

GRUNDLAGEN DER WIRTSCHAFTSPOLITIK NR. 12F
STUDIENREIHE DES STAATSSSEKRETARIATS FÜR WIRTSCHAFT –
DIREKTION FÜR WIRTSCHAFTSPOLITIK

SECRETARIAT D'ÉTAT À L'ÉCONOMIE

**RAPPORT COMPARATIF SUR LA
LIBÉRALISATION DES SERVICES EN
SUISSE ET DANS L'UE**

BERNE, 29 NOVEMBRE 2005

Aperçu

Le présent rapport répond à la mesure 6 du train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la croissance. Il compare le degré de libéralisation du secteur tertiaire en Suisse et dans les Etats membres de l'UE, non pas dans la perspective d'un accord entre la Suisse et l'UE sur les services, mais en vue d'analyser les effets sur la croissance de l'économie suisse de réformes en matière de libéralisation dans le secteur tertiaire. Outre le degré moyen de libéralisation dans plusieurs Etats de l'UE, il identifie aussi, pour chaque branche, la meilleure stratégie de régulation appliquée en Europe.

Après comparaison avec la moyenne de l'Europe des Quinze, le rapport conclut que la Suisse accuse un retard important dans la libéralisation du secteur de l'approvisionnement en électricité et un retard léger dans les domaines des télécommunications, des services postaux, du transport ferroviaire de voyageurs et des prestations d'assurances. Si l'on compare la Suisse avec les Etats ayant la meilleure pratique (Etats leaders), on constate qu'elle accuse un retard important dans la libéralisation des secteurs de l'approvisionnement en électricité, des télécommunications, des services postaux et du transport ferroviaire de voyageurs. Par rapport aux Etats leaders, elle accuse un léger retard dans la libéralisation des secteurs du commerce de détail et de gros, des prestations d'assurances, des services de santé et de la formation. En revanche, le rapport ne dénote aucun retard de la Suisse dans le transport ferroviaire de marchandises et dans les services aux entreprises. Elle peut même être qualifiée de leader en matière de régulation des services bancaires.

Dans le cadre de ce rapport, trois études quantitatives ont été commandées. Leur conclusion est la suivante : c'est la libéralisation des services *en Suisse*, plus que la libéralisation des services dans l'UE, qui aura un impact positif sur l'économie suisse. Les marchés libéralisés sont des marchés ouverts, gages d'une interconnexion économique plus poussée, notamment avec les Etats de l'UE. Si la Suisse appliquait une libéralisation correspondant à la meilleure pratique dans cinq secteurs – les modèles de calcul le montrent –, elle bénéficierait à long terme d'une augmentation d'environ 2 % du produit intérieur brut. Les libéralisations entraînent des coûts d'adaptation durant une phase transitoire.

Du fait des impondérables liés aux statistiques et aux techniques de modélisation, les résultats des simulations doivent être interprétés avec prudence. S'ils ne doivent pas être considérés comme des prévisions, ils montrent que des stratégies de libéralisation performantes peuvent entraîner de grands effets économiques dans les branches des services. La régulation actuelle des services induit des obstacles à l'accès au marché et restreint de fait la concurrence. Une libéralisation – mais aussi une harmonisation des réglementations avec les Etats voisins – permettrait des gains d'efficacité par une meilleure utilisation des ressources et un enrichissement de l'offre de services.

Table des matières

Aperçu	II
Table des matières	III
Résumé.....	VIII
1 Introduction.....	IX
2 Importance du secteur tertiaire en Suisse.....	IX
3 Définition de la notion de libéralisation	XI
4 Etudes quantitatives sur la libéralisation des services.....	XI
4.1 Effets sur le commerce et les investissements directs de la libéralisation des services et de leur harmonisation entre la Suisse et l'UE	XI
4.2 Effets macroéconomiques d'une libéralisation dans les branches des services en Suisse et dans les Etats de l'UE	XIII
4.2.1 Effets de la libéralisation d'une branche de services en Suisse et dans l'UE selon un modèle en équilibre général calculable.....	XIII
4.2.2 Examen approfondi des mécanismes d'une libéralisation des services.....	XV
5 Evaluation qualitative du degré de libéralisation du secteur des services en Suisse et dans l'UE.....	XVI
1 ^o partie : Bases.....	1
1 Introduction.....	2
2 Délimitation et structuration du secteur des services dans le présent rapport	3
2.1 Délimitation	3
2.2 Structuration	5
3 Importance du secteur des services pour l'économie suisse	6
3.1 Emploi.....	6
3.2 Valeur ajoutée.....	7
3.3 Commerce international et investissements directs dans le secteur des services	8
3.3.1 Importance du commerce des services selon les données concernant la balance des paiements	10
3.3.2 Investissements directs dans le secteur des services (en correspondance approximative avec le mode 3 de l'AGCS)	11
3.4 Evolution du niveau des prix dans le secteur des services	13
3.5 Résumé et conclusions	15
4 Définition de la notion de libéralisation	16

2^e partie : Evaluation qualitative du degré de libéralisation de certaines branches des services en Suisse et dans l'UE	17
1 Remarques préliminaires	18
1.1 Méthode.....	18
1.2 Instantané	18
2 Services de distribution.....	19
2.1 Besoin de régulation.....	19
2.2 Potentiel de libéralisation au niveau national et international	20
2.2.1 Potentiel de libéralisation au niveau national.....	20
2.2.2 Potentiel de libéralisation au niveau international.....	20
2.3 Degré de libéralisation des services de distribution en Suisse et dans l'UE (au niveau national).....	21
2.3.1 Début de l'activité.....	22
2.3.2 Utilisation des intrants	23
2.3.3 Publicité et distribution	23
2.3.4 Vente	24
2.3.5 Autres obstacles.....	24
2.3.6 Vue d'ensemble des obstacles selon les catégories et indices agrégés	24
2.3.7 Pondération des obstacles réglementaires aux échanges de services de distribution au sens large	25
2.4 Degré de libéralisation des services de distribution en Suisse et dans l'UE (au niveau international).....	27
2.4.1 Accès mutuel au marché sous la forme de la présence commerciale.....	27
2.4.2 Accès mutuel au marché sous la forme de fourniture transfrontière de services	28
2.4.3 Indices agrégés des obstacles réglementaires.....	29
2.5 Importance des politiques horizontales dans la libéralisation des services de distribution... 30	
2.5.1 Politique fiscale	30
2.5.2 Protection des consommateurs.....	31
2.5.3 Droit en matière de concurrence.....	31
2.6 Conclusions concernant le degré de libéralisation comparé du secteur des prestations commerciales en Suisse et dans l'UE	33
Bibliographie.....	36
3 Services aux entreprises	37
3.1 Besoin de régulation.....	37
3.1.1 Services non assujettis.....	37
3.1.2 Professions réglementées.....	38
3.2 Potentiel de libéralisation au niveau national et international	39
3.2.1 Potentiel de libéralisation au niveau national.....	39
3.2.2 Potentiel de libéralisation au niveau international.....	39
3.3 Degré de libéralisation des services aux entreprises en Suisse et dans l'UE (au niveau national).....	40
3.3.1 Début de l'activité.....	40
3.3.2 Utilisation des intrants	42
3.3.3 Publicité et distribution	42

3.3.4	Vente	43
3.3.5	Autres obstacles	44
3.3.6	Vue d'ensemble des obstacles par catégorie et indices agrégés	44
3.3.7	Degré de libéralisation d'autres professions réglementées	45
3.4	Degré de libéralisation des services aux entreprises en Suisse et dans l'UE (au niveau international)	47
3.4.1	Accès mutuel au marché sous forme de présence commerciale	47
3.4.2	Accès mutuel au marché sous forme de prestation de fourniture transfrontières	48
3.4.3	Indices agrégés des obstacles réglementaires	49
3.4.4	Etudes comparatives sur d'autres professions réglementées	50
3.4.5	Importance particulière de la reconnaissance des diplômes dans les professions réglementées	51
3.5	Conclusions concernant le degré de libéralisation dans le secteur des services fournis aux entreprises en Suisse et dans l'UE	51
3.5.1	Services non assujettis	51
3.5.2	Professions réglementées	52
	Bibliographie	54
4	Services d'infrastructure	55
4.1	Besoin de régulation	55
4.1.1	Particularités des services d'infrastructure du point de vue économique	55
4.1.2	Particularités des services d'infrastructure du point de vue politique	58
4.2	Potentiel de libéralisation au niveau national et international	59
4.2.1	Potentiel de libéralisation au niveau national	59
4.2.2	Potentiel de libéralisation au niveau international	59
4.3	Degré de libéralisation des services d'infrastructure en Suisse et dans les Etats de l'UE ...	60
4.3.1	Télécommunications	60
4.3.2	Services postaux	63
4.3.3	Transports ferroviaires	67
4.3.4	Electricité	70
4.3.5	Transports aériens	72
4.4	Importance des politiques horizontales dans la libéralisation des services d'infrastructure ..	74
4.4.1	Politique en matière de concurrence	74
4.4.2	Droit des aides publiques	75
4.5	Conclusions concernant le degré de libéralisation des services d'infrastructure en Suisse et dans l'UE	76
4.5.1	Télécommunications	76
4.5.2	Services postaux	78
4.5.3	Transports ferroviaires	80
4.5.4	Electricité	81
4.5.5	Transports aériens	83
	Bibliographie	84
5	Services financiers	85
5.1	Besoin de régulation	85
5.2	Potentiel de libéralisation aux niveaux national et international	86

5.2.1	Libéralisation au niveau national	86
5.2.2	Libéralisation au niveau international	87
5.3	Le degré de libéralisation domestique et les différences normatives entre la Suisse et l'UE dans le domaine des services financiers	87
5.3.1	Participation de l'Etat dans le secteur des services financiers	87
5.3.2	Ouverture du marché domestique dans le secteur bancaire	90
5.3.3	Ouverture intérieure des marchés dans le secteur des assurances	92
5.3.4	Autres différences normatives significatives entre la Suisse et l'UE en matière de services financiers	95
5.4	Le degré de libéralisation transfrontière des services financiers en Suisse en comparaison avec l'UE	97
5.4.1	Naissance d'un marché intérieur européen dans le domaine des services financiers (cf. Grütter 2004)	97
5.4.2	Libéralisation des services bancaires au niveau international	99
5.4.3	Libéralisation des prestations d'assurances au niveau international	102
5.4.4	Libéralisation transfrontière des caisses et fonds de pension dans l'UE	103
5.5	Conclusions sur le degré de libéralisation du secteur suisse des services financiers par rapport à celui de l'Union européenne	104
5.5.1	Libéralisation au niveau national	104
5.5.2	Libéralisation au niveau international	106
	Bibliographie	110
6	Services de santé	112
6.1	Besoin de régulation	112
6.2	Modèles de systèmes de santé	113
6.3	Potentiel de libéralisation au niveau national et international	114
6.3.1	Potentiel de libéralisation au niveau national	114
6.3.2	Potentiel de libéralisation au niveau international	115
6.4	Degré de libéralisation du domaine des services de santé en Suisse et dans les Etats de l'UE (au niveau national)	115
6.4.1	Sources de financement	115
6.4.2	Eléments de concurrence dans les systèmes de santé européens	117
6.4.3	Conclusion concernant le degré de libération du domaine des services de santé au niveau national	122
6.5	Le degré de libéralisation du domaine des services de santé en Suisse et dans les Etats de l'UE (au niveau international)	123
6.5.1	Accès réciproque au marché sous forme de présence commerciale	124
6.5.2	Fourniture transfrontière de services	126
6.6	Conclusions concernant le degré de libéralisation comparé du domaine des services de santé en Suisse et dans l'UE	128
6.6.1	Libéralisation au niveau national	128
6.6.2	Libéralisation au niveau international	131
	Bibliographie	133
7	Formation	135
7.1	La formation, une prestation commercialisable	135

7.2	Besoin de régulation	136
7.3	Potentiel de libéralisation au niveau national et international	138
7.3.1	Potentiel de libéralisation au niveau national	138
7.3.2	Potentiel de libéralisation au niveau international	139
7.4	Degré de libéralisation des services de formation en Suisse et dans les Etats de l'UE	140
7.4.1	La participation financière de l'Etat dans le secteur de la formation en Europe	140
7.4.2	Eléments de concurrence aux degrés primaire et secondaire	142
7.4.3	Eléments de concurrence dans l'enseignement supérieur	144
7.5	Degré de libéralisation des services de formation en Suisse et dans les Etats de l'UE au niveau international	146
7.5.1	Augmentation du commerce des services de formation	146
7.5.2	Les subventions à la formation constituent-elles une distorsion du marché ?	147
7.5.3	Accès réciproque au marché pour les prestataires de services de formation sous la forme d'une présence commerciale	148
7.5.4	Accès au marché pour la fourniture temporaire de services internationaux par des personnes physiques	149
7.5.5	Accès réciproque au marché sous la forme de prestations internationales	149
7.5.6	Importance de l'harmonisation et de la reconnaissance des diplômes dans le commerce des services de formation	151
7.5.7	Conclusions concernant le degré de libéralisation au niveau international dans le secteur de la formation	152
7.6	Conclusions concernant le degré de libéralisation comparé du secteur de la formation en Suisse et dans l'UE	153
7.6.1	Degrés primaire et secondaire	153
7.6.2	Degré supérieur	154
7.6.3	Influence persistante des objectifs de politique sociale	155
	Bibliographie	157

3^e partie : Etudes quantitatives sur la libéralisation des services en Suisse et dans l'UE 159

1	Introduction	160
1.1	Choix des mandataires	160
1.2	Les trois études en bref	160
1.3	Limite des possibilités d'analyse quantitative	161
2	Résumé des études quantitatives dans le rapport sur la libéralisation des services	162
2.1	Effets, sur le commerce et les investissements directs, d'une libéralisation des services en Suisse et dans l'UE et de leur harmonisation	162
2.2	Effets macroéconomiques d'une libéralisation dans les branches des services en Suisse et dans les Etats de l'UE	164
2.2.1	Effets de la libéralisation d'une branche de services en Suisse et dans l'UE, selon un modèle en équilibre général calculable	164
2.2.2	Examen approfondi des mécanismes d'une libéralisation des services	166

Résumé

1 Introduction

La mesure 6 du train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la croissance charge le Département fédéral de l'économie d'établir un rapport comparant le degré de libéralisation des services en Suisse et dans l'UE.

Ce rapport doit présenter les divergences entre les règlements suisses et européens et examiner les questions de garantie (réciproque) d'accès aux marchés, puis évaluer les réformes possibles et en analyser les effets économiques, le but étant d'éviter au secteur tertiaire suisse d'avoir à subir des désavantages comparatifs par rapport à ses concurrents de l'UE.

Le présent rapport remplit le mandat donné par le Conseil fédéral. Il montre l'importance du secteur tertiaire pour l'économie suisse, compare le degré de libéralisation des branches des services en Suisse et dans l'UE et cerne les différences de régulation. Les auteurs se réfèrent à diverses stratégies de libéralisation, spécifiques à certaines branches, appliquées dans les pays membres de l'UE et quantifient les conséquences de plusieurs scénarios de libéralisation pour l'économie suisse.

2 Importance du secteur tertiaire en Suisse

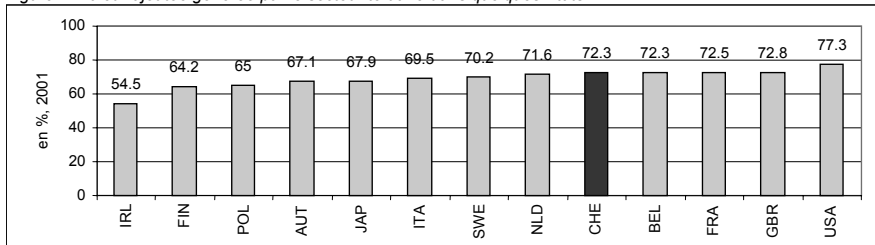
Par « service », on entend une prestation d'ordre immatériel fournie par un sujet économique en échange d'une contreprestation économique d'un autre sujet. Le secteur tertiaire couvre dès lors une très grande partie de l'économie, comprenant des branches aussi hétérogènes que les services financiers, formation, les services aux particuliers et aux entreprises, tels que ceux des avocats, des architectes ou des coiffeurs, le commerce de gros et le commerce de détail, les services de santé et les services d'infrastructure.

Le secteur tertiaire occupe une place importante dans l'économie suisse. Tandis que le nombre de personnes actives occupées dans le secondaire diminuait fortement durant les trente dernières années, celui des personnes actives occupées dans le tertiaire a presque doublé.

A l'heure actuelle, le secteur tertiaire concentre en Suisse plus de 70 % des emplois et génère plus de 70 % de la valeur ajoutée brute. La Suisse est un pays de services. Il n'y a qu'aux Etats-Unis que le secteur tertiaire joue un rôle nettement plus important dans la création de valeur ajoutée (cf. fig. 1).

L'analyse des chiffres du commerce extérieur corrobore, elle aussi, l'importance de ce secteur pour notre pays. En effet, selon la Banque nationale suisse, son excédent commercial dans le secteur des services dépasse les 26 milliards de francs. Il faut toutefois être prudent avec ces informations sur le commerce international des services, car la collecte des données est difficile. L'Europe des Quinze est de loin le principal partenaire commercial de la Suisse en matière de services.

Figure 1: Valeur ajoutée générée par le secteur tertiaire dans quelques Etats



Source : OCDE

Le secteur des services a également gagné en importance ces dernières années au niveau des investissements directs, qui étaient généralement plus importants au départ de la Suisse que dans la direction inverse. L'Europe des Quinze est à la fois la principale destination des investissements directs suisses à l'étranger et la principale région de provenance des investissements directs effectués dans notre pays.

Au niveau des branches, tous les chiffres-clé disponibles tendent au même constat : la part des services liés aux entreprises augmente, du fait que les branches économiques sont peu réglementées et croissent rapidement. Parallèlement, en Suisse comme ailleurs dans le monde, les services financiers et les télécommunications, largement ouverts au commerce international, ont gagné en importance. Mais, par rapport aux autres pays, la création de valeur et d'emplois a aussi augmenté plus vite en Suisse dans les branches de services sous la tutelle de l'Etat (administration publique, services de santé et affaires sociales, formation).

L'avancée de la tertiarisation renforce encore le rôle déjà crucial que joue la branche des services dans l'économie suisse. C'est pour cette raison qu'il faut accorder une place encore plus importante à ce secteur dans le cadre des politiques économiques intérieure et extérieure.

Les données disponibles soulignent l'importance de l'UE en tant que partenaire commercial de la Suisse au niveau des échanges de services. Il est donc logique que les Etats de l'UE constituent la principale référence quant au degré de libéralisation et aux stratégies de régulation.

Des études montrent par ailleurs que, dans plusieurs branches, le niveau des prix en Suisse s'est rapproché de ceux pratiqués en Europe, mais que les prix du secteur tertiaire sont toujours élevés par rapport à l'UE.

Appliquer en Suisse des stratégies de libéralisation dans le secteur tertiaire pourrait ouvrir de nouvelles possibilités d'exportation et rendre la Suisse plus intéressante comme destination pour les investissements directs, d'une part, mais aussi augmenter la pression concurrentielle en Suisse dans les branches concernées et ainsi avoir une influence positive sur le niveau des prix et le degré d'innovation, d'autre part.

3 Définition de la notion de libéralisation

Pour définir la notion de libéralisation, on a souvent recours aux notions de dérégulation ou de déréglementation (suppression des prescriptions et des interventions de l'Etat) et de privatisation. Il est aussi question de l'instauration de conditions de marché ou de mesures visant à permettre à des concurrents d'accéder au marché.

Dans le présent rapport, on entend, par libéralisation, le fait de se rapprocher d'un cadre réglementaire ayant pour effet une intensification de la concurrence et procurant les avantages qui en découlent : efficience économique et innovation. Pour se rapprocher de ce cadre réglementaire, il peut s'avérer judicieux, dans certaines branches, de procéder à des déréglementations et à des privatisations. A l'inverse, en contradiction même avec la notion de dérégulation, il peut être nécessaire dans d'autres branches de procéder à de nouvelles réglementations (re-régulation).

Pour déterminer le cadre réglementaire optimal dans l'optique de la notion de libéralisation donnée précédemment, les auteurs du présent rapport ont examiné les stratégies de régulation appliquées dans chaque branche en Suisse et dans l'UE.

4 Etudes quantitatives sur la libéralisation des services

4.1 Effets sur le commerce et les investissements directs de la libéralisation des services et de leur harmonisation entre la Suisse et l'UE

Les auteurs d'une étude du CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, mandatée par le seco¹, ont examiné le degré de libéralisation et la disparité des régulations dans le secteur des services de la Suisse et de l'UE. Ils se sont fondés sur une banque de données de l'OCDE, qui documente le niveau de régulation des pays de l'OCDE dans différents domaines.

Il ressort de l'étude, qui ne portait pas sur une branche spécifique, que dans le secteur tertiaire, il existe à la fois des différences notables dans le degré de libéralisation entre les Etats de l'UE et entre la Suisse et ces Etats, tout comme de grandes différences quant aux stratégies adoptées par les Etats en matière de régulation.

Ce sont ensuite les corrélations entre les données sur le commerce et les investissements dans le secteur des services et les différences constatées dans les degrés de libéralisation et de régulation qui sont examinées. Les auteurs arrivent à la conclusion que la libéralisation du secteur tertiaire, d'une part, mais aussi le rapprochement des régulations d'un pays de celles de ses

¹ Henk Kox et Arjan Lejour (2005): Liberalisation of the European services market and its impact on Switzerland. Disponible sur le site internet du seco, à l'adresse www.seco.admin.ch dès le 2 décembre 2005

partenaires commerciaux, d'autre part, ont une influence positive sur les flux commerciaux et les investissements directs bilatéraux.

Dans la partie suivante, les auteurs ont examiné dans quelle mesure la mise en œuvre dans l'UE de la proposition de directive sur les services² peut contribuer à la libéralisation dans les Etats membres de l'UE et en Suisse ainsi qu'au rapprochement des réglementations. Ils ont abouti à la conclusion que la directive proposée pourrait réduire considérablement les obstacles aux échanges internationaux de services et d'investissements directs dans le tertiaire.

Etant donné le manque de précision des statistiques et les incertitudes liées à la mise en œuvre éventuelle de la directive proposée, les auteurs indiquent une fourchette dans laquelle l'évolution se situera probablement à long terme (cf. tableau 1). En cas d'application réciproque de la directive proposée, la croissance des exportations suisses de services non assujettis vers l'UE pourrait être de l'ordre de 40 à 84 %. Parallèlement, la part des investissements directs de la Suisse dans le secteur tertiaire de l'UE pourrait enregistrer une augmentation se situant entre 20 et 41 %. Dans le sens inverse, l'augmentation des importations de la Suisse en provenance de l'UE pourrait se situer entre 41 et 85 %, et celle des investissements directs des Etats de l'UE dans le secteur tertiaire suisse entre 29 et 55 %.

Tableau 1: effets, sur le commerce et les investissements directs dans le domaine des services, d'une libéralisation et de l'harmonisation des réglementations de la Suisse et de l'UE concernant les services, comme le prévoit la proposition de directive sur les services

	Effet minimal	Effet moyen	Effet maximal
<i>Investissements directs</i>			
Investissements suisses dans l'UE	+20 %	+29 %	+41 %
Investissements européens en Suisse	+29 %	+41 %	+55 %
<i>Autres services commerciaux (services non assujettis)</i>			
Importations de la Suisse en provenance de l'UE	+40 %	+60 %	+84 %
Exportations de la Suisse vers l'UE	+41 %	+60 %	+85 %

Source : Kox / Lejour 2005

En somme, la libéralisation des services et l'harmonisation des réglementations entre la Suisse et l'UE ne feraient pas qu'accroître considérablement l'imbrication commerciale de l'une avec l'autre dans le domaine des services, elles auraient aussi un effet dynamisant sur les investissements directs.

L'étude ne permet pas de tirer de conclusion concernant les effets d'une plus grande imbrication sur la prospérité. Toutefois, vu l'intensification de la concurrence et l'accroissement des échanges transnationaux de services innovants, on peut s'attendre à cet égard à des effets positifs.

² Cf. proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur COM (2004) 2 final/2.

4.2 Effets macroéconomiques d'une libéralisation dans les branches des services en Suisse et dans les Etats de l'UE

4.2.1 Effets de la libéralisation d'une branche de services en Suisse et dans l'UE selon un modèle en équilibre général calculable

Le seco a chargé l'institut Copenhagen Economics d'examiner les conséquences économiques d'une libéralisation des services en Suisse et dans l'UE³.

La méthodologie appliquée par Copenhagen Economics comporte trois étapes :

Dans un premier temps, les auteurs ont évalué, par le biais de questionnaires détaillés et en collaboration avec le seco et les offices spécialisés, le degré de libéralisation des branches analysées en Suisse et en Europe. Les résultats ont été agrégés en un indice des obstacles réglementaires, qui reflète le degré d'ouverture de chaque branche dans un pays.

Ils ont *ensuite* estimé l'impact du degré de libéralisation sur les marges et les frais des entreprises dans les branches en question, et calculé des équivalents fiscaux en fonction des indices des obstacles réglementaires. Ces équivalents fiscaux permettent de déterminer une taxe hypothétique qui aurait le même effet sur les prix et les services que les obstacles réglementaires existants.

Enfin, dans la *dernière étape*, les équivalents fiscaux évalués ont été utilisés pour simuler des scénarios de libéralisation dans un modèle en équilibre général calculable et pour déterminer les effets macroéconomiques de diverses stratégies de libéralisation.

Les scénarios choisis prévoient diverses options pour la Suisse et les Etats de l'UE:

Tableau 2: options et scénarios

EU \ Suisse	Statu quo	Compatibilité avec l'UE	« Best practice »
Statu quo	Point de référence		Scénario 1
Poursuite de la libéralisation	Scénario 2	Scénario 4	Scénario 3

Source : Copenhagen Economics

Le tableau 3 présente les résultats macroéconomiques à long terme des scénarios de libéralisation de l'économie suisse d'après le modèle de Copenhagen Economics. Ne sont considérés que le commerce de distribution, les services non assujettis, les professions réglementées, les télécommunications et l'approvisionnement en électricité parce que pour les autres branches (transports ferroviaires, services postaux, transports aériens et services bancaires), les estimations statistiques (étape 2 de la méthodologie) sont de moins bonne qualité.

³ Copenhagen Economics (2005): The Economic Effects of Services Liberalisation in Switzerland. Disponible sur le site internet du seco, à l'adresse www.seco.admin.ch dès le 2 décembre 2005

Tableau 3: effets macroéconomiques, pour la Suisse, d'une libéralisation dans les branches du commerce de distribution, des services non assujettis, des professions réglementées, des télécommunications et de l'approvisionnement en électricité

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
Sur la prospérité, en %	+2,0	-0,3	+1,7	+0,8
Sur la prospérité, en milliards de CHF	+5,2	-0,8	+4,6	+2,1
Sur les salaires réels, en %	+1,7	+0,0	+1,7	+1,0
Sur l'emploi, en %	+0,6	+0,1	+0,8	+0,5

Source : Copenhagen Economics

Dans le scénario 1, qui suppose une libéralisation en Suisse de niveau égal à celui de l'Etat leader et le statu quo dans les Etats de l'UE, la Suisse profiterait d'un gain de prospérité unique de + 2 %, les salaires réels augmentant de 1,7 % et l'emploi de 0,6 %.

Les résultats sont différents pour le scénario 2, dans lequel les Etats de l'UE vont de l'avant avec leurs stratégies de libéralisation tandis que la Suisse observe un statu quo. En pareil cas, l'économie suisse enregistrait un recul de 0,3 % de sa prospérité, tandis que les salaires réels et l'emploi stagneraient.

Le scénario 3 prévoit que la Suisse adopte une stratégie de libéralisation similaire à celle de l'Etat leader alors que les Etats de l'UE poursuivent les libéralisations comme prévu. La Suisse profiterait alors d'un gain de prospérité de 1,7 %, légèrement inférieur à l'effet sur la croissance dans le scénario 1 du fait que le gain de compétitivité relatif des entreprises suisses par rapport aux entreprises européennes serait moindre dans ce cas de figure.

Le scénario 4, enfin, suppose que la Suisse mette en œuvre une libéralisation moins ambitieuse des services, mais au moins compatible avec l'UE, et que les Etats de l'UE poursuivent leur stratégie de libéralisation selon les plans actuels. Dans ce scénario, le gain de prospérité serait nettement moins important (0,8 %) pour la Suisse par rapport à une libéralisation plus ambitieuse ; l'augmentation des salaires réels et de l'emploi serait, elle aussi, moins importante.

Dans une analyse par simulation, la libéralisation est étendue, dans le modèle, aux branches des transports ferroviaires, des services postaux, des transports aériens et des services bancaires. Dans cette simulation, une libéralisation de neuf branches, au total, entraînerait pour la Suisse une augmentation unique de la prospérité de 3,1 %, une croissance des salaires réels de 2,3 % et une progression de l'emploi de 0,8 %. Ce résultat doit toutefois être interprété avec précaution, vu les incertitudes liées à certaines données. Aucune simulation ne tient compte des effets d'une éventuelle libéralisation dans d'autres branches des services comme la santé, la formation ou les assurances.

Dans la simulation, la libéralisation en Suisse augmente la productivité et abaisse les prix dans les branches concernées. Le gain de compétitivité des entreprises suisses se traduit, entre autres, par le gain de parts de marché par rapport aux concurrents étrangers.

Par contre, si la Suisse observe un statu quo tandis que les Etats de l'UE continuent sur la voie de la libéralisation, les entreprises suisses perdront de leur compétitivité relative par rapport à leurs concurrents de l'UE. Cela signifie non seulement une absence de résultats positifs sur le marché intérieur, mais aussi que les entreprises suisses cèdent des parts de marché à leurs concurrents européens.

Les résultats de la simulation montrent que pour la croissance, l'emploi et l'évolution des salaires en Suisse, la stratégie de l'UE a moins d'importance que les mesures de libéralisation appliquées *en Suisse*. D'après la simulation, une compatibilité avec le standard minimal de l'UE suffirait à apporter des avantages économiques à la Suisse. Ces avantages seraient encore plus importants si la Suisse appliquait des stratégies plus poussées mais néanmoins compatibles avec le standard de l'UE, analogues à celles appliquées par les pays ayant les meilleures pratiques dans un secteur donné.

Il convient de signaler, au sujet des résultats, que tant les données nourrissant la simulation que le modèle de simulation lui-même, ne peuvent être considérés comme entièrement fiables. En dépit du phénomène de tertiarisation observé depuis des décennies, la recherche économique sur le secteur tertiaire, en particulier pour ce qui est du commerce international, n'en est, à maints égards, qu'à ses débuts. La méthodologie et le modèle de simulation appliqués sont conformes à la meilleure pratique internationale. Compte tenu de la marge d'erreur, les résultats doivent être interprétés comme des ordres de grandeur atteignables. Il convient également de signaler que, selon le modèle, les libéralisations entraînent des coûts d'adaptation durant une phase transitoire.

4.2.2 Examen approfondi des mécanismes d'une libéralisation des services

Une troisième étude⁴, réalisée par ecoplan à la demande du seco, a approfondi les résultats quantitatifs des deux premières étapes de l'étude de Copenhagen Economics dans un autre modèle en équilibre par le biais de simulations supplémentaires. Le tableau 4 montre les résultats intéressants auxquels a mené l'une des analyses.

Si l'on part de l'hypothèse que la concurrence est parfaite dans les branches libéralisées, la Suisse ne gagne que 1,2 % en termes de prospérité dans le scénario 1. Par contre, si l'on suppose que la concurrence est imparfaite, le gain s'élève à 2,8 %.

La concurrence imparfaite signifie que une libéralisation durcit la concurrence dans la branche en question. De nouveaux prestataires vont entrer sur le marché et proposer de nouveaux services « novateurs ». Dans l'hypothèse d'une concurrence imparfaite, la libéralisation engendre donc une intensification de la concurrence, qui se traduit par une baisse des prix et une hausse de la demande des services concernés.

⁴ Ecoplan (2005): Liberalizing Services in Switzerland and with the European Union. Disponible sur le site internet du seco, à l'adresse www.seco.admin.ch dès le 2 décembre 2005

La comparaison des résultats met donc en avant l'importance des effets procompétitifs d'une libéralisation des services. L'ouverture unilatérale du marché, à elle seule, pourrait engendrer pour la Suisse de substantiels gains de prospérité. Dans la simulation, l'impact positif d'une concurrence accrue sur le marché intérieur compte pour plus de la moitié des gains de prospérité.

Tableau 4: effets macroéconomiques, pour la Suisse, des scénarios de libéralisation dans les branches du commerce de distribution, des services non assujettis, des professions réglementées, des télécommunications et de l'approvisionnement en électricité.

	Scénario 1 Dans l'hypothèse d'une concurrence parfaite	Scénario 1 Dans l'hypothèse d'une concurrence imparfaite
Effets sur la prospérité, en %	+1,2 %	+2,8 %
Effets sur les salaires réels, en %	+2,8 %	+3,8 %

Source: ecoplan

5 Evaluation qualitative du degré de libéralisation du secteur des services en Suisse et dans l'UE

Les résultats des études quantitatives présentent les avantages de la libéralisation du secteur des services, à savoir le gain de productivité, la baisse des coûts, l'amélioration de la capacité d'innovation et l'augmentation de la compétitivité sur le plan international. Pour que la libéralisation ait un effet positif, il ne faut pas viser une pure dérégulation, mais l'ouverture du marché et l'augmentation de l'intensité de la concurrence, qui, sur de nombreux marchés, ne peuvent exister qu'accompagnées d'une rerégulation. C'est la raison pour laquelle il faut une analyse sectorielle et qualitative de la stratégie de libéralisation de la Suisse et des Etats de l'UE.

Sur la base de l'étude de Copenhagen Economics, entre autres, le seco a évalué le degré de libéralisation (au sens du terme défini dans le présent rapport) des différentes branches de services en Suisse par rapport à l'UE et à ses pays membres. Il a tenu compte des principales régulations communautaires ainsi que des stratégies nationales de régulation et de libéralisation.

Le tableau 5 donne une vue d'ensemble des branches examinées et une représentation graphique du degré de libéralisation de branches spécifiques en Suisse par rapport à la moyenne de l'Europe des Quinze⁵. Il résume en outre les principaux facteurs expliquant à l'heure actuelle, du point de vue statistique, le retard de la Suisse.

Le tableau 6 est une comparaison du degré de libéralisation de la Suisse par rapport à l'Etat de l'Europe des Quinze que les auteurs du présent rapport considèrent comme étant le leader en termes de libéralisation pour une branche donnée. Enfin, les auteurs soulignent les restrictions

⁵ L'analyse se limite à l'Europe des Quinze parce que les données nécessaires à l'examen du degré de libéralisation faisaient défaut pour certains des dix nouveaux pays membres.

spécifiques à une branche qui devraient être remises en question en cas de libéralisation de cette branche en Suisse.

La référence aux stratégies appliquées par les Etats leaders ne signifie pas que ces stratégies peuvent simplement être transférées à la Suisse. Les évolutions historiques, géographiques et politiques ainsi que des facteurs socio-économiques appellent des stratégies de libéralisation propres à chaque Etat. Il n'en reste pas moins que les solutions appliquées dans les Etats leaders peuvent apporter de précieuses indications concernant les stratégies de régulation nationales dans un marché qui, à l'avenir, sera libéralisé par delà les frontières. Les expériences, positives ou négatives, peuvent en outre être utiles pour élaborer des variantes et les évaluer.

Les libéralisations sont synonymes de risques et suscitent des craintes. Les effets positifs d'une libéralisation réussie ne se font pas sentir immédiatement, mais à moyen ou long terme. Les coûts liés à la transition ou à l'adaptation peuvent, dans certains marchés, être importants. Les études quantitatives citées dans le présent rapport soulignent néanmoins de grands potentiels économiques et de croissance. Des pays européens ont fait l'expérience que la régulation des branches de services peut également réussir en pratique dans un processus de libéralisation et d'ouverture des frontières.

Tableau 5: évaluation du degré de libéralisation en Suisse par rapport à l'UE (moyenne)

Légende de la colonne « Comparaison de la libéralisation en Suisse et dans l'UE »:

La Suisse n'a quasiment pas de retard de libéralisation

La Suisse affiche un léger retard de libéralisation

La Suisse affiche un grand retard de libéralisation

	Comparaison de la libéralisation en Suisse et dans l'UE	Facteurs contribuant au retard de la Suisse
Services de distribution		
Commerce de détail		
Commerce de gros		
Courtage sur marchandises	(Avance de la Suisse)	
Services liés aux entreprises		
Services non assujettis		
Professions réglementées	(Avance de la Suisse)	
Services d'infrastructure		
Télécommunications		- Pas de dégroupage - Faible réglementation de l'interconnexion
Services postaux		- Services monopolistiques importants (services réservés) - Degré de séparation comptable
Transports ferroviaires (marchandises)	(Avance de la Suisse)	
Transports ferroviaires (voyageurs)		- Recours aux appels d'offres dans le trafic régional
Electricité		- Pas de séparation verticale - Pas d'accès au réseau / liberté de choix pour les consommateurs
Transports aériens		
Services financiers		
Services bancaires	(Avance de la Suisse)	
Prestations d'assurances		- Retard pour les prestations d'assurances internationales - Monopoles dans certaines branches d'assurance
Services de santé		
Services de santé		
Formation		
Degrés primaire et secondaire		
Degré tertiaire		

Tableau 6: évaluation du degré de libéralisation en Suisse par rapport aux pays leaders

Légende de la colonne « Comparaison de la libéralisation en Suisse et dans le pays leader »:

La Suisse n'a quasiment pas de retard de libéralisation

La Suisse affiche un léger retard de libéralisation

La Suisse affiche un grand retard de libéralisation

	Etat leader	Comparaison de la libéralisation en Suisse et dans le pays leader	Facteurs contribuant au retard de la Suisse (en complément au tableau 5)
Services de distribution			
Commerce de détail	Luxembourg		- Non-appartenance de la Suisse au marché unique européen (cf. protection du secteur agricole) - Autres facteurs extérieurs (p. ex. construction de grands centres)
Commerce de gros	Allemagne		- Non-appartenance de la Suisse au marché unique européen (cf. protection du secteur agricole)
Courtage sur marchandises	(Suisse)	(Avance de la Suisse)	
Services aux entreprises			
Services non assujettis	(Danemark)		
Professions réglementées	(Suède / uniquement prestations juridiques)		- (degré de libéralisation des prestations juridiques, p. ex. notaires et monopole des avocats)
Services d'infrastructure			
Télécommunications	Danemark		- Privatisation de l'opérateur historique - Compétences de l'instance de régulation
Services postaux	Suède		- Importance des services monopolistiques (services réservés) - Privilèges de l'opérateur historique
Transports ferroviaires (marchandises)	(Allemagne)		- (Degré de séparation horizontale)
Transports ferroviaires (voyageurs)	Suède*		- Recours aux appels d'offres - Degré de séparation horizontale et verticale
Electricité	Grande-Bretagne		- Privatisation de la production d'électricité - Réglementation basée sur les incitations en GB
Transports aériens	(Pays-Bas)		- (Il manque la huitième liberté)
Services financiers			
Services bancaires	(Suisse)	(Avance de la Suisse)	
Prestations d'assurances	Irlande		- Retard au niveau des prestations d'assurances internationales - Monopoles dans certaines branches d'assurance
Services de santé			
Services de santé	Pays-Bas		- Obligation de contracter et faible compensation des

			risques - Interprétation stricte du principe de territorialité
Formation			
Degrés primaire et secondaire	Suède		- Libre choix de l'école
Degré tertiaire	Pays-Bas		- Financement de la formation

* Etant donné les spécificités du transport des voyageurs par rail en Suisse (densité et saturation du réseau), les comparaisons avec la Suède ou d'autres pays ne sont possibles que dans certaines limites.

Autres obstacles éventuels du fait que la libre circulation des services n'est pas assurée par un accord avec l'UE.

1^e partie : Bases

1 Introduction

Par arrêté du 8 mars 2002, le Conseil fédéral a institué le Groupe de travail interdépartemental Croissance (GTI Croissance) et l'a chargé de définir des mesures concrètes propres à favoriser la croissance durable en Suisse. Le groupe de travail a effectué ce mandat en élaborant le rapport « Mesures pour une politique économique axée sur la croissance », qu'il a présenté au Conseil fédéral le 18 décembre 2002.

Le Conseil fédéral a pris connaissance de ce rapport et décidé, le 22 janvier 2003, d'inscrire autant que possible les mesures proposées au programme de la législature. Le projet a encore été précisé sur la base du programme définitif de la législature. Puis, se basant sur une note de discussion, le Conseil fédéral a approuvé le 18 février 2004 un train de mesures de croissance comprenant 17 mesures concrètes.

La mesure 6 charge le Département fédéral de l'économie d'établir un rapport sur la libéralisation des services en Suisse en comparaison avec l'UE. Il s'agit d'identifier les points où les règlements suisses diffèrent de ceux de l'UE et d'examiner des questions de sûreté et de réciprocité quant à l'accès au marché, puis de documenter le besoin d'adaptation et d'en analyser les effets économiques, le but étant d'éviter au secteur suisse des services d'avoir à subir des désavantages concurrentiels par rapport à l'UE.

Le présent rapport remplit le mandat donné par le Conseil fédéral. Il compare le degré de libéralisation dans le domaine des services entre la Suisse et l'UE, cerne les différences de réglementation, renvoie à des résultats spécifiques aux branches et, finalement, quantifie les conséquences des différents scénarios de libéralisation.

2 Délimitation et structuration du secteur des services dans le présent rapport

2.1 Délimitation

On appelle « service » une prestation d'ordre immatériel fournie par un sujet économique à un autre sujet économique en échange d'une contre-prestation d'ordre économique. Si l'on utilise cette définition pour délimiter le secteur des services, celui-ci occupe une part énorme du champ économique, comprenant des branches aussi hétérogènes que les services financiers, la formation, les services aux particuliers et les services aux entreprises, tels que ceux des avocats, architectes ou coiffeurs, le commerce de gros et le commerce de détail, le service de santé et les services d'infrastructure.

Dans ses analyses, l'Office fédéral de la statistique délimite le secteur des services selon la nomenclature générale des activités économiques (NOGA), ce qui correspond à un secteur tertiaire allant, parmi les branches mentionnées dans le tableau 1 ci-après, du code 50 au code 95.

Tableau 1: branches des services selon le code des branches économiques NOGA de l'OFS

Terme générique	Détail	Code
Commerce	Entretien et réparation de véhicules automobiles et d'articles domestiques ; stations-service	50
	Intermédiaires du commerce et commerce de gros	51
	Commerce de détail; réparation d'articles personnels et domestiques	52
Hôtellerie & restauration	Hôtels, pensions, restaurants, bars etc.	55
Transports	Transports terrestres	60
	Transports par eau	61
	Transports aériens	62
	Services auxiliaires des transports ; activités des entreprises de transport	63
	Postes et télécommunications	64
Activités financières	Intermédiation financière (établissements de crédit, banques)	65
	Assurances (sans la sécurité sociale obligatoire), caisses de pension, caisses maladie	66
	Activités auxiliaires liées à l'intermédiation financière et aux assurances	67
Activités foncières et immobilières	Activités immobilières	70
	Location de machines et équipements sans opérateur	71
Services aux entreprises	Activités informatiques, conseil en systèmes informatiques, conseils et développement de logiciels	72
	Recherche et développement	73
	Activités de conseil juridique, fiscal et en gestion d'entreprise, bureaux d'architectes et d'ingénieurs, activités de publicité, de recherche et de placement de personnel etc.	74
Administration publique		75
Education et enseignement	Pré-scolarité, enseignement primaire et secondaire, écoles professionnelles, hautes écoles, formation d'adultes	80
Santé, affaires vétérinaires et action sociale	Hôpitaux et cliniques, pratique médicale, thérapies, activités vétérinaires, homes et foyers, crèches et garderies d'enfants etc.	85
Autres services collectifs et	Collecte et traitement des eaux usées et des déchets ; autres services	90

personnels	d'assainissement	
	Représentation d'intérêts, associations religieuses et partis politiques	91
Activités culturelles, sportives et récréatives	Culture, sport et autres activités récréatives	92
Autres services, ménages privés	Blanchisserie et teinturerie, instituts de beauté, salons de coiffure, centres de fitness, services funéraires etc.	93-95

Avec la méthode de mesure actuelle, la définition du secteur des services selon la délimitation stricte de la nomenclature NOGA aboutit à des distorsions ponctuelles. La valeur ajoutée générée par une entreprise tout entière est en effet affectée à une seule et unique branche en fonction de la nature des activités de l'unité employant le plus grand nombre de collaborateurs. Cela s'applique même lorsque l'activité de l'entreprise concernée s'exerce dans plusieurs branches. Il s'ensuit que certains services fournis par des entreprises industrielles sont actuellement imputés au secteur industriel :

- Dans la branche *Production et distribution d'électricité, de combustibles gazeux et d'eau*, qui, en Suisse, est pour l'instant imputée entièrement au secteur industriel, sont fournis des services de distribution et de vente d'énergie qui, selon les définitions internationales, sont souvent imputés au secteur tertiaire.
- Bien des entreprises qui, par exemple, sont aujourd'hui imputées à la branche *Fabrication de machines et d'équipements*, se sont transformées ces dernières années en consortiums technologiques dont une part du chiffre d'affaires provient des services d'ingénierie, de conseil et de développement.
- Certains services dans le domaine de la recherche et du développement (*p. ex. dans l'industrie chimique*) sont aujourd'hui externalisés par de grands consortiums et commandés à d'autres entreprises du secteur industriel.
- A la *construction*, en tant qu'elle fait partie du secteur industriel, sont imputés des services qui, selon les définitions internationales, sont souvent enregistrés à la rubrique dite des services à la construction.
- Enfin, les *grandes entreprises du secteur industriel* fournissent de plus en plus de services financiers, tels que des financements.

Ces distorsions statistiques sont atténuées par la tendance croissante à la sous-traitance (externalisation). Une centrale d'appel qui était auparavant gérée par une entreprise industrielle et qui est maintenant sous-traitée à une firme spécialisée ne se trouve plus imputée, dans la statistique, au secteur industriel, mais bien – comme il se doit – au secteur tertiaire.

Nous n'avons malheureusement, pour l'instant, pas connaissance d'études ou d'analyses approfondies qui permettraient de quantifier la part effective des services dans le secteur industriel. Il est toutefois incontestable que le volume des services aux entreprises et des services financiers devrait en réalité être plus important que ne le laissent paraître les statistiques actuelles, entachées de distorsions.

Faute de désagrégation des données disponibles, il n'est guère possible, pour les analyses quantitatives, de procéder à la correction statistique nécessaire. Dans l'interprétation des con-

clusions qui sont tirées, il faut donc toujours observer que, généralement, les obstacles, les libéralisations et les accords n'ont pas seulement des effets sur le secteur tertiaire faisant l'objet de la statistique, mais peuvent en avoir également sur une part des services du secteur industriel.

2.2 Structuration

Il existe, à l'échelle internationale, toute une série de définitions divergentes de la structuration du secteur des services en différentes branches. Pour simplifier son interprétation, ce rapport se base autant que possible sur la nomenclature NOGA.

Afin de simplifier la comparaison qualitative du degré de libéralisation (2^e partie du rapport), les branches des services sont subdivisées en six groupes thématiquement homogènes et approximativement de même grandeur. Le tableau 2 donne une vue d'ensemble de la structuration. Enfin, les analyses quantitatives (3^e partie du rapport) suivent, pour autant qu'il y ait structuration des branches, la subdivision présentée dans le tableau 2.

Le rapport couvre la majeure partie – mais, pour des raisons de temps et de ressources, non la totalité – des branches du secteur des services. Il ne présente pas, par exemple, d'analyse spécifique des services de construction, du tourisme ou des nombreuses professions de service aux particuliers, tels que les coiffeurs, les taxis etc.

Tableau 2: branches des services analysées dans ce rapport

Sous-chapitre dans la 2 ^e partie	Subdivision	Ecarts de notion et de définition de la NOGA
Commerce	Commerce de gros Commerce de détail	
Services aux entreprises	Services non assujettis* Professions réglementées	NOGA : services non assujettis* et segments des services aux entreprises NOGA : segments des services aux entreprises
Services d'infrastructure	Approvisionnement en électricité Télécommunications Services postaux Transports ferroviaires Transports aériens	
Services financiers	Etablissements de crédit, banques Assurances	NOGA : Intermédiation financière
Service de santé	Service de santé	NOGA : services de santé et action sociale
Formation	Formation	NOGA : éducation et enseignement

* Dans ce rapport, on dénomme « services assujettis » les services fournis par des personnes dont l'exercice de la profession n'est pas soumis à une autorisation délivrée par l'Etat, tels que les services informatiques, les services de conseil, la publicité et les services de nettoyage, par opposition aux professions réglementées.

3 Importance du secteur des services pour l'économie suisse

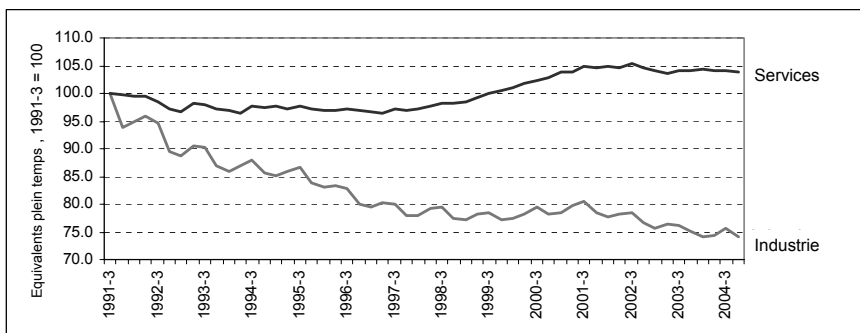
Peu après la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'économiste Jean Fourastié utilisait déjà le terme de « tertiarisation » pour désigner le passage de la société industrielle à la société de services. En Suisse également, la tertiarisation progresse depuis des décennies et l'on n'a pas fini de voir un déplacement des ressources, de l'emploi et de la production vers le secteur tertiaire de l'économie.

3.1 Emploi

Tandis que la *population active occupée* dans les secteurs primaire et secondaire a diminué de 400'000 durant les 30 dernières années pour s'établir à 1,1 million de personnes en 2004, elle a presque doublé dans le secteur des services, passant de 1,6 million de personnes en 1975 à 3 millions en 2004. Cette tendance s'est maintenue durant les années passées.

Alors que, dans le secteur industriel, l'*emploi* a diminué de près de 250'000 équivalents plein temps (EPT) depuis 1992, il a augmenté de 100'000 EPT dans le secteur tertiaire durant le même laps de temps (voir figure 1).

Figure 1 : évolution indexée de l'emploi en équivalents plein temps (EPT) dans le secteur industriel et dans celui des services



Source : OFS (STATEM)

Si l'on examine de plus près l'évolution de la tertiarisation dans chacune des branches économiques, on constate que la tendance s'accroît. Dans presque toutes les branches du secteur industriel, le nombre des actifs occupés calculé en EPT a diminué depuis 1992. Dans le secteur des services, en revanche, on observe deux groupes de branches dans lesquelles un grand nombre d'emplois ont été créés. Entre 1992 et 2004, la croissance de l'emploi observée dans les branches de la santé et de l'action sociale, de la formation et de l'administration publique, a été de l'ordre de 95'000 EPT. Par ailleurs, dans les branches des services aux entreprises, dont

la vocation est plutôt internationale et qui sont assez peu réglementées, on compte aussi un supplément de plus de 88'000 EPT.

En termes absolus, le commerce a été, en 2004, le principal employeur du secteur des services, suivi des services non assujettis, en expansion, des services de santé et d'action sociale, également en progression, et des services financiers.

Tableau 3 : actifs occupés dans les branches des services (équivalents plein temps, 1^{er} trimestre)

Branche	1992	2004	Evolution
1. Commerce, réparation d'articles domestiques	560'065	496'977	-11 %
2. Immobilier, location, informatique, R & D, services aux entreprises	257'434	345'987	+34 %
3. Santé, affaires vétérinaires et action sociale	248'913	310'608	+25 %
4. Etablissements de crédit, banques et assurances	183'228	183'144	0 %
5. Hôtellerie et restauration	199'952	179'869	-10 %
6. Education	140'266	165'379	+18 %
7. Transports	151'006	149'828	-1 %
8. Administration publique, assurances sociales, défense	126'911	135'441	+7 %
9. Télécommunications	70'482	67'021	-5 %
10. Activités culturelles, sportives et récréatives	35'858	37'534	+5 %
11. Services concernant l'environnement	8'544	16'402	+92 %
Autres services	69'691	62'504	-10 %
Total pour le secteur des services	2'052'349	2'150'694	+5 %
Secteur industriel	1'155'253	904'082	-22 %

Source : OFS (STATEM)

3.2 Valeur ajoutée

Le mouvement de tertiarisation se confirme si l'on analyse la statistique de la valeur ajoutée : la part du secteur des services à la valeur ajoutée brute de l'économie suisse est passée de 66 % à 72 % entre 1990 et 2002. En 2002, la branche des services la plus importante en termes de valeur ajoutée, en Suisse, a été celle des services financiers, devant le commerce et les services aux entreprises.

Comme le montraient les chiffres des actifs occupés, deux groupes de branches du secteur tertiaire jouent un rôle toujours plus important dans l'économie suisse depuis 1990. D'une part, les branches des services financiers, des services aux entreprises (notamment des services informatiques) et des télécommunications ont contribué, par leur croissance, au progrès de la tertiarisation ; or ce sont là justement les branches économiques qui, pour des raisons historiques, sont déjà fortement interconnectées au niveau international ou qui, comme c'est le cas des télécommunications, ont été libéralisées ces dernières années et se sont ouvertes aux échanges commerciaux et aux investissements internationaux. D'autre part, l'importance relative du secteur, considéré comme plutôt protégé, de la santé et de l'action sociale, a augmenté, tout comme celle de l'administration publique.

Tableau 4 : part de la valeur ajoutée des branches des services en 2002

Branche	Part en 2002	Evolution depuis 1990
Services financiers	13,8 %	+4,0 %

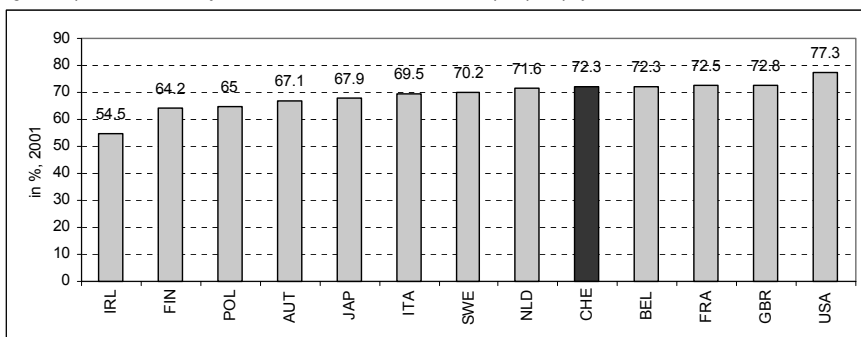
Commerce	13,0 %	-1,5 %
Services aux entreprises	10,7 %	+1,9 %
Administration publique, défense, assurances sociales	10,6 %	+0,9 %
Santé, affaires vétérinaires et action sociale	5,6 %	+1,0 %
Transports	3,3 %	(-0,9 %)*
Communication	2,9 %	(+0,3 %)*
Tourisme et voyages	2,6 %	-0,5 %
Activités culturelles, sportives et récréatives	1,4 %	(+0,1 %)*
Education	0,6 %	-0,1 %
Services concernant l'environnement	0,2 %	(+0,0 %)*
Autres services	7,8 %	(+0,0 %)*
Services, total	72,6 %	+6,0 %
Industrie, total	27,3 %	-4,4 %

*Evolution depuis 1998, les chiffres pour 1990 n'étant pas disponibles

Source : OFS (Comptes nationaux, compte production)

En comparaison internationale, la Suisse est fortement spécialisée dans les services. En 2001, la part du secteur des services représentait 72,3 % de la valeur ajoutée brute. Le seul pays où cette part était nettement plus élevée qu'en Suisse était les Etats-Unis.

Figure 2 : part de la valeur ajoutée du secteur des services dans quelques pays



Source : OCDE

3.3 Commerce international et investissements directs dans le secteur des services

L'interconnexion et la division internationale du travail se sont nettement accrues ces années passées du fait de l'augmentation des échanges commerciaux à l'échelle planétaire. C'est encore plus vrai pour le secteur des services que pour celui des marchandises. Alors que l'importance du commerce international dans l'économie de la Suisse⁶, entre 1960 et 2003, s'est

⁶ On calcule le degré de dépendance à l'égard du commerce extérieur en divisant la somme des importations et exportations de marchandises et de services par le produit intérieur brut (PIB).

accrue de 60 % pour les marchandises, elle a doublé pour les services. Dans ce sens, le commerce des services a connu une évolution plus dynamique que celui des marchandises.

Tandis que les transactions caractérisant le commerce des marchandises supposent qu'un bien passe physiquement les frontières nationales, l'immatérialité du commerce des services implique des modes commerciaux plus abstraits. Dans le cadre des négociations relatives à l'AGCS, l'OMC distingue quatre modes de commerce des services, modes qui sont exposés ci-après.

Dans le genre de prestation selon le *mode 1 (fourniture transfrontières)*, le service est fourni par-delà des frontières nationales. Si l'on prend l'exemple d'un service de conseil, cela signifie qu'une entreprise de services délivre son conseil par téléphone ou par l'internet. Vu l'utilisation croissante des nouvelles technologies, il est prévisible que le mode 1 va gagner en importance. Aujourd'hui déjà, de plus en plus de services relevant de branches comme les activités financières, la communication, le conseil et même l'éducation, sont fournis via l'internet.

Dans le *mode 2 (consommation à l'étranger)* du commerce des services, le demandeur d'un service se rend dans le pays du fournisseur. Cela signifierait alors, par exemple, que le client se rend dans le pays de résidence de l'entreprise de conseil qu'il veut consulter.

Dans le *mode 3 (présence commerciale)*, la grande importance des investissements directs étrangers dans le secteur tertiaire a été prise en compte dans l'AGCS. Etant donné que les services sont souvent produits et consommés au même endroit et au même moment (principe *uno actu*), la chance d'exportation la plus prometteuse qui reste aux entreprises de services est de créer des succursales à l'étranger. Dans l'exemple utilisé, l'entreprise de conseil fonderait donc une filiale et fournirait ses services à l'étranger.

Enfin, le genre de prestation selon le *mode 4 (présence de personnes physiques)* correspond aux transactions impliquant que des personnes physiques se rendent temporairement à l'étranger pour y fournir un service. L'exemple, ici, est celui d'un conseiller indépendant qui se déplace dans un pays étranger pour y conseiller une entreprise.

Le commerce des services selon les *modes 1 et 2* est recensé dans les balances des paiements des différents États, lesquelles sont généralement établies par les banques centrales. On est fondé à supposer que les chiffres relevés aboutissent plutôt à une sous-estimation du commerce des services. Le relevé se fait souvent au moyen d'enquêtes et d'évaluations sur la base d'indicateurs, une enquête directe aux frontières n'étant pas possible, contrairement à ce qui se passe pour les marchandises. Jusqu'ici, le commerce selon le *mode 3* n'a été que partiellement recensé dans les statistiques. Tandis que le volume des investissements directs est généralement recensé par les banques centrales elles-mêmes, il n'existe pour l'instant (du moins pour la Suisse et la majorité des pays industrialisés) aucun relevé fiable concernant la valeur des services fournis par les filiales étrangères. Souvent, les chiffres d'affaires de celles-ci ne sont pas rendus publics par les sociétés mères, raison pour laquelle, dans le présent rapport, il a fallu se limiter à traiter des investissements directs. Comparé au commerce ressortissant aux autres modes, celui des services selon le *mode 4* représente un volume d'importance plutôt mineure.

Les services fournis selon le *mode 4* ne sont, eux aussi, que partiellement recensés dans la statistique à l'heure actuelle.

3.3.1 Importance du commerce des services selon les données concernant la balance des paiements

Encadré 1 : Difficulté pour mesurer le commerce des services

Les propos ci-après concernant le commerce des services sont à interpréter avec réserve. Les méthodes de relevé appliquées pour évaluer l'ampleur du commerce des services n'ont connu qu'un début d'harmonisation. Les relevés eux-mêmes sont entachés d'incertitudes.

Les difficultés de relevé et d'estimation deviennent manifestes si l'on compare les données du commerce bilatéral des services de chaque Etat. Les écarts entre les exportations du pays A vers le pays B, qui devraient théoriquement correspondre aux importations du pays B provenant du pays A, peuvent être considérables.

En Suisse, on ne dispose pas, à l'heure actuelle, de chiffres concernant le commerce des services avec les différents pays. Toutefois, la statistique de la balance des paiements, qui est établie par la Banque nationale suisse, publie des chiffres concernant l'ensemble des importations et des exportations.

D'après les données de l'OMC, les États-Unis sont de loin le plus important exportateur de services dans le monde, suivis par les plus grands des pays membres de l'UE. Tandis que les États-Unis, les pays émergents comme la Chine, l'Inde, la Corée du Sud et Taiwan, mais aussi la Grande-Bretagne, l'Irlande, l'Espagne et le Danemark ont réussi à augmenter leur part au marché mondial des exportations de services ces années passées, la Suisse, la France, l'Allemagne, l'Italie et le Japon ont manifesté une tendance à perdre des parts du marché international des services.

Tableau 5 : les principaux exportateurs de services en 2003.

Pays (entre parenthèses : changement de rang depuis 1983)	Part aux exportations mondiales de services en 2003, en % (entre parenthèses : évolution depuis 1983)
1. (-) États-Unis	16,3 (+1,7)
2. (+1) Grande-Bretagne	8,1 (+0,4)
3. (+1) Allemagne	6,6 (-0,9)
4. (-2) France	5,6 (-3,9)
5. (+3) Espagne	4,3 (+1,1)
6. (-) Italie	4,1 (-0,9)
7. (-2) Japon	4,0 (-1,6)
<i>en outre :</i>	
9. (+19) Chine	2,6 (+1,9)
14. (+28) Irlande	2,0 (+1,7)
16. (-4) Suisse	1,8 (-0,5)

Source : OMC, *Statistiques du commerce international*

Si l'on considère les Quinze de l'UE comme un espace économique, cet espace est de loin le principal acteur du marché des services. Sa part au commerce mondial des services a été de 46,7 %⁷ en 2003. Même si la Suisse ne publie pas de statistiques sur le commerce des services avec les différents Etats ou espaces économiques, on peut admettre que l'UE est de loin le

⁷ Y compris les échanges de services au sein de l'UE

principal partenaire de la Suisse sur ce marché. Réciproquement, la Suisse a été en 2002, derrière les Etats-Unis et bien avant le Japon, le second partenaire des Quinze⁸, avec une part de 11 % au moins à leurs importations de services.

D'après les données des balances de paiements, la Suisse présente un net excédent d'exportations dans le secteur des services (cf. tableau 6). Les principales branches exportatrices en Suisse sont les services financiers et le tourisme.

Tableau 6 : les principales branches exportatrices suisses dans le secteur des services

Branche	Exportations de la Suisse en millions de CHF	Importations de la Suisse en millions de CHF
Tourisme	12'949	10'939
Commissions des banques	12'104	1'064
Transports	5'188	3'649
Assurances privées	4'951	138
Commerce de transit	4'440	0
Postes et télécommunications	1'521	1404
Autres services (dont patentes et licences, services aux entreprises, services culturels, services gouvernementaux)	12'701	9'373
Services, total	53'855	26'567

Source : BNS

Sur le plan international et en Suisse, les services aux entreprises, tels que les services informatiques et juridiques, les services de révision et, probablement, la recherche-développement, ont fortement gagné en importance ces dernières années. Dans ces branches, les statistiques suisses présentent d'assez importantes lacunes. D'après les données d'Eurostat, les Quinze ont exporté en 2003 vers la Suisse des services informatiques pour un montant de 3,7 milliards d'euros et d'autres services aux entreprises pour 12,5 milliards d'euros. Ces chiffres ne sont pas reflétés actuellement dans les statistiques suisses des importations.

Les lacunes de relevé font qu'il n'est pas tout à fait exclu que l'excédent d'exportations de services de la Suisse – représenté dans le tableau 3.2 – soit en réalité moindre. Vu l'importance croissante des branches concernées et l'effet incertain sur le solde des exportations, il serait souhaitable que ces lacunes dans les relevés soient comblées au plus tôt.

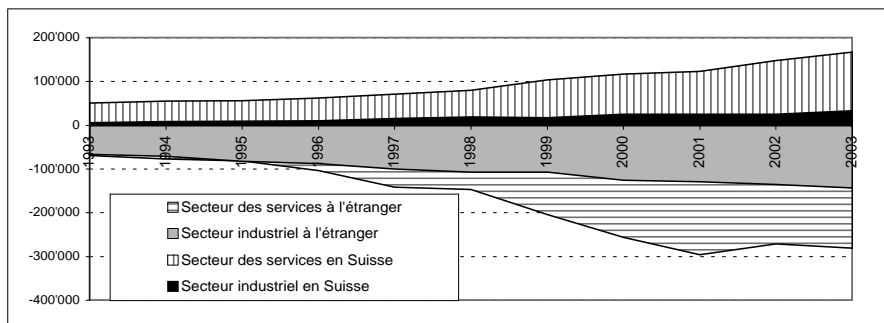
3.3.2 Investissements directs dans le secteur des services (en correspondance approximative avec le mode 3 de l'AGCS)

Etant donné les caractéristiques particulières des services, les investissements directs dans le secteur tertiaire revêtent une grande importance. La figure 3 met en évidence la forte croissance du secteur des services en comparaison avec le secteur industriel. Durant la première moitié des années 90, les investissements directs des entreprises suisses à l'étranger se sont essentiellement limités au secteur industriel. Par contre, ces dernières années, ils se sont net-

⁸ Source : OCDE, Statistiques sur le commerce mondial des services

tement déplacés vers le secteur tertiaire, si bien qu'aujourd'hui le stock de capital des entreprises suisses à l'étranger est aussi important dans le secteur tertiaire que dans le secteur industriel. Les branches motrices à l'origine des flux croissants de capitaux vers l'étranger ont été, dans ce contexte, les banques et les assurances. Au contraire de ce qui se passe pour les investissements de la Suisse à l'étranger, c'est le secteur des services qui a depuis toujours prédominé dans les investissements directs en Suisse.

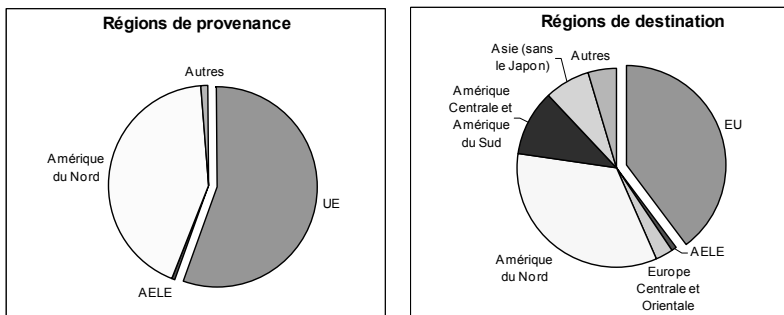
Figure 3 : stock de capital des investissements directs en Suisse et de la Suisse, en millions CHF



Source : BNS

Si l'on considère les flux de capitaux, on constate que, sauf pour l'année 2003, les flux d'investissements sortant de la Suisse ont toujours dépassé nettement les flux entrants. La grande majorité des investissements à l'étranger effectués par des entreprises suisses durant les dix dernières années l'ont été dans les branches des banques et des assurances (au total 33 % des investissements directs à l'étranger entre 1993 et 2003). De 1993 à 2003, 56 % des investissements directs étrangers en Suisse sont provenus des Quinze, les principaux pays investisseurs par ordre d'importance étant les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France. Avec une part de l'ordre de 38 %, les Etats-Unis, durant la même décennie, ont occupé le deuxième rang des pays dont provenaient les investissements directs étrangers en Suisse. De 1993 à 2003 toujours, la majeure partie des investissements directs suisses ont également été effectués dans les Quinze (40 %), les principaux partenaires par ordre d'importance étant ici la Grande-Bretagne, l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas. Les Etats-Unis ont attiré 32 % de la totalité des investissements directs suisses.

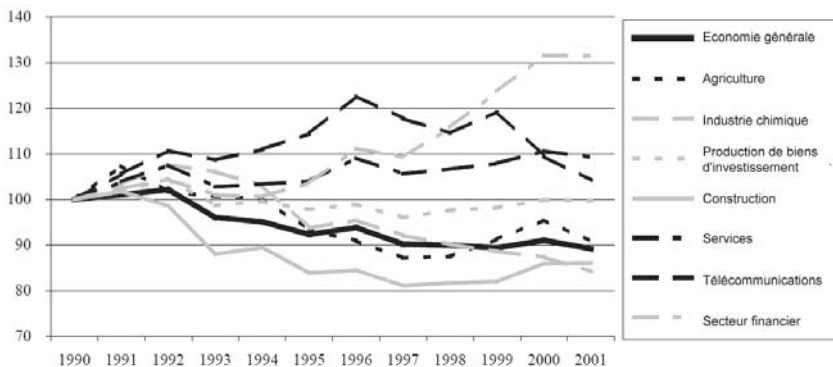
Figure 4 : régions de destination des investissements directs des entreprises suisses à l'étranger et régions de provenance des investissements directs étrangers en Suisse, 1993 - 2003



Source : BNS

3.4 Evolution du niveau des prix dans le secteur des services

Figure 5 : parités de pouvoir d'achat de quelques branches suisses en comparaison avec l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, indexées



Source: Eichler et al. 2003

Sur mandat du seco, l'institut BAK Basel a produit en 2003 une étude empirique portant sur les écarts de prix entre la Suisse et quelques pays de référence⁹ importants. D'après son analyse, le niveau relatif des prix de production en Suisse est de 25 % plus élevé que dans les pays de

⁹ Eichler, Martin, Michael Grass, Christoph Koellreuter et Thomas Kübler (2003) : Preisunterschiede zwischen der Suisse und der EU. Eine empirische Untersuchung zum Ausmass, zu Erklärungsansätzen und zu volkswirtschaftlichen Konsequenzen. Bern: Strukturberichterstattung Nr. 21 des seco.

référence, à savoir l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis¹⁰. Si l'on en croit cette étude, les prix en Suisse et dans les pays comparés se sont rapprochés entre 1990 et 2001 au niveau de l'ensemble de l'économie. La position relative de la Suisse s'est améliorée, notamment en matière d'agriculture et pour une part importante du secteur industriel. Pour ce qui est du secteur tertiaire, on observe toutefois une évolution plutôt inverse : le niveau des prix en Suisse est non seulement moins favorable que dans d'autres secteurs, mais encore la position relative de la Suisse s'est plutôt détériorée au cours des années 90 (voir figure 5).

Cette détérioration ne tient que pour une faible part au coût du travail en Suisse, alors que quelque 20 % seulement de la variation des prix ont pu lui être imputés. D'après les auteurs de l'étude, on peut envisager deux autres types d'explications pour justifier que la Suisse ait perdu sa position :

- a) *L'efficacité de la production* pourrait s'être détériorée en Suisse par rapport à celle de ses concurrents des pays de référence. L'étude désigne les réglementations étatiques comme un facteur qui détermine dans une large mesure le niveau d'efficacité de la production. Si les pays concurrents font de plus grands progrès que la Suisse vers des réglementations sobres et stimulantes, leurs entreprises peuvent obtenir au niveau de la production un avantage de coût par rapport aux producteurs suisses.
- b) La seconde raison qui, selon les auteurs de l'étude, pourrait expliquer le haut niveau des prix à la production est *le comportement des acteurs* sur les différents marchés. La petitesse du marché intérieur suisse fait que les prestataires de l'offre peuvent, de par leur puissance de marché, imposer des prix plus élevés. La possibilité d'imposer des prix excessifs découle des obstacles à l'accès au marché, des entraves imposées aux prestataires de services étrangers et des réglementations édictées aux divers échelons de l'Etat fédéral, et qui sont donc essentiellement d'origine étatique.

Une étude effectuée par Infras sur mandat du seco¹¹ apporte de l'eau au moulin de ces deux explications du niveau élevé des prix en Suisse. Du point de vue de la politique économique, ses auteurs tirent deux conclusions : la première est que le marché suisse devrait être davantage relié au marché européen ; la seconde, que la concurrence entre acteurs économiques devrait être plus poussée, en Suisse même. Une libéralisation du secteur tertiaire tiendrait compte de ces conclusions.

¹⁰ La comparaison des prix de production est idéale car elle permet d'éviter dans une large mesure les distorsions dues aux impôts, aux marges commerciales et aux frais de transport. Pour chaque branche, il n'a été tenu compte que de la part à la valeur ajoutée de la branche examinée afin d'exclure les effets liés aux services intermédiaires, qui sont assez chers.

¹¹ Iten, Rolf, Martin Peter, Anna Vettori et Sarah Menegale (2003) : Hohe Preise in der Schweiz: Ursachen und Wirkung. Bern: Strukturberichterstattung Nr. 19 des seco.

3.5 Résumé et conclusions

Les analyses statistiques présentées dans ce chapitre ont montré l'importance cruciale du secteur des services pour l'économie suisse en termes d'emploi, de valeur ajoutée, de commerce et d'investissements. Le mouvement de tertiarisation n'est pas près de s'achever.

En ce qui concerne les branches, on relève, selon tous les indicateurs, une importance croissante des services aux entreprises, caractérisée par des branches économiques en rapide expansion et assez peu réglementées. Les services financiers et les télécommunications, eux aussi bien ouverts au commerce, ont également gagné en importance tant au niveau international que national. La valeur ajoutée et l'emploi dans les branches des services soumises à une assez forte influence de l'Etat (administration publique, santé, action sociale, formation) ont connu eux aussi une croissance plus forte que dans d'autres pays comparables.

Au terme des analyses statistiques effectuées, on peut conclure que le secteur tertiaire devrait être davantage au centre de la politique économique (extérieure et intérieure) de la Suisse. Sans vouloir contester l'importance de l'ouverture dans les secteurs agricole et industriel par l'abolition des barrières douanières et des obstacles techniques au commerce, force est de constater que l'on devrait davantage tenir compte à l'avenir, dans la politique économique extérieure et intérieure, du poids croissant du secteur des services afin d'assurer emploi et croissance dans le principal secteur de l'économie.

Le Conseil fédéral a défendu cette position à maintes reprises dans la partie « Orientation stratégique de la politique économique extérieure de la Suisse » du rapport sur la politique économique extérieure 2004. Il relève d'abord la fonction primordiale de l'AGCS pour la poursuite de l'ouverture internationale des marchés dans le secteur tertiaire, mais signale une lacune, à savoir l'absence, dans le secteur des services, d'une base contractuelle bilatérale entre la Suisse et l'UE allant plus loin que l'AGCS¹².

La mise en valeur des statistiques du commerce dans le présent chapitre montre l'importance capitale de l'UE en tant que partenaire commercial de la Suisse dans le secteur des services. En même temps, des études sur le niveau des prix indiquent que, si le niveau des prix en Suisse s'est effectivement rapproché dans plusieurs branches de celui atteint à l'étranger, il reste élevé dans le secteur tertiaire en comparaison avec l'UE.

Non seulement une libéralisation du marché des services ouvrirait à la Suisse de nouvelles possibilités d'exporter et la rendrait plus intéressante pour les investissements directs, mais elle augmenterait aussi la pression concurrentielle à l'intérieur du pays et aurait ainsi une influence bénéfique au niveau des prix et en matière d'innovation.

¹² Cf. également l'acte final de l'Accord sur la libre circulation des personnes; déclaration commune concernant une libéralisation générale de la prestation de services (RS 0.142.112.681)

4 Définition de la notion de libéralisation

La notion de libéralisation n'est pas clairement délimitée dans la littérature et les médias. Pour la définir, on a souvent recours aux notions de déréglementation (suppression des prescriptions et des interventions de l'Etat) et de privatisation. Il est aussi question de l'instauration de conditions de marché ou de mesures visant à permettre à des concurrents d'accéder au marché, ce qui peut impliquer, en contradiction avec la notion même de déréglementation, la nécessité de nouvelles réglementations (re-réglementation).

Dans le présent rapport, on entend, par libéralisation, le fait de se rapprocher d'un cadre réglementaire ayant pour effet une intensification de la concurrence et procurant les avantages qui en découlent : efficacité économique et innovation. Une politique de déréglementation unidimensionnelle ne saurait correspondre à la notion de libéralisation ainsi définie. Dans certaines branches, la déréglementation peut constituer l'option économiquement la plus prometteuse dans un processus de libéralisation ; dans d'autres, au contraire, de nouvelles réglementations (ou une re-réglementation) peuvent être nécessaires afin d'assurer le fonctionnement de la concurrence.

Une telle définition de la notion de libéralisation exige, pour chaque branche traitée, de sonder la notion spécifique de libéralisation et du potentiel réel de libéralisation. C'est pourquoi dans la 2^e partie de ce rapport, chacun des six sous-chapitres traitant de branches spécifiques comportera, en son début, des commentaires à cet égard.

Dans le présent rapport, « best practice » désigne la stratégie de régulation nationale qui, dans chaque branche, a permis la plus grande libéralisation (d'après la définition précédente du terme).

2^e partie :
Evaluation qualitative du degré
de libéralisation de certaines
branches des services en Suisse
et dans l'UE

1 Remarques préliminaires

1.1 Méthode

La deuxième partie du rapport est structurée en six sous-chapitres : commerce, services aux entreprises, services d'infrastructure, services de santé et formation. Chaque chapitre concerne un pan de l'économie d'importance comparable. Parallèlement, des branches sont groupées qui relèvent d'une même approche analytique (p. ex. les prestations d'assurances et les services bancaires sont associés aux services financiers).

Pour des raisons pratiques, il n'est pas toujours possible de délimiter les branches de façon strictement statique. Ainsi, dans le domaine de la santé publique, il est nécessaire de tenir compte de la réglementation des assurances-maladie privées qui, sur le plan purement statistique, font partie intégrante des services financiers et sont aussi concernés par leur réglementation.

1.2 Instantané

La comparaison du degré de libéralisation entre la Suisse et les Etats de l'UE effectuée dans le présent rapport est un « instantané ». Les analyses se fondent donc sur les informations *ad hoc* disponibles au moment de la rédaction du rapport et ne tiennent compte des évolutions prévues ou visées que de façon ponctuelle et explicite.

Il s'agit d'une approche délibérée, choisie parce que les degrés de libéralisation actuels sont effectivement observables, alors que les modalités et la date de mise en œuvre des projets de réforme comportent toujours des incertitudes. Ces données sont en outre difficile à collecter dans le cadre d'une comparaison internationale.

La Suisse, comme de nombreux Etats de l'UE, prévoit certaines mesures de libéralisation du secteur des services. Le tableau dressé par le rapport du degré de libéralisation en Suisse et dans l'UE va connaître de constants changements. Il serait donc judicieux de prendre un nouvel instantané d'ici quelques années.

2 Services de distribution

Le présent chapitre distingue, dans le cadre d'une comparaison du degré de libéralisation des services de distribution¹³, la réglementation de l'activité commerciale au sens strict – qui a une incidence directe sur le commerce – et les mesures qui ne visent pas à réguler le commerce à proprement parler mais qui influent sur la fourniture des services de distribution.

Les prescriptions sur les heures d'ouverture des commerces, les restrictions de la publicité, les obstacles à la création d'une entreprise commerciale, les autorisations étatiques et les monopoles de distribution de certains produits relèvent de la première catégorie. Celle-ci régit de façon ciblée la fourniture même des services par des entreprises commerciales.

Au nombre des facteurs extérieurs influant les prestataires de services de distribution, citons notamment les droits de douane, les obstacles techniques au commerce et les prescriptions en matière de déclaration des produits ou de construction. Leur impact juridique est beaucoup plus large et ne vise pas directement les services de distribution. Ils participent plutôt d'une réflexion politique, par exemple sur la protection de l'agriculture indigène.

2.1 Besoin de régulation

Les marchés d'activité des prestataires de services de distribution sont traditionnellement compétitifs. Il y a encore quelques décennies, la branche se caractérisait sur le plan international par de faibles obstacles à l'entrée sur le marché, des entrées sur le marché/sorties du marché fréquentes et un grand nombre de petites entreprises. Ces dernières années, tous les pays industriels ont enregistré une tendance à la concentration d'entreprises, à la verticalisation des entreprises commerciales, à l'internationalisation et à une augmentation des économies d'échelle et de gamme (Boylaud/Nicoletti 2001).

Globalement, la densité de la réglementation – au sens strict du terme – est plus faible pour les services de distribution que pour les autres branches des services. Cela tient notamment au fait que les risques de défaillance du marché sont, du point de vue économique, comparativement faibles.

La régulation des services de distribution est au premier chef justifiée par des arguments classiques non économiques, tels que la protection contre les atteintes à l'ordre et à la tranquillité publique (p. ex. lois sur la fermeture des magasins), la sécurité fiscale (p. ex. réglementations liées à la TVA) ou l'usage du domaine public (p. ex. place du marché).

Il existe, au second chef, un besoin de régulation au sens économique. Il résulte de considérations touchant à la protection des consommateurs, de la santé et de l'environnement et pouvant

¹³ Le terme « services de distribution » s'applique dans ce chapitre au commerce de gros, au commerce de détail et au courtage sur marchandises. Les services de réseau, tels que l'approvisionnement en électricité, qui sont parfois eux aussi appelés services de distribution, font l'objet du chapitre « services d'infrastructure ».

être justifiées par des asymétries de l'information ou des externalités. Au chapitre de la protection des consommateurs, on peut citer par exemple le système de traçabilité, qui réduit les asymétries de l'information entre le producteur et le consommateur. Relèvent de la protection de la santé notamment les restrictions frappant la distribution de certains produits par certains canaux et leur délivrance par du personnel formé spécialement (médicaments p. ex.). Au nombre des réglementations découlant de considérations écologiques et pouvant être justifiées par des coûts externes, il convient de citer la réglementation des grands projets (systèmes de pondération des trajets p. ex.).

2.2 Potentiel de libéralisation au niveau national et international

2.2.1 Potentiel de libéralisation au niveau national

Du fait du faible risque de défaillance du marché, le marché des services de distribution pourrait, du point de vue économique, être largement libéralisé sur le plan national. Les différences de réglementation observées entre les différents Etats résultent principalement de différences d'interprétation des arguments traditionnels cités au chapitre précédent, des asymétries de l'information et des coûts externes, mais découlent aussi de la diversité des influences politiques.

Etant donné le degré de concentration que connaît la branche, il convient d'examiner si la régulation et les facteurs extérieurs influant sur les prestataires de services de distribution ne génèrent pas d'inutiles obstacles exogènes à l'entrée sur le marché. Ces derniers pourraient freiner le changement structurel. Ils pourraient engendrer d'une part des coûts supplémentaires pour les entreprises commerciales et d'autre part des augmentations de marge envers la clientèle.

Les objectifs de la régulation motivés par des arguments traditionnels, des asymétries de l'information et des externalités ne doivent pas pour autant être remis en question. Il convient plutôt, en matière de libéralisation des marchés des prestataires commerciaux et du fait de l'importance majeure que revêtent les obstacles à l'accès au marché, d'examiner si l'on ne pourrait pas atteindre les mêmes objectifs par une régulation qui freinerait voire éviterait l'augmentation de ces obstacles.

Par ailleurs, les politiques horizontales jouent un rôle déterminant dans le succès d'une libéralisation des services de distribution au niveau national. Vu les obstacles existants à l'accès au marché et la concentration d'entreprises dans certains secteurs, le droit en matière de concurrence revêt une grande importance. Par ailleurs, la protection des consommateurs est un élément essentiel pour le commerce de détail.

2.2.2 Potentiel de libéralisation au niveau international

Comparativement à la plupart des autres branches des services, il est difficile, dans le domaine des services de distribution, de trouver des arguments économiques s'opposant à une vaste

libéralisation transfrontière. En général, les entreprises commerciales originaires de l'étranger ou actives sur le plan international ne sont astreintes qu'à un petit nombre de réglementations (au sens strict) supplémentaires par rapport à celles qui s'appliquent aussi aux offreurs indigènes.

Dans le cadre de la comparaison du degré de libéralisation, il convient toutefois de tenir compte du fait que les facteurs extérieurs (droits de douane ou obstacles techniques au commerce notamment) touchent davantage les offreurs étrangers qu'indigènes. En effet, ils les empêchent par exemple d'utiliser leurs structures internationales de distribution et les obligent à en créer d'autres sur le marché cible.

Dans le domaine des politiques horizontales et dans le contexte d'une ouverture des frontières, on ne saurait omettre la question de la TVA. Son taux et son mode de perception ne sont pas coordonnés sur le plan européen et elle a une incidence sur le comportement des consommateurs et des offreurs, indépendamment du degré de libéralisation.

2.3 Degré de libéralisation des services de distribution en Suisse et dans l'UE (au niveau national)

Afin de déterminer les effets quantitatifs d'une libéralisation des services en Suisse, le seco a commandé une étude à l'Institut de recherche danois Copenhagen Economics. Celui-ci a adressé un questionnaire à la branche des services de distribution. L'analyse a porté sur le degré de libéralisation du commerce de gros et de détail en Suisse et dans les Etats membres de l'UE (Copenhagen Economics 2005a).

Le questionnaire utilisé se base sur une étude antérieure du même institut, commandée par la Commission européenne, qui porte sur les obstacles au sein du marché unique des 25 Etats de l'UE (Copenhagen Economics 2005b). Il a été complété pour la Suisse par le seco. Il comporte plus de 200 questions et concerne toute la chaîne de création de valeur des prestataires de services de distribution. Les questions ont été classées par catégories : début de l'activité, utilisation des intrants, publicité, distribution, vente, service après-vente et autres obstacles. La structure du présent chapitre suit celle du questionnaire.

Sur la base de ce dernier, les auteurs ont mis au point un indice. Plus il est élevé, plus le pays concerné dresse d'obstacles réglementaires dans la branche des services de distribution. Dans la pondération des différents éléments entrant dans le calcul des indices, la réglementation au sens strict du terme a eu une place prépondérante. Cela signifie que, bien que l'on ait tenu compte des autres facteurs tels que les droits de douane, les obstacles au commerce ou les prescriptions en matière d'environnement, ils n'ont eu qu'un faible impact sur l'indice¹⁴ constitué.

¹⁴ Pour plus d'informations sur la pondération retenue, se référer à la section 2.3.7.

Encadré 2.1 : commerce de détail, commerce de gros et courtage sur marchandises

Le présent chapitre traite du commerce de détail et du commerce de gros. Par commerce de détail, on entend l'activité des commerçants qui vendent essentiellement leurs produits aux consommateurs finaux. En revanche, le terme de commerce de gros désigne l'activité des commerçants qui revendent l'essentiel de leurs produits à d'autres entreprises (p. ex. des détaillants).

L'analyse ne s'intéresse pas explicitement aux commerçants pratiquant le courtage sur marchandises. Il s'agit d'entreprises qui achètent des produits à l'étranger et les y revendent sans que ceux-ci franchissent la frontière du pays où l'entreprise a son siège. Une question fait débat : du point de vue statistique, les entreprises pratiquant le courtage sur marchandises fournissent-elles une prestation ou bien ladite activité doit-elle être rangée dans la catégorie de l'import-export ? La plupart des entreprises concernées sont actives dans le domaine du commerce de matières premières et font surtout de l'arbitrage et des opérations à terme.

La Suisse est un site d'implantation attrayant pour les entreprises de courtage sur marchandises, de par notamment les conditions fiscales intéressantes qu'offrent un bon nombre de cantons et le faible nombre de contraintes imposées par le droit des sociétés. Les obstacles que représentent les droits de douane ou les normes spécifiques à la Suisse n'interfèrent pas dans la décision d'implantation de ces sociétés car leurs marchandises ne franchissent presque jamais la frontière suisse.

2.3.1 Début de l'activité

Les monopoles éventuels ou les restrictions du nombre de prestataires sont un obstacle important au commerce des services. Si, en Suisse, il n'existe plus guère de monopoles pour le commerce de certains produits, il en allait différemment dans plusieurs Etats de l'UE à la date de la comparaison.

Malgré certaines privatisations, on constate *de facto* en Italie, en Espagne et en France une persistance monopolistique dans le domaine du commerce des produits du tabac. Il convient également de citer le monopole d'Etat des produits pharmaceutiques en Suède, les restrictions ou monopoles sectoriels dans le commerce de détail et – en partie – de gros des produits pharmaceutiques dans plusieurs Etats, et les monopoles en Suède et en Finlande concernant le commerce des boissons alcoolisées. Certains Etats maintiennent des exigences spécifiques pour l'obtention d'une autorisation (p. ex. inscription obligatoire dans les registres) ou, comme cela se pratique notamment en Belgique et en France, assujettissent l'exercice d'une activité à des conditions de formation ou à l'obtention de certains diplômes.

Certains Etats renforcent les obstacles à l'accès au marché pour les *détaillants* par une régulation accrue. C'est ainsi qu'en France, depuis le milieu des années 90, toute nouvelle filiale d'une certaine dimension doit recevoir l'agrément de comités, au sein desquels les entreprises établies ont une grande influence. Selon l'OCDE, cette prescription, qui avait pour but de protéger les petits commerces de la concurrence des hypermarchés, a eu pour conséquence de permettre aux grandes chaînes établies de dégager des marges plus élevées et de rendre beaucoup plus difficile l'accès au marché (OCDE 2005). En Belgique, au Danemark, en Italie et au Portugal, les autorisations d'ouverture de filiales d'une certaine dimension sont assujetties à des clauses du besoin. Certains Etats exigent par ailleurs un capital minimum, formulent des restrictions concernant la forme juridique à adopter et restreignent la vente conjointe de denrées alimentaires et d'autres produits dans un même magasin.

En comparant les exigences régissant au sens strict le lancement d'une activité de commerce de gros et de détail, il apparaît que, en Suisse, les obstacles sont moins nombreux que dans la moyenne des Etats de l'UE. Si l'on considère la régulation des services de distribution au sens strict, on voit que le démarrage d'une activité n'y est pas soumise à des exigences spécifiques.

Des facteurs extérieurs de faible pondération ont été pris en compte pour la Suisse : les procédures parfois longues et compliquées d'autorisation de construire et de recours qui, si elles peuvent constituer un important obstacle à l'entrée sur le marché, ne visent pas directement les prestataires de services de distribution. Leur importance sera précisée plus loin dans ce chapitre.

2.3.2 Utilisation des intrants

Si l'on analyse les obstacles dans la catégorie « utilisation des intrants », on constate une situation inverse concernant les différences entre la Suisse et l'UE. Des facteurs spécifiques entrent en ligne de compte pour la Suisse, car elle n'est pas intégrée au marché unique européen.

Avant toute chose, il peut paraître déconcertant de compter ces facteurs au nombre des obstacles au niveau national. Cette approche tient du postulat que ces facteurs n'influent pas seulement sur les prestataires de services de distribution étrangers mais aussi sur les prestataires suisses, qui constatent que les importations qu'ils effectuent pour leurs affaires au niveau national deviennent elles aussi plus difficiles.

Parmi les obstacles spécifiques qui restreignent le commerce en Suisse, il faut citer en particulier les obstacles techniques au commerce tels que les prescriptions en matière de déclaration des produits non eurocompatibles et le niveau élevé de la protection de l'agriculture au moyen des droits de douane. Ils se traduisent, pour les prestataires, par un renchérissement de l'importation de certains produits fabriqués dans l'UE et par une limitation de leurs possibilités d'achat (cf. le tourisme de consommation entre la Suisse et des Etats de l'UE).

En revanche, depuis l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, il n'existe plus aucun obstacle supplémentaire à l'engagement de personnel originaire de l'espace économique européen¹⁵.

2.3.3 Publicité et distribution

Les différences entre les Etats de l'UE et la Suisse en matière de publicité et de distribution sont relativement faibles et, globalement, négligeables. D'une façon générale, tous les Etats européens se situent quasiment au même niveau dans ces catégories.

¹⁵ Nonobstant les mesures d'accompagnement dans le cadre de la mise en œuvre de la libre circulation des personnes en Suisse

2.3.4 Vente

En ce qui concerne la vente des produits à proprement parler, le marché suisse s'avère davantage libéralisé que la moyenne de l'UE.

Le contrôle étatique des prix est bien plus répandu dans l'UE qu'en Suisse. Il touche notamment les produits pharmaceutiques (en partie aussi les médicaments OTC en vente libre), l'essence (Belgique, Espagne, Portugal), les alcools, le tabac et, en Belgique, certaines denrées alimentaires. Par ailleurs, certains pays de l'UE ont édicté des prescriptions plus sévères que la Suisse concernant l'assujettissement à autorisation, la limitation générale des soldes ou la vente à perte (France p. ex.).

2.3.5 Autres obstacles

Les autres obstacles, ayant fait l'objet d'une pondération plutôt faible, ont été jugés, concernant les services de distribution, plus élevés en Suisse que dans les Etats de l'UE. Cela tient surtout au fait que la Suisse ne fait pas formellement partie du marché unique européen.

On a dès lors considéré que les entreprises commerciales suisses rencontrent de ce fait des obstacles supplémentaires dans le cadre de leurs achats dans l'UE, par exemple lorsqu'en cas de différends juridiques devant les tribunaux elles ne sont pas toujours aussi bien protégées dans certains Etats que des entreprises de l'EEE.

2.3.6 Vue d'ensemble des obstacles selon les catégories et indices agrégés

Le tableau 2.1 présente un résumé des différences constatées dans le secteur des services de distribution eu égard aux obstacles de nature réglementaire. Si le début de l'activité et la vente sont réglementés de façon plus libérale en Suisse, il en va différemment de l'utilisation des intrants et des autres obstacles.

Tableau 2.1 : aperçu de l'ampleur relative des obstacles réglementaires, comparaison entre la Suisse et l'Europe des Quinze.

Début de l'activité	Utilisation des intrants	Publicité	Distribution	Vente	Service après-vente / autres obstacles

Blanc : Obstacles moins importants en Suisse que dans l'Europe des Quinze

Gris : Obstacles aussi importants en Suisse que dans l'Europe des Quinze

Noir : Obstacles plus importants en Suisse que dans l'Europe des Quinze

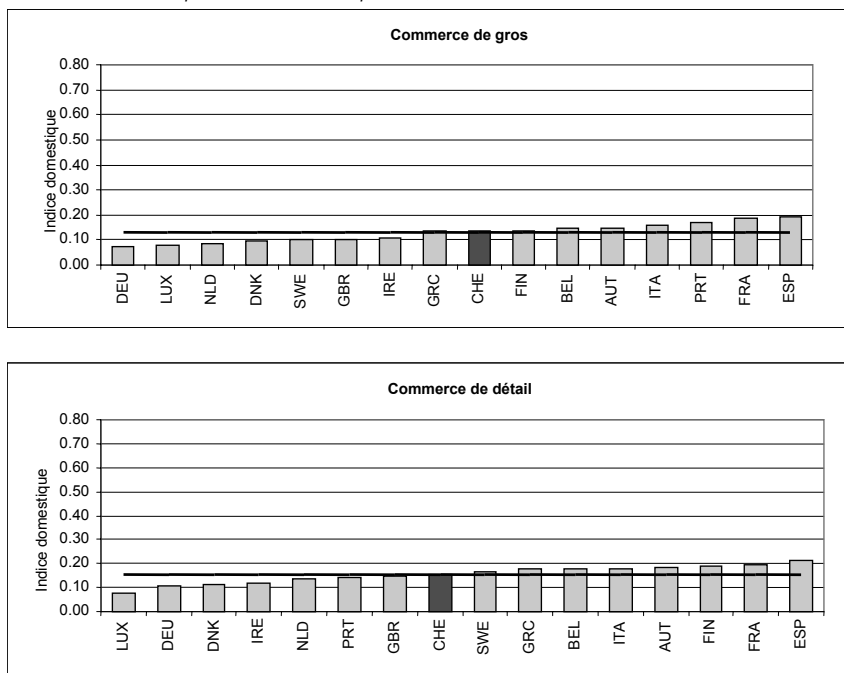
Source : Copenhagen Economics (2005a)

Selon les indices agrégés de l'institut Copenhagen Economics, la Suisse se situe globalement dans la moyenne des Etats de l'Europe des Quinze pour ce qui est du degré de libéralisation du commerce de gros et de détail (voir fig. 2.1). Il faut toutefois noter que, pour les services de distribution, les différences entre les Etats les plus libéraux et les Etats pratiquant la régulation la

plus contraignante sont relativement modestes par rapport aux autres branches des services. Les deux valeurs extrêmes pour les services de distribution (les indices de l'Allemagne d'une part, du Luxembourg et de l'Espagne d'autre part) ne sont pas autant éloignées l'une de l'autre que les valeurs extrêmes des services d'infrastructure.

Si l'on examinait uniquement la réglementation des services de distribution au sens strict, c'est-à-dire si l'on excluait les facteurs spécifiques résultant de la non-participation au marché unique et des obstacles à la mise en place de grands centres, la Suisse apparaîtrait globalement comme l'un des Etats d'Europe les plus libéraux en matière de services de distribution.

Figure 2.1 : Indices des obstacles réglementaires concernant les entreprises nationales dans le domaine des services de distribution pour la Suisse et l'Europe des Quinze.



Source : Copenhagen Economics (2005a)

2.3.7 Pondération des obstacles réglementaires aux échanges de services de distribution au sens large

En comparant les résultats de l'enquête de l'institut Copenhagen Economics avec ceux d'autres études, on voit que la pondération des facteurs extérieurs – c'est-à-dire des droits de douane,

entraves au commerce, etc. – revêt une importance prépondérante dans l'évaluation du degré de libéralisation de la Suisse et des autres Etats. Cela tient au fait que la Suisse occupe une place à part en Europe, du fait de sa non-appartenance à l'UE, et qu'il est dès lors ardu de pondérer correctement les obstacles supplémentaires en découlant. On a tenu compte en particulier de l'objectif du présent rapport, à savoir la libéralisation des marchés des services.

Prenons un exemple. Si personne ne conteste que les droits de douane frappant les produits agricoles renchérissent les denrées alimentaires vendues dans le commerce en Suisse, leur incidence directe ou indirecte sur le renchérissement des *services* proposés par les entreprises commerciales – à distinguer du *renchérissement des produits* – n'est pas clairement établie. Le présent rapport examinant avant tout la libéralisation des *services*, les facteurs extérieurs ont fait l'objet d'une pondération relativement basse. On a en effet estimé que, si les droits de douane et les entraves techniques au commerce constituent des obstacles à l'entrée sur le marché et renchérissent aussi les *services* de distribution, une libéralisation des *services* ne modifierait en rien le renchérissement des *produits* négociés dû au cloisonnement (v. aussi l'encadré 2.2 sur l'importance des entraves techniques au commerce).

La même question concernant la pondération se pose pour des facteurs extérieurs ayant souvent fait l'objet de discussions en Suisse, tels que les prescriptions en matière de construction, le droit de recours ou les plans d'aménagement. Il ne s'agit pas ici de réglementation au sens strict des services de distribution. Il convient parallèlement de signaler que d'autres Etats connaissent souvent des obstacles à l'entrée sur le marché similaires pour le commerce de détail. Il importe de citer les tests de besoin économiques, déjà abordés, ou les réglementations concernant la création de nouveaux centres commerciaux en France qui, par leur conception, favorisent les commerçants déjà établis (Bertrand / Kramarz 2002).

Si les obstacles à l'accès au marché suisse sont élevés, c'est aussi en raison d'obstacles exogènes ne relevant pas de la régulation. Ainsi, dans les agglomérations, les terrains constructibles disponibles se font rares. Dans le même esprit, les politiques horizontales – dont nous parlerons plus tard – pourraient jouer un rôle majeur.

Selon une étude de l'OCDE, la Suisse serait, après la Tchéquie, le pays ayant le moins d'obstacles de nature réglementaire dans le commerce de détail de toute l'OCDE (Boylaud / Nicoletti 2001). Les auteurs ont conféré aux facteurs extérieurs ayant une incidence sur le commerce une pondération plus faible que l'institut Copenhagen Economics. Ils sont toutefois parvenus à un résultat semblable à celui-ci concernant la réglementation des services de distribution au sens strict.

Encadré 2.2 : Importance des obstacles techniques au commerce entre la Suisse et l'UE

Les prescriptions techniques différentes applicables aux produits et la non-reconnaissance des certificats de conformité correspondants constituent un des principaux obstacles au commerce. Dans de nombreux domaines, à l'intérieur du marché unique européen, les prescriptions ont été harmonisées. Pour éviter que des fabricants suisses ne soient obligés de fabriquer des versions différentes de leurs produits selon qu'ils sont destinés au marché suisse ou communautaire, le Conseil fédéral a pris la décision unilatérale, après le rejet de l'EEE, d'adapter les prescriptions techniques suisses aux prescriptions en vigueur dans l'UE. Depuis lors, les prescriptions suisses sont édictées sur la

base de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC)¹⁶, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1996, de telle sorte qu'elles soient semblables à celles du premier partenaire commercial de la Suisse, l'Union européenne, hormis, par exemple, si des exceptions sont nécessaires afin de protéger la santé ou l'environnement.

L'accord relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évolution de la conformité¹⁷ joue un rôle important. Il établit, pour toutes les catégories de produits qu'il énumère, que les essais, les certificats de conformité, les inspections etc. sont reconnus de part et d'autre. Pour l'organisation faïtière economiesuisse, cet accord arrive en deuxième position après celui sur la libre circulation des personnes en termes d'impact économique.

Au titre des services de distribution directement touchés par l'accord en Suisse, il convient de citer tout particulièrement le commerce automobile. L'entrée en vigueur de l'accord a considérablement facilité les importations et les exportations de véhicules à moteur entre l'UE et la Suisse. Parallèlement, les prix des véhicules en Suisse, autrefois élevés, se sont rapidement rapprochés de ceux pratiqués au niveau européen. Aujourd'hui, si ces prix venaient à être plus élevés en Suisse, de nombreux consommateurs iraient acheter leur voiture chez des concessionnaires proches de la frontière, ce qui n'allait pas sans difficultés auparavant du fait des différences de normes et de contrôles en Suisse.

Cet accord entre la Suisse et l'UE va moins loin que le principe « Cassis de Dijon » appliqué dans l'UE, car seuls des domaines qui sont harmonisés au sein de l'UE peuvent y être inclus. Le principe « Cassis de Dijon », applicable au sein de l'UE à tous les produits non harmonisés et prévoyant la reconnaissance mutuelle des prescriptions juridiques, reste réservé aux Etats membres de l'UE et de l'EEE. En août 2005, le Conseil fédéral a demandé à l'administration fédérale de préparer la révision de la LETC en vue de l'application unilatérale du principe « Cassis de Dijon ». Cette décision devrait – sous réserve d'approbation par le Parlement – réduire les obstacles techniques affectant le commerce de gros et de détail.

2.4 Degré de libéralisation des services de distribution en Suisse et dans l'UE (au niveau international)

2.4.1 Accès mutuel au marché sous la forme de la présence commerciale

Selon les listes d'engagements de la Suisse dans le cadre de l'AGCS, les entreprises étrangères du commerce de gros ou de détail ne se heurtent pas à des restrictions supplémentaires par rapport aux obstacles au niveau national, à l'exception des restrictions applicables à tous les secteurs¹⁸ et des restrictions indigènes, non discriminatoires, déjà évoquées. Il en va de même, à quelques exceptions près, pour les Etats membres de l'UE.

L'accès mutuel au marché sous la forme de la présence commerciale est limité, aussi bien en Suisse que dans les Etats membres de l'UE, non pas tant du fait d'une réglementation discriminatoire, que des facteurs nationaux déjà évoqués. Si, dans le domaine du commerce de détail, les tests de besoin économique prévus dans plusieurs Etats peuvent constituer un sérieux obstacle à l'accès au marché, le nombre de concurrents présents sur un segment de marché peut

¹⁶ RS 946.51

¹⁷ RS 0.946.526.81

¹⁸ Au nombre desquelles notamment les mesures de contrôle de l'immigration

avoir une incidence sur les possibilités de fixation des prix et dès lors aussi sur les marges des offreurs.

Si la mise en place d'un réseau de filiales est plutôt de longue haleine en Suisse, les coûts d'entrée sur le marché de détail suisse sont très élevés pour les offreurs étrangers, même si, selon l'AGCS, notre pays compte peu de réglementations discriminatoires limitant l'établissement sur le marché. Pour la Suisse, le facteur évoqué s'avère élevé en comparaison européenne. Toutefois, du fait de la protection dont bénéficie son secteur agricole, il y a nécessité de mettre en place une chaîne d'approvisionnement locale spécifique pour les denrées alimentaires.

2.4.2 Accès mutuel au marché sous la forme de fourniture transfrontière de services

Les mêmes conclusions que pour l'accès au marché sous la forme de la présence commerciale s'appliquent à la fourniture transfrontière de services. Les restrictions supplémentaires applicables aux entreprises commerciales actives à l'échelon international peuvent être considérées, selon les listes d'engagements de l'AGCS, comme négligeables eu égard aux obstacles au niveau national.

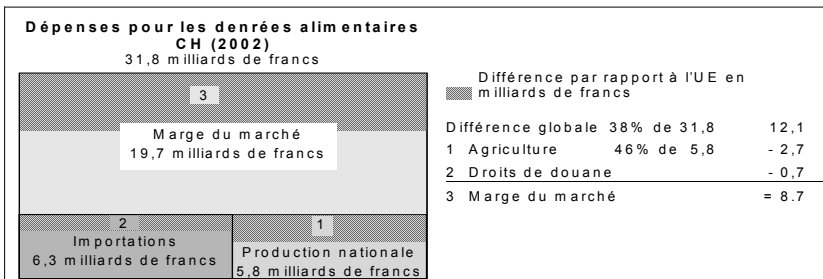
Etant donné que la Suisse ne fait pas partie de l'Union douanière européenne et n'applique pas aujourd'hui le principe « Cassis de Dijon », elle constitue un cas à part en Europe.

Cela signifie que les grossistes et les détaillants suisses voient leurs possibilités commerciales restreintes. Les droits de douane (pour les produits agricoles), les différences de normes et de prescriptions de déclaration et le droit des brevets renchérissement les importations de bon nombre de produits étrangers vers la Suisse voire les rendent non rentables.

Ces facteurs ont des conséquences pour les commerçants actifs à l'échelon international : s'ils veulent proposer certains produits en Suisse, ils doivent se les procurer auprès de fournisseurs indigènes ou bien les importer au prix de difficultés supplémentaires. Dès lors, une entreprise active dans l'UE et souhaitant pénétrer le marché suisse doit mettre en place, pour la Suisse, un réseau de distribution supplémentaire et indépendant. Cela entraîne un renchérissement des services de distribution et protège fortement les acteurs du marché des offreurs étrangers.

La figure 2.2 explicite l'interprétation qui a été donnée concernant le secteur des denrées alimentaires. La différence de prix entre la Suisse et l'UE découle dès lors, pour plus des deux tiers, de la marge du marché, et non pas des droits de douane ou des coûts de production plus élevés en Suisse. C'est le signe de structures de distribution inefficaces et/ou de marges élevées au niveau de la transformation et du commerce de gros et de détail. Sans la protection artificielle que la fermeture du marché suisse envers les produits agricoles étrangers confère aussi aux producteurs et aux commerçants, il est peu probable que l'on assiste à une telle différence de marge de marché entre la Suisse et l'UE.

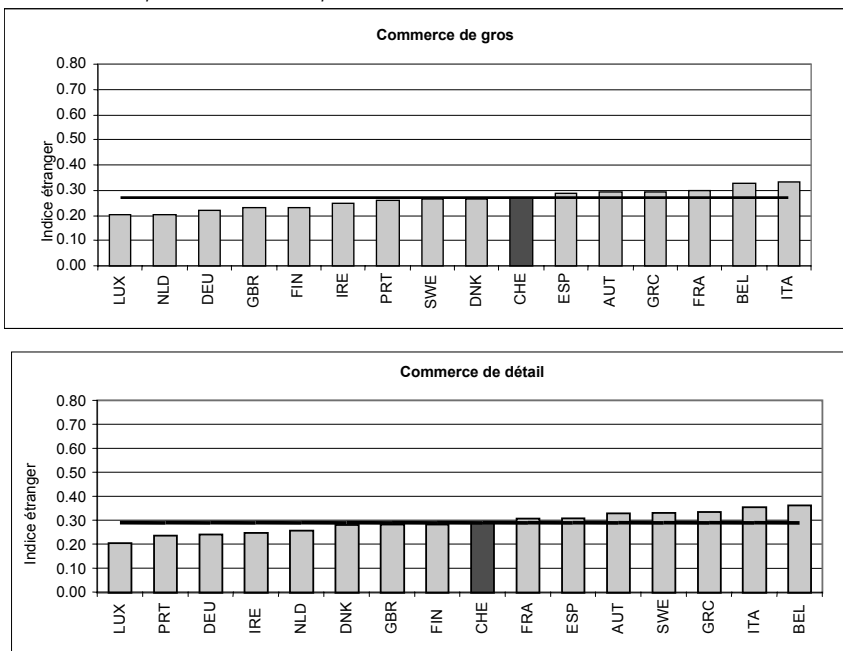
Fig. 2.2 : composition des dépenses pour les denrées alimentaires en Suisse



Source : OFAG (dossier mis en consultation concernant la Politique agricole 2011)

2.4.3 Indices agrégés des obstacles réglementaires

Fig. 2.3 : indices des obstacles réglementaires concernant les entreprises étrangères dans le domaine des services de distribution pour la Suisse et l'Europe des Quinze.



Source : Copenhagen Economics (2005a)

L'indice des obstacles réglementaires pour les entreprises commerciales étrangères, calculé par l'institut Copenhagen Economics, souligne lui aussi l'importance de la régulation au niveau national (v. fig. 2.3). Comparativement à l'indice sur le plan national (fig. 2.1), les obstacles ayant une incidence plus forte sur les offreurs étrangers que sur les offreurs indigènes ont reçu un coefficient plus grand dans la pondération¹⁹. Les Etats comme la Suisse qui, tendanciellement, présentent des obstacles transfrontières plutôt supérieurs à la moyenne, voient leur position se dégrader quelque peu, alors que les Etats aux frontières communautaires particulièrement ouvertes tels que le Luxembourg, les Pays-Bas ou la Grande-Bretagne sont considérés, comparativement à l'indice indigène, comme un peu plus libéraux.

2.5 Importance des politiques horizontales dans la libéralisation des services de distribution

2.5.1 Politique fiscale

La TVA joue un rôle déterminant dans le commerce de gros et de détail. La Suisse collabore depuis des années avec les organes de l'OCDE traitant des taxes sur le chiffre d'affaires. On le sait, la Commission européenne y est aussi représentée. Ces organes œuvrent à l'harmonisation de l'imposition des prestations de services (entre autres) dans les Etats membres de l'OCDE (et donc également dans ceux de l'UE).

Les dispositions de l'art. 14 de la loi sur la TVA (LTVA)²⁰ sur le lieu de la prestation de services et de l'art. 18 LTVA, qui dresse la liste des opérations exclues, correspondent dans une large mesure à celles de l'art. 9 (prestations de services) et de l'art. 13 (exonérations à l'intérieur du pays) de la sixième directive européenne en matière d'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires²¹.

Les différences de *taux* de TVA aussi bien entre pays de l'UE qu'entre la Suisse et l'UE contiennent toutefois d'entraîner des distorsions. A cet égard, la question suivante, complexe, est capitale : comment les entreprises répercutent-elles les différents taux d'imposition sur les consommateurs ?

Pour montrer l'incidence des différents taux d'imposition dans le commerce, prenons l'exemple des prix pratiqués au Danemark pour les véhicules automobiles ; ils sont élevés, en valeur brute, en raison du taux de TVA à 25 % et des taxes à l'immatriculation les plus élevées de toute l'Europe. En valeur nette (c'est-à-dire en défalquant la TVA danoise), les prix sont toute-

¹⁹ Sont visés par exemple les obstacles au recours transfrontière de certaines prestations intermédiaires, les exigences administratives concernant l'embauche de personnels étrangers ou les prescriptions concernant l'embauche d'un minimum de travailleurs locaux.

²⁰ RS 641.20

²¹ Sixième directive 77/388/CE du Conseil

fois depuis longtemps bien en-deçà de la moyenne européenne²². Sans examen plus poussé, il est difficile de dire si les consommateurs d'autres Etats européens subventionnent transversalement les acheteurs danois d'automobiles ou si les constructeurs automobiles ont délibérément renoncé à une partie de leur marge au Danemark. En tout cas, les différences fiscales ont entraîné ici une distorsion commerciale.

Il importe par ailleurs d'évoquer, au titre de la politique fiscale, l'importance de l'imposition des sociétés dans le choix d'implantation du siège d'entreprises commerciales actives à l'étranger (voir également l'encadré 2.1 sur le commerce de détail, le commerce de gros et le courtage sur marchandises). La Suisse offre de bonnes conditions d'implantation dans ce domaine, comme en atteste le nombre de grandes entreprises commerciales ayant leur siège dans notre pays.

2.5.2 Protection des consommateurs

Si les dispositions en matière de protection des consommateurs peuvent, d'une part, renchérir les prestations d'une entreprise commerciale active dans le commerce de détail elles peuvent, d'autre part, renforcer la confiance des consommateurs dans les prestataires et contribuer, en éliminant les asymétries de l'information, à améliorer le fonctionnement des mécanismes du marché.

Dans le cadre du projet Swisslex, lancé à la suite du rejet de l'EEE, la Suisse a intégré dans son droit national certains éléments du droit européen en matière de consommation. Partant, elle a souligné l'importance de l'information et de la protection des consommateurs pour le bon fonctionnement du marché. Dans l'ensemble, le droit suisse offre un bon niveau de protection aux consommateurs.

Certains actes législatifs en vigueur dans l'UE n'ont pas encore été mis en œuvre en Suisse mais sont repris dans des projets de loi. C'est le cas des garanties des biens de consommation²³ – importantes pour le commerce –, de la sécurité générale des produits²⁴ et du règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs²⁵.

2.5.3 Droit en matière de concurrence

Le droit en matière de concurrence revêt une grande importance pour les services de distribution. Plusieurs raisons à cela : d'une part, la concentration du marché est élevée dans le commerce de détail du fait des économies d'échelle et, d'autre part, la Suisse est une cible tentante

²² voir les études de la Commission européenne sur les différences de prix apurées fiscalement des véhicules automobiles, http://europa.eu.int/comm/competition/car_sector/price_diffs/

²³ Directive 1999/44/CE du Parlement européen et du Conseil

²⁴ Directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil

²⁵ Règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil

pour les accords verticaux, étant donné qu'elle ne fait pas partie du marché unique européen et que le pouvoir d'achat y est élevé.

Selon une étude de l'institut BAK Basel Economics commandée par la Swiss Retail Federation, le renchérissement des produits dans le commerce suisse serait imputable, outre aux prestations intermédiaires plus chères en Suisse, à des accords verticaux. Des fabricants étrangers, notamment, auraient conclu des contrats leur assurant une segmentation du marché que l'ancien droit en matière de concurrence ne pouvait empêcher (Schoder *et al.* 2002). De leur côté, les grands fabricants arguent que la forte concentration des commerçants est responsable des prix élevés en Suisse et s'avère problématique du point de vue de la concurrence. Bien entendu, ces deux argumentations ne s'excluent pas mutuellement. Précisément, la conjonction de ces deux facteurs pourrait contribuer au niveau élevé des prix dans le commerce suisse.

Pendant des années, le droit en matière de concurrence a été moins contraignant en Suisse que dans l'UE. Les ententes horizontales sur les prix, la fixation verticale des prix et les ententes sectorielles, importants pour les services de distribution, ont longtemps été assez faciles à justifier. Ce n'est qu'avec les révisions de la loi sur les cartels de 1985 et 1995 qu'un rapprochement avec le droit en matière de concurrence de l'UE a pu être effectué. Les conséquences immédiates d'une violation demeuraient toutefois supportables car aucune sanction ne pouvait être prononcée à la première infraction aux règles de la loi. Seule une mauvaise publicité était à craindre. Des amendes ne pouvaient être infligées qu'à partir du moment où une restriction à la concurrence déjà jugée illicite perdurait.

Ce n'est qu'avec la dernière réforme de la loi sur les cartels en 2004²⁶ que la Commission de la concurrence s'est vue autorisée à prononcer des sanctions directes en cas de mise au jour de cartels durs basés sur des accords horizontaux ou verticaux ou d'abus de position dominante. Les amendes pouvant être infligées sont élevées, y compris en comparaison européenne. De même, ce n'est qu'à compter de la dernière révision qu'une présomption d'illicéité a été formulée quant à certaines clauses dans des accords verticaux, clauses concernant en particulier les entreprises commerciales. Sont notamment concernés les accords sur les prix fixes ou minimaux et les accords figurant dans les contrats de distribution et portant sur l'attribution de zones géographiques, lorsque y sont notamment exclues les ventes passives de partenaires d'une autre zone²⁷.

Depuis la dernière révision de la loi sur les cartels, la Commission de la concurrence a aussi la possibilité, de par l'art. 3, al. 2, de forcer les importations parallèles et ce, non de façon globale, mais au cas par cas et dans la mesure où les conditions énoncées dans la loi sont réunies. Toutefois, en l'absence de jurisprudence, il est difficile d'évaluer la portée pratique de cette option.

²⁶ Loi fédérale sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (Loi sur les cartels, LCart), RS 251

²⁷ Voir l'art. 5 LCart ainsi que la communication concernant l'appréciation des accords verticaux sous l'angle du droit en matière de concurrence ; décision de la Commission de la concurrence du 18 février 2002

Les concentrations d'entreprise continuent d'être jugées moins sévèrement en Suisse que dans l'UE. Selon la loi sur les cartels, la Commission de la concurrence peut interdire une concentration lorsque celle-ci crée ou renforce une position dominante capable de supprimer une concurrence efficace²⁸. Si la Suisse parle de *suppression* d'une concurrence, la Commission européenne peut interdire les concentrations qui *entraveraient* de manière significative une concurrence effective dans le marché commun ou une partie substantielle de celui-ci²⁹. Reste à déterminer dans quelle mesure la différence sémantique importe réellement. De nombreux auteurs estiment que ces règles n'ont pas engendré de différences significatives dans les résultats (Gugler 2004, p. 104).

Cela suggère que le droit suisse en matière de concurrence, des plus pertinents pour les services de distribution, est harmonisé depuis trop peu de temps avec celui de l'UE pour pouvoir déployer des effets comparables. On escompte de la révision de la loi sur les cartels de 2004 qu'elle ait notamment un effet dissuasif sur les fixations de prix et les ententes sectorielles, pratiques jadis courantes dans le commerce, qui concouraient sans doute à maintenir les prix artificiellement élevés en Suisse. La modification n'étant entrée en vigueur que très récemment, il convient, dans un premier temps, d'observer ses effets concrets sur les prestataires de services de distribution en Suisse. On attend particulièrement de voir si elle suffira à elle seule à atténuer la différence de prix pesant sur le marché suisse.

2.6 Conclusions concernant le degré de libéralisation comparé du secteur des prestations commerciales en Suisse et dans l'UE

En examinant uniquement les réglementations afférentes aux prestataires de services de distribution au sens strict, on constate que la Suisse compte parmi les pays d'Europe les plus libéraux. La réglementation directe des opérations liées au début de l'activité, à la distribution et à la vente n'est pas vraiment un obstacle pour les prestataires de services de distribution en Suisse. Une étude de l'OCDE arrive à la même conclusion. Elle estime que la Suisse est le deuxième pays le plus libéral de l'OCDE dans le domaine des services de distribution (Boylaud / Nicoletti 2001).

Ce résultat est à opposer au niveau élevé des prix auquel sont quotidiennement confrontés les consommateurs et les entreprises suisses dans le commerce de gros et de détail par rapport par exemple à l'Allemagne. L'institut BAK Basel a comparé les prix suisses avec ceux de cinq Etats européens et des Etats-Unis. La différence s'élève à près de 20 % pour le secteur alimentaire et de 12 % pour le secteur non alimentaire (Schoder *et al.* 2002). Une étude de l'OCDE

²⁸ Art. 10, al. 2, LCart

²⁹ Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil, art. 2, al. 3

montre que, dans les années 90, l'efficacité du commerce de détail a progressé plus lentement en Suisse que dans la plupart des autres pays d'Europe. L'explication tiendrait notamment à la taille des magasins, encore relativement modeste en moyenne (OCDE 2004).

Ce sont surtout des facteurs extérieurs qui ont induit le niveau élevé des prix et les obstacles élevés à l'accès au marché suisse pour les services de distribution. Les obstacles inhérents à la position particulière de la Suisse par rapport au marché unique européen sont un facteur prépondérant qui concerne aussi bien le commerce de gros que de détail.

- Le *niveau de protection des produits agricoles* en Suisse est élevé. Plus largement, le fait que la Suisse n'appartienne pas à l'Union douanière européenne renchérit directement les produits agricoles alors que d'autres produits connaissent « uniquement » un obstacle à l'importation.
- Des *obstacles techniques au commerce* viennent en outre frapper de nombreux produits. Ils rendent difficile voire impossible la vente de certains produits en Suisse.
- Enfin, la *question de l'épuisement dans le droit des brevets* est un point à discuter car il empêche l'importation parallèle de produits issus de l'UE et protégés par brevets et contribue au cloisonnement du marché. Par ailleurs, l'épuisement international dans le droit des marques appliqué en Suisse, système unique en Europe, est un atout économique pour la Suisse.

Du fait de la position spécifique de la Suisse en Europe, les offreurs étrangers ne développent pas leurs canaux de distribution existants en pénétrant sur le marché suisse mais doivent parfois en créer de toutes pièces. Cette situation renchérit considérablement l'accès au marché suisse et protège les offreurs déjà établis sur le marché.

A ces facteurs s'en ajoutent d'autres, de nature indigène, qui concourent eux aussi à dresser d'importants obstacles à l'accès au marché, en particulier dans le commerce de détail :

- La *rareté et la cherté des terrains constructibles disponibles en Suisse* liées à l'aménagement du territoire qui augmente par nature la rente foncière.
- Les *prescriptions en matière de construction* qui restent conséquentes et non harmonisées.
- Les procédures de recours prévues pour les grands projets qui, si elles ne doivent pas être remises en question sur le fond, peuvent retarder le début des travaux du fait de la *durée* – comparativement longue – *des procédures* en Suisse et donc renchérir l'accès au marché et rendre plus difficile la planification.

L'analyse des questionnaires du Copenhagen Economics montre que la seule libéralisation des services ne suffirait pas pour permettre à la Suisse d'améliorer notablement son degré de libéralisation par rapport aux Etats de l'UE. Le retard par rapport aux pays comme le Luxembourg, l'Allemagne ou les Pays-Bas tient aux facteurs extérieurs. D'où la conclusion qu'une libéralisation des services de distribution recèle une faible potentiel économique.

Le commerce en Suisse est relativement protégé par rapport à d'autres Etats. Seules des réformes pourraient changer cette situation, mais, en raison de leur portée, elles doivent être discutées dans un contexte plus large que celui du rapport sur les services. Les questions soulevées concernent la protection de l'agriculture suisse, la mise en œuvre concrète du principe « Cassis de Dijon », la question de l'épuisement dans le droit des brevets, les réformes du droit de la construction et l'aménagement du territoire. A long terme, il pourrait même être nécessaire de discuter de la question de l'Union douanière.

Les réformes intervenues ou prévues, notamment les modifications de la loi sur les cartels concernant les accords verticaux et les importations parallèles (art. 3, al. 2) et la révision prévue de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce, que pourrait suivre l'application unilatérale par la Suisse du principe « Cassis de Dijon », entraîneront certes une diminution mais pas la disparition des obstacles relatifs aux services de distribution en Suisse.

Bibliographie

- Bertrand, Marianne und Francis Kramarz (2002): Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry. IZA Discussion Paper No. 415, janvier 2002.
- Boylaud, Olivier und Giuseppe Nicoletti (2001): Regulatory Reform in Retail Distribution. OECD Economic Studies No. 32, 2001/1.
- Copenhagen Economics (2005a): The Economic Effects of Services Liberalisation in Switzerland.
- Copenhagen Economics (2005b): Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services.
- Gugler, Philippe (2004): "Die Wettbewerbspolitik", in: Ambühl, Michael und Aymo Brunetti (Hrsg.) (2004): EU-Wirtschaftspolitik aus Schweizer Sicht. Berne: Haupt Verlag, p. 87 – 110.
- OCDE (2005): OECD Economic Surveys: France 2005. Paris: Publications OCDE.
- OCDE (2004): OECD Economic Surveys: Switzerland. Volume 2003, Supplement No. 2 - janvier 2004. Paris: Publications OCDE
- Schoder, Thomas, Patrizia Baur, Christoph Koellreuter, Thomas Kübler, Wolfgang Schärer, Stephan Suter (2002): Der Detailhandel in der Schweiz im internationalen Vergleich. Studie im Auftrag der Swiss Retail Federation. Basel: BAK.

3 Services aux entreprises

Les services fournis aux entreprises comprennent un tel éventail de segments de marché qu'il n'est pas possible de les prendre en considération ici dans toute leur multiplicité et leur diversité. Pour en simplifier l'analyse et la représentation, nous avons, dans ce rapport, subdivisé la branche en deux secteurs.

Le premier groupe, que nous appellerons ici les « services non assujettis », comprend les services fournis par des personnes dont l'exercice de la profession n'est pas assujéti à une autorisation délivrée par l'Etat, tels que les services informatiques, les services de conseil, la publicité et les services de nettoyage. Le second groupe est celui dénommé « professions réglementées », auquel appartiennent par exemple avocats et notaires, réviseurs, ingénieurs et architectes³⁰.

Les deux groupes se distinguent par le fait que, comme leur nom l'indique, l'exercice des professions réglementées dépend souvent d'autorisations ou de la reconnaissance de diplômes, et qu'il est soumis à des réglementations assez strictes par l'Etat ou par des organismes privés. Par contre, dans le groupe des services non assujettis, les autorisations occupent une place moins importante, et les services sont d'ordinaire soumis à des réglementations étatiques ou privées beaucoup moins poussées.

Encadré 3.1: Importance de la législation cantonale dans les professions réglementées

Une difficulté qui se présente lorsqu'on veut comparer la régulation des professions réglementées en Suisse avec celle de l'UE est la multiplicité des réglementations cantonales. Une étude du seco sur la réalisation du marché intérieur en ce qui concerne les professions réglementées relève que la pratique en matière d'autorisations professionnelles est parfois peu transparente (de Chambrier 2004, p. 31). Dans la pratique, bien des autorisations prescrites par la loi ne sont jamais exigées, d'autres sont obsolètes. En matière de professions réglementées, la Suisse est fractionnée en 26 espaces juridiques différents.

Pour les marchés sectoriels, choisis dans ce rapport, que sont les services informatiques et les services de révision et de comptabilité, la densité réglementaire cantonale est très faible. C'est pourquoi ils semblent bien se prêter à la comparaison avec l'UE, à cette restriction près que, dans d'autres secteurs du marché, certains cantons sont très régulateurs alors que d'autres peuvent être très libéraux. L'étude du seco intitulée « Les professions réglementées et la construction du marché intérieur : rapport préparatoire à la révision de la loi sur le marché intérieur » (de Chambrier 2004) offre une vue d'ensemble des réglementations cantonales.

3.1 Besoin de régulation

3.1.1 Services non assujettis

Comme on l'a dit, les services non assujettis sont peu réglementés. En termes de part au PIB et à l'emploi, ils ont nettement gagné en importance ces dernières années. Le bon développement

³⁰ Ce chapitre ne traite pas explicitement des groupes de professions médicales et paramédicales, même si elles sont parfois considérées elles aussi comme des professions réglementées. Ces professions font partiellement l'objet d'une analyse dans le chapitre consacré aux services de santé.

économique de la branche, le bon fonctionnement manifeste des marchés et le fait qu'aucune réglementation plus forte n'est requise permettent de conclure que le besoin de régulation est très minime et que, lorsque la nécessité s'en fait sentir, cette régulation est assurée par des mesures de caractère privé, comme la labellisation.

3.1.2 Professions réglementées

La faible régulation des services non assujettis soulève la question suivante : alors que, manifestement, dans des branches similaires, parmi lesquelles les services informatiques exposés pourtant à d'importants risques commerciaux et techniques, un marché quasiment non réglementé aboutit à de bons résultats commerciaux, pourquoi les professions réglementées devraient-elles l'être encore davantage ?

Dans les services non assujettis, tout comme dans les professions réglementées, les biens publics sont d'importance secondaire. En revanche, ils sont exposés aux *externalités négatives*, bien que dans une faible mesure. Par exemple, les conséquences négatives de la mauvaise qualité d'un conseil ou du non-respect de certaines normes par des architectes pourraient porter préjudice non seulement aux clients directement concernés, mais également aux locataires d'un logement. Autre exemple d'externalités, une révision de comptes lacunaire pourrait entraîner des dommages non seulement pour les clients du réviseur eux-mêmes, mais également pour les investisseurs. On peut toutefois remédier à ces externalités négatives par la labellisation, par exemple, ou en imposant des normes fixées par des associations professionnelles privées agissant conformément aux lois de la concurrence sans fonction de surveillance déléguée par l'Etat (cf. le travail de normalisation de la SIA).

Le facteur essentiel qui plaide pour la régulation des professions réglementées est l'*asymétrie de l'information* entre le consommateur et le grand nombre de prestataires. Les partisans d'une réglementation stricte avancent comme argument que les consommateurs ne peuvent juger de la qualité du service qu'après l'achat, voire qu'ils ne peuvent pas en juger par eux-mêmes. Ils estiment également que, sans régulation, on en arriverait à une sélection adverse des offrants, qui ne serait pas sans analogie avec le paradigme économique du « *market for lemons* ». Le fait que les clients ne peuvent pas juger inciterait les prestataires à rogner constamment sur la qualité de l'offre pour la proposer à un prix inférieur. Autre argument, l'asymétrie de l'information pourrait être mise à profit par les prestataires pour étendre l'offre de manière injustifiée. Les deux arguments se fondent sur l'idée que les consommateurs, sur les marchés concernés, ne pourraient pas s'informer correctement avant de se décider et qu'ils devraient donc être protégés par une réglementation.

3.2 Potentiel de libéralisation au niveau national et international

3.2.1 Potentiel de libéralisation au niveau national

Le potentiel de libéralisation des *services non assujettis* est particulièrement important, bien que ceux-ci, d'ores et déjà, ne soient guère soumis à des réglementations restrictives.

En ce qui concerne les *professions réglementées*, les arguments évoqués au chapitre précédent ont contribué, dans beaucoup d'Etats et dans de nombreuses branches, à imposer des réglementations poussées allant de l'autorisation obligatoire aux interdictions de publicité, aux exigences en matière de nationalité et au contrôle des prix, en passant par la limitation régionale du nombre des offrants ou de la zone d'activité. Si les réglementations peuvent partiellement contribuer à éviter les défaillances du marché, elles sont aussi à l'origine d'entraves considérables à l'importation et elles contribuent à légitimer la constitution de cartels.

Des comparaisons entre différentes stratégies nationales de régulation révèlent que des réglementations légères, des exigences minimales en matière de formation et des mesures privées non cartellaires, comme la labellisation, suffisent ordinairement à empêcher une défaillance du marché dans de nombreuses professions réglementées (p. ex. Paterson *et al.* 2003). Diverses études empiriques ont aussi montré que les réglementations très poussées, qu'elles soient étatiques ou privées, peuvent avoir sur le marché des effets de nature cartellaire et aboutir à des prix plus élevés, dus notamment aux marges prélevées par les prestataires de la branche. Une réglementation excessive peut même, contrairement à ce qui était visé à l'origine, décourager les prestataires d'améliorer la qualité de leurs services et d'innover dans ce domaine.

De par cette situation, mais aussi du fait de la faible régulation des services non assujettis, où l'asymétrie de l'information peut être aussi marquée que pour les professions réglementées, le potentiel de libéralisation des professions réglementées apparaît considérable.

3.2.2 Potentiel de libéralisation au niveau international

Le potentiel de libéralisation au niveau international est aussi important pour les services non assujettis que pour les professions réglementées. Il est particulièrement important de relever que les reconnaissances de qualifications et, par conséquent, l'accès au marché sont conçus de manière non discriminatoire. Dans les professions réglementées, une exigence de formation s'ajoutant à celle de l'expérience acquise à l'étranger peut être légitime, par exemple lorsque des prescriptions spécifiques sont applicables à l'intérieur du pays. Cette formation supplémentaire doit toutefois se limiter à ce qui est utile et aux domaines qui sont effectivement régis par des normes différentes.

3.3 Degré de libéralisation des services aux entreprises en Suisse et dans l'UE (au niveau national)

Dans le cadre de l'étude sur les effets quantitatifs d'une libéralisation des services en Suisse, dont le seco a chargé l'institut de recherche Copenhagen Economics, un questionnaire a été utilisé pour comparer le degré de libéralisation dans les branches des services informatiques et des services de révision et de comptabilité en Suisse et dans les pays membres de l'UE (Copenhagen Economics 2005a). Dans cette étude, les services informatiques sont représentatifs des services non assujettis, de même que les services de révision et de comptabilité³¹ pour les professions réglementées. Le choix des services de révision et de comptabilité pour représenter les branches des professions réglementées est conservateur, car d'autres domaines sont encore plus strictement réglementés.

Le questionnaire utilisé se basait sur une étude antérieure du même institut effectuée pour la Commission européenne et portant sur les obstacles au marché intérieur dans les 25 Etats de l'UE (Copenhagen Economics 2005b) ; le seco y a apporté les réponses concernant la Suisse. Il comporte plus de 200 questions qui couvrent toute la chaîne de valeur ajoutée des prestataires de services. Les questions, classées par catégorie, couvrent toute la chaîne de valeur ajoutée : début de l'activité, utilisation d'intrants, publicité, distribution, vente, services après vente et autres obstacles. Nous avons conformé la structure de ce chapitre à celle du questionnaire.

Sur la base du questionnaire, les auteurs ont établi un indice. Plus il est élevé, plus le pays concerné dresse d'obstacles réglementaires dans la branche des services aux entreprises.

3.3.1 Début de l'activité

3.3.1.1 Services informatiques

Concernant les services informatiques, il n'y a, dans tous les pays comparés, que de très minimes obstacles au début de l'activité. Certaines différences dans les appréciations résultent du fait que la fondation d'une entreprise est plus compliquée dans certains pays que dans d'autres, par exemple à cause de l'obligation de se faire enregistrer, des prescriptions concernant le capital minimum ou de l'exclusion de certaines formes juridiques. Pour les services informatiques, aucun des pays examinés ne requiert d'autorisations, de diplômes ou de certificats de capacité particuliers.

En ce qui concerne les obstacles au lancement de l'activité dans les services informatiques, la Suisse a été jugée libérale. Nulle part n'ont été posées d'exigences spéciales pour débiter l'activité. La Suisse n'a obtenu une appréciation relativement négative que sur le plan de la par-

³¹ Plus précisément, les « *accountancy services* » sont couverts dans un sens large. Cette notion recouvre les services de comptabilité, de révision, de fiduciaire et de conseil fiscal.

ticipation de l'Etat. Par sa participation à Swisscom, la Confédération est aussi (co)propriétaire de l'une des plus grandes entreprises de services informatiques, Swisscom IT Services.

3.3.1.2 Services de révision et de comptabilité

Dans la Directive concernant le contrôle légal des comptes³² qu'elle propose, l'UE exige explicitement un agrément et un contrôle par l'Etat pour effectuer certains services de révision. La directive laisse aux Etats membres une importante marge de manœuvre quant aux conditions auxquelles l'agrément est octroyé. Certains Etats imposent peu de conditions d'agrément, tandis que d'autres vont nettement plus loin en subdivisant en catégories et en délimitant plus strictement les services autorisés, en définissant plus rigoureusement les domaines réglementés, en n'autorisant que certaines formes juridiques (p. ex. seulement les sociétés de personnes), en prescrivant un capital minimum très élevé, en exigeant l'adhésion à des associations professionnelles, en prohibant de façon particulièrement stricte les diversifications ou les participations et partenariats hors branche, ou en imposant des exigences relativement élevées en matière de formation.

Traiter en détail de ces dispositions dépasserait le cadre de ce rapport. Qu'il suffise de relever que la France, la Belgique, l'Autriche, le Portugal et la Grèce se montrent particulièrement restrictifs (pour une analyse détaillée, cf. Copenhagen Economics 2005b, Paterson *et al.* 2003, Nguyen-Hong 2000).

Selon l'appréciation de Copenhagen Economics, la Suisse s'avère être l'Etat le plus libéral après l'Irlande en ce qui concerne le début de l'activité. L'ordonnance sur les qualifications professionnelles des réviseurs particulièrement qualifiés³³, en vigueur, ne prévoit pas de procédure d'agrément particulière pour les services de révision et de comptabilité. Les exigences techniques mentionnées dans l'ordonnance s'adressent directement aux seuls réviseurs de sociétés cotées et d'entreprises économiquement importantes. Elles sont relativement modestes et ne se rapportent qu'à un secteur de marché étroitement défini³⁴.

Même après l'entrée en vigueur de la loi sur la surveillance de la révision³⁵, la Suisse continuera de faire partie des Etats libéraux d'Europe en la matière. Cette loi est largement ouverte quant au choix de la forme juridique des services de révision et, concernant l'agrément, elle se borne à prescrire, outre ses exigences en matière d'indépendance, l'examen des conditions de qualification. Les conditions techniques imposées au service de révision sont moins poussées pour les PME que pour les sociétés cotées ou les entreprises économiquement importantes. Les

³² Cf. COM(2004) 177, final.

³³ Ordonnance sur les qualifications professionnelles des réviseurs particulièrement qualifiés (RS 221.302).

³⁴ En Suisse, une exception est constituée par le canton du Tessin, où les fiduciaires, les conseillers fiscaux et les réviseurs doivent être titulaires de certificats de capacité et sont soumis à l'obligation de s'annoncer (cf. de Chambrier 2004). Les appréciations présentées se rapportent à la grande majorité des cantons, où les services de révision et de comptabilité ne sont pas réglementés au niveau cantonal.

³⁵ Projet de loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (loi sur la surveillance de la révision, LSR), FF 2004 3911-3928.

PME peuvent se borner à une révision limitée. Les sociétés qui ne sont tenues qu'à une révision limitée (c'est-à-dire dans 88 % des entreprises) peuvent s'abstenir de révision avec l'assentiment de tous les associés ou se borner à une révision volontaire. Celle-ci peut être effectuée par des réviseurs non agréés par l'Etat. De même, d'autres domaines qui, dans bien des pays, sont strictement réglementés restent en Suisse non réglementés par l'Etat. Toutefois, dans certains cas, ces services ne seront plus conciliables avec le rôle des réviseurs.

3.3.2 Utilisation des intrants

3.3.2.1 *Services informatiques*

Depuis l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes, il n'y a plus que des différences minimales entre les divers Etats en ce qui concerne l'engagement transfrontière de personnel.

Quant à l'utilisation des intrants, la non-appartenance au marché intérieur européen a pour la Suisse de légers effets négatifs. Même pour les prestataires de services à l'intérieur de la Suisse, cela peut se traduire par des difficultés dans l'utilisation internationale de certains biens. Ce qui peut en l'occurrence constituer une entrave pour les prestataires de services, ce sont moins les tarifs douaniers (plutôt bas dans les secteurs en question) que certains obstacles d'ordre administratif.

3.3.2.2 *Services de révision et de comptabilité*

Ce qui a été dit concernant les services informatiques peut s'appliquer également aux services de révision et de comptabilité, hormis le fait que l'utilisation internationale de biens est d'importance secondaire. A cela s'ajoutent toutefois, dans plusieurs Etats, des complications, spécifiques selon les branches, en ce qui concerne l'emploi temporaire de personnel étranger, complications souvent liées à des exigences en matière de formation motivées par exemple par des principes de présentation des comptes obéissant à des normes comptables différentes.

3.3.3 Publicité et distribution

3.3.3.1 *Services informatiques*

Dans le domaine des services informatiques, on n'a pas observé d'obstacles importants spécifiques à la branche sur le plan de la publicité et de la distribution.

3.3.3.2 *Services de révision et de comptabilité*

Dans la plupart des pays examinés, il existe des restrictions de la publicité plus ou moins grandes. Les restrictions de publicité peuvent diminuer la concurrence car, pour le consommateur, elles augmentent le coût de l'information en l'obligeant à la rechercher par ses propres moyens et elles lui rendent plus difficile la comparaison qualité-prix. En outre, les restrictions de la publi-

cité augmentent les obstacles à l'entrée sur le marché pour les nouvelles entreprises et les services innovants. Des études empiriques relèvent que, dans les professions réglementées, la publicité contribue à faire baisser les tarifs en vigueur sur le marché.

Les différences en matière de restrictions de la publicité semblent relativement grandes d'un pays à l'autre (cf. exposé détaillé dans Paterson *et al.* 2003). En Allemagne, en Espagne, en Belgique, en France et en Autriche, les interdictions de la publicité vont très loin. En revanche, la Suisse fait partie du groupe assez important des Etats libéraux ; on n'y a pas trouvé de restrictions légales importantes de la publicité et les codes de conduite des associations professionnelles sont très ouverts en matière publicitaire.

3.3.4 Vente

3.3.4.1 *Services informatiques*

Dans les services informatiques, on n'a pas relevé d'obstacles importants spécifiques à la branche en ce qui concerne la vente.

3.3.4.2 *Services de révision et de comptabilité*

Dans la vente proprement dite, il existe encore, pour les services de révision et de comptabilité, des obstacles fort répandus qui sont les tarifs fixes, minimums, maximums et recommandés.

Certaines associations professionnelles arguent du fait que les prix recommandés donnent aux consommateurs des informations utiles sur le coût moyen des services. En outre, les prix recommandés réduiraient les coûts lorsqu'il s'agit de fixer ou de négocier des tarifs, et ils serviraient d'indicateur utile pour les membres de la profession encore inexpérimentés. Sur des marchés où les frais de recherche d'information sont élevés, il peut en effet être avantageux pour le consommateur de pouvoir s'informer sur les tarifs. Toutefois, les nouvelles technologies, notamment, offrent des alternatives quant aux méthodes d'indication transparente des prix. Il est en outre peu vraisemblable que les membres d'une profession réglementée ne connaissent pas leurs coûts, donc les conditions pour fixer les prix. Il est plus probable que la publication de prix recommandés induise en erreur les clients quant aux coûts réels sur le marché concerné. Il se peut aussi que ces recommandations contribuent à une cartellisation des branches en question.

Il existe des prix fixes obligatoires, du moins pour certains segments de marché des services de révision et de comptabilité, en Grèce et au Portugal, ainsi que des prix minimums et maximums en Italie. Des prix recommandés stricts existent en outre en Autriche, en Espagne, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas. En Suisse également, il existe des prix recommandés par la Chambre fiduciaire, qui publie des taux minimums et maximums dépendant du niveau de fonction des collaborateurs engagés (cf. Chambre fiduciaire 1998).

3.3.5 Autres obstacles

3.3.5.1 Services informatiques

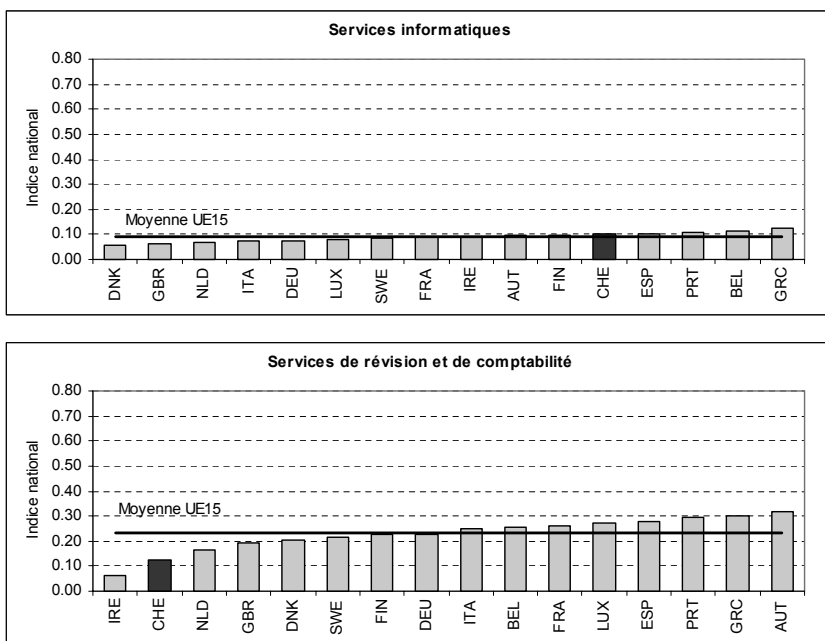
Pour ce qui est des services informatiques, on n'a pas observé d'autres obstacles importants spécifiques à la branche.

3.3.5.2 Services de révision et de comptabilité

Quant aux services de révision et de comptabilité, les autres obstacles spécifiques à la branche sont peu importants sur le plan des marchés intérieurs.

3.3.6 Vue d'ensemble des obstacles par catégorie et indices agrégés

Fig. 3.1: indices des obstacles réglementaires concernant les entreprises nationales en matière de services aux entreprises, pour la Suisse et l'Europe des Quinze



Source: Copenhagen Economics (2005a)

D'après les indices agrégés de Copenhagen Economics, les obstacles réglementaires aux échanges nationaux, pour les *services informatiques*, sont très faibles dans tous les Etats examinés (cf. fig. 3.1). Les différences observées entre les Etats sont insignifiantes. La différence

minime entre la Suisse et la moyenne des Quinze s'explique aussi par la participation de l'Etat à Swisscom, qui, par l'intermédiaire de Swisscom IT Services, constitue l'un des plus importants opérateurs intervenant sur le marché.

Par contre, pour les *services de révision et de comptabilité*, les différences en matière d'obstacles réglementaires sont plus importantes (cf. fig. 3.2). La Suisse est jugée très libérale, notamment à cause de sa réglementation modérée de l'accès au marché, de la quasi-inexistence de restrictions de la publicité et des conditions modérées qu'elle impose en matière de capital minimum et de structure d'entreprise. L'écart avec l'Irlande, encore plus libérale, s'explique en partie par l'existence, sur le marché suisse, de tarifs recommandés, ce qui peut contribuer à réduire l'intensité de la concurrence.

Les résultats de l'étude de Copenhagen Economics (2005a) concordent parfaitement avec ceux des études de Paterson *et al.* (2003, Suisse non comprise) et de Nguyen-Hong (2000).

3.3.7 Degré de libéralisation d'autres professions réglementées

L'étude confiée par le seco à Copenhagen Economics se limite, pour les professions réglementées, à la comparaison des obstacles réglementaires concernant les services de révision et de comptabilité. Pour les branches des services d'architecture et d'ingénierie ainsi que pour les services juridiques, on peut la compléter par l'étude de Nguyen-Hong (2000), qui a comparé, selon une méthode analogue à celle de Copenhagen Economics, les obstacles réglementaires des Etats membres de l'OCDE dans les autres branches mentionnées.

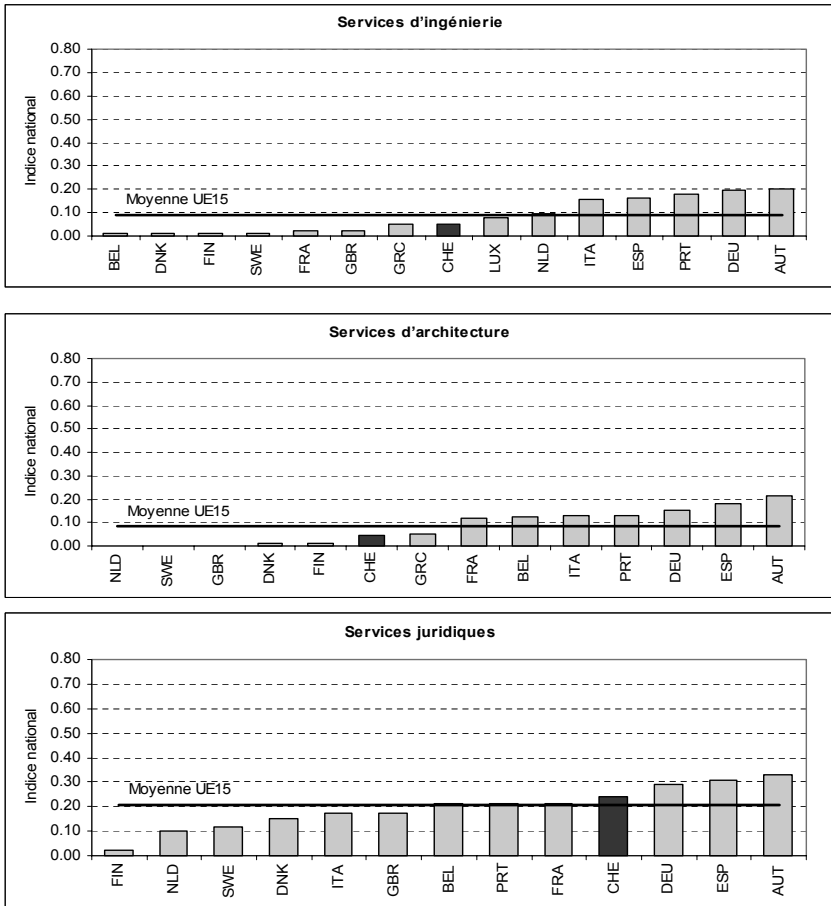
Selon l'étude, en matière de services d'*architecture* et d'*ingénierie*, la Suisse fait partie des Etats présentant peu d'obstacles réglementaires à l'intérieur. En comparaison avec les Etats encore plus libéraux, comme les pays scandinaves, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas, les exigences en matière de qualification sont un peu plus poussées en Suisse, ce qui, en fait, n'est pertinent que pour quelques cantons. En outre, les restrictions de la publicité (peu marquées) et les nombreux prix recommandés sont considérés comme de légères entraves à la concurrence.

Par contre, selon l'étude, les obstacles réglementaires aux échanges nationaux, pour les *services juridiques*, sont légèrement plus importants en Suisse que ce n'est le cas en moyenne dans les Quinze. Y fait exception l'activité de conseil juridique, qui n'est pas réglementée en Suisse, à la différence de celle des avocats et des notaires. Au moment du relevé, on constatait en Suisse des restrictions relativement étendues en ce qui concerne le choix de la forme juridique de l'entreprise, des limitations de la publicité et des restrictions à la liberté de fixer les tarifs. En outre, la définition des services qui ne peuvent être fournis que par des avocats ou des notaires est conçue de manière relativement large.

La pertinence de l'étude doit être relativisée pour la Suisse étant donné la multiplicité des pratiques réglementaires cantonales. L'appréciation des obstacles par Nguyen-Hong reflète la réglementation des cantons plutôt restrictifs que sont Genève, Neuchâtel, Lucerne et le Tessin. Ces cantons tiennent des registres cantonaux de tous les architectes et ingénieurs. L'inscription au registre est par exemple nécessaire pour présenter une demande d'autorisation de cons-

truire. Par contre, dans les autres cantons, les services des architectes et ingénieurs ne sont pratiquement pas réglementés (cf. de Chambrier 2004). En matière de services d'architecture et d'ingénierie, la Suisse est dans l'ensemble encore plus libérale que ne le postule l'étude.

Fig. 3.2 : indices des obstacles réglementaires concernant les entreprises nationales dans d'autres professions réglementées, pour la Suisse et l'Europe des Quinze



Source : Nguyen-Hong (2000)

Depuis que l'étude a été effectuée, la loi sur la libre circulation des avocats³⁶ a par ailleurs exercé en Suisse un effet libéralisateur. Elle a réglé la libre circulation entre les cantons et l'accès au marché suisse pour les avocats de l'UE et des pays membres de l'AELE. Elle permet également une publicité objective répondant au besoin d'information. Grâce à l'ouverture qu'elle a suscitée, la Suisse fait plutôt partie du groupe des Etats libéraux en Europe. La conclusion de Nguyen-Hong selon laquelle les services juridiques en Suisse sont soumis à une régulation plus stricte que d'autres professions réglementées (dont certaines ne le sont guère), devrait encore être pertinente. Dans le domaine du droit civil, hormis pour ce qui a trait aux litiges en matière de bail à loyer et de droit du travail, seul un avocat peut, en Suisse, représenter une partie face à un tribunal.

Il faut également considérer la profession de notaire, souvent très réglementée, mais qui l'est de manière très inégale au niveau cantonal. Font exception quelques cantons, où des documents compliqués sont normalement préparés par des avocats, mais doivent ensuite être juridiquement validés par un notaire officiel (agent ou fonctionnaire d'Etat).

3.4 Degré de libéralisation des services aux entreprises en Suisse et dans l'UE (au niveau international)

3.4.1 Accès mutuel au marché sous forme de présence commerciale

3.4.1.1 Services informatiques

Dans les services informatiques, les prestataires de services étrangers désireux de s'établir ne rencontrent que peu d'obstacles s'ajoutant aux obstacles intérieurs, lesquels sont minimes. Ainsi, les restrictions qui subsistent encore en matière de libre circulation des personnes en Europe – et qui sont avant tout des obstacles d'ordre administratif – peuvent être un peu plus aiguës pour les prestataires étrangers que pour les nationaux.

3.4.1.2 Services de révision et de comptabilité

Contrairement à ce qui se passe pour les services informatiques, les obstacles transnationaux supplémentaires auxquels se heurtent les prestataires étrangers de services de révision et de comptabilité désireux de s'établir sont parfois considérables.

Il existe ainsi, dans plusieurs Etats membres, des *exigences en matière de domicile légal* qui doivent être observées pour l'exercice de diverses activités. Au moment de la comparaison, il existait même, en Autriche, en Espagne, en Finlande, en Grèce et en Italie, dans certains segments de marché (en particulier pour l'examen de fin d'études légal), des *exigences en matière de nationalité*, dont l'applicabilité du point de vue de la libre circulation des personnes et des

³⁶ Loi fédérale sur la libre circulation des avocats (LLCA), RS 935.61.

marchandises ne semble toutefois pas aller de soi, du moins au sein de l'EEE. Depuis l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes, les ressortissants suisses ne devraient plus être exposés à l'obstacle des exigences de nationalité. Cependant, des obstacles d'ordre administratif peuvent continuer de désavantager les ressortissants des pays membres de l'EEE et les Suisses même si les exigences en matière de nationalité ont été formellement abolies. En Suisse, selon le droit en vigueur et comme le prévoit le projet de loi sur la surveillance de la révision, un membre d'un organe de révision au moins doit avoir son domicile, son siège ou une succursale enregistrée en Suisse. Cette exigence est assez modérée en comparaison avec les autres Etats examinés.

En matière de formation, les exigences que les différents Etats imposent aux étrangers désireux de s'établir dans le pays sont d'intensité variable. Selon l'étude, sur les Quinze, huit pays (Autriche, Allemagne, Espagne, Grande-Bretagne, Grèce, Italie, Pays-Bas et Suède) exigent généralement des formations locales complémentaires. Le Danemark ne prévoit qu'un examen complémentaire, mais les autres Etats peuvent procéder à un examen cas par cas de la formation acquise à l'étranger. La Suisse, là encore, est relativement libérale. D'après le droit en vigueur, les personnes qui peuvent effectuer l'examen obligatoire du décompte annuel conformément à la directive de la CE concernant le contrôle légal des comptes dans le domaine du droit des sociétés sont considérées comme des réviseurs particulièrement qualifiés pour autant qu'elles possèdent les connaissances requises en droit suisse³⁷. Le projet de loi sur la surveillance des réviseurs paraît par contre formulé de manière assez restrictive : pour qu'un expert-réviseur étranger soit agréé, soit un accord international doit avoir été passé avec l'Etat d'origine, soit celui-ci doit accorder la réciprocité.

Evoquées dans le chapitre sur le degré de libéralisation au niveau national et existant dans plusieurs des Etats examinés, les exigences nationales quant à la *forme juridique de l'entreprise* et aux *restrictions de participation* peuvent avoir également un effet discriminatoire. Il en résulte que des prestataires étrangers ne peuvent pas simplement transférer leur modèle commercial et qu'ils sont empêchés d'établir des coopérations avec des sociétés nationales ou d'y prendre des participations, ce qui leur fait obstacle pour accéder aux marchés concernés.

3.4.2 Accès mutuel au marché sous forme de prestation de fourniture transfrontières

3.4.2.1 *Services informatiques*

En matière de services informatiques, les prestataires de services étrangers dont l'activité est internationale ne rencontrent que peu d'obstacles s'ajoutant aux obstacles aux échanges intérieurs, lesquels sont minimes. Ainsi, les restrictions qui subsistent encore en matière de libre circulation des personnes en Europe – et qui sont avant tout des obstacles d'ordre administratif – peuvent être un peu plus aiguës pour les prestataires étrangers que pour les nationaux.

³⁷ Cf. l'ordonnance sur les qualifications professionnelles des réviseurs particulièrement qualifiés, RS 221.302, art. 1.

Une légère restriction découle du fait que, à la différence de ce qui se passe à l'intérieur de l'UE, la libre circulation des services n'est pas appliquée entre la Suisse et l'UE. Toutefois, depuis l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE³⁸, une clause est désormais applicable qui permet aux prestataires de services de l'UE d'exercer leur activité en Suisse, sans autorisation de la police des étrangers, durant trois mois au cours d'une année civile.

3.4.2.2 *Services de révision et de comptabilité*

Les exigences en matière de domicile, de nationalité et de formation, ainsi que les restrictions quant à la forme juridique de l'entreprise, ont les mêmes conséquences pour la fourniture de services au niveau international que pour l'implantation dans un autre pays. A cela s'ajoute, pour la Suisse, le facteur particulier – déjà mentionné – que constitue, dans le domaine des échanges de services avec l'UE, une libre circulation encore incomplète puisqu'elle ne s'applique qu'aux prestataires de services indépendants, mais non aux entreprises de services telles qu'une société fiduciaire exerçant une activité au niveau international.

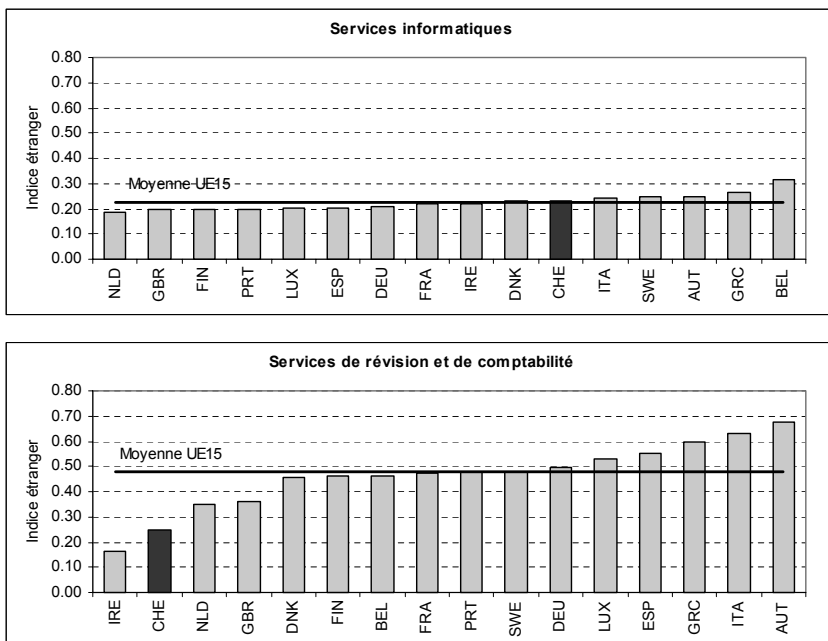
3.4.3 Indices agrégés des obstacles réglementaires

Les indices agrégés concernant les entreprises étrangères reflètent le fait que les obstacles auxquels sont confrontés les services informatiques sont minimes et peu différents selon les pays en comparaison avec d'autres branches. D'après les indices, la Belgique est moins libérale que les autres pays examinés, en raison notamment des restrictions relativement rigoureuses que ce pays impose à l'internationalisation d'entreprises locales.

Dans les services de révision et de comptabilité, on constate par contre des différences nettement plus grandes. La Suisse est jugée libérale en comparaison avec les autres pays européens. L'écart subsistant avec l'Irlande s'explique dans une large mesure par l'existence, en Suisse, de prix recommandés – comme on l'a déjà relevé – et par des restrictions un peu plus rigoureuses imposées à la fourniture de services au niveau international.

³⁸ RS 0.142.112.681.

Fig. 3.3 : indices des obstacles réglementaires concernant les entreprises étrangères en matière de services fournis aux entreprises, pour la Suisse et l'Europe des Quinze



Source : Copenhagen Economics (2005a)

3.4.4 Etudes comparatives sur d'autres professions réglementées

Pour les branches des services d'architecture, d'ingénierie et juridiques, on peut à nouveau se référer, à titre complémentaire, à l'étude de Nguyen-Hong (2000). Dans toutes les branches examinées, la réglementation suisse, comparée aux autres réglementations intérieures, est jugée un peu plus restrictive. La raison en est que cette étude classe les obstacles à la reconnaissance des qualifications étrangères en Suisse comme légèrement supérieurs à la moyenne internationale.

Cette appréciation ne saurait toutefois s'appliquer qu'aux quelques cantons qui réglementent de façon restrictive les marchés concernés. Au contraire, la réglementation des services d'architecture et d'ingénierie dans les cantons plus libéraux (qui est souvent inexistante) fait même partie des réglementations les moins contraignantes en Europe. Dans les cantons plus restrictifs, en outre, la problématique de la reconnaissance des qualifications étrangères à l'intérieur de l'Europe est devenue nettement plus aiguë depuis l'entrée en vigueur des accords bilatéraux I.

3.4.5 Importance particulière de la reconnaissance des diplômes dans les professions réglementées

La reconnaissance des diplômes au sein de l'UE n'est applicable que pour des professions réglementées. Sont réputées réglementées les professions dont l'exercice dans un pays dépend de la possession d'un diplôme, d'un certificat ou d'une attestation de compétence. Pour qu'un diplôme d'un Etat puisse être reconnu dans un autre, il faut que le contenu et la durée de la formation soient comparables. Pour quelques professions (notamment professions médicales, architectes et avocats), l'UE a édicté des directives dites sectorielles. Dans ces cas, la reconnaissance est pour ainsi dire automatique.

Dans les autres cas, l'Etat d'accueil a le droit de comparer la formation et l'expérience professionnelle avec ses exigences, et d'imposer éventuellement des examens supplémentaires ou d'exiger une attestation de l'expérience professionnelle. Par l'accord sur la libre circulation, la Suisse a repris ce système, qui s'applique également aujourd'hui aux rapports entre la Suisse et les Etats membres de l'UE et de l'AELE.

L'entrée en vigueur de cet accord a grandement simplifié l'activité transfrontières ou durable à l'étranger des ressortissants suisses qui veulent travailler dans les professions correspondantes au sein de l'UE, et réciproquement.

3.5 Conclusions concernant le degré de libéralisation dans le secteur des services fournis aux entreprises en Suisse et dans l'UE

3.5.1 Services non assujettis

3.5.1.1 Services informatiques

La Suisse, comme les Etats de l'UE, n'oppose que de faibles obstacles réglementaires à la fourniture de services informatiques sur le plan national et international. Les différences de réglementation entre les Etats sont également minimales.

Les rares restrictions qui existent en Suisse résultent non pas de limitations spécifiques à certains secteurs, mais d'obstacles généraux liés à la libre circulation incomplète des services entre la Suisse et l'UE ou encore à la non-appartenance de la Suisse au marché intérieur européen.

3.5.1.2 Autres services non assujettis

Les résultats de l'étude de Copenhagen Economics sur les services informatiques pourraient aisément être étendus à d'autres *services non assujettis* également peu réglementés, comme la publicité et de larges segments des activités de conseil aux entreprises (notamment).

Il faut toutefois nuancer cette affirmation pour certains secteurs. Ainsi, en Suisse, plusieurs d'entre eux peuvent être fortement réglementés dans certains cantons, ou certains secteurs peuvent ressortir aux professions réglementées dans un canton mais non dans un autre (cf. de Chambrier 2004). Il en est de même pour d'autres Etats. Ainsi, en Allemagne sont réglementées quelques professions qui ne le sont pas dans d'autres pays (cf. p. ex. l'enregistrement à la chambre des métiers « Handwerksrolle » en Allemagne).

3.5.2 Professions réglementées

3.5.2.1 *Services de révision et de comptabilité*

En ce qui concerne les services de révision et de comptabilité, qui ont été analysés par Copenhagen Economics à titre représentatif des professions réglementées, il existe des différences assez importantes entre les Etats examinés. La Suisse compte au nombre des Etats présentant une réglementation relativement faible et des obstacles minimes à l'accès au marché.

Si le projet de loi sur la surveillance des réviseurs est adopté et entre en vigueur, les obstacles au lancement d'une activité en Suisse seront accrus. Toutefois, vu la possibilité qu'auront la grande majorité des entreprises de ne procéder qu'à une révision restreinte ou facultative, l'effet restrictif de la loi restera limité dans la pratique. Mais la Suisse pourrait aussi devenir un peu plus restrictive en matière d'activité internationale étant donné que le projet de loi exige qu'un accord international ait été passé avec l'Etat d'origine ou que celui-ci accorde la réciprocité. L'effet restrictif concret dépendra de la pratique de l'autorité qui sera créée pour exercer la surveillance de la révision.

La réglementation prévue, un peu moins libérale, des services de révision en Suisse doit être considérée essentiellement dans un contexte international. L'UE prescrira à l'avenir de manière contraignante un système d'agrément pour les réviseurs. Si elle n'instituait pas un système d'agrément, la Suisse courrait le risque que sa réglementation de la révision ne soit pas reconnue comme équivalente aux règles de surveillance de l'UE et des Etats-Unis. Il s'ensuivrait une nouvelle discrimination des services de révision et de comptabilité qui pourrait avoir des effets négatifs non seulement pour les entreprises suisses de la branche, mais également pour des entreprises tenues à des normes comptables à l'étranger.

Pour éviter cette discrimination, la loi sur la surveillance des réviseurs paraît être bien indiquée car elle ne va guère au-delà des exigences minimales de l'UE. Même si elle entre en vigueur, la Suisse restera au nombre des Etats les plus libéraux en Europe. En matière d'interdiction de publicité, de forme juridique ou d'obligations quant au domicile, la majorité des Etats de l'UE connaissent d'ores et déjà des réglementations plus strictes que la loi suisse projetée.

Une nouvelle intensification de la concurrence signerait, en Suisse, l'abolition des prix recommandés largement répandus dans la branche et dont les effets sur le plan de l'encouragement à la qualité et de la satisfaction du consommateur semblent plutôt douteux. On sait par expérience que ces prix recommandés contribuent à un renchérissement des services proposés. Le

reste du retard de la Suisse par rapport à l'Irlande en matière de libéralisation provient du fait que la libre circulation des services n'est pas complètement établie entre la Suisse et l'UE.

3.5.2.2 *Autres professions réglementées*

Les résultats de l'étude de Copenhagen Economics concernant les services de révision et de comptabilité semblent pouvoir être aisément étendus aux autres professions réglementées.

Les rares études empiriques portant sur les professions réglementées et qui ont examiné aussi bien la Suisse que les Etats membres de l'UE relèvent, en ce qui concerne les autres professions réglementées également – hormis pour les services juridiques –, que la Suisse compte au nombre des Etats relativement libéraux en Europe. Ce qui se confirme même si l'on prend pour base de comparaison les cantons suisses les plus restrictifs. Mais cette affirmation est encore corroborée si l'on prend pour base de comparaison la majorité des cantons dont la réglementation est plutôt libérale et que l'on tient compte des effets qu'aura à l'avenir la modification de la loi sur le marché intérieur³⁹. Quant au degré de libéralisation, la Suisse serait alors pratiquement comparable aux Etats nordiques les plus libéraux, à la Grande-Bretagne et aux Pays-Bas. Comme le montre l'expérience acquise dans ces Etats et dans les cantons suisses peu régulateurs, les incitations du secteur privé et le degré d'information des consommateurs sont suffisants pour empêcher une défaillance du marché.

Pour ce qui est des services juridiques, la Suisse fait également partie des Etats libéraux. Elle peut être considérée comme très libérale en ce qui concerne le conseil juridique, non réglementé, alors que le degré de libéralisation de la profession d'avocat – l'importance du champ d'activité exclusif dénommé « monopole des avocats » restant très variable selon les cantons – correspond approximativement à la moyenne de l'UE. Ce sont de nouveau les pays nordiques et les Pays-Bas qui ont le plus largement libéralisé leurs marchés dans ce domaine. En Finlande et en Suède, si l'on en croit l'étude de Paterson *et al.* (2003), les champs d'activité exclusifs, les restrictions de la publicité et les tarifs recommandés sont aujourd'hui pratiquement abolis. Quant à la profession réglementée de notaire telle qu'on la connaît dans le reste de l'Europe, elle n'existe pas dans les pays scandinaves, en Grande-Bretagne et en Irlande.

³⁹ Projet de modification de la loi fédérale sur le marché intérieur (LMI), FF 2005 461-464.

Bibliographie

- Chambre fiduciaire (1998): Recommandations concernant les honoraires ; à consulter sur le site de la Chambre fiduciaire, à l'adresse http://www.treuhandkammer.ch/dienstleistung.cfm?ID_n=99&unter=95&haupt=63&language=1.
- Copenhagen Economics (2005a): The Economic Effects of Services Liberalisation in Switzerland.
- Copenhagen Economics (2005b): Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services.
- De Chambrier, Anne (2004): Les professions réglementées et la construction du marché intérieur : rapport préparatoire à la révision de la loi sur le marché intérieur. Rapport sur les structures no 26D du seco.
- Nguyen-Hong, Duc (2000): Restrictions to Trade in Professional Services. Productivity Commission Staff Research Paper. Canberra: Productivity Commission.
- Message concernant la modification du code des obligations (obligation de révision dans le droit des sociétés) et la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs. FF 2004, 3745-3888
- Ordonnance du 15 juin 1992 sur les qualifications professionnelles des réviseurs particulièrement qualifiés, RS 221.302.
- Paterson, Iain, Marcel Fink, Anthony Ogus *et al.* (2003): Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States. Vienne : IHS.

4 Services d'infrastructure

4.1 Besoin de régulation

4.1.1 Particularités des services d'infrastructure du point de vue économique

4.1.1.1 *Externalités de réseau*

Les services d'infrastructure se caractérisent, dans une mesure diverse, par ce que l'on appelle des externalités de réseau positives. En d'autres termes, plus le réseau est utilisé par un grand nombre de consommateurs, plus le bénéfice qu'en retire chaque consommateur s'accroît, et ce jusqu'au seuil de saturation du réseau. Il y a effet externe dans le sens où le consommateur, au moment de sa décision d'achat, ne tient pas compte du fait que la valeur du réseau augmente pour tous les autres utilisateurs du simple fait qu'il l'utilise lui-même. Les externalités de réseau contribuent à rendre plus difficile l'accès au marché pour les fournisseurs d'autres réseaux. Toutes choses étant égales par ailleurs, les consommateurs ne sont en effet pas prêts à changer pour un réseau plus petit.

Les services d'infrastructure ne sont pas le seul domaine où apparaissent des externalités de réseau. C'est aussi le cas, par exemple, du secteur informatique dominé par des fournisseurs privés (systèmes d'exploitation et architecture des processeurs). La portée réelle des externalités de réseau dépend de leur importance relative sur un marché. Il est possible de réduire les obstacles à l'accès au marché qui en découlent pour les nouveaux fournisseurs en simplifiant l'utilisation du réseau à l'échelle de l'ensemble des entreprises : ainsi, on peut édicter des normes techniques (p. ex. échange de documents entre les différents systèmes d'exploitation), créer des éléments reliant les réseaux (p. ex. intergiciels) ou imposer une obligation de s'interconnecter (p. ex. télécommunications).

4.1.1.2 *Monopoles naturels*

Il faut également se demander s'il existe, dans les branches concernées, des monopoles naturels. Il y a un monopole naturel lorsque les services, dans le secteur en question, peuvent être produits à meilleur marché par un seul fournisseur que par plusieurs fournisseurs. C'est en effet à partir d'un certain niveau de la demande que la dégression des coûts atteint en règle générale un palier et que plusieurs fournisseurs peuvent coexister de manière efficace.

Les coûts irrécupérables (*sunk costs*), c'est-à-dire les investissements qui ne peuvent pas être récupérés en cas de sortie du marché, sont souvent liés aux monopoles naturels. Ils constituent eux aussi un obstacle majeur à l'accès au marché. Comme il n'existe guère d'autre utilisation rentable pour l'installation, le propriétaire de cette dernière est prêt à baisser ses prix sur une longue période, jusqu'au niveau des coûts, ce qui retient les concurrents éventuels d'entrer sur le marché.

Vu l'existence possible de monopoles naturels, les réseaux et les prestations du domaine des infrastructures ont souvent fait l'objet, par le passé, de monopoles d'Etat couvrant tout un secteur. Les bénéfices de ces monopoles ont pu être exploités fiscalement. Cependant, cette situation présentait les inconvénients économiques typiques des monopoles, c'est-à-dire l'inefficience allocative (p. ex. des prix non conformes au marché) et l'inefficience X (p. ex. les surinvestissements ou le faible degré d'innovation). La propriété d'Etat n'était pas non plus sans influence sur les incitations aux interventions réglementaires.

4.1.1.3 Goulets d'étranglement monopolistiques

Les expériences faites dans les Etats extra-européens, les développements technologiques et les nouvelles connaissances en économie ont modifié fondamentalement le point de vue des économistes sur les monopoles du domaine des infrastructures.

L'analyse du besoin de régulation des services d'infrastructure repose, dans une optique désagrégée, sur deux éléments centraux : premièrement, les éventuels monopoles naturels ne couvrent pas l'ensemble du secteur mais seulement un ou plusieurs segments de la chaîne de valeur ajoutée. Deuxièmement, l'application de la théorie des marchés contestables au domaine des infrastructures confirme que même un monopole naturel peut conduire à des résultats du marché compétitifs si les obstacles à l'accès au marché, dont notamment les coûts irrécupérables, ne sont pas trop importants, grâce à une régulation adéquate. Le recours à des appels d'offres est un bon exemple de moyen pour obtenir des résultats compétitifs sur des marchés couverts par des monopoles naturels.

On appelle goulet d'étranglement monopolistique (*monopolistic bottleneck*) le segment de la chaîne de valeur ajoutée qui représente un monopole naturel et qui, simultanément, présente des obstacles importants à l'accès au marché tels que des coûts irrécupérables. Du point de vue de la théorie de la régulation, dans une optique désagrégée, le besoin de régulation se limite à ces goulets d'étranglement. Dans les autres segments de la chaîne de valeur ajoutée, la concurrence produit, théoriquement, des résultats du marché efficaces. Le tableau 4.1 présente, pour chaque secteur concerné, les goulets d'étranglement monopolistiques et les segments de la chaîne de valeur ajoutée qui pourraient être concurrentiels.

Lorsque l'on constate la présence de goulets d'étranglement monopolistiques, il reste toujours à observer si de nouvelles technologies ou une demande suffisante induiraient la substituabilité de ces segments. Dans ce cas, ils ne seraient plus des goulets d'étranglement monopolistiques et leur régulation deviendrait superflue d'un point de vue économique. La question du seuil à partir duquel la substituabilité est de fait suffisamment grande donne cependant lieu à discussion. Alors que les ex-entreprises monopolistiques prétendent rapidement qu'il y a substituabilité pour sauvegarder leurs propres intérêts, les concurrents la nieront le plus longtemps possible.

Tableau 4.1 : goulets d'étranglement monopolistiques dans les services d'infrastructure examinés

Branches	Goulet monopolistique	Segment potentiellement concurrentiel de la chaîne de valeur ajoutée
Télécommunications	Réseau de raccordement (boucle locale) ⁴⁰	Réseaux à grande distance, raccordements régionaux, équipements terminaux, services de réseau, réseaux de radiocommunication mobile
Services postaux	Aucun ⁴¹	Poste aux lettres et aux colis, distribution, réseau d'offices postaux
Transports ferroviaires	Grandes parties du réseau ferroviaire, horaires officiels, évt. avantages d'une structure tarifaire unique	Exploitation ferroviaire, prestations de service pour le réseau
Approvisionnement en électricité	Réseaux de transport et de distribution, exploitation du système	Production d'énergie, commerce de gros et de détail de l'énergie
Transports aériens	Sécurité aérienne, en partie services aéroportuaires (attribution de slots en cas de fréquence élevée)	Les autres domaines

Source : Vaterlaus et al. (2003), tableau complété.

4.1.1.4 Stratégies de régulation des goulets d'étranglement monopolistiques

Pour libéraliser les services d'infrastructure, il faut parallèlement reréguler les goulets d'étranglement monopolistiques, faute de quoi de nouveaux monopoles ou des cartels couvrant l'ensemble du secteur risquent de voir le jour. Les avantages concurrentiels de la libéralisation seraient alors menacés. L'accès aux goulets d'étranglement monopolistiques, point qu'il est indispensable de réglementer, peut être réalisé selon diverses stratégies.

Ainsi, la *segmentation verticale* de la chaîne de valeur ajoutée peut être plus ou moins importante. Sans segmentation verticale, les ex-entreprises monopolistiques établies peuvent profiter d'un subventionnement croisé en faveur des services exposés à la concurrence, ce qui entraîne la discrimination des fournisseurs concurrents. C'est pourquoi une saine concurrence requiert comme condition minimale la séparation comptable des services exposés à la concurrence et des services monopolistiques. Comme la séparation comptable n'est pas forcément transparente vis-à-vis de l'extérieur, il faut parfois opérer une segmentation plus poussée en donnant à l'ex-entreprise monopolistique une structure de holding ou même en faisant du goulet d'étranglement monopolistique une société indépendante, qui peut rester en possession de l'Etat ou bien dont les prestations feront l'objet d'un appel d'offres. Cette solution, plus radicale, présente deux avantages : la transparence et l'assurance que les concurrents sont sur un pied d'égalité. Par contre, on devra renoncer à d'éventuelles économies de gamme entre les segments de la chaîne de valeur ajoutée.

Indépendamment de la question de la segmentation verticale, la question de la *régulation du prix de l'accès* aux goulets d'étranglement monopolistiques se pose. La solution la plus modérée, c'est-à-dire la négociation du prix de l'accès entre les parties, avec intervention de l'Etat en

⁴⁰ En partie contesté en raison des développements technologiques.

⁴¹ En partie contesté, cf. Kruse/Liebe (2005)

cas de désaccord, ne semble prometteuse que s'il y a symétrie dans les négociations entre l'opérateur historique⁴² et les entrants potentiels. Cette symétrie n'existe en réalité que si les parties à la négociation ont une structure similaire (exemple : téléphonie mobile avec trois fournisseurs intégrés verticalement). Une autre solution est de réguler le prix de l'accès par l'intermédiaire d'une instance de régulation étatique. Si cette solution se base sur les coûts, elle permet certes de contrôler la rente de monopole réalisée, mais les incitations à l'efficacité disparaissent à peu près entièrement. Si elle est au contraire axée sur les incitations, par exemple par le biais d'une limite supérieure de prix régulièrement adaptée, elle produit des incitations raisonnables à l'accroissement de l'efficacité, mais pousse en même temps l'opérateur historique à baisser la qualité jusqu'à la limite du niveau toléré. D'un point de vue économique, le plus rationnel est donc, pour réguler le prix de l'accès, de fixer des limites supérieures de prix, en favorisant les incitations, et (si possible) de procéder à un *benchmarking*, l'Etat devant alors définir exactement la qualité souhaitée selon des critères politiques et contrôler qu'elle est atteinte.

4.1.2 Particularités des services d'infrastructure du point de vue politique

Les prémisses politiques sont d'une grande importance pour la régulation et la libéralisation des services d'infrastructure. Le Conseil fédéral a constaté, dans son rapport sur le service public dans le domaine des infrastructures⁴³, qu'un service public performant est une condition essentielle de la qualité de vie de la population et de la compétitivité de l'économie. Par service public, le Conseil fédéral entend l'approvisionnement de base (service universel) en biens et prestations d'infrastructure, définis selon des critères politiques.

Le Conseil fédéral s'est fixé comme ligne directrice de conserver comme objectif supérieur un service universel sûr, financièrement supportable et couvrant tout le territoire, comprenant des biens et des prestations de qualité. Desservir l'ensemble de la Suisse de manière sûre à des prix attractifs implique cependant aussi que les prestations du service universel doivent être fournies de la manière la plus efficace possible.

La libéralisation des services d'infrastructure contribue à l'efficacité de la production du service universel, tout en sachant que l'objectif de qualité doit également être réalisé, ce qui n'est pas incompatible. Elle est soumise par ailleurs à une contrainte économique : les entreprises chargées du service universel doivent assurer la transparence des coûts pour éviter le subventionnement croisé. Parallèlement, il faut examiner la possibilité de soumettre à un appel d'offres les prestations du service universel lorsque cela est possible et utile.

⁴² Le terme d'opérateur historique (*incumbent*) désigne, dans le discours économique actuel, l'ex-entreprise monopolistique.

⁴³ FF 2004 4309

4.2 Potentiel de libéralisation au niveau national et international

4.2.1 Potentiel de libéralisation au niveau national

Les prestations fournies par des monopoles d'Etat qui couvraient des branches entières présentent aujourd'hui, dans la nouvelle optique économique des services d'infrastructure, un potentiel de libéralisation parfois considérable à l'intérieur du pays. L'importance de ce potentiel dépend de l'interprétation faite de la taille du goulet d'étranglement monopolistique et de la mesure dans laquelle les prémisses politiques mentionnées sont touchées, en bien ou en mal, par une libéralisation de grande ampleur.

Nous allons analyser ici le potentiel de libéralisation nationale en référence au degré de libéralisation atteint dans les Etats membres de l'UE. Nous examinerons, au regard des prémisses politiques valables pour la Suisse, les chances et les risques que présentent les mesures de libéralisation envisageables, sur la base des expériences faites dans l'UE.

Une déréglementation complète assortie d'une privatisation des services d'infrastructure n'entre pas dans le champ d'investigation du présent rapport. La nécessité qu'il y a de régler les goulets d'étranglement monopolistiques est incontestée. L'examen du degré de libéralisation possible des services d'infrastructure s'accompagne donc de la question de la rerégulation parallèle des secteurs concernés et, concrètement, des mesures à prendre pour gérer les goulets d'étranglement monopolistiques. L'objectif demeure d'exploiter les avantages concurrentiels de la libéralisation sans déroger aux prémisses politiques.

Dans le processus de transition vers des structures libéralisées, les politiques horizontales sont également d'une grande importance. La politique en matière de concurrence et le régime des aides publiques seront donc brièvement traités dans un sous-chapitre.

4.2.2 Potentiel de libéralisation au niveau international

Sans libéralisation en Suisse, il ne peut y avoir de libéralisation des services d'infrastructure sur le plan transnational. En effet, ce sont souvent des obstacles nationaux, et notamment l'accès au réseau pour les services d'infrastructure, qui rendent les échanges internationaux difficiles dans ce domaine.

La libéralisation des échanges nationaux est une condition nécessaire, mais non suffisante, de la libéralisation effective des échanges transfrontaliers de services d'infrastructure. Des obstacles sur le plan international peuvent s'ajouter aux obstacles en Suisse. Notamment, un manque d'harmonisation ou des dispositions discriminatoires concernant la structure de l'actionnariat peuvent empêcher les échanges internationaux malgré une libéralisation réussie au niveau national. Par ailleurs, la libéralisation internationale est précisément un moyen d'ouvrir les marchés nationaux, bien que ce soit souvent, dans le domaine des infrastructures, d'anciennes entreprises monopolistiques étrangères qui font leur entrée sur les marchés nationaux libéralisés, du fait de leur savoir-faire.

Vu les nets avantages de la libéralisation sur le plan national, le lien étroit entre les deux types de libéralisation et l'approche suivie dans la présente étude, le degré de libéralisation internationale ne sera pas traité ici séparément.

4.3 Degré de libéralisation des services d'infrastructure en Suisse et dans les Etats de l'UE

4.3.1 Télécommunications

Les mesures de libéralisation prises à ce jour en Suisse dans le domaine des télécommunications n'ont guère été contestées, ni sur le plan économique, ni sur le plan politique, car la réforme répondait également à l'essor des technologies. Elle a produit des résultats économiques positifs. Une libéralisation plus poussée, basée sur des arguments économiques, comme la privatisation de Swisscom ou le dégroupage du dernier kilomètre, est par contre déjà en partie controversée dans les milieux économiques et a fortiori dans les milieux politiques et le public, alimentant un débat dans lequel les intérêts divergents s'affrontent.

4.3.1.1 Analyse en fonction des divers facteurs

En ce qui concerne la *participation de l'Etat* à l'ex-entreprise monopolistique, la Suisse a un niveau relativement élevé en comparaison avec les autres Etats européens, avec sa participation légèrement supérieure à 60 % à Swisscom. Dans l'UE, le Danemark, la Grande-Bretagne, l'Irlande, l'Espagne et l'Italie ont aujourd'hui entièrement privatisé leur entreprise historique.

Pour ce qui est du *choix des fournisseurs*, il n'y a plus guère de différence entre la Suisse et les Etats de l'UE. Les consommateurs sont libres de choisir leur fournisseur, que ce soit pour les appels à courte ou à longue distance, les services internationaux ou les services mobiles. La portabilité des numéros est assurée. Seuls le Danemark, la Suède, la France et la Grande-Bretagne offrent plus de choix que la Suisse : ils garantissent aussi la présélection de l'opérateur pour la téléphonie mobile. Au Danemark et en Suède, la présélection est en outre possible appel par appel en téléphonie mobile⁴⁴.

L'efficacité de la *réglementation des tarifs de l'interconnexion* a été étudiée par Copenhagen Economics, par une comparaison de l'évolution sur plusieurs années de divers tarifs standardisés (Copenhagen Economics 2005). La Suisse, dans toutes les catégories examinées, fait partie des Etats dans lesquels la baisse des tarifs a été la plus lente. Une des raisons majeures de ce phénomène est que les tarifs en Suisse sont régulés *ex post* sur la base des coûts, tandis que la régulation *ex ante* est la règle dans l'UE. Alors que la régulation *ex post* peut en soit donner d'aussi bons résultats que la régulation *ex ante*, cela ne semble pas être le cas en Suisse, où elle relève d'une longue procédure juridique à l'issue incertaine (Finger/Voets 2003).

⁴⁴ C'est également possible en Suisse, mais uniquement en international.

Enfin, la Suisse constitue une exception en Europe en ce qui concerne le *dégroupage de la boucle locale* (raccordement d'usagers ; v. aussi la discussion détaillée dans l'encadré 4.1). Elle est la seule, parmi les Etats examinés, à ne pas encore connaître de réglementation à ce sujet. Des Etats de l'OCDE, seuls le Mexique et la Nouvelle-Zélande n'ont pas encore introduit le dégroupage. Les entreprises n'ont donc en Suisse qu'une possibilité limitée de définir elles-mêmes leurs produits. Elles sont en partie contraintes de se référer aux prestations préalables de Swisscom en matière d'ADSL et de lignes louées, prestations dont l'indemnisation n'est d'ailleurs pas soumise à une réglementation *ex ante*. De même, Swisscom a un accès direct aux données concernant presque tous les clients, puisque le manque de dégroupage en fait un fournisseur unique. Cela lui donne des avantages certains pour démarcher et lier les clients (v. aussi Elixmann *et al.* 2003).

Encadré 4.1 : le dégroupage du dernier kilomètre, nécessité politique ou erreur de régulation ?

Un débat s'est récemment fait jour dans les médias suisses, avec la participation active des entreprises intéressées, sur le dégroupage du dernier kilomètre : certains qualifient cette mesure de surréglementation ou d'erreur politique. Les adversaires du dégroupage avancent deux arguments fondamentaux.

Le premier argument est que le raccordement des abonnés ne représente plus un goulet monopolistique, car l'offre téléphonique des fournisseurs du réseau câblé représente une alternative au raccordement Swisscom. La concurrence des fournisseurs du réseau câblé est en Suisse particulièrement rude, du fait de l'indépendance de Cablecom. Cette évolution sera encore renforcée par l'importance croissante des logiciels et fournisseurs de « voix sur IP » (VoIP), qui permettent de téléphoner à bas prix par l'intermédiaire des raccordements internet à large bande. En outre, on observe une convergence entre les téléphonies fixe et mobile.

Deuxième argument : le dégroupage notamment des services modernes de train numérique comporte le risque que l'on investisse moins, à l'avenir, dans les réseaux de raccordement, ce qui fait peser une menace sur le service universel, par exemple dans les régions périphériques, et freine le développement technologique de l'infrastructure de télécommunications en Suisse, dont l'importance pour l'économie n'est plus à démontrer.

Incitations à l'investissement après un dégroupage

Certes, théoriquement, le dégroupage peut diminuer l'incitation à investir si l'opérateur historique (ou une autre entreprise ayant sa propre infrastructure) n'est pas suffisamment indemnisée pour l'accès à son réseau. Les concurrents risquent alors d'adopter un comportement opportuniste, susceptible de réduire à néant la rentabilité des investissements dans le réseau. Mais si le propriétaire du réseau est suffisamment indemnisé, ce risque n'existe guère, car il peut alors refinancer ses investissements. Si l'indemnisation des coûts se fonde sur une estimation des coûts suffisante et favorise les incitations, le propriétaire du réseau profite de chaque prestation vendue par les concurrents. Toutefois, même si la réglementation est de nature incitative, au cas où les gains du monopole ne sont pas assez élevés, l'opérateur historique s'opposera au dégroupage malgré le fait qu'il pourrait investir profitablement dans le réseau.

Le défi économique du dégroupage réside donc, en fin de compte, dans le calcul - extrêmement complexe - de l'indemnisation correcte des coûts d'accès au réseau. Il est difficile de mener des études empiriques concernant le dégroupage et les modèles de coûts utilisés ; elles donnent en outre des résultats parfois contradictoires. L'hypothèse d'un sous-investissement sur les marchés des télécommunications en cas de dégroupage n'a guère été démontrée. Il faut souligner que les mesures prises dans certains Etats des Etats-Unis pour revenir du dégroupage total ont parfois été durement critiquées par les économistes spécialistes de la concurrence et menant des études empiriques parce qu'ils soupçonnaient que les investissements avaient *augmenté* et que les accès à large bande se répandaient plus vite dans les Etats où le prix de l'accès au raccordement dégroupé était plus faible (cf. Ford/Spiwak 2004).

Substituabilité du réseau de raccordement

La convergence des réseaux pourrait effectivement avoir lieu à moyen ou long terme. Mais contrairement à ce qu'affirment certains, il y a aujourd'hui peu de signes que la substituabilité nécessaire de la boucle locale soit déjà entièrement inscrite dans les faits. Il n'est pas possible dans toutes les régions de s'abonner auprès d'un fournisseur de réseau câblé (il s'agit dans le meilleur des cas d'un duopole) ou d'un fournisseur de VoIP. De plus, les usagers sont encore confrontés à des obstacles relativement élevés tels que la nécessité de posséder un certain niveau de connaissances ou l'existence de certains risques technologiques.

Les services offerts par d'autres fournisseurs ne sont donc aujourd'hui qu'un succédané limité sur des marchés partiels (p. ex. pour des clients citadins et technophiles et des entreprises). S'y ajoute le fait que Swisscom possède également de grands avantages concurrentiels historiques sur le marché des services à large bande. Pour utiliser les services de VoIP, il faut un accès à large bande tel que l'ADSL ou l'internet câblé. Les fournisseurs concurrents de Swisscom dans le domaine des services ADSL ne sont aujourd'hui en Suisse que des revendeurs dont les recettes profitent en majeure partie à Swisscom du fait du monopole sur le dernier kilomètre. Ils ne sont guère en mesure de menacer cette dernière d'un transfert des clients vers les câblo-opérateurs.

Les recettes de Swisscom sur les raccordements des abonnés n'ont diminué que dans une faible mesure en raison de la concurrence des câblo-opérateurs (cf. rapports financiers de Swisscom) et ont toujours été surcompensées par les recettes élevées perçues sur les raccordements ADSL à large bande – dues également au monopole des raccordements des abonnés.

La manière dont les choses ont évolué ces dernières années en Suisse et à l'étranger ne permet pas encore de conclure que les autres technologies telles que la boucle locale sans fil (*Wireless Local Loop*, WLL), l'UMTS ou le WiMAX permettent déjà une substituabilité suffisante du dernier kilomètre. Le WLL a échoué pour des raisons de coûts, contrairement aux prédictions de nombreux experts des télécommunications. Les accès à large bande par le réseau électrique n'ont pas non plus su s'imposer. Les chances de l'UMTS de toucher à moyen terme un marché de masse sont actuellement incertaines, malgré des premiers pronostics favorables. En outre, ce marché, encore très restreint, est dominé aujourd'hui par Swisscom. Quant à la téléphonie mobile de la 2^e génération, qui devait fournir une alternative, il n'existe pas un seul opérateur historique dans l'UE qui détienne une part de marché plus importante que Swisscom (OCDE 2005).

La forte pénétration des réseaux câblés en Suisse et leur indépendance a sans aucun doute contribué à ce que la Suisse fasse partie des Etats ayant une très grande couverture de services à large bande. Les Etats européens qui ont une plus forte pénétration des accès à large bande que la Suisse (les Pays-Bas et le Danemark) sont toutefois précisément ceux qui connaissent à la fois une forte pénétration des réseaux câblés et le dégroupage.

Enfin, il faut encore savoir, lorsque l'on mesure le taux de pénétration des services à large bande (qui est élevé en Suisse), à quel niveau de débit se situent les abonnements. Le débit est en général plus élevé dans l'UE qu'en Suisse. Les prix de ces services restent aussi supérieurs en Suisse.

Pour l'OCDE, les avantages du dégroupage sont incontestés :

« Unbundling has not only delivered on the promise of lower prices through competition in the retail market, but has resulted in new entrants providing increasingly higher speeds and bundled services including the provision of television programming on xDSL. » (OECD 2005, 36).

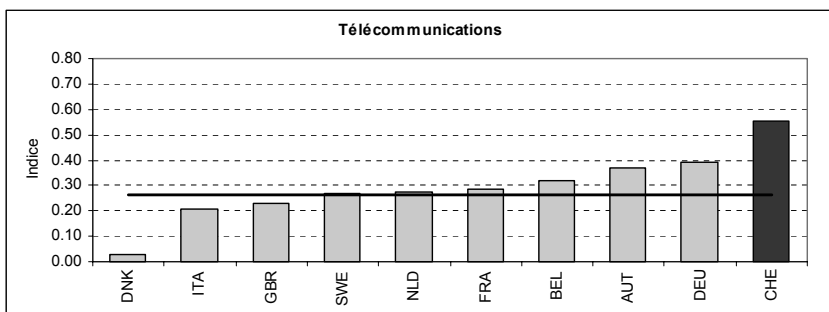
4.3.1.2 Indice agrégé des obstacles réglementaires

La figure 4.1 représente l'indice des obstacles réglementaires établi par Copenhagen Economics pour le domaine des télécommunications. La Suisse fait partie des Etats dans lesquels ces obstacles sont les plus grands. Alors que les autres Etats étudiés sont au coude à coude, les obstacles semblent être particulièrement faibles sur le marché danois des télécommunications.

Les différences les plus importantes entre le Danemark et la Suisse concernent la *participation de l'Etat*, la *réglementation du tarif d'interconnexion* et le *dégroupage de la boucle locale*.

Une comparaison des résultats de l'étude de Copenhagen Economics avec d'autres analyses débouche sur des contradictions. Il n'est pas possible de confirmer ici la conclusion de Vaterlaus *et al.* (2003), selon lesquels la Suisse ne serait pas en retard par rapport à l'UE en matière de libéralisation des télécommunications. D'une part, le Danemark, dans lequel ce secteur est le plus libéralisé selon Copenhagen Economics, n'était pas inclus dans cette étude. D'autre part, Vaterlaus *et al.* semblent n'accorder que peu d'importance au dégroupage, qui a été discuté en détail dans l'encadré 4.1. Les résultats obtenus par Copenhagen Economics se rapprochent de l'indice de libéralisation dans le secteur des télécommunications établi par Elixmann *et al.* (2003). Ces derniers complètent l'indice des obstacles réglementaires par un indice de la concurrence, qui donne une estimation plus positive de la Suisse, sans doute surtout à cause de sa bonne situation en matière d'infrastructure du réseau câblé.

Fig. 4.1 : Indice des obstacles réglementaires dans les télécommunications pour la Suisse et quelques Etats de l'UE



Source : Copenhagen Economics (2005)

4.3.2 Services postaux

Par rapport aux autres secteurs des infrastructures, les goulets d'étranglement monopolistiques sont d'une faible importance dans le domaine des services postaux. De nombreux auteurs doutent même de leur existence (p. ex. Vaterlaus *et al.* 2003). En effet, les investissements nécessaires sont certes élevés mais l'on ne peut guère parler, au regard du secteur logistique, de coûts irrécupérables ; ces coûts sont même variables, le marché de l'emploi étant peu réglementé, du fait que les frais de personnel variables sont dominants dans le secteur de la distribution.

D'autres auteurs avancent que la forte intégration verticale du fournisseur de services postaux, autrefois étatisé, crée *de facto* de très importants obstacles à l'accès au marché de la distribution des lettres, même si les coûts liés à l'entrée sur le marché sont récupérables (Kruse/Liebe 2005). Ils suggèrent de réglementer l'accès au réseau de distribution de manière à éliminer les

discriminations, y compris pour la poste aux lettres, comme l'ont déjà fait, en partie, les Etats-Unis, et comme le prévoit la Grande-Bretagne pour 2006.

En Suisse, le débat ne porte guère, actuellement, sur des questions économiques telles que l'existence de goulets monopolistiques, mais plutôt sur la nécessité d'assurer le service universel sur tout le territoire (service public), même après une libéralisation.

Le tableau 4.2 donne une vue d'ensemble de la catégorisation des services découlant de la législation sur la poste⁴⁵. Les *services réservés* sont définis comme des services que la Poste suisse doit offrir mais que ses concurrents ne peuvent pas offrir (monopole). Les *services non réservés* sont des prestations du service universel que la Poste suisse doit offrir mais que ses concurrents peuvent également offrir. Les *services libres* sont des prestations qui peuvent être offertes par la Poste suisse et par ses concurrents.

Tableau 4.2 : Réglementation actuelle du marché des services postaux en Suisse

Service universel		Services libres
Services réservés	Services non réservés	
- Envois nationaux adressés de la poste aux lettres ou en provenance de l'étranger	- Journaux et périodiques en abonnement avec distribution ordinaire - Colis adressés jusqu'à 20 kg - Envois de la poste aux lettres à destination de l'étranger - Versements, paiements et virements	- Envois nationaux non adressés de la poste aux lettres et colis non adressés jusqu'à 20 kg - Colis de plus de 20 kg - Envois express

Source : PostReg 2005a

4.3.2.1 Analyse en fonction des divers facteurs

La *participation de l'Etat* aux services postaux reste élevée dans toute l'Europe. Au moment de la comparaison, les fournisseurs de services postaux des Pays-Bas et, dans une moindre mesure, d'Allemagne, qui appartenaient autrefois à l'Etat, étaient partiellement privatisés. Récemment, les postes danoise et belge ont également été partiellement privatisées. Ce processus pourrait s'accélérer à l'avenir.

Le deuxième élément pertinent du point de vue économique est la *séparation comptable* entre le service universel et les services libres d'une part, entre les services de monopole et les services non réservés d'autre part. Il existe en Suisse, depuis 2004, des règles claires concernant la séparation comptable entre le service universel et les services libres. Sa mise en place pourrait cependant donner lieu à des problèmes ; la société de révision mandatée a en effet estimé que les documents présentés par la Poste suisse ne correspondaient pas aux exigences légales (PostReg 2005b). Dans les Etats de l'UE étudiés, la séparation comptable a été instaurée au plus tard en 2000. De plus, cette obligation va plus loin qu'en Suisse. Alors qu'elle se limite, dans notre pays, à la séparation entre service universel et services libres, les subventions croi-

⁴⁵ Cf. loi sur la poste (LPO), RS 783.0 et ordonnance sur la poste (OPO), RS 783.01

sées entre services de monopole et services non réservés du service universel sont aussi interdites dans l'UE.

Une comparaison de la *définition des services réservés* (domaine de monopole) montre que la Suisse possède la réglementation la moins libérale dans ce domaine, puisque tous les envois de lettres postées en Suisse ou provenant de l'étranger font partie des services réservés. L'envoi de colis est ouvert aux concurrents de la Poste suisse depuis 2004. Quelques Etats sont allés beaucoup plus loin dans le processus de libéralisation. Les Pays-Bas et le Danemark ont respectivement ramené la limite du monopole à 100 g en 2000 et en 2002. La directive 2002/39/CE demandait aux Etats membres de prendre cette mesure avant janvier 2003. La plupart d'entre eux l'ont fait dans ce délai. La Suède a aboli les services réservés en 1993. Les privilèges de l'ex-entreprise d'Etat y sont également bien moins importants que dans les autres pays, puisque même les lettres en provenance de l'étranger n'y sont pas un monopole, contrairement à la plupart des Etats européens. Outre la Suède, l'Estonie et la Finlande – qui ne font cependant pas partie de l'étude – ont totalement supprimé le monopole de la poste.

La limite du monopole de la poste aux lettres sera ramenée à 100 g le 1^{er} avril 2006 en Suisse. En 2006, les Etats membres de l'UE auront, eux, baissé la limite à 50 g. Il faut savoir que le nombre de lettres pesant entre 50 et 100 g est plus important que celui des lettres de plus de 100 g⁴⁶. L'ouverture des marchés en Suisse, en 2006, ne sera donc de loin pas aussi importante que celle qu'exige l'UE. En outre, la Poste suisse jouit de vastes privilèges en comparaison internationale, tels que les dérogations à l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche.

Enfin, la *réglementation de l'accès au marché* est plus stricte en Suisse, pour le service universel, qu'en moyenne européenne. Dans l'étude de Copenhagen Economics (2005), la Suisse a été classée comme plutôt restrictive sur ce point. Hors du service universel, la Suisse fait au contraire partie des Etats les plus libéraux.

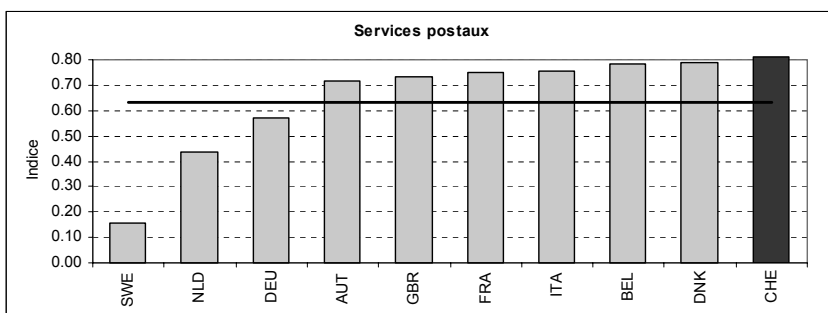
4.3.2.2 *Indice agrégé des obstacles réglementaires*

L'indice agrégé des obstacles réglementaires montre que la Suisse est, des pays étudiés, celui qui a le moins libéralisé ses services postaux (cf. fig. 4.2), les deux pionniers étant la Suède et les Pays-Bas. Toutefois, l'écart par rapport aux autres Etats de l'UE est moins grand qu'avec ces deux pays, selon l'indice, étant donné que, pour calculer ce dernier, on a particulièrement pris en compte l'importance de la *part de marché des services réservés* au moment de la comparaison. La part de marché des lettres de 100 g ou plus est relativement insignifiante. Il faudrait que les services libres incluent les lettres de plus de 20 g pour que l'ouverture des marchés touche plus de 50 % de la poste aux lettres.

⁴⁶ Les chiffres ci-après sont importants pour une meilleure appréciation du degré d'ouverture des marchés: les lettres distribuées en Suisse en 2004 se répartissent ainsi en fonction du poids : 11 % entre 101 g et 1000 g, 16 % entre 51 g et 100 g, 28 % entre 21 g et 50 g et 44 % entre 0 g et 20 g (cf. PostReg 2005a).

Le retard de la Suisse en matière de libéralisation de la poste aux lettres par rapport aux Etats de l'UE se creusera sensiblement en 2006, car l'abaissement de la limite du monopole à 100 g en Suisse sera une mesure relativement modeste en regard du passage de la limite de 100 g à 50 g dans l'UE. En outre, plusieurs Etats européens, dont l'Allemagne, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne, prévoient de franchir rapidement d'importantes étapes d'ouverture des marchés à partir de 2006, ce qui accroîtra encore le retard de la Suisse.

Fig. 4.2 : Indice des obstacles dans les services postaux pour la Suisse et quelques Etats de l'UE.



Source : Copenhagen Economics (2005)

Cette conclusion – un retard de la Suisse en matière de libéralisation des services postaux – rejoint les résultats d'autres études comme celle de Plaut Economics (Vaterlaus *et al.* 2003) et les prévisions du rapport d'évaluation du marché postal en Suisse (wik-Consult 2005).

4.3.2.3 Les prémisses politiques expliquent-elles le retard de la Suisse ?

Un des facteurs expliquant le retard de la Suisse en matière de libéralisation des services postaux pourrait bien être la définition très large du service universel dans ce domaine. Cette notion va en effet très loin dans les domaines de la poste aux colis, des opérations de paiement et de la couverture du pays par le réseau d'offices postaux (cf. PostReg 2005a).

L'argument selon lequel la large définition du service universel rend nécessaire, pour la Poste, une large définition des services réservés n'est pas convaincant. En effet, premièrement, le service universel a été un secteur profitable pour la Poste en 2004 (bénéfices : 776 millions de fr. selon PostReg 2005b) ; deuxièmement, il jouit, en contrepartie de son obligation de fournir le service universel, de vastes privilèges tels qu'une dérogation exclusive à l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche, des facilités douanières et une conception généreuse de la contribution aux infrastructures destinée à couvrir les pertes du réseau d'offices postaux (cf. PostReg 2005a).

4.3.3 Transports ferroviaires

Dans le domaine des transports ferroviaires, le potentiel de libéralisation est plus contesté que dans d'autres secteurs des infrastructures. Le réseau de chemin de fer constitue un goulet d'étranglement monopolistique particulièrement étroit, car il n'est en aucun cas substituable pour une entreprise de transports ferroviaires. En outre, le développement du réseau ferroviaire demande un temps particulièrement long et il ne faut guère s'attendre à des progrès technologiques favorisant la substituabilité, comme ceux qui ont eu lieu dans d'autres secteurs des infrastructures. En même temps, la saturation du réseau est plus fréquente que dans d'autres secteurs similaires, ce qui donne à l'opérateur historique un grand pouvoir de négociation par rapport aux entrants potentiels.

Dans ce contexte, on a parfois avancé l'argument que seule une séparation verticale très nette entre l'exploitation et l'infrastructure permettrait à la concurrence de fonctionner dans le secteur des transports ferroviaires. On peut le réfuter en soulignant les effets de synergie important entre le rail et le matériel roulant. En raison de ces effets de synergie, il existe un risque important, en cas de séparation verticale, d'une part d'augmenter les coûts de transaction et d'autre part d'alimenter des faiblesses organisationnelles ou technologiques par des lacunes de la réglementation. Ces risques ont été particulièrement mis en relief par la libéralisation des transports ferroviaires en Grande-Bretagne, que l'on peut aujourd'hui qualifier d'échec. La séparation verticale opérée en Suède et au Danemark selon une toute autre approche a donné des résultats plus positifs. La compagnie de chemin de fer y reste entièrement propriété de l'Etat et n'est pas axée sur des objectifs lucratifs. En outre, en Suède, le prix d'utilisation du réseau ferroviaire a été fixé très bas, à des fins écologiques.

4.3.3.1 Analyse en fonction des divers facteurs

La *séparation organisationnelle* (verticale) en Suisse a été jugée légèrement inférieure à la moyenne européenne par Copenhagen Economics (2005). Elle est plus forte en Grande-Bretagne et au Danemark, Etats où le propriétaire de l'infrastructure (société nationalisée) n'est pas le propriétaire de la compagnie de transport (privatisée), ainsi qu'en Suède, où l'infrastructure et l'exploitation relèvent de deux institutions distinctes mais non privatisées. Selon les estimations faites dans l'étude d'IBM Business Consulting Services (2004), les Pays-Bas et le Portugal ont depuis lors instauré une forte séparation verticale. Les Pays-Bas et le Danemark ont en outre privatisé le secteur du transport par rail de marchandises de leurs anciennes entreprises de monopole.

Quant à l'accès au matériel roulant, dont l'évaluation fait aussi intervenir, outre le critère de la disponibilité, les obstacles administratifs tels que les certificats de sécurité et l'admission des véhicules, la Suisse a été jugée comme un des Etats les plus libéraux notamment dans le transport de marchandises. IBM Business Consulting Services considère dans son étude la Suisse comme un des Etats européens ayant le moins d'*obstacles administratifs ou liés à*

l'information. Cela se reflète dans son ordonnance sur l'accès au réseau ferroviaire⁴⁷, qui prévoit expressément que les véhicules qui sont admis conformément à des dispositions équivalentes d'un autre Etat et dont le contrôle régulier est assuré peuvent être admis en Suisse sans autres conditions. Par contre, l'admission des véhicules et le manque d'informations créent des obstacles à l'entrée sur le marché importants à très importants en Belgique, en France, en Italie, en Autriche et en Espagne (cf. analyse détaillée d'IBM Consulting Services 2004). Les procédures administratives à suivre pour obtenir les certificats nécessaires à l'exploitation peuvent y prendre plusieurs années.

Pour ce qui est de l'*accès au réseau dans le transport de marchandises* à proprement parler, la Suisse est de nouveau classée parmi les Etats très libéraux par Copenhagen Economics. De fait, l'accès à l'ensemble du réseau à écartement normal est totalement ouvert au transport de marchandises (à l'exception du petit cabotage), comme dans la plupart des pays de l'UE. Par exemple, en France, en Belgique et en Autriche, l'accès n'est assuré que sur certains tronçons (les « corridors de fret ferroviaire »).

L'*accès au réseau du transport ordinaire de voyageurs* repose en Europe sur des appels d'offres, sur la base de la structure économique de ce secteur, à l'exception du trafic de longue distance (dans certains pays, le trafic international seulement)⁴⁸. C'est sur l'utilisation des appels d'offres que se dessinent les plus grandes différences entre pays européens. Selon l'analyse d'IBM Business Consulting Services, l'accès au marché du trafic voyageurs est presque fermé dans la plupart des Etats européens. En Suisse, seuls de très rares appels d'offres ont eu lieu. Dans le trafic longue distance, presque tous les Etats de l'UE, sauf la Grande-Bretagne et la Suède, connaissent toujours des monopoles *de facto*. Les appels d'offres sont usuels dans le trafic régional en Grande-Bretagne, en Suède et en Allemagne, ainsi que, dans une moindre mesure, au Danemark et dans les Pays-Bas.

4.3.3.2 *Indice agrégé des obstacles réglementaires : trafic marchandises*

Mesuré à l'indice des obstacles réglementaires, (cf. fig. 4.3), il s'avère que la Suisse est un des Etats d'Europe les plus libéraux dans le domaine du transport de marchandises par rail. L'écart par rapport à l'Allemagne, au Danemark et à la Grande-Bretagne, jugés encore plus libéraux, est relativement faible et peut s'expliquer par la séparation institutionnelle moins grande entre société d'exploitation et société d'infrastructure d'une part, entre trafic voyageurs et trafic marchandises d'autre part.

La libéralisation du trafic marchandises a été déclenchée en Suisse essentiellement par l'accord sur les transports terrestres entre la Suisse et l'UE⁴⁹. On peut donc s'étonner que tant

⁴⁷ Ordonnance sur l'accès au réseau ferroviaire, RS 742.122

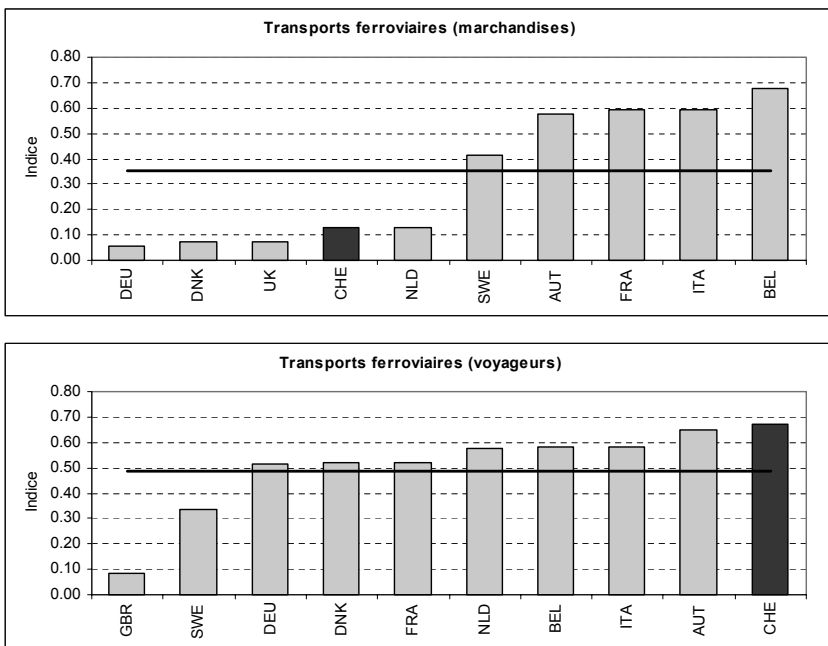
⁴⁸ On pourrait éventuellement postuler une substituabilité limitée entre le train et le bus.

⁴⁹ RS 0.740.72

d'autres Etats de l'UE soient considérés comme plus restrictifs. La première raison en est que plusieurs d'entre eux n'ont pas encore appliqué les directives en question. Deuxièmement, il existe dans certains Etats des obstacles liés à l'information et à l'organisation qui créent d'importantes entraves à l'accès au marché et qui échappent au champ d'application desdites directives.

L'évaluation du degré de libéralisation du transport de marchandises par le rail en Suisse par Copenhagen Economics rejoint les estimations d'IBM Business Consulting Services (2004) et de Vaterlaus *et al.* (2003).

Fig. 4.3: indice des obstacles des transports ferroviaires pour la Suisse et pour quelques Etats de l'UE



Source : Copenhagen Economics (2005)

4.3.3.3 Indice agrégé des obstacles réglementaires : trafic voyageurs

A l'inverse du trafic marchandises, Copenhagen Economics classe la Suisse comme l'Etat le plus restrictif dans le secteur du trafic voyageurs. Y contribuent d'une part la séparation verticale et horizontale relativement faible au sein du groupe CFF, mais surtout l'absence presque totale d'appels d'offres. Malgré cela, comme l'indice tient compte, pour les appels d'offres, de la part de marché des tronçons soumis à un appel d'offres au moment de l'étude, le retard de la

Suisse par rapport aux autres Etats est modeste dans l'ensemble, malgré le faible degré d'ouverture, sauf par rapport à la Grande-Bretagne et à la Suède qui ont opéré une séparation verticale complète des transports ferroviaires.

L'évaluation du degré de libéralisation du transport de voyageurs par rail en Suisse ne diffère pas fondamentalement des estimations d'IBM Business Consulting services (2004) et de Vaterlaus *et al.* (2003), qui jugent aussi la Suisse relativement restrictive. L'attribution de la dernière place parmi les Etats présentés ici donne cependant lieu à discussion. Elle dépend principalement de la pondération des différents facteurs. Si l'on donnait moins de poids à la séparation verticale et horizontale des entreprises de monopole, la Suisse serait à peu près au même niveau que les Etats les plus restrictifs, tout en restant clairement loin derrière la Grande-Bretagne et la Suède.

4.3.4 Electricité

Le secteur de l'électricité représente un cas particulier dans ce rapport, car, en règle générale, la production est considérée comme un processus industriel, tandis que les autres segments de la chaîne de valeur ajoutée (transport, distribution et vente) sont classés parmi les services. Ces derniers représentent une part des coûts de l'électricité d'environ 60 % au total (cf. Vaterlaus *et al.* 2003).

Les goulets d'étranglement monopolistiques subsistent au niveau des réseaux de distribution et de transport de l'électricité, lesquels bénéficient d'économies de densité si importantes que seul un fournisseur unique par région est économiquement efficient. En même temps, les investissements à faire sont en majeure partie des coûts fixes irrécupérables. L'exploitation du système représente un autre goulet monopolistique. Par contre, les segments de la chaîne de valeur ajoutée qui se trouvent en amont et en aval, c'est-à-dire la production, le commerce et la distribution d'énergie, peuvent admettre la concurrence.

4.3.4.1 *Analyse en fonction des divers facteurs*

Il existe de grandes différences, au sein de l'UE, dans le *degré de privatisation de la production industrielle d'électricité*. Parmi les Etats étudiés, seule la Grande-Bretagne a presque entièrement privatisé la production d'électricité. Le processus de privatisation est également relativement avancé en Belgique, alors que ce secteur était entièrement étatisé en France, en Italie et aux Pays-Bas au moment de l'enquête faite par Copenhagen Economics. La Suisse se trouve dans une situation intermédiaire, comme l'Autriche, le Danemark, l'Allemagne et la Suède. Cependant, avec la nouvelle structure de l'actionariat d'ATEL, la participation des pouvoirs publics dans le secteur suisse de l'électricité s'est accrue.

La Suisse a un grand retard en termes de libéralisation du marché de l'électricité pour ce qui est du *libre choix des consommateurs finaux*. Depuis la décision de la Comco de mars 2001 dans l'affaire Watt/Migros constatant que la pratique des Entreprises électriques fribourgeoises, qui

ne transportaient pas le courant de Watt SA, constituait un abus sur le marché⁵⁰ - décision confirmée depuis lors par la commission de recours et le Tribunal fédéral -, l'accès aux réseaux de transport et de distribution s'est ouvert sur la base de négociations. La recherche de solutions par des négociations n'est cependant praticable que pour les très gros clients. A l'opposé, la directive UE applicable (2003/54/CE) prévoit que les entreprises et collectivités auront le libre choix du fournisseur à partir de juillet 2004 et les ménages au plus tard à partir de juillet 2007.

De même, la Suisse est en retard pour ce qui est de la séparation entre les goulets d'étranglement monopolistiques et les autres étapes de création de valeur, séparation qui serait nécessaire pour éviter les subventions croisées et obtenir des résultats compétitifs sur le marché dans les secteurs exposés à la concurrence. Il n'existe pas, pour l'heure, de disposition légale exigeant la *séparation verticale entre le réseau de distribution et l'exploitation du système*. En matière de séparation verticale des réseaux de transport, c'est la France qui est en queue de peloton. L'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Allemagne et l'Italie connaissent déjà une séparation juridique, les Pays-Bas, la Suède et la Grande-Bretagne ont également instauré la propriété séparée.

Il n'existe pas non plus de base légale en Suisse pour la *séparation verticale du réseau de distribution*. En raison de la forte segmentation du marché, les progrès sont inégaux sur ce plan, mais la Suisse est dans l'ensemble clairement en retard par rapport à la moyenne de l'UE. En Autriche, en France et en Allemagne, la séparation organisationnelle était obligatoire au moment de l'étude, tandis que les autres Etats exigeaient une séparation juridique plus poussée des réseaux de distribution.

Pour l'*accès aux réseaux de transport et de distribution*, la Suisse est également à la traîne derrière les Etats de l'UE. L'accès est réglementé dans tous les pays étudiés, alors qu'en Suisse, seul un accès négocié est en partie possible, sur la base de l'arrêt du Tribunal fédéral précité.

La comparaison de la *régulation du prix de l'accès* aux réseaux de distribution montre que la Suisse, qui ne possède encore aucune réglementation en la matière, fait partie des Etats où elle est la plus faible, devant les Pays-Bas et la Suède. L'Italie et la Grande-Bretagne ont des réglementations de type *price cap* (prix-plafonds), de nature incitative, tandis que les autres Etats prévoient un prix d'accès fondé sur les coûts.

Enfin, la Suisse est également en retard en ce qui concerne la réglementation de l'accès aux réseaux de transport saturés, c'est-à-dire ce que l'on appelle la *gestion des congestions (congestion management) basée sur le marché*. En Suisse, la priorité va soit aux entreprises intégrées verticalement, soit aux entreprises qui se sont assurées l'accès par des conventions de longue date (cf. Commission européenne 2003).

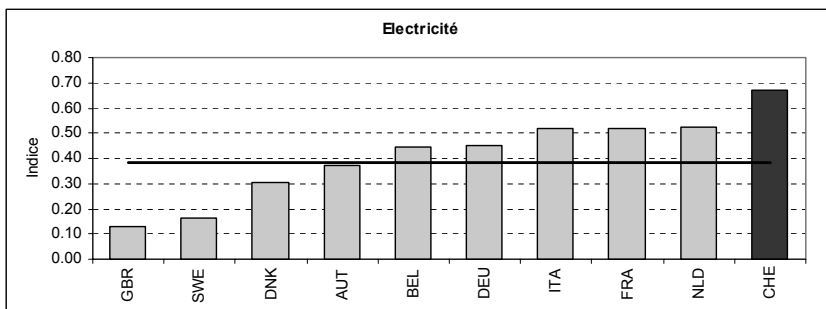
⁵⁰ Cf. Comco, RPW/DPC 2001/2, p. 255 ss, Reko: RPW/DPC 2002/4, p. 672 ss, ATF 2A.520/2002 du 17 juin 2003

4.3.4.2 Indice agrégé des obstacles réglementaires

Mesuré à l'indice agrégé des obstacles réglementaires (cf. fig. 4.4), la Suisse n'a pas atteint le degré de libéralisation des autres Etats étudiés dans le domaine de l'électricité. Dans presque toutes les catégories de facteurs utilisés, elle a un retard à rattraper. Les marchés de l'électricité de la Grande-Bretagne et de la Suède sont les plus libéralisés.

Le calcul de l'indice par Copenhagen Economics concorde avec les résultats de Vatterlaus *et al.* (2003).

Fig. 4.4: indice des obstacles réglementaires du secteur de l'électricité pour la Suisse et pour quelques Etats de l'UE



Source: Copenhagen Economics (2005)

4.3.5 Transports aériens

Les transports aériens sont une branche qui a été fortement réglementée et dominée par les compagnies nationales pendant des dizaines d'années. D'un point de vue économique, elle ne comporte plus aujourd'hui que des goulets d'étranglement monopolistiques très limités. L'adoption de politiques de location des avions a presque entièrement variabilisé les coûts fixes des sociétés de transport aérien, autrefois très élevés. L'accès au marché est devenu beaucoup plus facile pour les entrants potentiels. Les goulets d'étranglement monopolistiques ne subsistent aujourd'hui que dans les secteurs de la sécurité aérienne et de certains services aéroportuaires, par exemple l'attribution de slots dans des aéroports travaillant (mais en partie seulement) à la limite de leur capacité. On constate toutefois, même sur ce point, une tendance à recourir à d'autres aéroports (p. ex. de la part des sociétés à bas tarifs), qui peuvent au moins en partie représenter un succédané.

4.3.5.1 Analyse en fonction des différents facteurs

Dans l'UE, la libéralisation des transports aériens a surtout progressé au début des années 90, avec le troisième paquet de libéralisation du transport aérien et autres règles applicables à la circulation aérienne. Depuis lors, les différences sont peu marquées entre les Etats membres.

Les étapes les plus importantes comprennent la création du marché intérieur du transport aérien (les huit libertés), la libéralisation des tarifs et l'harmonisation de l'autorisation des entreprises de transport aérien.

La Suisse avait dans les années 90 du retard sur l'UE en matière de libéralisation. L'entrée en vigueur de l'accord sur les transports aériens⁵¹, dans le cadre des bilatérales entre la Suisse et l'UE, a radicalement modifié la situation. Nous exposerons ci-dessous les principales différences qui subsistent, dans la perspective de la libéralisation.

La Suisse faisait déjà partie, du temps de Swissair, des Etats ayant la *participation de l'Etat* la moins élevée à la compagnie nationale⁵². Au moment de l'enquête, la compagnie nationale de la plupart des Etats étudiés était plus contrôlée par l'Etat qu'en Suisse.

La Suisse est par contre plus restrictive pour ce qui est de la *huitième liberté* (droit de transporter des passagers, du courrier ou des marchandises d'un point à l'autre d'un État différent de celui où l'aéronef est immatriculé). Cette liberté est appliquée aux entreprises aériennes de l'UE, sur le territoire de l'Union, depuis 1997, mais elle ne s'applique pas (encore) aux entreprises suisses dans l'UE ni aux entreprises de l'UE en Suisse. Des négociations devraient s'ouvrir à ce sujet cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord sur les transports aériens, donc en 2007.

En outre, la Suisse a conclu un accord dit « de ciel ouvert » avec les Etats-Unis⁵³. C'est aussi le cas de plusieurs Etats membres de l'UE, bien que la Commission européenne estime de tels accords incompatibles avec le marché unique. Selon la CJCE, ces accords de ciel ouvert avec les Etats-Unis violent la compétence externe de l'UE et contreviennent au droit d'établissement européen⁵⁴. Depuis 2003, la Commission mène elle-même des négociations avec les Etats-Unis concernant un accord de transport aérien ; elles n'ont pas encore abouti.

4.3.5.2 *Indice agrégé des obstacles réglementaires*

L'indice des obstacles à l'accès au marché montre les très faibles différences de degré de libéralisation qui subsistent depuis les réformes ayant eu lieu en Europe dans les années 90. La Suisse fait partie des Etats d'Europe les plus libéraux, bien qu'elle n'ait pas encore introduit la huitième liberté, grâce à la faible participation de l'Etat dans la compagnie nationale et à

⁵¹ RS 0.748.127.192.68

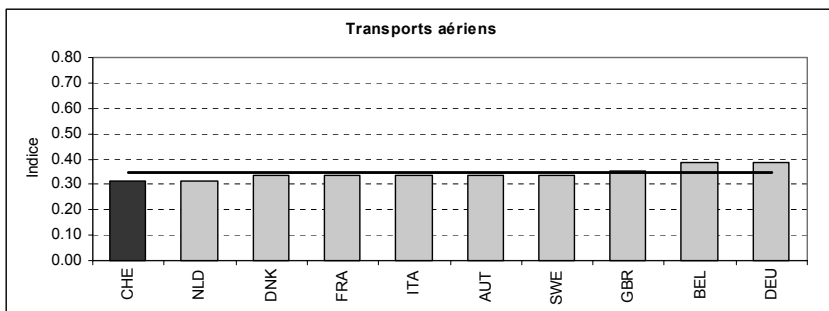
⁵² Si l'on excepte l'augmentation provisoire de la participation de l'Etat à Swiss.

⁵³ RS 0.748.127.193.36

⁵⁴ Cf. Communication de la Commission européenne IP/02/1609, „Accords de ciel ouvert : la Commission européenne accueille favorablement l'arrêt de la Cour de justice”

l'accord de ciel ouvert en vigueur depuis 1995 entre elle et les Etats-Unis. Les différences avec les autres Etats sont minimales.

Fig. 4.5: Indice des obstacles réglementaires des transports aériens pour la Suisse et quelques Etats de l'UE



Source: Copenhagen Economics (2005)

4.4 Importance des politiques horizontales dans la libéralisation des services d'infrastructure

4.4.1 Politique en matière de concurrence

Les services d'infrastructure se caractérisent par une forte concentration d'entreprises, en raison non seulement des monopoles d'Etat de longue date mais aussi des effets d'échelle et de réseau importants. On peut supposer qu'à long terme, et surtout au début du processus de libéralisation, les fournisseurs et entreprises ayant une position dominante sur le marché et contrôlant les goulets monopolistiques essaient de repousser des concurrents éventuels en limitant la livraison et l'accès ou en créant de nouveaux obstacles à l'entrée sur le marché. De même, les marchés des infrastructures, souvent très concentrés, se caractérisent par un risque de collusion.

Le droit en matière de concurrence de la Suisse, longtemps moins sévère que celui de l'UE, représentait donc autrefois un risque pour le processus de libéralisation. Les cartels et les obstacles émanant de l'économie privée peuvent entraîner des résultats du marché nuisibles à l'économie, si les autorités mènent une politique réservée en matière de concurrence. C'est pourquoi il est particulièrement précieux, dans une perspective de libéralisation, que le droit suisse en matière de concurrence ait été renforcé lors de la dernière modification de la loi sur les cartels. En particulier, les sanctions directes et la présomption de conséquences nuisibles à l'encontre des cartels rigides sont d'une grande importance pour le processus de libéralisation.

L'évolution passée montre que la Suisse est bien armée pour poursuivre le processus de libéralisation depuis cette réforme. Les décisions relatives à Swissgrid⁵⁵ et à Migros/Watt/EEF⁵⁶ sur le marché de l'électricité, plusieurs décisions relatives à Swisscom⁵⁷ et aux prestations de traction ferroviaire des CFF⁵⁸ constituent des signes positifs du point de vue de la libéralisation. L'instauration des sanctions directes en Suisse incite les entreprises, à juste titre, à éviter de conclure des ententes nuisibles à l'économie ou de refuser des livraisons.

4.4.2 Droit des aides publiques

Contrairement à la Suisse, l'UE possède un droit des aides publiques très développé. La Commission européenne surveille les aides publiques accordées par ses membres et est en même temps chargée de les autoriser. Toutes les aides publiques prévues doivent lui être annoncées.

Les aides interdites sont notamment, selon l'art. 87 TCE, les subventions non remboursables, les réductions de taux d'intérêt, les cautionnements de prêts, les prestations pour l'infrastructure à coût réduit et même la participation d'autorités publiques à des entreprises, si elles faussent ou menacent de fausser la concurrence. Toutefois, ces aides doivent en outre « affecter les échanges entre Etats membres », ce qui exclut celles qui n'ont qu'une portée nationale. Des exceptions sont prévues, notamment les aides à caractères sociales octroyées à un consommateur individuel, ou les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires. Les aides destinées à favoriser le développement économique de régions ayant un retard ou à promouvoir un projet important européen *peuvent* être admises.

Dans le domaine des infrastructures, le contrôle des aides publiques est particulièrement pertinent en ce qui concerne la prestation de services d'intérêt général. Dans une décision de principe⁵⁹, la CJCE a arrêté qu'une compensation financière pour des obligations d'intérêt général ne représente pas une aide publique si les quatre conditions suivantes sont réunies :

- l'entreprise bénéficiaire est effectivement chargée d'une tâche d'intérêt général ;
- les paramètres en fonction desquels la compensation est calculée ont été établis au préalable de manière objective et transparente ;
- la compensation n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir, totalement ou en partie, les coûts de mise en œuvre de cette tâche d'intérêt général, compte tenu des recettes qu'elle rapporte et d'un bénéfice adéquat ;

⁵⁵ Cf. RPW/DPC 2005/2, p. 347ss

⁵⁶ Cf. RPW/DPC 2001/2, p. 255ss

⁵⁷ P. ex. concernant les services xDSL in RPW/DPC 2001/1, p. 73ss

⁵⁸ Cf. RPW/DPC 2002/1, p. 72ss

⁵⁹ CJCE 24.3.2003, Rs C-280/00 (Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg/ Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH)

- le montant de la compensation nécessaire est déterminé sur la base d'une analyse des coûts que supporterait une entreprise moyenne, bien gérée, pour remplir la tâche d'intérêt général.

En Suisse, l'obligation de déclarer les aides publiques qui pourraient fausser la concurrence est réglée – de manière moins stricte – uniquement par les accords de l'OMC et par la convention instituant l'AELE.

4.5 Conclusions concernant le degré de libéralisation des services d'infrastructure en Suisse et dans l'UE

4.5.1 Télécommunications

4.5.1.1 Appréciation générale

Selon les estimations de Copenhagen Economics (2005), la Suisse est en retard en matière de libéralisation des services de télécommunication par rapport aux Etats de l'UE, en particulier parce qu'elle n'a pas dégroupé le dernier kilomètre (train numérique et câble de cuivre), que les tarifs d'interconnexion des fournisseurs dominant le marché sont peu réglementés et que l'Etat a une participation dans Swisscom.

4.5.1.2 Participation de l'Etat

Une privatisation plus poussée de Swisscom fait aujourd'hui débat en Suisse. Elle apporterait des avantages économiques particulièrement importants si les goulets d'étranglement monopolistiques étaient régulés d'une manière optimale.

4.5.1.3 Dégroupage

Le dégroupage est un peu moins important pour la Suisse que pour les Etats européens où la pénétration du réseau est moins grande. Certains contestent même la nécessité de dégroupier la boucle locale en Suisse, en raison des infrastructures concurrentes. On peut leur rétorquer que la pénétration des réseaux à large bande est particulièrement développée dans les Etats qui se caractérisent à la fois par un fort taux de pénétration du câble et le dégroupage du dernier kilomètre. Les services à large bande sont également chers en Suisse. L'évolution technique est encore incertaine. Par le passé, certaines technologies alternatives, qui promettaient pourtant beaucoup, n'ont pas réussi à s'imposer sur le dernier kilomètre.

Le Conseil fédéral a proposé, dans son projet de modification de la LTC⁶⁰, de ne soumettre au dégroupage que les fournisseurs dominant le marché. Cette solution pourrait bien être une ré-

⁶⁰ Cf. FF 2003 7245

ponse aux développements futurs. Elle correspond au standard fixé par l'UE dans le règlement relatif au dégroupage de l'accès à la boucle locale⁶¹. La réglementation du prix de l'accès au dernier kilomètre est sans aucun doute une tâche très complexe. Certes, un défaut de régulation pourrait entraîner théoriquement un sous-investissement dans l'infrastructure, mais il n'en existe aucune preuve empirique sur les marchés des télécommunications. Au contraire, le dégroupage pourrait même générer une hausse des investissements en raison des effets de synergie.

4.5.1.4 Réglementation des tarifs d'interconnexion

Une réglementation *ex ante* des tarifs d'interconnexion appliqués par les opérateurs puissants sur le marché, demandée dans l'UE par la directive 2002/19/CE⁶², ne fera sans doute pas l'objet d'une discussion à court ou moyen terme. Le Conseil fédéral a pris une décision préliminaire en février 2003, se prononçant contre la réglementation *ex ante* des tarifs d'interconnexion. Par contre, il faudrait examiner la possibilité de revoir la régulation *ex post* actuelle de sorte que chaque décision de l'instance de régulation ne nécessite pas plusieurs années de procédure juridique. En cas de bonne faisabilité, une régulation *ex post* fondée sur les résultats d'un benchmarking pourrait donner des résultats aussi bons que la régulation *ex ante* pratiquée dans l'UE.

4.5.1.5 Comparaison avec le Danemark (Etat leader)

Tableau 4.3 : vue d'ensemble du retard de la Suisse par rapport au standard minimum de l'UE et au Danemark

Suisse	Standard minimum de l'UE	Danemark
- Privatisation partielle de l'ex-entreprise de monopole	- Pas de mesures spécifiques à prendre	- Privatisation totale de l'ex-entreprise de monopole
- Pas de dégroupage de la boucle locale	- Obligation de fournir un accès dégroupé (câbles de cuivre) aux opérateurs puissants sur le marché - Accès aux services DSL à haut débit à des conditions transparentes et non-discriminatoires	- Mise en oeuvre poussée et précoce du dégroupage
- Réglementation <i>ex post</i> des tarifs d'interconnexion, mais longue procédure juridique - Possibilités relativement limitées d'intervenir de la part de l'instance de régulation	- Réglementation <i>ex ante</i> des tarifs d'interconnexion des opérateurs puissants sur le marché	- Réglementation <i>ex ante</i> des tarifs d'interconnexion des opérateurs puissants sur le marché - Forte position de l'instance de régulation
Conséquences d'une adaptation de la Suisse		
Modification LTC (projet du Conseil fédéral)	Adaptation au standard minimum de l'UE	Adaptation au modèle danois
- Etape moyenne de libéralisation - Réduction de l'écart	- Etape moyenne de libéralisation	- Etape importante de libéralisation

⁶¹ Règlement (CE) n° 2887/2000 du Parlement européen et du Conseil

⁶² Directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil

Le Danemark va beaucoup plus loin que les exigences de l'UE dans la libéralisation des télécommunications. L'ex-entreprise monopolistique Tele Danmark a été entièrement privatisée et les réseaux de raccordement dégroupés avant que l'UE ne l'impose. L'instance de régulation y est considérée comme un opérateur puissant sur le marché, ce qui a eu un effet positif sur les tarifs de l'interconnexion.

Si l'on compare le degré de libéralisation des services de télécommunication en Suisse et au Danemark, le plus libéral, les risques d'une plus grande ouverture des marchés à long terme semblent limités. L'étude Finger/Voets 2003 présente le Danemark comme l'Etat leader dans une analyse de l'efficacité de la régulation, notamment en raison de l'ouverture précoce des marchés. Selon cette étude, la qualité des services offerts semble être restée élevée sous ce régime hyperlibéralisé.

4.5.2 Services postaux

4.5.2.1 *Appréciation générale*

La Suisse a clairement moins libéralisé les services postaux que les Etats de l'UE, selon toutes les études présentées.

Le comportement du législateur doit être prévisible pour les acteurs du marché pour que le processus de transition vers les nouveaux modèles de gestion soit planifiable. C'est pourquoi les mesures de libéralisation annoncées et planifiées sont positives. La stratégie de libéralisation pour les années postérieures à 2006 devra être discutée au premier semestre 2006.

Le retard de la Suisse en matière de libéralisation comporte le risque que l'on perde les avantages de la libéralisation, notamment l'augmentation de l'efficacité et de l'innovation, mais aussi, surtout, le maintien de la compétitivité de la Poste suisse sur le marché internationalisé.

4.5.2.2 *Services réservés*

Dans le domaine des services réservés, le retard de la Suisse en matière de libéralisation découle de la baisse de la limite du monopole à 100 g dans l'UE. Il s'accroîtra encore en 2006, lorsque l'UE aura ramené cette limite à 50 g pour les lettres (directive 2002/39/CE), malgré la baisse à 100 g en Suisse.

En outre, l'écart entre la Suisse et les Etats les plus libéraux est énorme. Quelques Etats de l'UE prévoient des mesures supplémentaires d'ouverture des marchés dans un avenir proche. Ainsi, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et les Pays-Bas abaisseront la limite du monopole à 0 g avant 2009. Dans l'ensemble, plus de 50 % du marché européen de la poste aux lettres sera entièrement libéralisé avant 2009, selon les plans actuels.

4.5.2.3 Service universel

Rien ne s'oppose, en théorie économique, à une libéralisation plus grande des services postaux. Selon les connaissances actuelles, même les pays les plus libéralisés d'Europe ne sont pas confrontés à des problèmes majeurs pour assurer et financer le service universel. La société de révision mandatée par PostReg affirme que le service universel de la Poste suisse était rentable en 2004. Rien n'indique à ce jour qu'il serait menacé par les mesures de libéralisation déjà prises.

Dans de nombreux Etats de l'UE, notamment ceux dont les services postaux sont largement libéralisés, les agences qui fournissent des services postaux à côté des offices de poste sont plus répandues qu'en Suisse (PostReg 2005). Or, elles peuvent offrir, en combinaison avec d'autres prestations, des services postaux de bonne qualité dans des régions reculées, tout en restant rentables et en pratiquant parfois des horaires d'ouverture plus longs que les offices de poste.

4.5.2.4 Comparaison avec la Suède (Etat leader)

L'expérience montre, dans des Etats déjà très libéraux, que l'entrée d'entreprises concurrentes sur le marché de la poste aux lettres est un processus très long, même si la libéralisation est assez avancée. La Suède a très tôt supprimé le monopole des lettres et réduit les privilèges de l'ex-entreprise de monopole (p. ex. les lettres provenant de l'étranger).

Cependant, même en Suède, l'entreprise nationale historique Posten AB domine toujours le marché de la poste aux lettres dix ans après la libéralisation totale. Son plus grand concurrent, CityMail, a gagné une part du marché de 6,6 %. La libéralisation en Suède est considérée comme un succès. Le degré d'innovation a augmenté, les prix sont désormais basés sur les coûts et ont baissé dans quelques secteurs, notamment pour les gros clients (cf. Ecorys 2005).

Tableau 4.4: vue d'ensemble du retard de la Suisse par rapport au standard minimum de l'UE et à la Suède

Suisse	Standard minimum de l'UE	Suède
<ul style="list-style-type: none"> - Actuellement pas de concurrence pour la poste aux lettres - Réduction de la limite du monopole à 100 g en 2006 	<ul style="list-style-type: none"> - Réduction de la limite du monopole à 100 g en 2003 - Réduction de la limite du monopole à 50 g en 2006 - Evt. réduction de la limite du monopole à 0 g en 2009 	<ul style="list-style-type: none"> - Réduction de la limite du monopole à 0 g dès 1993
<ul style="list-style-type: none"> - Séparation comptable entre le service universel et les services libres, avec interdiction du subventionnement croisé 	<ul style="list-style-type: none"> - Séparation comptable aussi entre les services de monopole et les services non réservés, avec interdiction du subventionnement croisé 	<ul style="list-style-type: none"> - Point non pertinent, car les services de monopole n'existent plus
<ul style="list-style-type: none"> - Maintien de nombreux privilèges de la Poste suisse 		<ul style="list-style-type: none"> - Forte réduction des privilèges de Posten AB
Conséquences d'une adaptation de la Suisse		
Mesures prévues par le Conseil fédéral	Adaptation au standard minimum de l'UE	Adaptation au modèle suédois
<ul style="list-style-type: none"> - Petite étape de libéralisation - Maintien du retard 	<ul style="list-style-type: none"> - Etape moyenne de libéralisation 	<ul style="list-style-type: none"> - Etape importante de libéralisation

4.5.3 Transports ferroviaires

4.5.3.1 *Transport de marchandises*

La Suisse est des Etats les plus libéraux d'Europe en matière de transport de marchandises. Les concurrents de CFF Cargo ont atteint une part de marché de 12 % environ en Suisse, chiffre qui se situe dans la tranche supérieure des taux européens. L'expérience est jusqu'à présent largement positive. Notons que la réforme des chemins de fer 1 avait aussi pour objectif d'accroître la compétitivité du rail par rapport à la route dans ce secteur, en augmentant la concurrence.

4.5.3.2 *Transport de voyageurs*

La Suisse appartient par contre à la majorité d'Etats dont les marchés sont *de facto* fermés. La réforme des chemins de fer 2 prévoit une utilisation accrue des appels d'offres. Un appel d'offres aura lieu si les offres ou les prestations sont insuffisantes. L'impact de ce changement de pratique dépendra de l'attitude du mandant. Les conditions sont bonnes en Suisse pour utiliser davantage cet instrument propre à aviver la concurrence, le bus et le rail ayant été mis sur un pied d'égalité sous l'angle des subventions.

4.5.3.3 *Séparation horizontale et verticale*

La mise en œuvre, en Suisse, de la séparation horizontale et verticale peut être considérée actuellement comme pratiquement conforme aux standards de l'UE.

D'autres mesures de libéralisation possibles seraient une meilleure séparation horizontale entre le trafic marchandises et le trafic voyageurs d'une part, entre l'exploitation et le réseau d'autre part. On pourrait ainsi mieux contrôler et empêcher les subventions croisées et les comportements discriminatoires des exploitants de réseaux.

Actuellement, aucune mesure n'est encore prévue pour assurer une meilleure *séparation horizontale* des sociétés ferroviaires ayant leur propre infrastructure de réseau. D'un point de vue économique, rien ne s'oppose à une séparation horizontale plus nette, à long terme, sur le plan organisationnel, entre le trafic marchandises et le trafic voyageurs, sur le modèle de la majorité des Etats de l'UE.

En ce qui concerne la *séparation verticale*, la réforme des chemins de fer 2 prévoit de renforcer l'indépendance du service d'attribution des sillons et les compétences de la commission indépendante d'arbitrage. Cela n'améliore pas directement la séparation verticale, mais la gestion de l'accès au réseau est plus neutre sur le plan de l'organisation.

4.5.3.4 *Comparaison avec les Etats leaders*

Sur la base des risques observés et des effets de synergie peut-être importants dans le domaine des transports ferroviaires, une séparation verticale totale entre le réseau et l'exploitation, voire une privatisation de l'exploitant du réseau, sont fortement contestées. La

seule *privatisation d'un exploitant de réseau* qui ait eu lieu, en Grande-Bretagne, a échoué. D'après Vaterlaus et al. (2003), en quelques années, la qualité s'est détériorée et les investissements dans le réseau sont devenus trop faibles, en raison de mauvaises incitations.

A l'opposé, l'exploitant de réseau suédois par exemple, Banverket, est resté propriété de l'Etat. En même temps, les prix d'accès au réseau sont maintenus à un niveau très bas à des fins écologiques et l'Etat investit fortement dans l'entreprise. Cela semble montrer qu'une forte séparation verticale *peut* fonctionner avec des mesures d'accompagnement adéquates. Reste à déterminer si une solution semblable serait réalisable en Suisse, vu la densité de l'utilisation du réseau et celle de la structure dans le trafic voyageurs.

Pour des raisons déjà citées, on ne regardera pas la Grande-Bretagne comme Etat leader. Concernant le transport des marchandises, on prendra comme modèle l'Allemagne. La séparation horizontale y est plus poussée qu'en Suisse entre le trafic voyageurs et le trafic marchandises. Pour le transport des voyageurs, on considérera la Suède comme Etat leader – bien que cela puisse être contesté en raison de la forte séparation verticale. En effet, la séparation verticale, sensée du point de vue de l'encouragement de la concurrence, semble y être réussie grâce à des mesures d'accompagnement adéquates et à la propriété de l'Etat sur l'exploitant de réseau. La question de la transposabilité de ce modèle en Suisse demeure ouverte.

Tableau 4.5 : vue d'ensemble du retard de la Suisse par rapport au standard minimum de l'UE ou à l'Allemagne/la Suède

Suisse	Standard minimum de l'UE	Allemagne / Suède
- Séparation horizontale relativement faible entre le trafic marchandises et le trafic voyageurs	- La Suisse répond pratiquement aux exigences de l'UE	- D: claire séparation horizontale
- Séparation verticale relativement faible entre le réseau et l'exploitation	- La Suisse répond pratiquement aux exigences de l'UE	- S: séparation verticale entre l'exploitation et le réseau
- Peu d'appels d'offres dans le transport régional de voyageurs, monopole des CFF sur le trafic longue distance	- La Suisse répond pratiquement aux exigences de l'UE	- S: appels d'offres réguliers dans le trafic régional, essais de concurrence dans le trafic longue distance
Conséquences d'une adaptation de la Suisse		
Mesures prévues par la réforme des chemins de fer 2	Adaptation au standard minimum de l'UE	Adaptation au modèle allemand / suédois
- Petite étape de libéralisation par une séparation verticale plus marquée (indépendance du service d'attribution des sillons) - Peu d'écart par rapport à l'UE	- En cas de mise en oeuvre de la réforme des chemins de fer 2 en Suisse, importance relativement faible pour une ouverture des marchés plus poussée.	- Trafic marchandises: petite étape en direction de la libéralisation - Trafic voyageurs: grande étape en direction de la libéralisation

4.5.4 Electricité

4.5.4.1 *Appréciation générale*

Dans le secteur de l'électricité, la Suisse a pris beaucoup de retard sur les Etats de l'UE, surtout depuis le rejet de la loi sur le marché de l'électricité. Pendant ce temps, les Etats de l'UE ont mis en oeuvre la directive 2003/54/CE (remplaçant la directive 96/92/CE depuis le 1^{er} juillet

2004) sur le marché intérieur de l'électricité ; certains sont même allés plus loin dans la libéralisation, comme les Etats scandinaves et la Grande-Bretagne.

La *suite du processus de libéralisation* en Suisse dépend de l'évolution des projets de lois qui se trouvent devant le Parlement au moment de l'élaboration du présent rapport. Alors que la loi sur les installations électriques (LIE)⁶³ pose le cadre légal du commerce en gros d'énergie électrique, la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité (LApEI)⁶⁴ mettrait le secteur suisse de l'électricité au standard communautaire.

Vu le retard de la Suisse en matière de libéralisation et les conditions politiques de la collaboration entre la Suisse et l'UE concernant le commerce d'énergie électrique, il est prioritaire de *mettre en oeuvre aussi vite que possible la LApEI*. Une ouverture des marchés (plus lente) en deux étapes porterait la Suisse (avec retard) au niveau européen en matière de libéralisation, conformément à la directive 2003/54/CE. Une ouverture en une étape comporte un risque : un nouveau rejet en référendum bloquerait pour longtemps la libéralisation.

4.5.4.2 *Participation de l'Etat*

Les projets en cours et les règles communautaires n'ont aucune incidence sur l'éventualité de privatiser davantage ou non la production d'électricité. Cette décision incombe en fin de compte aux propriétaires des installations (qui, en Suisse, sont décentralisés).

4.5.4.3 *Accès au réseau de distribution*

Conformément aux développements que connaît l'UE, une mise en oeuvre de la libéralisation en deux étapes proposée par le Conseil fédéral dans la LApEI assurerait, bien qu'avec retard, le libre choix des consommateurs (accès au réseau de distribution).

4.5.4.4 *Séparation verticale*

La mise en œuvre de la loi sur les installations électriques au niveau des réseaux de transport et de l'exploitation du système et la création subséquente de Swissgrid aux conditions énoncées par la Comco⁶⁵ assurerait une séparation verticale relativement poussée.

Au niveau des réseaux de distribution, une séparation comptable répondrait aux exigences de la directive 2003/54/CE applicables aux entreprises de distribution comptant moins de 100 000 consommateurs finaux.

⁶³ Projet de loi sur les installations électriques (LIE), FF 2005 1567

⁶⁴ Projet de loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI), FF 2005 1573

⁶⁵ Cf. RPW 2005/2, 347ss

4.5.4.5 Réglementation du prix de l'accès

La LApEI règle le prix de l'accès conformément au standard européen.

4.5.4.6 Comparaison avec la Grande-Bretagne (Etat leader)

La Grande-Bretagne a bien plus libéralisé son marché de l'électricité que ne l'exigeait l'UE. L'accès au réseau de distribution est entièrement libéralisé (y compris pour les ménages), le réseau de transport a ses propres propriétaires, le réseau de distribution est une entité distincte au moins sur le plan juridique et le prix de l'accès a été fixé de manière incitative. En outre, la production a été privatisée.

Selon l'étude de Vaterlaus *et al.*, on peut conclure des données recueillies que la qualité n'a pas tendance à se détériorer sur les marchés largement privatisés d'Europe. Le prix de l'électricité a connu une baisse plus importante et plus rapide dans les Etats où la libéralisation a été précoce et importante que dans les Etats en retard tels que la Suisse et la France.

Tableau 4.6: vue d'ensemble du retard de la Suisse par rapport au standard minimum de l'UE et à la Grande-Bretagne

Suisse	Standard minimum de l'UE	Grande-Bretagne
- Production de l'énergie électrique semi-privatisée	- L'UE ne fixe pas de règles sur l'actionariat	- Privatisation de la production d'énergie électrique
- Accès au réseau de distribution actuellement très limité (très gros clients selon la loi sur les cartels)	- La directive 2003/54/CE prévoit la libéralisation pour les entreprises et collectivités à partir de juillet 2004, pour les ménages à partir de 2007	- Libéralisation pour les ménages depuis 1998
- Séparation verticale comptable du réseau de transport - En partie pas de séparation pour le réseau de distribution	- Au moins séparation comptable, y compris pour le réseau de distribution (si plus de 100 000 clients)	- Séparation verticale (actionariat) du réseau de transport - Séparation verticale des réseaux de distribution
- Examen des cas d'espèce par la Comco et le Surveillant des prix	- Réglementation du prix de l'accès axée sur les coûts	- Réglementation de nature incitative du prix de l'accès, accompagnée d'un <i>benchmarking</i>
Conséquences d'une adaptation en Suisse		
Mesures prévues dans la LIE et la LApEI	Adaptation au standard minimum de l'UE	Adaptation au modèle britannique
- Etape importante de libéralisation - Au moment de la mise en oeuvre, retard temporaire par rapport à l'UE	- Etape importante de libéralisation	- Etape très importante de libéralisation

4.5.5 Transports aériens

Depuis l'entrée en vigueur de l'accord bilatéral entre la Suisse et l'UE sur les transports aériens, tout écart par rapport à l'UE a disparu. Il reste à négocier la huitième liberté.

Bibliographie

- OFCOM (2005) : Der Schweizer Fernmeldemarkt im internationalen Vergleich. Um die Schweiz erweiterter Auszug aus dem 10. Implementierungsbericht der Europäischen Union.
- Conseil fédéral (2004) : Rapport du Conseil fédéral «Le service public dans le domaine des infrastructures» FF 2004 4309.
- Copenhagen Economics (2005) : The Economic Effects of Services Liberalisation in Switzerland.
- Ecorys (2005) : Development of Competition in the European Postal Sector.
- Elixmann, Dieter et al. (2003) : Stand des Schweizer Telekommunikationsmarktes im internationalen Vergleich. Version corrigée du 24 février 2003.
- Commission européenne (2003) : Second benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market.
- Finger, Matthias und Annelies Voets (2003) : Comparative study on the effectiveness of Telecommunications regulators.
- Ford, George S. und Lawrence J. Spiwak (2004) : The Positive Effects of Unbundling on Broadband Deployment. Phoenix Center Policy Paper Number 19.
- IBM Business Consulting Services (2004) : Liberalisierungsindex Bahn 2004. Vergleich der Marktöffnung der Eisenbahnmärkte der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, der Schweiz und Norwegens.
- Kruse, Jörn und Andreas Liebe (2005) : Netzzugang und Wettbewerb bei Briefdiensten. HWWA Report 257, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv.
- PostReg (2005a) : Rapport d'activités 2004 de PostReg.
- PostReg (2005b) : Monopole et service universel: bons résultats de la Poste. Communiqué de presse du 6 juillet 2005.
- Vaterlaus, Stephan, Heike Worm, Jörg Wild und Harald Telser (2003) : Liberalisierung und Performance in Netzsektoren. Etude commandée par le Secrétariat d'Etat à l'économie, Rapport sur les structures économiques n° 22.
- Wik-Consult (2005) : Evaluation des Schweizer Postmarktes für die Postregulationsbehörde PostReg.

5 Services financiers

5.1 Besoin de régulation

En fournissant des crédits de consommation ou des crédits destinés à créer ou agrandir des entreprises, ainsi que des possibilités de placement et divers produits de couverture des risques, les prestataires de services financiers jouent un rôle important dans le bon fonctionnement et la croissance d'une économie nationale. D'un autre côté, personne ne conteste qu'il est au fond nécessaire et justifié, d'un point de vue économique, de réglementer les services financiers.

Cette nécessité découle d'abord du fait que les revers ou faillites subis par des prestataires de services bancaires même isolés risquent de provoquer des réactions en chaîne susceptibles de frapper durement toute la branche, voire l'ensemble de l'économie. La réglementation définie dans ce contexte est dès lors qualifiée de « protection du système ». Pour les réglementations qui visent à assurer l'accomplissement dans des conditions correctes des fonctions de l'économie nationale, on parle de « protection de la fonction » (du marché). Une troisième forme - plus étendue - de réglementation des services financiers sert à la « protection des clients », concept auquel se rattache la protection des créanciers, des investisseurs, des assurés ou des consommateurs. Ces réglementations sont nécessaires pour créer un climat de confiance à l'égard des prestataires financiers. En revanche, des réglementations étatiques trop pesantes peuvent entraver les activités de ces prestataires à tel point qu'au bout du compte, leur accumulation entraînera des coûts d'exploitation considérables au détriment de l'économie toute entière.

D'un point de vue économique, les interventions de l'autorité se justifient surtout lorsqu'elles ont pour effet de corriger une défaillance du marché sous une forme ou sous une autre. C'est par exemple le cas lorsqu'on est en présence d'asymétries de l'information entre prestataires et clients, quand l'un ou l'autre des participants ignore les risques réels d'une opération. A l'inverse, il y a faute de l'Etat lorsqu'une intervention de l'autorité manque son but ou provoque involontairement une distorsion, voire une paralysie du marché. Tout en atténuant ou prévenant les conséquences négatives des défaillances du marché ou des interventions publiques malheureuses, une réglementation judicieuse des marchés financiers permet un fonctionnement efficace du secteur financier et l'optimisation la plus large possible de l'efficacité allocative au bénéfice de toute l'économie. Il s'agit d'un processus permanent dont la nécessité est indiscutable face à l'environnement international concurrentiel, novateur et en rapide transformation qui caractérise le secteur financier.

5.2 Potentiel de libéralisation aux niveaux national et international

5.2.1 Libéralisation au niveau national

Du fait même des indispensables réglementations que l'on vient d'évoquer, le potentiel de libéralisation n'est pas illimité. Dans cette optique, *libéralisation interne* n'égalise pas déréglementation complète. Cela signifie néanmoins que les réglementations définies au titre de la triple protection du système, de la fonction et des clients, doivent premièrement ne pas dépasser leur cible et deuxièmement rester neutres en termes de concurrence, autrement dit ne pas favoriser ou défavoriser tel ou tel segment ou acteur du marché.

Les approches choisies pour atteindre les objectifs normatifs en matière de services financiers se répartissent entre approches structurelles d'une part, et approches prudentielles, plus libérales, d'autre part. *Les approches structurelles* visent à segmenter le marché afin de faciliter la surveillance étatique. Les instruments le plus souvent utilisés dans ce cadre vont des contrôles stricts de l'accès au marché jusqu'aux monopoles publics sur des marchés sectoriels, en passant par les restrictions de la gamme d'activités de certains établissements et les restrictions de distribution. En revanche, *les approches prudentielles* sont souvent sensibles au marché et donnent en général plus de libertés aux participants. Elles visent la garantie de solvabilité, le contrôle adéquat des risques et la garantie d'une activité diligente (cf. Commission d'experts Zimmerli, 2005). Des études empiriques montrent que les approches normatives structurelles qui interviennent fortement dans les mécanismes du marché et rendent la concurrence impossible dans certains segments, réduisent l'efficacité du secteur bancaire et sont dès lors incapables de diminuer le risque d'une crise bancaire (Barth et al., 2001). D'ailleurs, les comparaisons entre approches normatives montrent que le secteur bancaire a tendance à être plus performant dans les pays qui favorisent la publication d'informations et l'autorégulation, mais où les participations et les interventions directes de l'Etat sont rares (Barth et al., 2002).

Il est exceptionnel qu'une participation directe de l'Etat dans des entreprises de services financiers, considérée comme une réponse à la nécessité de réglementer, se justifie économiquement parlant. Au contraire, on reproche souvent aux prestataires publics de créer des distorsions de concurrence, notamment à cause de la garantie d'Etat, de l'inégalité de traitement sur le plan fiscal ou des droits d'exclusivité pour la distribution de certains produits et prestations. Par le passé, ces avantages ont aussi été mis à profit pour absorber, parfois sous l'influence de facteurs politiques, de mauvais risques à des prix inadaptés, ce qui s'est traduit au bout du compte, dans de nombreux cas, par des coûts d'assainissement élevés à la charge des contribuables. Au moins convient-il de supprimer, pour le bien de l'économie nationale, les privilèges des établissements aux mains de l'Etat afin d'assurer l'égalité des conditions de concurrence (« level-playing-field ») entre tous les prestataires du marché.

5.2.2 Libéralisation au niveau international

Outre la question de la réciprocité de l'accès au marché, le problème qui se présente au chapitre de la libéralisation transfrontière est que les réglementations internes des Etats peuvent rendre impossibles, du fait de leur diversité, les effets d'échelle ou toute exploitation internationale efficace d'avantages comparatifs. La complexité de la réglementation des services financiers fait de l'harmonisation internationale et/ou de la reconnaissance réciproque des éléments essentiels pour assurer le bon déroulement du commerce et empêcher les distorsions de concurrence découlant de la disparité des réglementations nationales. Une trop forte densité normative sur le plan domestique peut avoir pour le commerce des effets tout aussi paralysants que de grosses différences entre les législations nationales. Autre problème : les autorités de divers pays peuvent créer entre ceux-ci une redondance de réglementations s'appliquant au commerce des services financiers si, par exemple, elles ne reconnaissent pas comme équivalentes les règles d'autres Etats, quelque semblables aux leurs soient-elles. A cet égard, il faut donc souligner les avantages possibles d'une surveillance transnationale coordonnée, susceptible avant tout de simplifier l'environnement normatif et permettant aussi de discerner par dessus les frontières des risques difficiles à reconnaître dans une optique nationale. Avec son concept du responsable principal de la supervision (« lead supervisor ») affecté à la surveillance générale (« consolidée »), le Comité de Bâle a introduit dans le domaine bancaire une norme allant dans ce sens.

5.3 Le degré de libéralisation domestique et les différences normatives entre la Suisse et l'UE dans le domaine des services financiers

5.3.1 Participation de l'Etat dans le secteur des services financiers

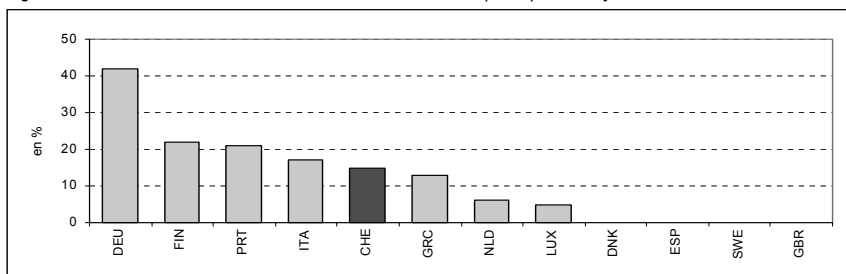
5.3.1.1 *Banques*

Dans de nombreux pays européens, la participation de l'Etat aux entreprises du secteur bancaire a longtemps été significative, voire intense. Rappelons l'existence, à côté des banques postales qui existent dans la plupart des pays de l'UE, des banques d'Etat, caisses d'épargne et autres banques régionales ou nationales publiques en Italie, en Espagne, en France, en Grèce, en Suède et en Allemagne. A la faveur du mouvement de déréglementation, des mesures de privatisation ont été prises également dans le secteur bancaire, principalement en Espagne dans les années 70, puis en Italie et en Suède jusqu'à la fin des années 90. Ces réformes étaient jugées nécessaires dans la perspective de la mise en place du marché unique de l'UE, car on craignait que les prestataires du secteur public, comparativement moins rentables, ne s'avérassent incapables de résister à la concurrence européenne naissante. Les observateurs estiment que la restructuration du secteur bancaire en Italie, en Espagne et en Suède a eu des effets positifs sur l'efficacité de la branche, dans l'intérêt des clients aussi bien que des établissements (cf. Lahusen 2004). Au début du processus de libéralisation, la Suède a toutefois connu des problèmes de réglementation. En 1992, une crise financière très dure avait notam-

ment rendu nécessaire dans ce pays l'attribution de garanties d'Etat temporaires à 114 banques qui, après la déréglementation, s'étaient montrées trop généreuses dans l'octroi de crédits (Polster 2004, Körner/Strassner 2004).

Par rapport à l'Espagne, à l'Italie et à la Suède, les efforts de privatisation sont restés limités en France et en Allemagne. En France, où la part de marché des banques publiques atteignait 90% au début des années 80, les grandes banques ont certes été privatisées au cours des années 80 et 90 ; de même, les caisses d'épargne ont été transformées formellement en coopératives privées et le monopole dont jouissaient les caisses d'épargne et la Poste pour distribuer des carnets d'épargne fiscalement avantageux fut supprimé. Mais dans le même temps, l'Etat s'est ménagé des moyens d'influence non négligeables, notamment sur les caisses d'épargne (Polster 2005). En Allemagne, la participation publique dans le secteur bancaire reste élevée aujourd'hui, avec de nombreuses banques et caisses d'épargne toujours aux mains de l'Etat. Grâce à la garantie d'Etat, ces établissements ont bénéficié pendant des décennies d'un avantage concurrentiel en matière d'acquisition de capital à des conditions avantageuses. La Commission européenne a signalé à diverses reprises qu'elle jugeait les garanties d'Etat allemandes incompatibles avec la législation de l'UE sur les aides publiques (Art. 87 TCE). Le Gouvernement fédéral allemand ayant accepté les mesures proposées le 8 mai 2001 par la Commission européenne⁶⁶, les garanties d'Etat ne sont plus licites en Allemagne depuis le 19 juillet 2005.

Figure 5.1: Parts des actifs bancaires dans les établissements à participation majoritaire de l'Etat⁶⁷



Source: Barth et al. (2001)

Un coup d'œil sur la figure 5.1 montre que la Suisse, après les efforts de privatisation qui ont été déployés au sein de l'UE, se situe à présent dans la zone moyenne en matière de participation de l'Etat dans le secteur bancaire. Sa participation publique, qui totalise 15%, est due à sa présence dans 24 banques cantonales, indépendamment du fait que la Poste appartient entièrement à la Confédération. Sa part du marché est certes modeste en comparaison de celle des

⁶⁶ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/comp-2000/e010-00-1.pdf

⁶⁷ Définition exacte: „The fraction of the banking system's assets that are 50% or more government owned”

établissements contrôlés par l'Etat en Allemagne, mais des distorsions de concurrence n'en subsistent pas moins sur son sol. Elles proviennent d'abord de la déduction sur fonds propres équivalant à 12,5% des fonds propres exigibles pour les banques cantonales bénéficiant d'une garantie d'Etat complète (Art. 13, lettre b, OBanques)⁶⁸, puis de la garantie d'Etat elle-même et des conditions d'acquisition de capitaux plus avantageuses qu'elle assure. Théoriquement, la distorsion liée à une garantie d'Etat peut être corrigée si cette garantie est suffisamment couverte par les banques publiques. Les mandats de prestations sont toutefois formulés de façon très inégale par les législations cantonales, et ne sont guère quantifiables. On est donc en droit de se demander si et dans quelle mesure les mandats de prestations peuvent effectivement compenser la garantie d'Etat.

5.3.1.2 Assurances

En Europe, la participation de l'Etat dans le secteur des assurances est modeste. On le constate surtout dans les branches (proportionnellement) les plus importantes que sont l'assurance vie et la réassurance. Suite à l'application de la 3^e directive européenne sur l'assurance-dommages 92/49/CEE, les monopoles d'Etat qui, dans les directives précédentes, étaient encore tenus en réserve, ont à leur tour été démantelés dans le domaine de l'assurance-dommages en 1994. Constitue toujours une exception l'assurance espagnole contre les dommages élémentaires, qui continue d'opérer sous monopole d'Etat et qui est financée par des cotisations à caractère fiscal.

Avec ses 19 assurances de bâtiments constituant autant de monopoles cantonaux, la Suisse fait exception en Europe. Dans certains cantons, Vaud par exemple, l'assurance bâtiment de monopole va loin encore, puisqu'elle inclut le mobilier. Dans l'ensemble, toutefois, l'importance relative des assureurs-bâtiment sur l'ensemble du marché helvétique de l'assurance est relativement faible. Selon la statistique de l'Office fédéral des assurances privées, en effet, les primes encaissées au titre des affaires suisses directes d'assurances bâtiment contre le feu et les dégâts élémentaires correspondaient en 2003 à 2,7% du marché total des assurances.

Au chapitre de la participation de l'Etat en Suisse, il faut également mentionner la SUVA en tant qu'entreprise indépendante de droit public. La SUVA détient le monopole partiel du marché de l'assurance-accidents, défini à l'article 66 LAA. Au delà du secteur industriel, ce monopole partiel s'étend aussi, entre autres, à l'administration fédérale et aux entreprises de transports. La SUVA n'est pas autorisée à exercer des activités hors de son monopole. Mais en comparant avec l'étranger, il est frappant de constater que ce monopole englobe les accidents non professionnels. Dans les pays européens (p. ex. l'Autriche, l'Italie, la France, l'Allemagne), les monopoles d'Etat ou paraétatiques ne couvrent le plus souvent que les accidents du travail. Dans certains Etats comme la Finlande et le Danemark, des sociétés de droit privé ont même repris

⁶⁸ Il est prévu de supprimer à moyen terme la déduction de 12,5% sur les fonds propres requise accordée aux banques cantonales au bénéfice d'une garantie d'Etat complète (cf. prise de position du Conseil fédéral du 7 juin 2004 concernant la motion Rey – Bâle II. Effet des nouvelles règles sur les banques cantonales).

l'assurance des accidents du travail et les entreprises peuvent y choisir librement leurs institutions d'assurance (groupe de travail Avenir de la SUVA 2002).

5.3.2 Ouverture du marché domestique dans le secteur bancaire

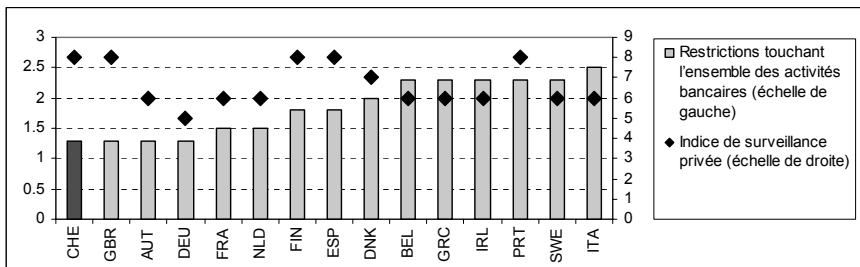
5.3.2.1 *Les approches normatives structurelles et prudentielles*

En Europe du sud et en Scandinavie notamment, l'approche structurelle de la réglementation du secteur bancaire était très répandue jusque dans les années 90. Poussés par la mise en place du marché unique européen, les Etats pratiquant ce type d'approche ont néanmoins dé-réglementé le secteur bancaire dans les années 80 et 90, s'alignant ainsi sur les Etats plus libéraux. Les facteurs qui ont joué un rôle déterminant à cet égard sont la libéralisation transfrontière des services bancaires visée par la deuxième directive européenne de coordination (89/646/CEE), et la pression au gain d'efficience qui en a résulté. Il serait faux de penser pour autant qu'après la déréglementation, les banques échapperaient au contrôle de l'Etat. Simple-ment, les réglementations structurelles défavorables au marché ont été remplacées par des réglementations prudentielles plus respectueuses de la concurrence.

Après les réformes « dérégulatrices » mises en place au cours de ces dernières décennies, tous les Etats européens doivent être considérés comme libéraux en comparaison internationale. Autrement dit, il n'existe plus guère aujourd'hui, parmi eux, de monopoles ou d'entraves officielles internes pénalisant le secteur bancaire. Certaines différences normatives entre les divers Etats subsistent néanmoins, bien qu'elles soient difficiles à évaluer compte tenu de la complexité technique des réglementations.

Avec certains Etats membres de l'UE comme la Grande-Bretagne, les Pays-Bas ou le Luxembourg, la Suisse fait incontestablement partie des pays européens les plus libéraux, qui n'appliquent que modérément des réglementations structurelles aux services financiers et mettent plutôt l'accent à la fois sur des règles prudentielles et sur une forte autorégulation de la branche. A ce propos, des études empiriques montrent que le secteur des services financiers a connu un développement comparativement positif dans les pays à faible participation de l'Etat, retenus en matière de restrictions et où l'autorégulation est très développée (Barth et al. 2002). Dans son rapport final sur la réglementation des marchés financiers en Suisse (p. 43), le « Groupe d'experts 'Surveillance des marchés financiers' » constate lui aussi que le système de l'autorégulation a donné des résultats très satisfaisants.

Figure 5.2: Restrictions réglementaires de services bancaires et réglementation privée



Source: d'après Barth et al. (2001)

Une étude de la Banque mondiale montre qu'en dépit des efforts de déréglementation, des différences subsistent dans les réglementations nationales internes du secteur bancaire (Barth et al. 2001). Selon cette étude, la Suisse est le pays d'Europe qui applique le moins de restrictions étatiques à ses services bancaires, et la réglementation privée y est très développée (cf. figure 5.2). Par rapport aux autres pays, la Suisse délègue de très nombreuses tâches normatives soit aux organismes d'autorégulation, soit à des réviseurs privés. Les indices de comparaison de l'étude se fondent sur une enquête qui a porté au total, dans 107 Etats, sur 175 composantes normatives allant des restrictions de distribution aux possibilités d'intervention publique, en passant par diverses exigences en matière de révision.

5.3.2.2 Harmonisation internationale dans le cadre des accords de Bâle sur les fonds propres

Le renforcement de la coopération internationale dont s'est accompagnée la déréglementation a contribué à renforcer l'harmonisation des réglementations prudentielles entre les pays. La nécessité d'une coopération internationale se justifie en particulier par le *moral hazard* (risque de dommages par négligence) lié à la tentation pour les banques internationales (et les organismes régulateurs de chaque Etat) de se rapprocher le plus possible de l'extrême limite acceptable en matière de montant minimum de fonds propres afin de pouvoir opérer sur le marché à des coûts plus avantageux. Ce risque pourrait être encore aggravé par l'éventualité que les grandes banques des pays industrialisés profitent implicitement d'une garantie d'Etat dans la mesure où la perspective de leur faillite serait inacceptable pour les responsables de la politique économique. En arrière-plan, l'harmonisation internationale a également pour mission d'éviter un nivellement par le bas des réglementations (nationales), avec les effets désastreux qui en résulteraient.

Au cœur des efforts d'harmonisation internationale figurent les deux accords de Bâle sur les fonds propres, qui ont aussi et surtout pour but d'éliminer l'inégalité des conditions concurrentielles découlant de l'inégale sévérité des prescriptions nationales concernant les fonds propres. Alors que Bâle I se limitait pour l'essentiel à réglementer la dotation adéquate en fonds propres (exigence de fonds propres de 8% pour les actifs pondérés en fonction du risque), l'action de

Bâle II est à la fois plus « coordinante » et plus différenciée, car cet accord ne s'étend plus seulement aux exigences de capital propre. Dans son « pilier 2 », il réglemente également la procédure de surveillance et la discipline de marché par des exigences de transparence et des normes uniformes en matière de présentation des comptes. Bâle II est plus différencié parce que la dotation adéquate en fonds propres qu'il prescrit n'est plus fixe, mais déterminée en fonction d'une prise en compte plus complète des risques. Plusieurs variantes de calcul entrent en considération à cette fin, qui encouragent la gestion des risques dans les banques. Si une banque ne dispose pas de ses propres instruments et méthodes pour classer les risques selon Bâle II, ses disponibilités minimales en fonds propres doivent être déterminées par la « norme standardisée », qui aboutit au même résultat que les prescriptions actuelles inspirées de Bâle I. Etant donné que Bâle II veut encourager la mise en œuvre de méthodes d'évaluation des risques perfectionnées, les exigences en matière de dotation des banques en fonds propres diminuent en cas d'application consécutive de systèmes internes de rating.

Malgré ses effets d'harmonisation, Bâle II laissera subsister, après son application intégrale (prévue pour 2007) des différences dans les réglementations internes des Etats. Car, pour commencer, Bâle II est loin de couvrir toutes les facettes des réglementations bancaires. Les Etats signataires demeurent libres de réglementer leurs marchés plus rigoureusement que ne le proposent les accords. Ensuite, à l'instar d'autres recommandations internationales, Bâle II est une « législation douce » (*soft law*). S'écarter de ses recommandations n'entraîne aucune conséquence immédiate pour les Etats signataires. Les pays de l'UE, de même que la Suisse, ont cependant intérêt à ce que ces recommandations soient appliquées le plus fidèlement possible. La transposition légale de Bâle I, à laquelle la Suisse et de nombreux Etats membres ont déjà procédé jusqu'ici, s'est effectuée dans l'UE sous les traits de la directive 93/6/CEE sur l'adéquation des fonds propres. La mise en œuvre de Bâle II à travers une nouvelle version de la directive 93/6/CEE est au stade du projet⁶⁹. De l'avis général, l'UE reprendra très largement à cette occasion les normes du Comité de Bâle. La Suisse fera de même (cf. rapport de gestion 2004 de la CFB). En comparaison internationale, la mise en œuvre de Bâle II par la Suisse apparaît plutôt conservatrice (« *swiss finish* »), ce qui est justifié d'un côté par le souci de protéger la réputation du secteur bancaire helvétique et, de l'autre, par la retenue dont la Suisse fait preuve dans l'application de réglementations structurelles par rapport aux autres pays. Les nécessaires adaptations de l'ordonnance sur les banques doivent être réglées séparément, dans une ordonnance du Conseil fédéral sur les fonds propres et la répartition des risques (OFR).

5.3.3 Ouverture intérieure des marchés dans le secteur des assurances

Au sein des divers Etats membres de l'UE, les marchés d'assurances ont aussi été libéralisés et déréglementés, principalement sous l'influence de la mise en place annoncée du marché unique. Le premier pas dans cette direction fut accompli dès 1973 avec la première directive sur les assurances dommages, qui permettait d'accorder la liberté d'établissement aux assureurs

⁶⁹ Cf. Directive du Parlement européen et du Conseil remaniant la directive 93/6/CEE sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement des établissements de crédit.

non vie. En 1979, cette liberté fut étendue aux assureurs vie. Les directives de deuxième génération ouvraient les marchés aux risques industriels et commerciaux (1990) ainsi qu'à l'assurance des véhicules à moteur (1992). Dans les affaires clientèle privée, toutefois, des pays comme l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie et l'Espagne continuaient d'appliquer une surveillance matérielle des tarifs (Swiss Re 2000a).

Enfin la troisième génération de directives⁷⁰ a constitué en 1994 un facteur décisif d'ouverture des marchés nationaux, introduisant à cet égard des éléments déterminants comme la suppression des contrôles tarifaires et l'introduction de la licence unique ainsi que du principe de la surveillance par le pays d'origine. Les monopoles subsistants ont aussi été abolis (par exemple en Allemagne, pour les assurances de bâtiments). Dans le domaine de la surveillance, depuis lors, l'accent n'est plus mis sur le contrôle structurel des marchés, mais sur le contrôle de solvabilité.

Les directives de 4^e génération⁷¹ qui ont vu le jour (2002/13/CE « assurance dommages » et 2002/83/CE « assurance vie ») n'apportent pas de modifications essentielles en termes de libéralisation. Le contrôle de solvabilité a cependant été modernisé (sous l'influence de « Solvabilité I ») et les possibilités d'intervention en matière de surveillance ont été élargies. La toute dernière génération de directives européennes accompagne le processus de libéralisation, en visant une harmonisation des réglementations des divers Etats. Le nouveau développement inscrit dans le cadre du projet « Solvabilité II », inspiré lui aussi de l'Accord de Bâle sur les fonds propres, va faire faire un nouveau bond en avant à l'harmonisation au sein de l'Europe (cf. Guhe/Kesting 2004). D'importants éléments, à ce titre, sont l'introduction de normes uniformes en matière d'établissement des comptes, ainsi qu'un calcul des marges de solvabilité mieux adapté aux risques et mieux coordonné. Ces réformes correspondent à une reréglementation des marchés d'assurances moderne et axée sur le marché.

Par contraste avec son secteur bancaire, qui est depuis toujours réglementé libéralement, la Suisse a libéralisé assez tardivement sa branche des assurances comparativement à l'UE. Un important moteur de cet assouplissement a été la conclusion avec l'UE d'un accord bilatéral en matière d'assurances⁷², qui assurait dès 1993 – sous réserve de l'examen cas par cas, par les autorités compétentes, du respect des conditions d'admission – la liberté d'établissement pour les assureurs non vie entre la Suisse et l'UE. En 1993 également, les tarifs et les conditions d'affaires pour les assureurs non vie étaient libéralisés, à l'exception de la responsabilité civile véhicules à moteur, avec, en parallèle, la reprise par la Suisse d'une grande partie des prescriptions sur la solvabilité contenues dans la 3^e directive de l'UE sur l'assurance-dommages. Les tarifs et conditions de l'assurance responsabilité civile véhicules à moteur ont été libéralisés chez nous en 1996 seulement. Toutefois, les primes des assureurs vie étaient encore sujettes,

⁷⁰ Directives 92/49/CEE « assurance non vie » et 92/96/CEE « assurance vie ».

⁷¹ Directives 92/49/CEE « assurance non vie » et 92/96/CEE « assurance vie ».

⁷² RS 0.961.1.

il y a peu, au contrôle de l'Office fédéral des assurances privées. La réforme, qui prévoit aussi la libération des primes pour les assurances vie individuelles, est cependant déjà décidée à travers la réforme de la loi sur la surveillance des assurances, déjà votée par le Parlement et qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2006⁷³. Le contrôle de solvabilité en Suisse, qui s'applique en concordance avec les réglementations de l'UE, peut être considéré aujourd'hui comme progressiste (voir encadré 5.1).

Encadré 5.1: Evolution des prescriptions en matière de fonds propres en Suisse

La nouvelle loi sur la surveillance des assurances va bientôt renforcer les exigences minimales en matière de fonds propres par rapport au droit actuel. L'ensemble des nouvelles prescriptions sur les fonds propres se répartit entre deux domaines fondamentalement distincts : (1) la solvabilité minimale, déterminée par la marge de solvabilité conforme à l'UE (Solvabilité I), et basée sur la comptabilité statutaire conforme au CO, et (2) le capital cible, calculé d'après les nouvelles directives du Test suisse de solvabilité et fondé sur une évaluation du bilan adaptée aux risques et proche du marché. A quelques rares modifications près,

« Solvabilité I » reprend le système de solvabilité précisé par le droit en vigueur. En font notamment partie les adaptations apportées le 1^{er} janvier 2004 aux directives européennes du 5 mars 2002 sur la marge de solvabilité (Solvency I). La solvabilité minimale est aussi définie légalement désormais pour les entreprises de réassurance. Les nouvelles dispositions sur la marge de solvabilité exigée et disponible des sociétés de réassurance se rattachent aux dispositions valables pour l'assurance directe. Elles correspondent aux dispositions sur la solvabilité contenues dans la proposition de directive sur la réassurance présentée le 21 avril 2004 par la Commission européenne, dans la mesure où elles ne sont pas contestées au sein de l'UE.

Introduit récemment, le « Test suisse de solvabilité » (*Swiss Solvency Test SST*) est une procédure qui permet aux sociétés d'assurance de déterminer le capital qui leur est nécessaire (capital cible) pour pouvoir escompter, avec un degré de certitude préétabli, détenir à l'horizon d'une année un capital suffisant (capital minimal) pour mener leurs activités. On oppose à ce capital le capital effectivement disponible (capital porteur de risque, CPR). Le rapport du capital porteur de risque au capital cible joue le rôle d'un important signal d'alarme. Si le CPR est moins important que le capital cible, cela ne signifie pas que l'entreprise d'assurance est insolvable, mais qu'elle doit assumer davantage de risques que le capital disponible ne le lui permettrait et doit prendre un certain nombre de mesures internes appropriées. Le test SST doit être effectué chaque année par toutes les sociétés d'assurances assujetties à l'autorité de surveillance. Pour les caisses d'assurance, chez lesquelles l'OFAP ne fait que surveiller l'exploitation des assurances maladie complémentaires, ainsi que pour les sociétés captives de réassurance, qui ne sont pas exposées aux risques autant que le sont les sociétés de réassurance proprement dites, l'autorité de surveillance peut ordonner de procéder à un test SST dans certaines circonstances seulement. On trouvera une présentation détaillée des bases et des particularités du test dans le « Livre blanc » du SST, qui peut être consulté sur la page Internet de l'OFAP⁷⁴.

Le capital cible se détermine en quatre étapes. La première – qui repose sur un modèle analytique (stochastique) – livre la distribution de probabilité cumulative des modifications du capital porteur de risque au cours d'une année. La deuxième correspond à l'exploitation d'une série de scénarios adverses. La troisième consiste dans l'agrégation des résultats du modèle analytique et de ceux de l'évaluation des scénarios, pondérée en fonction de leur probabilité de survenance. Dans la quatrième étape, enfin, la somme minimum (du capital cible) est calculée.

⁷³ Cf. loi fédérale sur la surveillance des entreprises d'assurance (loi sur la surveillance des assurances, LSA), FF 2004, 6825-6861.

⁷⁴ cf. www.bpv.admin.ch/de/pdf/white_paper_sst.pdf (anglais)

<http://www.sav-ausbildung.ch/content/files/BPV%20W%20Livre%20Blanc%20SST.pdf> (français)

Les fonds propres pouvant être affectés à la couverture du capital cible résultent d'un bilan établi sur la base d'une évaluation proche du marché des actifs et du capital emprunté. Les principes comptables utilisés pour l'évaluation proche du marché sont dictés par l'OFAP. Le capital porteur de risque est réparti entre fonds propres de base et fonds propres complémentaires. Ce procédé améliore la visibilité et facilite l'appréciation ultérieure des éléments de fonds propres supplémentaires dont les entreprises d'assurance demandent la prise en compte.

En matière de capitaux, les groupes et les conglomérats d'assurances seront désormais soumis à des exigences analogues à celles qui sont imposées aux entreprises individuelles. Pour cette raison précise également, la réglementation suisse doit donc être équivalente à celle de l'UE, afin que la surveillance suisse soit reconnue par les autorités de l'UE comme une surveillance de groupes et conglomérats équivalente et qu'elle puisse être prioritairement compétente à l'égard des groupes helvétiques. Pour ces groupes, le double avantage de la primauté suisse réside dans le fait qu'ils ont ainsi « leur propre » autorité de surveillance comme interlocuteur et qu'ils ne courent pas le risque de devoir accomplir des tâches administratives à double à cause de l'obligation de rendre des comptes à l'étranger.

Dans le domaine de l'assurance vie collective, on constate que pas plus les Etats de l'UE que la Suisse n'ont pris de mesures de libéralisation très poussées sur le plan interne. Dans les caisses de pension d'entreprises, les employeurs sont dominants. Comme ce domaine ne fait pas partie de leur métier de base, les employeurs ne sont pas toujours soucieux de conclure avec les sociétés d'assurance (ou leur fondation collective) les meilleures affaires pour la caisse de pension. Il peut arriver que l'entreprise donne plus d'importance à la possibilité de passer des accords avantageux avec l'assurance (au détriment des prestations futures de la caisse). C'est pourquoi les assurance vie collectives continueront d'être réglementées plus rigoureusement et le montant des primes restera soumis à autorisation.

5.3.4 Autres différences normatives significatives entre la Suisse et l'UE en matière de services financiers

Outre les points déjà nommés, d'autres différences subsistent, qui concernent en particulier l'éventail des participants au marché concernés par les règlements ainsi que l'étendue des contrôles. Voici une brève présentation des principales différences qui subsistent entre la Suisse et l'UE.

5.3.4.1 Réglementation des intermédiaires financiers (cf. commission d'experts Zimmerli 2005, p. 9 ss.)

- *Gérants de fortune indépendants*: La directive 2004/39/CE du 21 avril 2004 concernant les marchés d'instruments financiers met en place un cadre juridique communautaire qui « doit englober toutes les activités offertes aux investisseurs ». A la différence de la Suisse, les gérants de fortune indépendants sont soumis à autorisation au sein de l'UE. Outre une bonne réputation et les connaissances professionnelles nécessaires, la directive exige l'appartenance de toute entreprise d'investissement à un système d'indemnisation des investisseurs ainsi qu'une dotation initiale minimale en capital. Les tâches de surveillance ne peuvent être déléguées qu'à titre exceptionnel à des tiers (p. ex. à des organismes

d'autorégulation). En Suisse, en revanche, les gérants de fortune ne sont sujets à surveillance, en tant qu'intermédiaires financiers, qu'en rapport avec le blanchiment d'argent⁷⁵. Ils sont donc soumis directement à la surveillance de l'Autorité de contrôle ou doivent être affiliés à un organisme d'autorégulation reconnu.

- « *Introducing brokers* » (courtiers chargés de l'introduction en bourse d'effets de commerce) : dans l'UE, les *introducing brokers* sont également assujettis à la directive 2004/39/CE. Ils font l'objet, ipso facto, d'une surveillance étatique directe ou autorégulée, selon l'activité considérée. En Suisse, en revanche, ceux d'entre eux qui exercent uniquement une activité de conseil et/ou de courtage ne sont sujets à aucune surveillance, pas plus qu'à la loi sur le blanchiment d'argent. Selon la pratique de la CFB, l'activité d'un « *introducing broker* » n'est soumise à autorisation en Suisse que dans la mesure où celui-ci traite avec un négociant en valeurs mobilières étranger auquel il est lié par un rapport de dépendance.
- *Négociants en devises*: Les activités relevant du commerce des devises sont visées par plusieurs directives européennes (cf. directive 2004/39/CE, Annexe A). En Suisse, les négociants en devises ne sont soumis à la loi sur le blanchiment d'argent qu'à certaines conditions. Les commerçants en devises qui gèrent en commun les fonds de leurs clients sont également assujettis à la loi sur les fonds de placement⁷⁶.
- *Courtiers en assurances*: La directive 2002/92/CE (du Parlement et du Conseil, du 9 décembre 2002) prévoit un système d'immatriculation pour tout intermédiaire d'assurance ou de réassurance dans l'État membre d'origine. L'immatriculation est soumise à des exigences élevées en matière de professionnalisme, et les intermédiaires doivent être « honorables ». Enfin ils sont obligatoirement couverts par une assurance de responsabilité civile professionnelle pour leurs fautes professionnelles. A ce jour, les intermédiaires d'assurances ne font guère l'objet de réglementations en Suisse. La révision totale de la loi sur la surveillance des assurances prévoit toutefois sur ce point des règles eurocompatibles (art. 40 à 45, LSA).

5.3.4.2 Possibilités de sanctions dans la surveillance des marchés financiers (cf. *Commission d'experts Zimmerli, 2004*)

Les lacunes du système actuel de sanctions applicables par les autorités de surveillance helvétiques constituent une autre différence entre la réglementation des services financiers qui a cours en Suisse et celle qui s'applique dans l'UE.

La CFB a souligné à plusieurs reprises que le système suisse de sanctions est trop peu différencié, parfois lacunaire et déséquilibré (CFB, 2003). Le droit de surveillance en vigueur ne prévoit aucune possibilité de sanction entre le blâme d'une part et le retrait d'autorisation et l'interdiction d'exercer prononcée individuellement à l'encontre d'un dirigeant d'une institution soumise à surveillance d'autre part. Signalons toutefois qu'au titre de l'autorégulation des ban-

⁷⁵ Loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier (Loi sur le blanchiment d'argent, LBA), RS 955.0.

⁷⁶ Loi fédérale sur les fonds de placement (LFP), RS 951.31.

ques, l'Association suisse des banquiers (ASB) peut infliger une peine conventionnelle jusqu'à concurrence de 10 millions de francs à une banque fautive.

Au contraire, la directive européenne sur les abus de marché 2003/6/CE, ainsi que la directive sur les instruments financiers 2004/39/CE, exigent de la part des Etats membres qu'ils prennent des mesures administratives, ou des sanctions à définir selon des procédures administratives. Dans le cadre de la surveillance des établissements de crédit (banques), les Etats membres doivent aussi pouvoir «prononcer des sanctions contre les établissements de crédit, ou leurs dirigeants responsables, ou prendre à leur égard des mesures»⁷⁷. Il ressort d'une comparaison établie par la commission d'experts Zimmerli que les obligations découlant des directives sont appliquées selon des approches différentes. La commission constate qu'à la différence de la Suisse, les Etats membres sous enquête – Grande-Bretagne, France, Autriche et Allemagne – peuvent prendre des sanctions administratives d'ampleur variable.

5.3.4.3 Norme pénale concernant le délit d'initié

Une autre différence essentielle par rapport à l'UE mérite également d'être signalée : il s'agit de la norme du Code pénal sur le délit d'initié (art. 161 CP). Celle-ci présente des lacunes non négligeables en comparaison internationale et a été interprétée de façon restrictive par le Tribunal fédéral. En particulier, les définitions de l'information d'initié et de la manipulation du marché s'écartent des standard internationaux. En Suisse, dans ce domaine, un fait n'est délictueux qu'à partir du moment où il a porté ses fruits (avantage pécuniaire). De même, la norme pénale se limite aux valeurs négociées en bourse ou avant bourse en Suisse. N'est donc pas punissable un Suisse qui utilise une information d'initié à l'égard de titres traités uniquement à l'étranger. Par contraste, la directive 89/592/CEE concernant la coordination des réglementations relatives aux opérations d'initiés va nettement plus loin.

5.4 Le degré de libéralisation transfrontière des services financiers en Suisse en comparaison avec l'UE

5.4.1 Naissance d'un marché intérieur européen dans le domaine des services financiers (cf. Grütter 2004)

Il existe, à défaut d'un lien direct, une corrélation indirecte importante entre la libéralisation transfrontière des services financiers en Europe et les efforts engagés pour la création d'un marché européen intégré de ces services. Ce marché intégré a pour but d'assurer aux consommateurs l'accès à l'offre la plus large possible de prestations financières et de garantir aux prestataires agréés dans un pays membre de l'UE la possibilité d'exercer leurs activités sur

⁷⁷ Directive 2000/12/CE du 20 mars 2000 relative aux établissements de crédit, art. 32.

tout le territoire de la CE à la faveur du régime d'établissement et de libre prestation de services.

Pour réaliser l'intégration des marchés financiers, l'Union européenne a opté pour une approche sectorielle. Cela signifie qu'elle règle séparément les modalités du régime d'établissement et de libre prestation de services pour les secteurs des banques, des assurances, des bourses et des valeurs mobilières. La manière de procéder est similaire dans chacun des trois secteurs et se fonde sur les principes suivants:

1. Convergence des règles et pratiques de surveillance dans l'ensemble des pays membres de l'UE ;
2. Reconnaissance réciproque des règles et pratiques harmonisées par les autorités de surveillance nationales ;
3. Introduction du contrôle du pays d'origine, qui veut que l'autorité de surveillance du pays où le prestataire a établi son siège contrôle aussi les agences et succursales de ce celui-ci.

En vertu de ce concept connu sous le nom de « licence unique » ou « passeport européen », une entreprise de services financiers au bénéfice d'une autorisation unique délivrée par l'autorité de son pays d'origine peut exercer ses activités dans toute l'Union européenne. Avec le plan d'action pour les services financiers (PASF)⁷⁸ lancé en mai 1999, l'UE entend parachever la mise en place du marché intérieur. Ce plan procède du constat que le marché financier européen demeure fortement fragmenté malgré la liberté d'établissement et de prestation de services et que les services financiers transfrontière ne sont pas encore suffisamment accessibles pour la clientèle commerciale et privée.

Le plan d'action comprend 42 mesures visant explicitement la réalisation d'un marché unique pour les opérations de gros, la création de marchés de détail accessibles et sûrs, la modernisation des règles prudentielles et l'amélioration des conditions générales. Les mesures concrètes vont de la rédaction de communiqués de la commission à l'élaboration de nouveaux plans d'action en passant par l'adoption de nouvelles directives.

Des 42 mesures du PASF, 39 (soit 93%) ont été adoptées dans les délais fixés par les chefs d'Etat et de gouvernement à mi-2004. Toutefois, il est encore trop tôt pour dire si le PASF a rempli sa mission, car tout dépendra ici de la mise en oeuvre correcte et dans les délais des mesures arrêtées par le plan et de leur intégration juridique. Dans le domaine des affaires bancaires et d'assurances conclues avec des clients privés ou dans celui de l'émission et du commerce de titres, le marché intérieur reste très morcelé malgré la multiplication des transactions transfrontière. Il en va de même pour le trafic des paiements et le traitement des valeurs mobilières, où les structures nationales restent prédominantes.

Le processus d'intégration du marché européen des services financiers se poursuivra à l'avenir. Le 3 mai 2005, la commission de l'UE a exposé dans un Livre vert ses priorités pour des initiati-

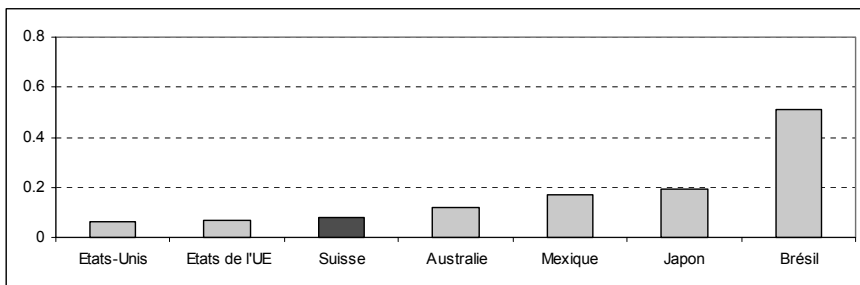
⁷⁸ Pour des indications détaillées concernant les mesures et l'avancement du PASF, voir le site: http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/finances/actionplan/index_de.htm

ves futures en rapport avec la réglementation des marchés financiers. Plutôt que de proposer de nouvelles normes légales, la commission a mis l'accent sur l'application pratique des dispositions actuelles définies dans le cadre du PASF et sur l'intensification de la collaboration. Le Livre vert s'attache aussi à examiner comment développer l'accès transfrontière aux services financiers pour la clientèle privée ainsi que l'accès à la gestion de fortune.

D'autres accents seront placés à l'avenir sur les *politiques horizontales* avant tout, car on sait que les disparités dans le droit des sociétés, dans les normes fiscales (p. ex. : application de la TVA sur les transactions à l'intérieur d'un groupe bancaire, différences d'imposition dans le secteur des assurances) ainsi que les écarts dans la réglementation de la protection des consommateurs ont freiné jusqu'ici le processus d'intégration et de consolidation. Citons en particulier la troisième directive contre le blanchiment d'argent (2001/97/CE), les diverses avancées réalisées dans le domaine du droit des sociétés (notamment la future 14^e directive « Droit des sociétés sur le transfert de siège d'un Etat membre à l'autre », les travaux pour l'établissement du statut de société européenne (Societas Europea) ainsi que les initiatives dans le domaine du gouvernement d'entreprise.

5.4.2 Libéralisation des services bancaires au niveau international

Graphique 5.3: obstacles au commerce international de services bancaires (indice) dans des pays sélectionnés



Source: McGuire/Schuele (2000)

En comparaison globale, la libéralisation transfrontière est bien avancée tant pour les Etats membres de l'UE que pour la Suisse. Le graphique 5.3 représente par un indice les obstacles au commerce international de services bancaires. L'étude qui fonde ce graphique repose sur une comparaison des engagements au titre de l'AGCS et sur des sources tierces. Parmi les 38 pays retenus dans cette étude, la Nouvelle-Zélande, les Etats-Unis et la Suisse se distinguent par les entraves les plus faibles. Que ce soit à l'intérieur de l'UE ou en Suisse, il y a peu d'obstacles à la création de succursales et à la participation étrangère dans des banques du pays. Une fois qu'une succursale est ouverte, il n'y a plus guère d'obstacles qui viennent freiner le développement des filiales ou la distribution.

Dans les pays industrialisés, les obstacles qui subsistent selon l'AGCS résultent moins de limitations directes de l'activité des banques que de restrictions horizontales, notamment de limitations à l'engagement transfrontière de travailleurs ou encore des exigences de domicile ou de nationalité qui s'appliquent aux conseils d'administration ou aux membres des directions générales.

5.4.2.1 Accès réciproque au marché sous forme d'établissement commercial

Les transactions de services bancaires se déroulent aujourd'hui en grande partie par le biais de succursales ouvertes à l'étranger. Le phénomène s'observe tout particulièrement en Suisse, centre attractif de services financiers. Selon les indications de l'Association des banques étrangères en Suisse, le nombre de banques étrangères est resté stable ces dix dernières années, alors que le nombre total d'établissements bancaires a reculé dans l'ensemble du pays. Mesurée aux effectifs du personnel, la proportion d'établissements étrangers en Suisse atteignait bien 16% en 2004. Dans une optique transfrontière, il subsiste dans l'UE et en Suisse peu d'obstacles à l'ouverture de succursales ou à l'investissement dans les banques existantes depuis la libéralisation du marché intérieur (cf. McGuire/Schuele 2000). En Suisse, l'ordonnance sur les banques étrangères⁷⁹ définit les conditions nécessaires pour exercer une activité bancaire en Suisse ou y ouvrir une succursale. Comparativement aux réglementations communautaires, l'ordonnance est plus restrictive sur un point, en ce sens qu'elle soumet l'ouverture de *chaque* succursale ou agence à l'octroi d'une autorisation par la CFB, même lorsque l'établissement concerné bénéficie déjà d'une autorisation pour des succursales installées antérieurement. En son article 2, la loi sur les banques⁸⁰ autorise le Conseil fédéral à conclure des traités internationaux basés sur le principe de la reconnaissance mutuelle de réglementations équivalentes prévoyant la possibilité pour les Etats parties d'ouvrir sans autorisation une succursale, une agence ou une représentation. Jusqu'ici, toutefois, la reconnaissance mutuelle de l'équivalence n'a pas encore été formellement consacrée entre la Suisse et l'UE.

Dans une perspective intraeuropéenne et non plus générale, on observe des disparités plus marquées entre l'UE et la Suisse suite à la mise en place du marché unique des services financiers. Ainsi, les établissements ayant leur siège au sein de l'Espace économique européen ne peuvent subir de discrimination à l'intérieur de l'EEE pour ce qui est de l'établissement et de la prestation de services⁸¹, alors qu'en la matière, la Suisse ne bénéficie que d'une protection conventionnelle limitée dans le cadre de l'AGCS. Au sein de l'EEE - mais ce n'est formellement pas le cas entre la Suisse et les Etats de l'EEE - le principe du contrôle du pays d'origine qui

⁷⁹ Ordonnance concernant les banques étrangères en Suisse (Ordonnance sur les banques étrangères, OBE), RS 952.111.

⁸⁰ Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (Loi sur les banques, LB), RS 952.0.

⁸¹ Cf. Directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil.

veut que les succursales d'un établissement soient soumises à la surveillance des autorités de l'Etat d'origine, est un principe solidement établi.

En ce qui concerne la reconnaissance des normes suisses et pour déterminer dans quelle mesure le système de surveillance de la Suisse est apte à assurer le contrôle des groupes financiers ou le contrôle consolidé de conglomérats financiers, il faut se référer à la directive commune du Banking Advisory Committee (BAC) et du Comité européen des conglomérats financiers (EFCC). Il y est stipulé qu'en raison des nombreuses particularités de l'ordre juridique suisse susceptibles d'entraver l'échange d'informations, il faut laisser aux autorités de surveillance des Etats de l'UE le soin de juger si le niveau d'échange d'informations est suffisant et si la collaboration avec la Suisse est possible (BAC/EFCC 2004) pour envisager un « contrôle du pays d'origine ». Si cet exemple ne peut se transposer de manière générale aux autres domaines des services financiers, il n'en illustre pas moins les difficultés inhérentes à l'absence d'une reconnaissance mutuelle formalisée.

Pour l'heure, le principe de la licence unique (« passeport européen ») ne s'applique pas aux établissements suisses, ce qui revient à dire que les prestataires suisses sont en partie assujettis à une double réglementation ou qu'ils sont contraints d'ouvrir une succursale pour bénéficier de la licence unique. En conclusion, nous observons que malgré des conditions d'établissement facilitées au sein de l'UE, les établissements suisses sont légèrement discriminés dans l'Union européenne.

5.4.2.2 Accès au marché sous la forme de fourniture transfrontière de services

Les échanges de services bancaires sous forme de prestations transfrontière sont restés relativement insignifiants jusqu'ici et ont longtemps consisté pour l'essentiel à ce que les clients franchissent les frontières nationales pour consommer les prestations auprès du fournisseur de services (AGCS mode 2). Cependant, la fourniture de services selon le mode 1 (le service lui-même franchit la frontière) gagne progressivement du terrain avec la diffusion des nouveaux outils techniques comme internet.

En ce qui concerne la fourniture transfrontière de services, la Suisse peut être qualifiée de très libérale. Les prestations fournies depuis l'étranger, à moins d'une réglementation explicite dans l'ordonnance sur les banques étrangères, ne sont aucunement limitées ni soumises à autorisation en Suisse. Pour les prestations fournies par voie électronique, la CFB s'est déjà exprimée en termes très libéraux: « Les banques et négociants en valeurs mobilières ayant leur siège à l'étranger peuvent proposer leurs prestations de services par Internet à des clients suisses sans autorisation, dans la mesure où ils ne sont pas présents physiquement en Suisse (filiale, agence) et qu'il n'emploient pas de personnel en Suisse (représentation) ». ⁸² L'unique restriction explicite dans le commerce transfrontière a trait à la distribution de fonds de placement étrangers, laquelle doit être autorisée par la CFB, ainsi qu'à la distribution de crédits de

⁸² <http://www.ebk.admin.ch/d/faq/faq4.html>

consommation. Pour les fonds de placement correspondant à la directive 85/611/CEE, il existe une procédure d'autorisation simplifiée.

Au sein de l'UE, la directive 2000/12/CE et, pour les transactions électroniques, la directive 2000/31/CE, garantissent la non-discrimination des instituts bancaires de l'UE. La licence unique leur permet de fournir des services financiers dans le pays destinataire sans autorisation. En revanche, les établissements bancaires suisses dans l'UE risquent aujourd'hui d'être discriminés et il n'existe aucune garantie conventionnelle.

5.4.3 Libéralisation des prestations d'assurances au niveau international

5.4.3.1 *Accès réciproque au marché sous la forme de l'établissement commercial*

En 1973 déjà, la première directive dans le domaine de l'assurance non vie consacrait la liberté d'établissement pour les assureurs non vie au sein de l'UE; en 1979, cette liberté fut étendue aux assureurs vie. En ce qui concerne l'accès réciproque au marché sous la forme de l'établissement, on ne note que peu de différences entre la Suisse et les pays membres de l'UE. L'entrée en vigueur de l'accord sur les assurances entre la Suisse et l'UE en 1993 a entériné la liberté d'établissement pour les assureurs suisses dans l'UE et inversement, sous réserve de l'examen cas par cas, par les autorités compétentes, du respect des conditions d'admission.

L'Accord Assurance exclut toutefois explicitement les assurances vie. Ainsi, l'accès réciproque au marché n'est-il pas garanti ici par convention, contrairement au domaine de l'assurance non vie. Les assureurs vie étrangers désireux d'ouvrir une filiale en Suisse restent soumis à l'obligation de déposer une caution auprès de la Banque nationale suisse. Les cautionnements doivent couvrir en tout temps, outre les actifs localisés en Suisse, les provisions techniques des affaires suisses. Reste à savoir dans quelle mesure cette discrimination entraîne un isolement du marché suisse de l'assurance vie. Un élément parle cependant dans ce sens: selon les indications de l'Office fédéral des assurances privées, seules 2 des 24 compagnies d'assurance vie actives en Suisse ont leur siège à l'étranger, alors que ce rapport est de 37 sur 115 pour les assureurs non vie.

En l'absence d'un accord bilatéral, les prestataires suisses d'assurance vie risquent eux aussi d'être discriminés lors de l'ouverture de filiales dans l'UE. En revanche, les fournisseurs ayant leur siège dans l'UE pourront aussi se réclamer de la liberté d'établissement pour l'assurance vie et profiter de l'existence du "passeport européen" pour les assurances.

5.4.3.2 *Accès au marché mutuel sous forme de fourniture transfrontière de services*

La fourniture transfrontière de prestations d'assurance, comme celle de services bancaires, pèse certes d'un faible poids en termes de parts de marché par rapport à l'ouverture de succursales et filiales à l'étranger, mais elle est loin d'être insignifiante d'un point de vue concurrentiel. A la différence des services bancaires, les prestations d'assurance transfrontière – exception faite des réassurances – sont soumises en Suisse à une politique très restrictive. Le droit en vigueur n'autorise la fourniture de services transfrontière que dans des cas d'exception. En

principe, les risques à couvrir en Suisse doivent être assurés par une compagnie licenciée (ipso facto établie) en Suisse.

A cela s'oppose le régime de libre prestation de services au sein de l'UE pour les assureurs vie et non vie. La troisième génération de directives⁸³ a introduit en 1994 la licence unique et le principe du contrôle exercé par le pays siège. Depuis lors, les assureurs ont connu un remarquable essor, du moins dans le secteur industriel, dans les pays qui leur offrent de bonnes conditions-cadre et d'où ils exportent directement leurs prestations d'assurance. La croissance des exportations d'assurance liée à la libéralisation a été particulièrement marquée au Luxembourg, en Grande-Bretagne et en Irlande. Selon les statistiques de l'OCDE, l'Irlande se situait en 2002 déjà au troisième rang des exportateurs de prestations d'assurance à l'intérieur de l'OCDE, derrière l'Allemagne et la Grande-Bretagne, mais devant les Etats-Unis et la Suisse (OCDE 2004).

Les affaires de la clientèle privée ont gardé une forte orientation locale malgré l'ouverture transfrontière des marchés. La prépondérance locale tient essentiellement à la segmentation des marchés d'origine historique, avec des « champions nationaux » et des barrières linguistiques. L'ouverture n'est toutefois pas restée totalement sans effet : dans les pays strictement réglementés surtout, certains fournisseurs étrangers ont tenté de gagner une clientèle nouvelle par la vente directe via le marketing téléphonique, exerçant ainsi une pression sur les prix (cf. Swiss Re 2000a). A elle seule, l'arrivée potentielle de nouveaux concurrents étrangers a exercé un effet disciplinant sur les compagnies locales, et apporté un gain d'efficacité.

5.4.4 Libéralisation transfrontière des caisses et fonds de pension dans l'UE

A côté de la libéralisation des services bancaires ou d'assurance, la libéralisation transfrontière des fonds de pension à l'intérieur de l'UE pèse elle aussi d'un poids considérable. Dans sa directive 2003/41/CE, l'UE a édicté des règles de base unifiées pour les fonds et caisses de pension à couverture de capital, afin de favoriser un cadre de surveillance (en partie) harmonisé et de faciliter leurs activités transfrontière. Parmi ces règles de base, il faut citer le contrôle des fonds par le pays d'origine et la reconnaissance mutuelle des systèmes de surveillance des Etats membres. La directive fixe des règles d'investissement selon le principe de prudence (« Prudent Person Rule »). Par ailleurs, les Etats membres se réservent le droit de prescrire aux gestionnaires des fonds des règles de placement plus précises, mais ne peuvent les empêcher de placer jusqu'à 70 pour cent des actifs représentatifs des provisions techniques ou de l'ensemble du portefeuille dans des actions et obligations d'entreprises et jusqu'à 30 pour cent dans des actifs libellés en monnaie étrangère.

⁸³ Directives 92/49/CEE assurance non vie et 92/96/CEE assurance vie.

5.5 Conclusions sur le degré de libéralisation du secteur suisse des services financiers par rapport à celui de l'Union européenne

5.5.1 Libéralisation au niveau national

Depuis la déréglementation des marchés des services financiers européens dans les années 80 et 90, les différences entre les degrés de libéralisation interne en Suisse et dans l'Union européenne sont relativement faibles. Cela provient essentiellement du fait que les dispositions édictées aussi bien par l'UE que par la Suisse se fondent sur les travaux d'organisations internationales comme le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire ou le Comité des institutions internationales de surveillance en matière de commerce des valeurs mobilières. De plus, lorsque cela est possible et judicieux, les travaux législatifs de la Suisse s'appuient sur la législation de l'UE, notre principal partenaire commercial dans le domaine des services financiers. La Suisse s'efforce simultanément d'exploiter au mieux la marge de manœuvre dont elle dispose pour renforcer ses facteurs concurrentiels et de succès.

La loi suisse sur les fonds de placement, dont l'art. 43 précise même expressément que les règles de placement applicables aux fonds en valeurs mobilières doivent satisfaire aux prescriptions du droit de l'UE, illustre bien cette situation. Dans le secteur des assurances, la révision de la loi sur la surveillance des assurances a contribué à renforcer la convergence avec le droit de l'UE.

5.5.1.1 Conclusions pour le secteur bancaire

En Suisse, la réglementation du secteur bancaire a toujours été, traditionnellement, l'une des plus libérales d'Europe et demeure aujourd'hui libérale comparée aux autres. Cependant, la participation de l'Etat dans le secteur bancaire suisse ne peut plus être qualifiée de faible depuis les privatisations intervenues dans le reste de l'Europe, et de nombreuses banques cantonales profitent toujours d'avantages concurrentiels grâce aux garanties d'Etat. Dans le même temps, en revanche, le secteur bancaire suisse n'est soumis qu'à des restrictions réglementaires minimales et accorde une large place à l'autorégulation.

L'organisation libérale du marché dans le secteur bancaire devrait procurer des avantages à l'économie nationale helvétique. Les résultats empiriques disponibles montrent que cette branche s'est comparativement bien développée dans les pays plutôt réservés en matière de réglementations publiques et qui comptent essentiellement sur l'autorégulation. Par contre, les avantages concurrentiels conférés aux banques cantonales par les garanties d'Etat ne se justifient plus du point de vue économique. Ils auront même, au contraire, des effets négatifs à long terme, car les établissements avec garanties d'Etat ou garanties non couvertes tendent à attirer les mauvais risques.

5.5.1.2 Conclusions pour la branche des assurances

Dans la branche des assurances, la réglementation suisse, sur le plan intérieur, est en moyenne aussi libérale que dans l'Union européenne. Les processus de déréglementation ont été engagés en Suisse assez tardivement. L'influence de l'Etat reste relativement importante en raison du monopole des établissements cantonaux d'assurance incendie et du monopole de l'assurance accidents, plus étendu que dans certains pays d'Europe. De même, les primes des assurances vie et des assurances maladie complémentaires privées sont encore soumises aujourd'hui à l'approbation de l'OFAP, ce qui ne serait probablement plus autorisé dans l'UE depuis l'entrée en vigueur des directives de la troisième génération.

La possibilité d'une privatisation ou d'une libéralisation des établissements cantonaux d'assurance incendie fait l'objet d'un débat controversé. Il s'agit d'une part de déterminer si les dégâts naturels sont réellement assurables et s'il est souhaitable, pour des raisons politiques, d'éviter la sélection des risques par les assureurs et l'augmentation des primes d'assurance qui en résulterait dans des domaines où les risques sont particulièrement importants. D'un autre côté, de nombreux économistes affirment aussi que la libéralisation de l'assurance des bâtiments engendrerait des coûts économiques supérieurs aux avantages (Ungern-Sternberg 2002), par exemple en raison du relâchement de la prévention ou des frais de marketing élevés des compagnies privées. Du point de vue économique, un monopole de l'Etat peut se révéler judicieux dans le domaine de l'assurance des dommages dûs à des événements naturels, mais pas au-delà.

On a également examinée de manière approfondie la question du monopole de la SUVA, dans la mesure où il s'étend aux accidents non professionnels. Selon les conclusions d'une expertise du professeur Franz Jäger, rien ne justifie en principe l'existence d'un monopole naturel sur le marché de l'assurance accidents. Après une privatisation, la diminution des frais de gestion compenserait les frais d'acquisition accrus, mais non les frais de réorganisation directs (Jäger et al. 2004).

L'abolition du contrôle des primes des assurances vie individuelles, accomplie avec la réforme de la surveillance des assurances, mérite d'être saluée, d'autant plus que le contrôle de solvabilité a été renforcé. Le maintien de l'obligation d'approuver le montant des primes des assurances maladie complémentaires est motivé d'une manière générale par les possibilités de subventionnement croisé dans l'assurance de base obligatoire. Cette question mériterait toutefois d'être approfondie, tout comme celle des réformes dans le domaine de l'assurance vie collective. Le libre choix de la caisse de pension et la garantie d'un libre passage étendu également pour la part subobligatoire constituerait une solution de rechange à la réglementation structurelle. Le DFI examine en ce moment la question du libre choix de la caisse de pension.

5.5.1.3 Conclusions concernant la réglementation applicable aux intermédiaires financiers et les autres différences normatives entre la Suisse et l'UE.

En Suisse, la réglementation applicable aux intermédiaires financiers est dans l'ensemble nettement plus libérale que dans l'Union européenne. C'est particulièrement vrai pour les gérants

de fortune indépendants, qui administrent entre 8 et 10 % des capitaux gérés en Suisse. La réglementation plus libérale que connaît actuellement notre pays constitue cependant un obstacle à l'accès au marché de l'Union européenne pour les gérants de fortune helvétiques. La modification de la directive 85/611/CEE désavantage les gérants de fortune suisses indépendants en ce qui concerne la gestion des placements de capitaux collectifs étrangers. Lorsque la direction d'un fonds obtient une licence individuelle, elle ne peut confier la gestion de fortune qu'à des établissements autorisés ou enregistrés, et non à des gérants de fortune suisses indépendants, car ceux-ci ne sont pas soumis à une surveillance prudentielle. La CFB a résolu ce problème rapidement et simplement en autorisant les gérants de fortune à se soumettre volontairement à la surveillance de la CFB en tant que négociants de valeurs mobilières (CFB 2005a).

D'autres divergences ont notamment été relevées au niveau de la définition des délits sur les marchés financiers (opération d'initié/manipulation des cours). La définition des faits et du cercle des intervenants concernés est plus large et précise dans l'Union européenne qu'en Suisse⁸⁴. Les conséquences économiques de l'attitude libérale adoptée par la Suisse dans ce domaine ne sont pas évidentes et, en tout état de cause, pas indiscutablement positives.

5.5.2 Libéralisation au niveau international

5.5.2.1 *Le secteur bancaire*

Un certain nombre de divergences ont été relevées entre la Suisse et l'UE au niveau de la libéralisation transfrontière. Dans le secteur bancaire, la Suisse a largement ouvert ses marchés à la concurrence étrangère. Il est facile d'y établir des succursales et l'éventail des prestations bancaires internationales n'est aucunement limité par des réglementations, si l'on excepte la distribution de parts de fonds de placement et des crédits de consommation. Pour ce qui est de l'implantation de succursales de banques étrangères, l'Union européenne est aussi ouverte que la Suisse depuis les engagements pris dans le cadre de l'AGCS. En revanche, on peut y observer des restrictions à l'égard des banques suisses qui fournissent des prestations à l'étranger.

L'exemple de l'autorité allemande de surveillance des marchés financiers (BaFin) a mis en évidence le risque de discrimination dans le commerce transfrontière. La notice publiée en septembre 2003 par la BaFin a contribué à durcir la réglementation en relation avec l'obligation de demander une autorisation pour offrir des services financiers transfrontière (cf. CFB 2005b). Ce durcissement concerne les prestataires de services financiers qui n'appartiennent pas à l'Espace économique européen, dont les entreprises suisses font aussi partie. Selon cette notice, les prestataires de services financiers de pays tiers doivent obtenir une autorisation écrite de la BaFin lorsqu'ils exercent des activités bancaires en Allemagne ou souhaitent offrir des services financiers dans ce pays. La BaFin a toutefois confirmé que les activités des établissements suisses susceptibles d'être exemptées pour autant qu'elles fassent l'objet d'une surveillance

⁸⁴ La modification des dispositions de la loi sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières qui concernent l'entraide administrative internationale a pour objectif de renforcer la coopération de la CFB avec les principales autorités étrangères.

prudentielle adéquate par la Commission fédérale des banques sont plus nombreuses que celles mentionnées dans la notice. Pour les banques et les négociants en valeurs mobilières suisses, les affaires avec la clientèle privée peuvent être notamment exemptées à la condition supplémentaire que la relation d'affaires ait été nouée par l'intermédiaire d'un établissement bancaire soumis à la surveillance de l'autorité allemande.

La situation dans le domaine des fonds de placement en valeur mobilières illustre également le risque de discrimination. Bien que la Suisse ait adopté la réglementation européenne, les prestataires de services financiers helvétiques doivent demander une autorisation dans chaque pays de l'Union européenne pour pouvoir y distribuer des fonds de placement suisses, car il n'existe pas de reconnaissance réciproque de l'équivalence. Les efforts déployés pour obtenir une reconnaissance de l'équivalence par certains pays de l'Union européenne n'ont jusqu'ici porté des fruits qu'en France.

La création d'un marché financier intérieur européen offre de nouvelles chances à la place bancaire suisse ouverte sur l'étranger. Les banques qui exploitent déjà des succursales dans l'Union européenne sont pratiquement sur pied d'égalité avec les établissements des pays membres de l'UE. Grâce au passeport européen de ces filiales, elles peuvent ouvrir des succursales ou offrir leurs services – même sans présence physique – dans l'ensemble de l'Union européenne. Les banques suisses ont déjà utilisé cette possibilité avec les fonds de placement, en développant en partie les affaires de fonds en forte expansion à partir de bases situées au Luxembourg (surtout pour la production de fonds proprement dite et moins pour la gestion de fortune).

La non-participation de la Suisse au marché unique européen des prestations bancaires comporte des inconvénients économiques à deux points de vue. Premièrement, les établissements suisses de petite taille ont davantage de difficultés que les grandes banques à contourner les restrictions en établissant des succursales ou des filiales dans l'Union européenne. Deuxièmement, l'accès non garanti au marché signifie que les banques suisses ne chercheront à développer leurs affaires transfrontière de fonds de placement, de fonds de pension, etc., que par l'intermédiaire de leurs bases situées dans l'Union européenne⁸⁵. Même si cette évolution ne devrait pas poser un problème aux grandes banques organisées comme des multinationales, relevant tout de même qu'il en résulte pour la Suisse une perte d'emplois, de valeur ajoutée et de recettes fiscales à divers niveaux de la chaîne de création de valeur. Par ailleurs, les prestataires de services européens ne chercheront guère à développer leurs propres affaires transfrontière depuis la Suisse, qui pourrait justement leur offrir des avantages du fait de sa réglementation souple et du capital humain existant.

⁸⁵ Les stratégies onshore suivies par un nombre croissant de grandes banques suisses dans l'Union européenne ne sont pas uniquement motivées par les réglementations en vigueur, mais reflètent aussi la tendance selon laquelle la clientèle privée souhaite désormais traiter avec un interlocuteur local.

5.5.2.2 *La branche des assurances*

Sauf pour ce qui touche aux affaires de réassurance, la réglementation suisse relative aux échanges transfrontières de prestations d'assurance est plus restrictive que celles des pays membres relatives aux échanges de ces prestations à l'intérieur de l'UE⁸⁶. L'équivalence est en revanche admise en ce qui concerne les filiales. L'attitude restrictive de la Suisse pourrait avoir des conséquences économiques négatives pour notre pays. En raison de la protection du marché contre l'assurance directe transfrontière, les pressions concurrentielles sont plus faibles en Suisse que dans l'UE, où les marges élevées attirent les prestataires de services internationaux, lesquels imposent à leur tour une discipline aux prestataires domestiques présents sur le marché. Le renforcement de la concurrence des prestataires européens par l'intermédiaire de succursales ou de filiales en Suisse exige davantage de ressources et de temps et n'a pas lieu lorsque la taille relativement faible du marché ne justifie pas les investissements nécessaires.

Les conclusions qui en découlent pour le marché unique européen des assurances sont analogues aux considérations relatives au secteur bancaire. Les grandes compagnies d'assurance suisses sont, d'une manière générale, actives dans toute l'Union européenne par l'intermédiaire de succursales et ne souffrent donc pas de discrimination. Par contre, la nécessité d'établir une filiale et d'édicter une double réglementation peut constituer un obstacle à l'accès au marché pour les prestataires de taille plus restreinte. En outre, certaines transactions d'assurance transfrontière ne peuvent pas non plus être conclues avec l'Union européenne depuis la Suisse. D'ailleurs, même le secteur de la réassurance, actuellement réglementé de façon très libérale, pourrait subir des restrictions à l'avenir¹¹. Le risque de délocalisation existe aussi à ce niveau, qui peut avoir des effets non pas pour les prestataires de services suisses multinationaux, mais pour l'économie helvétique dans son ensemble. L'exemple de la forte augmentation des exportations de prestations d'assurance de l'Irlande, pays qui auparavant n'était pas vraiment spécialisé dans le domaine des services financiers, montre que les conditions-cadre favorables qui prévalent dans notre pays permettraient à d'autres assureurs directs de développer leurs affaires en Suisse en cas de participation au marché unique.

5.5.2.3 *Libéralisation des caisses de pension et des fonds de pension au niveau international*

L'ouverture des marchés européens aux caisses de pension et aux fonds de pension serait en principe dans l'intérêt des prestataires suisses de services financiers, qui disposent indubitablement d'un grand savoir-faire dans ce domaine et pourraient ainsi gagner des parts du marché européen. L'ouverture du marché suisse serait également avantageuse sous l'angle de la théorie de la concurrence, mais pourrait impliquer une division du deuxième pilier en une part obligatoire et une part subobligatoire, ce qui créerait des difficultés en raison de l'étroite imbrica-

⁸⁶ La notion d'échanges commerciaux à l'intérieur de l'UE est d'une grande importance. Les obstacles auxquels se heurtent les assureurs suisses dans les pays de l'UE et ceux que rencontrent en Suisse les assureurs des pays de l'UE sont similaires. Toutefois, ils sont plus importants que les obstacles – quasiment abolis – entre deux Etats de l'UE, p. ex. entre l'Irlande et les Pays-Bas.

¹¹ Voir la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la réassurance et de modification des directives 73/239/EEE, 92/49/EEE ainsi que 98/78/UE et 2002/83/UE, SEC(2004)443

tion financière de ces deux domaines. Il faut en outre résoudre diverses questions en relation avec le fonds de garantie suisse (auquel les institutions de prévoyance étrangères doivent aussi s'affilier) et la représentation des salariés et des employeurs au sein des institutions de prévoyance conformément à la directive 2003/41/UE. L'ouverture transfrontière visée exigerait donc une analyse préalable approfondie des conséquences qui en découleraient pour l'organisation des caisses de pension sur le plan national.

5.5.2.4 Remarques complémentaires du point de vue suisse concernant le marché unique des services financiers

Compte tenu des avantages potentiels d'une participation de la Suisse au marché unique intérieur des services financiers esquissés dans les paragraphes ci-dessus, les développements futurs au sein de l'UE soulèvent plusieurs questions. D'une part, une intégration plus poussée pourrait accentuer les inconvénients découlant du choix de la Suisse de se tenir à l'écart et entraîner une délocalisation sélective d'emplois. D'autre part, cependant, la participation de la Suisse au marché unique des services financiers ne sera garantie contractuellement qu'à l'aboutissement de négociations complexes. Il faudrait aussi résoudre diverses questions susceptibles d'avoir des conséquences négatives pour l'économie suisse.

A ce propos, mentionnons notamment, outre l'abandon probable de la réglementation relativement libérale applicable aux banques et aux intermédiaires financiers en cas de participation au marché unique des services financiers, le développement des politiques horizontales. Le droit des sociétés en vigueur en Suisse présente des avantages. Le secret bancaire fiscal, qui constitue un facteur d'implantation positif pour les prestataires de services domiciliés en Suisse, serait également remis en question. Enfin, l'existence d'une réglementation suisse différente de celle de l'UE apporte aussi une certaine liberté d'action et offre des chances aux acteurs de la place financière helvétique.

Bibliographie

- BAC/EFCC (2004): General guidance from the European Financial Conglomerates Committee to EU supervisors: the extent to which the supervisory regime in Switzerland is likely to meet the objectives of supplementary supervision in Directive 2002/87/EC.
- Barth, James R., Gerard Caprio Jr. et Ross Levine (2002): "Bank Regulation and supervision: what works best?" in *Journal of Financial Intermediation* 13 (2004), p. 205 – 248.
- Barth, James R., Gerard Caprio Jr. et Ross Levine (2001): *The Regulation and Supervision of Banks around the World. A New Database*. World Bank Policy Research Paper 2588.
- CFB (2005a): Une solution pragmatique pour la place financière suisse. Communiqué de presse du 11 mars 2005.
- CFB (2005b): Commission fédérale des banques : rapport de gestion 2004.
- CFB (2004): Directive pour les requêtes en autorisation pour la distribution de parts de fonds de placement étrangers qui remplissent les conditions de la directive de l'UE 85/611/CEE (OPCVM/UCITS).
- CFB (2003): Rapport de la CFB sur les sanctions. Disponible en ligne à l'adresse <http://www.ebk.admin.ch/f/archiv/2003/pdf/m030502-02f.pdf>
- Commission d'experts Zimmerli (2005): Extension de la surveillance prudentielle. Travaux législatifs découlant du rapport final du groupe d'experts « Surveillance des marchés financiers » ; rapport Zufferey. 3^e rapport partiel des commissions d'experts instituées par le conseil fédéral, février 2005 (n'existe qu'en allemand)
- Commission d'experts Zimmerli (2004): Sanctions dans la surveillance des marchés. Travaux législatifs découlant du rapport final du groupe d'experts « Surveillance des marchés financiers » ; rapport Zufferey. Rapport partiel des commissions d'experts instituées par le conseil fédéral, août 2004.
- Commission européenne (2004): Services financiers – passer le cap. Dixième rapport intermédiaire sur les services financiers.
- Groupe de travail Avenir de la SUVA (2002): L'avenir de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (SUVA). Rapport à l'intention du DFI.
- Groupe d'experts « Surveillance des marchés financiers » (2000): Réglementation et surveillance des marchés financiers en Suisse. Rapport final, novembre 2000.
- Grütter, Frank (2004): « Finanzdienstleistugen » in: Ambühl, Michael et Aymo Brunetti (éd.) (2004): *EU-Wirtschaftspolitik aus Schweizer Sicht*. Berne: Haupt Verlag.
- Guihe, Jürgen et Helmut Kesting (2004): Paradigmenwechsel in der Versicherungsaufsicht. Working Paper N° 6, Economic Research, Allianz Group, Dresdner Bank.

- Jäger, Franz, Christoph Brunner, Jürg Furrer, Christian Kaiser (2004): Kosten-Nutzen-Analyse zur obligatorischen Unfallversicherung. Rapport final.
- Körnert, Jan et Robert Strassner (2004): Schwedens Bankenkrise und das Rating von Nordbanken und Gota Bank in den 1990er Jahren. Document de réflexion 06/2004, Université Ernst-Moritz-Arndt, Greifswald.
- Lahusen (2004): Bankerfolg in Europa: Grosse Fortschritte durch Konsolidierung – mit Ausnahme Deutschlands. Deutsche Bank Research: EU-Monitor Finanzmarkt Spezial, n° 13, avril 2004.
- McGuire, Greg et Michael Schuele (2000): „Restrictiveness of international trade in banking services“ in: Findlay, Christopher et Tony Warren (2000): Impediments to Trade in Services: Measurement and Policy Implications. Londres: Routledge.
- OCDE (2004) : Statistiques de l'OCDE sur le commerce international de services. Volume 1: Tableaux détaillés par catégorie de services. 1993-2002. Paris: OCDE.
- Polster, Armin (2005): Frankreichs Sparkassenreform : Plus ça change, plus ça reste – presque – la même chose. Deutsche Bank Research: EU-Monitor Finanzmarkt Spezial, n° 22, mars 2005.
- Polster, Armin (2004): Gelungene Sparkassenreform in Schweden: Gesamter Bankenmarkt profitiert von Privatisierung und Konsolidierung. Deutsche Bank Research: EU-Monitor Finanzmarkt Spezial, N° 14, Mai 2004.
- Swiss Re (2000a): Europa im Fokus: Struktureller Wandel in der Nichtleben-Versicherung. Sigma N° 3/2000.
- Swiss Re (2000b): Die Schweizer Schadenversicherung – das Ende einer heilen Welt! Swiss Re Economic Research & Consulting.
- Von Ungern-Sternberg, Thomas (2002): L'assurance immobilière en Europe - Les limites de la concurrence. Berne : Haupt-Verlag.

6 Services de santé

6.1 Besoin de régulation

Les services de santé sont, dans tous les Etats européens, une des branches les plus réglementées du secteur tertiaire. Si la densité réglementaire est si forte, c'est essentiellement en raison des *objectifs de politique sociale* que la plupart des Etats industrialisés cherchent à atteindre par leur politique en matière de santé publique :

- s'agissant de la couverture sanitaire de base, presque tous les Etats se sont fixés des buts plus ou moins ambitieux dont la formulation varie (Suisse : art. 41 Cst.).
- en outre, la solidarité entre les habitants ou les assurés au niveau des soins de base est un objectif, formulé de manière plus ou moins explicite, des politiques en matière de santé de tous les Etats européens.

Les deux objectifs sont définis dans l'intérêt économique des Etats et de leurs habitants. En effet, la santé est une condition indispensable de la performance économique. De plus, il est dans l'intérêt de tous les habitants de s'assurer de manière solidaire contre les risques de santé. Chacun ignore a priori les risques de santé qu'il pourra un jour encourir. Sans un financement solidaire des soins de base par tous les habitants, certains opportunistes pourraient rester hors du système et, en cas de maladie, se prévaloir de la garantie de l'accès aux soins de base donnée par la politique sociale.

Outre les systèmes de politique sociale, plusieurs causes potentielles de *défaillance du marché* limitent aussi les possibilités de libéralisation dans le domaine de la santé :

- le marché des services de santé se caractérise par une *asymétrie de l'information entre les consommateurs et les fournisseurs de soins*. Avant de subir un traitement – et bien souvent aussi après le traitement – un patient n'est pas en mesure de juger les prestations d'un fournisseur. C'est pourquoi les prestations de santé sont qualifiées de biens de confiance. Les fournisseurs de prestations peuvent profiter de leur avantage en matière d'information pour orienter la demande de leurs patients et exploiter le fait que ceux-ci sont tout disposés à payer (mots-clés : *demande induite par l'offre*, conflit principal-agent).
- Il existe aussi un *conflit principal-agent entre les caisses-maladie et les assurés*. En l'absence de réglementation, les caisses-maladie pourraient maximiser leurs profits et déclarer assurables uniquement les prestations qui seraient rentables. La qualité et l'éventail des prestations proposées seraient alors probablement inférieur à ce qui est souhaitable sur le plan de la politique sociale.
- L'information est également asymétrique entre les caisses-maladie et les assurés : comme les assurés connaissent mieux leurs propres risques que les assureurs, on aboutit, sans réglementation, au processus, typique dans les assurances, de la *sélection*

adverse. Compte tenu de leur niveau d'information, les assureurs calculent les primes sur la base du risque moyen, si bien que les bons risques sortent du système. On parvient ainsi à un processus de sélection des mauvais risques qui ne s'achève que lorsque seuls les risques les plus coûteux restent dans l'assurance. Dès lors, soit l'assurance fait faillite, soit les primes prennent l'ascenseur. Pour éviter le cercle vicieux de la sélection adverse, les assureurs vont tenter de répartir les assurés en classes de risques par le biais des caractéristiques observables (*screening*) et au moyen d'incitations (par ex. offre de bouquets de prestations fortement réduites qui ne sont pas intéressantes pour les hauts risques, ce qui conduit à une auto-sélection des bons risques). Il se peut aussi que, dans leur propre intérêt, les bons risques attirent l'attention sur le fait qu'ils présentent un niveau de risque peu élevé (*signalling*). Les classes de primes proportionnées aux risques qui se forment ainsi entraînent une désolidarisation des assurés qui va à l'encontre des objectifs sociaux poursuivis dans le domaine de la santé.

- Le problème de l'*aléa moral*, typique aussi de l'assurance, consiste dans le fait qu'une personne couverte par une assurance va affecter moins de ressources ou d'efforts à la prévention (augmentation de la probabilité d'une atteinte à la santé), exiger des prestations démesurées pour recouvrer la santé (influence sur le coût du traitement) ou même simuler une atteinte à la santé (influence sur la survenance du cas). L'*aléa moral* conduit, par les mécanismes décrits, à une augmentation constante des coûts de l'assurance.
- La *demande de certaines prestations de santé n'est pas élastique*. La disposition des consommateurs à payer est donc élevée. En cas de financement solidaire qui ne s'accompagne pas d'incitations individuelles à adopter un comportement soucieux des coûts, il y a un intérêt commun à ne pas laisser les dépenses de santé croître à l'infini.

6.2 Modèles de systèmes de santé

Les pays industrialisés ont mis en place divers systèmes qui visent tous à résoudre les problèmes spécifiques au marché de la santé mentionnés ci-dessus tout en se conformant aux buts de politique sociale. Pour l'essentiel, les systèmes de santé reposent sur les trois modèles de base suivants (esquissés dans l'étude de l'OCDE, Docteur/Oxley 2004):

- a) Le *modèle assureurs privés / fournisseurs de prestations privés* se caractérise par la confiance placée dans les mécanismes du marché, y compris dans le domaine des services de santé. Pour résoudre le problème de la défaillance potentielle du marché et celui des coûts, on a recours à des réglementations et à des mesures incitatives bien ciblées. Pour atteindre les buts de politique sociale, une assurance de base (éventuellement obligatoire) comprenant un catalogue de prestations minimales est instaurée. Selon l'analyse de l'OCDE, la qualité élevée des prestations offertes, leur degré d'innovation et la bonne concordance entre l'offre et la demande des consommateurs constituent les principaux atouts de ce modèle. L'un de ses points faibles est la difficulté

de contrôler les coûts : bien cibler les incitations et atteindre en même temps les buts de politique sociale est une tâche extrêmement complexe.

- b) Dans les *modèles publics intégrés*, le financement du secteur de la santé est public et les soins sont dispensés par des intervenants en grande majorité publics. Les points forts de ce système de santé sont la simplicité relative du contrôle des coûts (les incitations à augmenter le volume des prestations et des médicaments prescrits sont faibles) et la garantie de voir l'ensemble de la population bénéficier de prestations de valeur égale. Les faiblesses sont en revanche l'absence de mesures incitant à accroître l'efficience et la qualité et la faible prise en considération des besoins des patients. En outre, lorsque la couverture sanitaire offerte par l'Etat est insuffisante, il se développe des systèmes de santé parallèles à financement privé (médecine à deux vitesses).
- c) Dans les *modèles mixtes*, le financement est public et les fournisseurs de prestations sont en partie ou majoritairement privés. Les forces et les faiblesses du modèle se situent entre les modèles a) et b). Les modèles mixtes présentent toutefois le risque de combiner les inconvénients des deux systèmes.

Le tableau 6.1 présente une classification sommaire des systèmes de santé qui existent en Europe et aux Etats-Unis sur la base de l'analyse de l'OCDE. Selon ce schéma, le système de santé de la Suisse se rattacherait au modèle a) qui est le plus libéral.

Tableau 6.1 : Systèmes de santé en Europe et aux Etats-Unis

Modèles essentiellement de type assureurs privés / fournisseurs de prestations privés	Modèles publics intégrés	Modèles mixtes
Etats-Unis Pays-Bas et Suisse (limité)	Danemark, Suède, Finlande, Grèce, Grande-Bretagne, Irlande, Norvège, Portugal, Espagne	Belgique, Allemagne, France, Autriche, Luxembourg, Italie

Etabli sur la base de l'étude de Docteur/Oxley (2004)

6.3 Potentiel de libéralisation au niveau national et international

6.3.1 Potentiel de libéralisation au niveau national

Les problèmes de défaillance du marché que nous avons mentionnés et les objectifs de politique sociale limitent le potentiel de libéralisation dans le domaine de la santé. Aucun Etat industrialisé ne se fie à un système qui laisse totalement libre cours aux lois du marché. L'analyse qui suit du degré de libéralisation *au niveau national* ne peut se limiter à dresser un inventaire des possibilités de libéralisation s'il s'agit de trouver, pour le secteur de la santé, un modèle fondé sur une concurrence réglementée (*managed competition*). Il faut, au contraire, examiner les éléments de concurrence qui peuvent être utilisés pour corriger les mesures incitatives éventuellement mal ciblées dans le domaine des services de santé.

La régulation d'un système de santé organisé de manière concurrentielle est une tâche extrêmement complexe. Il faut souligner à ce propos que l'accroissement de la concurrence dans ce domaine n'est pas forcément synonyme de plus d'efficacité et de qualité. Des détails peuvent influencer sur les résultats du marché de manière déterminante.

6.3.2 Potentiel de libéralisation au niveau international

Le financement de la santé publique est souvent régi par le principe de territorialité. Cela signifie que les marchés nationaux sont assez fortement cloisonnés, car les systèmes de santé sont généralement très différents. Les Etats doté d'un modèle public intégré, en particulier, entendent éviter, par ce cloisonnement, la fragilisation du contrôle des coûts qui constitue le point fort de leur système. Mais ils renoncent ainsi à certains avantages mis en évidence par la théorie du commerce international : les partenaires commerciaux pourraient aussi tirer profit des avantages comparatifs et de la répartition internationale du travail dans le domaine des services de santé. Dans cette perspective, le potentiel de libéralisation au niveau international est important. Mais tant que les Etats auront des systèmes de santé très différents, il sera difficile, sur le plan politique, de l'exploiter.

6.4 Degré de libéralisation du domaine des services de santé en Suisse et dans les Etats de l'UE (au niveau national)

Très active dans d'autres secteurs, l'UE n'a jusqu'ici entrepris que quelques démarches en vue d'harmoniser les systèmes de santé. Chaque Etat a, en règle générale, son propre système, qui résulte de son évolution historique et présente des spécificités. La classification qui suit est donc assez schématique.

6.4.1 Sources de financement

Le présent sous-chapitre examine les sources de financement des services de santé des Etats européens, en opérant en particulier une distinction entre sources privées et publiques. En effet, un système dans lequel la part du financement privé est plus élevée, dans le respect des objectifs sociaux, renforce la souveraineté des consommateurs et leur permet, en particulier, d'amener plus facilement les fournisseurs de prestations à s'adapter à leurs besoins. En revanche, dans les Etats où la participation des particuliers aux coûts de la santé est très faible, les consommateurs délèguent leurs décisions aux instances publiques.

Pour financer les services de santé, il est possible de recourir aux ménages privés, aux assurances (sociales) privées ou publiques et enfin à l'Etat lui-même (impôts). Un système de santé est-il financé, à côté des versements directs des ménages privés, essentiellement par le biais des impôts ou par celui des cotisations aux assurances sociales ? La réponse à cette question permet une première classification sommaire des systèmes de santé (v. tableau 6.2).

Il convient de relever que dans les systèmes de santé financés essentiellement par les impôts, il existe souvent, à côté de l'offre étatique, des marchés parallèles pour consommateurs aisés dont le financement est assuré par les cotisations aux assurances complémentaires privées ou par les versements directs, formels ou informels, des consommateurs.

Tableau 6.2: Sources de financement des systèmes de santé en Europe

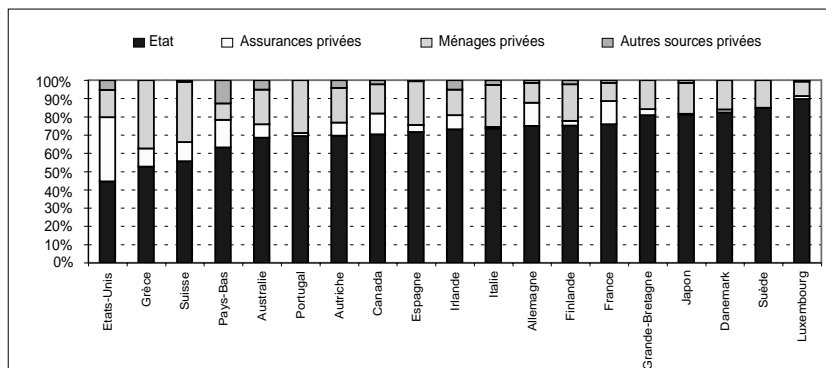
Financés plutôt par les impôts	Financés plutôt par les cotisations
Danemark, Finlande, Grèce*, Grande-Bretagne, Irlande, Italie*, Norvège, Portugal, Espagne, Suède	Belgique*, Allemagne, France, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Suisse

*L'Italie, la Grèce et la Belgique sont considérés comme des cas limites

Source: selon l'Observatoire européen des systèmes et des politiques de santé (2002)

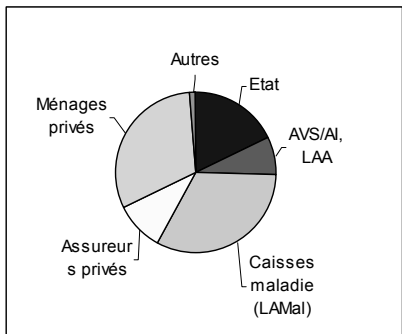
La Suisse fait partie des Etats dont le système de santé est financé en très grande partie par les cotisations. Elle présente comme particularités les primes par tête et les réductions de primes financées par les impôts. Tant la part de financement des assureurs maladie privés que celle supportée directement par les ménages privés est élevée par rapport aux Etats de l'UE, ainsi qu'il ressort de la figure 6.1. En l'an 2000, la part des coûts financés par le secteur privé a atteint en Suisse 43,5 %. Notre pays est ainsi, derrière la Grèce, celui de tous les Etats européens membres de l'OCDE où cette part est la plus élevée. Dans cette statistique, la part supportée par les assureurs privés est en outre plutôt sous-estimée. En effet, elle ne prend pas en compte les 32 % des coûts de financement de la santé publique qui sont pris en charge, selon l'OFS, par les caisses-maladie dans le cadre de l'assurance de base. Le statut de ces assurances de base des caisses-maladie est tel qu'il est difficile de dire clairement si elles relèvent du secteur privé ou du secteur public. La figure 6.2 montre la ventilation plus précise des coûts de la santé publique en Suisse selon l'agent payeur. Il montre à l'évidence la part élevée qu'assument les caisses-maladie entre lesquelles il existe une certaine concurrence.

Figure 6.1 : Sources de financement des dépenses de santé en comparaison internationale (2000)



Source : Eco-Santé OCDE 2003.

Figure 6.2 : Agents payeurs des coûts de la santé en Suisse (2002)



Etat: subventions aux établissements de santé et aux services de soins à domicile ; administration, prévention et services de sauvetage

Caisses-maladie: Assurance-maladie obligatoire seulement

Assureurs privés: Polices d'assurance selon la LCA et autres institutions d'assurance privées

Ménages privés: franchises et quotes-parts ; paiement de prestations non couvertes (par ex. soins à domicile, soins dentaires)

Source: OFS, Statistique des coûts du système de santé

L'existence d'assureurs de base qui sont en compétition et la part relativement élevée du financement prise en charge par les assureurs maladie privés constituent des conditions favorables pour un système de santé de structure concurrentielle. La forte proportion de financement direct des services de santé par les ménages privés, qui résulte des franchises, des quotes-parts et des éléments non assurés, est remarquable à deux points de vue. D'un côté, elle permet une consommation axée sur l'efficacité, pour autant que celle-ci soit possible en dépit du conflit principal-agent entre le patient et le fournisseur de prestations, et contribue donc à réduire l'aléa moral. Elle inciterait aussi les patients à exploiter la concurrence sur les prix entre les fournisseurs de prestations si celle-ci n'était pas interdite par la prédominance des conventions collectives. D'un autre côté, on peut se demander si la participation relativement importante des patients entraîne une diminution des prestations de santé susceptible de provoquer des coûts plus élevés.

6.4.2 Éléments de concurrence dans les systèmes de santé européens

Pour comparer le degré de libéralisation au niveau national, on peut considérer non seulement les sources de financement, mais également les éléments de concurrence des systèmes européens de santé. Même si une libéralisation totale ne paraît pas opportune sur le plan économique, des éléments de concurrence bien ciblés peuvent contribuer de manière déterminante à donner de bons résultats, même dans le domaine de la santé. Parmi ces éléments figurent, en particulier, l'orientation sur les besoins de la demande, la fourniture efficace des prestations, les incitations à innover et la rémunération conforme aux prestations.

Dans le domaine de la santé, il convient d'opérer une distinction explicite entre les champs de concurrence possibles au niveau de l'assurance, au niveau des prestataires et dans le domaine de l'automédication. Les modes de financement que nous avons esquissés ont également une influence sur les éléments de concurrence des systèmes de santé européens. En règle générale, les éléments de concurrence sont moins nombreux et différents dans les Etats dotés d'un

système de santé de type public intégré, qui dépendent fortement des impôts, que dans ceux dont le système est essentiellement tributaire des cotisations.

6.4.2.1 *Au niveau de l'assurance*

Au niveau de l'assurance-maladie, les Etats ayant un système public intégré ne connaissent pas la concurrence. Ils financent en effet les services de santé directement par les impôts si bien qu'aucune véritable concurrence ne peut s'instaurer entre les assureurs, à l'exception des systèmes de santé parallèles, offerts par les assurances privées ou financés par d'autres sources privées, qui existent dans la plupart de ces Etats.

Dans les Etats qui ont opté pour un modèle mixte, la concurrence, au niveau des assurances-maladie, est plus ou moins marquée. La plupart des Etats européens dont le système est financé essentiellement par les cotisations ont une ou plusieurs caisses-maladie publiques qui ne sont pas directement en concurrence les unes par rapport aux autres. Lorsqu'il y a plusieurs caisses, celles-ci sont souvent structurées de manière fixe en fonction de groupes professionnels, de régions ou d'autres critères.

Au niveau des assurances complémentaires (permettant d'étendre la couverture de l'assurance de base), les assureurs privés en concurrence sont, selon une étude de l'OCDE, assez importants en Autriche, en Allemagne et en Italie, et plutôt importants en Belgique, en France, aux Pays-Bas et en Suisse (Tapay/Colombo 2004). Dans ces Etats, les assurances complémentaires à l'assurance sociale sont souvent proposées par des assureurs privés qui peuvent aussi bien négocier librement avec les fournisseurs de soins que procéder à une sélection des risques. D'une manière générale, les activités des assureurs complémentaires privés sont peu réglementées en Europe. Les méthodes appliquées par ces assureurs pour sélectionner les risques sont très au point. En raison de la large couverture qu'offre l'assurance de base dans tous les Etats européens, les assurances complémentaires ont un rôle plutôt limité de sorte que leur caractère peu solidaire et le manque relatif de réglementation sont acceptés.

Les assureurs maladie qui sont en concurrence au niveau de l'assurance de base sont présents en Allemagne, aux Pays-Bas et en Belgique et, en particulier, en Suisse (Docteur/Oxley 2004). Aux Pays-Bas, les personnes qui bénéficient d'un revenu élevé (34 % en l'an 2003 selon l'Observatoire européen des systèmes et des politiques de santé) sont tributaires des assurances privées, car elles n'ont pas le droit de souscrire une assurance dans une caisse publique soumise à une réglementation plus rigoureuse. En revanche, tous ceux qui le désirent peuvent, en Allemagne, opter pour un assureur privé. Dans les deux pays, le caractère privé de ces assurances de base est établi. Par contre, la question de savoir si, en Suisse, les caisses-maladie peuvent, au niveau de l'assurance de base, être assimilées à des assurances privées est controversée en raison de leur caractère semi-public⁸⁷. Elles sont en tout cas en compétition

⁸⁷ L'assurance-maladie obligatoire telle qu'elle existe en Suisse constitue un cas particulier en Europe. Dans les statistiques de l'OCDE, les primes d'assurance sont classées parmi les composantes publiques des dépenses de soins de santé. Dans le contexte concurrentiel, ce procédé ne semble pas indiqué, car les caisses-maladie sont des entreprises qui sont en concurrence.

pour acquérir des assurés et leur part de financement à l'ensemble du marché de la santé est plus importante que dans les autres pays européens puisqu'elle s'élève à 32 % (45 % si l'on compte les assurances privées). Selon l'OCDE, les Pays-Bas, où la part des assurances privées atteint 14 %, arrivent en deuxième position.

Vu sous cet angle et en comparaison européenne, le marché de l'assurance-maladie est organisé de manière très compétitive en Suisse. Il faut toutefois signaler les importantes restrictions que subit la concurrence entre les caisses-maladie dans l'assurance de base obligatoire. L'obligation de contracter empêche les caisses-maladie de se différencier l'une de l'autre en négociant avec les fournisseurs de prestations. Il leur est donc impossible de sélectionner des fournisseurs de prestations efficaces et de profiter d'une concurrence au niveau des prix et de la qualité. Plus la couverture offerte par l'assurance de base est large, moins les éléments de concurrence des assurances complémentaires privées se manifestent.

L'obligation de contracter a été introduite en premier lieu pour des considérations de politique sociale. Elle a toutefois renforcé la position des fournisseurs de prestations par rapport aux assureurs, rendant nécessaire la régulation des prix et du volume des prestations dans le domaine de la santé.

En Europe, les pays qui, au niveau de l'assurance de base, sont le plus fortement axés sur la concurrence sont, outre la Suisse, les Pays-Bas et, dans une moindre mesure, la Belgique et l'Allemagne. Hormis les assureurs privés qui couvrent le tiers le plus aisé de la population et ne sont pas soumis à une réglementation stricte, les caisses-maladie obligatoires se trouvent aussi dans une situation de concurrence réglementée aux Pays-Bas⁸⁸. En Belgique et en Allemagne, les incitations à la concurrence entre caisses-maladie ont également été renforcées, mais les conventions collectives limitent, tout comme en Suisse, les possibilités qu'ont les caisses de se différencier (Gress 2004). Il est intéressant, dans une perspective suisse, de constater qu'aux Pays-Bas, non seulement les assureurs privés mais aussi les caisses-maladie obligatoires ne sont plus tenues de conclure un contrat avec tout fournisseur de prestations. L'obligation de contracter avec les médecins établis a été supprimée en 1992 et avec les autres fournisseurs de soins et une partie des prestataires hospitaliers en 2004 (den Exter *et al.* 2004). Il est par ailleurs prévu d'abolir aussi l'obligation de contracter avec les autres services hospitaliers en 2006.

6.4.2.2 Au niveau des fournisseurs de prestations

Pour juger les éléments de concurrence au niveau des fournisseurs de prestations, il faut tout d'abord distinguer entre les domaines dans lesquels une concurrence est vraiment possible et ceux dans lesquels elle n'a guère de sens sur le plan économique. Sont en particulier compétitives les prestations des médecins établis, la plupart des prestations ambulatoires et certaines

⁸⁸ En plus des assureurs privés et des caisses-maladies obligatoires mentionnés, il existe au Pays-Bas un fonds, financé par des cotisations prélevées en fonction du revenu, qui sert à couvrir des prestations de santé particulières (pour l'essentiel, séjours à l'hôpital de plus d'une année, soins psychiatriques et soins à domicile).

prestations hospitalières standardisées. En revanche, les prestations hautement spécialisées et certains services hospitaliers locaux sont des domaines dans lesquels la concurrence n'est souvent pas avantageuse en raison, par exemple, du nombre trop restreint de cas nécessitant des prestations spécialisées ou des trop faibles économies d'échelle. Sous l'angle économique, il peut être plus avantageux de planifier les capacités que de laisser libre cours aux lois du marché.

Dans les Etats dotés d'un *système public intégré de santé*, la concurrence, qui ne peut s'instaurer au niveau de l'assurance, est possible à celui des fournisseurs de prestations. L'Etat peut, par exemple, pour les prestations de santé planifiées, lancer périodiquement un appel d'offres ouvert aux institutions tant privées que publiques. La plupart de ces Etats entendent toutefois fixer non seulement le volume des prestations proposées, mais également les prix payés. En règle générale, les salaires fixes des médecins sont négociés de manière centralisée, par exemple entre les ministères et les associations de médecins, et les dépenses hospitalières relèvent de budgets globaux ou d'un financement global (*block funding*). De plus, tant le nombre des lits d'hôpitaux que celui des médecins établis et d'autres fournisseurs de prestations sont planifiés par l'Etat. Dans plusieurs pays appliquant un système public intégré, la planification des capacités par l'Etat a provoqué des listes d'attente pour certaines prestations de santé (voir Simoens/Hurst 2004 et Hurst/Siciliani 2004). Les incitations à l'efficacité et à la qualité sont souvent moins fortes que dans les systèmes plus libéraux. C'est pourquoi, dès les années 90, la Grande-Bretagne, la Suède et l'Espagne en particulier ont tenté d'améliorer l'efficacité et la qualité en introduisant des éléments de concurrence dans leurs systèmes intégrés. Le modèle qu'ils ont adopté pour favoriser la concurrence interne se fonde sur la délégation du financement étatique à des instances décentralisées, auxquelles il revient alors d'acheter des prestations de santé auprès des fournisseurs de soins. Bien que les coûts globaux de l'offre restent ainsi fixés par l'Etat, les fournisseurs de prestations sont en concurrence. Ils doivent davantage appliquer des critères de gestion. Les éléments de concurrence qui ont été introduits ont permis d'accroître l'efficacité et de mieux axer le système sur les besoins des clients (OCDE 2004, Hjortsberg/Ghatnekar 2001).

Dans la plupart des Etats qui ont opté pour un *modèle mixte*, les négociations des salaires fixes des médecins sont centralisées ou alors les rémunérations des fournisseurs sont fonction du volume des prestations. Plusieurs Etats européens connaissent aussi le modèle du médecin de premier recours (*gate-keeping*), qui limite les patients dans le choix de leurs médecins. Ce modèle simplifie certes le contrôle des coûts, mais si les patients n'ont pas la possibilité de changer périodiquement de médecin de premier recours, celui-ci risque d'acquiescer une position trop forte. Pour ce qui est des médecins établis, on constate qu'en Europe, l'Allemagne et la Belgique en particulier sont considérés comme des pays relativement libéraux. Tout comme en Suisse, le choix du médecin y est normalement libre et les médecins établis travaillent à leur propre compte. Les conventions collectives, qui prédominent comme en Suisse, contribuent toutefois à empêcher le jeu de la concurrence entre les fournisseurs de prestations (Busse/Riesberg 2004, Observatoire européen des systèmes et des politiques de santé 2000).

Dans presque tous les Etats européens appliquant un modèle mixte, le volume des prestations offertes dans le secteur hospitalier est déterminé par des planifications hospitalières et des budgets globaux. Aux Pays-Bas, où les conditions concurrentielles seraient relativement favorables grâce à une large liberté de contracter, les dépenses des hôpitaux sont également limitées par des budgets globaux. Outre la Suisse, l'Allemagne et l'Autriche en particulier connaissent d'autres modèles de financement du secteur hospitalier, que l'on appelle systèmes de financement duals. Vu leur souplesse, qui leur permet de répondre aux besoins de la demande, ces systèmes sont plus libéraux que ceux basés sur des budgets globaux, mais ils ont contribué à fausser la concurrence et à augmenter les coûts par des incitations allant à l'encontre du but poursuivi.

Avec son système qui prévoit le libre choix du médecin et la rémunération des médecins en fonction du volume des prestations et qui a garanti pendant longtemps la liberté d'établissement, la Suisse constitue, en Europe, une exception plutôt libérale. L'obligation de contracter y restreint sensiblement la concurrence entre les fournisseurs de prestations. Elle devrait, en théorie, permettre aux fournisseurs de soins de gérer eux-mêmes tant le prix que le volume des prestations, grâce aussi à l'asymétrie de l'information et à la bonne disposition des patients à payer. Du point de vue économique, l'obligation de contracter exige donc une réglementation des prix et du volume des prestations offertes.

Depuis l'introduction de la LAMal⁸⁹, le législateur demande une structure tarifaire uniforme au niveau des cantons ou de l'ensemble de la Suisse pour les tarifs à la prestation. Les négociations entre fournisseurs de prestations et caisses-maladie dans le domaine des prix doivent dans de nombreux segments, comme dans le cas du Tarmed par exemple, être considérées comme des négociations entre corporations. La concurrence au niveau des prix est donc quasi inexistante, tout au moins en ce qui concerne les prestations couvertes par l'assurance de base. En vue de l'introduction de la libre circulation des personnes, on a décidé de limiter les admissions de nouveaux fournisseurs de prestations pour éviter une augmentation du volume des prestations dans le domaine des soins ambulatoires. Le gel des admissions a d'ailleurs été prolongé de trois ans en mai 2005⁹⁰. La limitation de la concurrence sur les prix et de la liberté d'établissement, rendue nécessaire par l'obligation de contracter, relativise l'image d'une concurrence au niveau des médecins établis en Suisse.

En ce qui concerne les soins hospitaliers, la Suisse, qui dispose de nombreux hôpitaux privés et publics, peut également être jugée relativement libérale. Cet élément potentiel de concurrence est toutefois lui aussi faussé par l'aménagement actuel du système de santé. Premièrement, il y a distorsion de la concurrence entre les prestations ambulatoires, généralement non subventionnées, et les prestations hospitalières subventionnées. Deuxièmement, l'obligation de contracter dans l'assurance de base incite aussi les hôpitaux à augmenter le volume des pres-

⁸⁹ Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), RS, 832.10

⁹⁰ Le gel des admissions est uniquement une mesure de régulation du volume élémentaire, les fournisseurs actuels restant libres de définir le volume de l'offre dans le domaine des soins ambulatoires.

tations et empêche la concurrence sur les prix. Et, troisièmement, un système compétitif axé sur l'efficacité exigerait une rémunération par cas traité qui est difficile à mettre en oeuvre et qui, à l'heure actuelle, n'est pas appliquée sur l'ensemble du territoire suisse. Les modes de rétribution qui dépendent soit du nombre de jours d'hospitalisation, soit des soins, constituent pour les hôpitaux une incitation à accroître le volume des prestations. C'est pourquoi il existe aussi en Suisse des planifications hospitalières (cantonales) qui permettent de contrôler l'offre quantitativement.

S'agissant des hôpitaux, le bilan quant à l'état de la libéralisation en Suisse reste donc mitigé. Il existe certes en Suisse des éléments de concurrence potentiels et le système peut être qualifié de libéral, en comparaison européenne et, en particulier, en comparaison avec les Etats dotés du système public intégré. Les éléments qui restreignent la concurrence sont toutefois importants et les incitations qui favorisent en même temps la concurrence ne sont pas ciblées de manière optimale.

6.4.3 Conclusion concernant le degré de libération du domaine des services de santé au niveau national

Que l'on se base sur l'analyse des sources de financement ou sur la comparaison des éléments de concurrence, on constate que la Suisse dispose d'un des systèmes nationaux de santé les plus libéraux en Europe. En ce qui concerne le degré de libéralisation, le système qui se rapproche le plus est celui des Pays-Bas. En raison de la liberté de contracter, il paraît organisé de manière encore plus concurrentielle mais, du côté de l'offre, il est géré en partie selon les principes de l'économie planifiée, par des budgets globaux.

Le modèle de santé libéral, fondé sur la concurrence, qu'applique la Suisse lui confère des *avantages en comparaison internationale*. S'agissant de sa valeur pour le consommateur, il a été classé par une étude en deuxième position derrière les Pays-Bas (Health Consumer Powerhouse 2005). Le problème du temps d'attente pour bénéficier d'un traitement est peu courant en Suisse, contrairement à ce qui se passe dans quelques Etats dotés de modèles de type public intégré. De même, rien ne permet de parler d'une couverture insuffisante de certaines régions, insuffisance qui, selon l'OCDE, est devenue un problème dans quelques Etats en raison du faible attrait financier de la profession de médecin de famille. Il convient de mentionner, comme autre avantage, le fait que, selon l'OCDE, la capacité des fournisseurs de prestations à répondre aux besoins des patients est comparativement bonne dans un système de santé axé sur la concurrence.

Les dépenses de santé, élevées en comparaison européenne, constituent le défaut majeur du système de santé relativement libéral de la Suisse. Le contrôle des coûts est un mécanisme complexe dans un tel régime. L'évolution des coûts enregistrée ces dernières années montre que les incitations, éléments importants dans un système fondé sur la concurrence, ne sont pas ciblées de façon optimale en Suisse. L'intensité de la concurrence entre fournisseurs de prestations d'une part, et entre caisses-maladie d'autre part, est limitée, en raison surtout de l'obligation de contracter. L'exemple des Pays-Bas montre en outre qu'il est possible d'obtenir

un bénéficiaire pour le consommateur tout aussi élevé, mais à moindre coût, dans un système de santé libéral qui laisse la liberté de contracter, mais prévoit des budgets globaux dans le domaine non concurrentiel. Outre la difficulté de contrôler les coûts, le deuxième inconvénient des systèmes de santé libéraux est, selon les ouvrages spécialisés, la discrimination en fonction de la solvabilité des patients. D'après une étude de l'OCDE, il semble qu'en Suisse, contrairement à ce qui se passe dans d'autres Etats ayant des systèmes de santé axés sur la concurrence (en particulier les Etats-Unis), il n'y ait guère de discrimination fondée sur le revenu qui puisse être prouvée, tout au moins en ce qui concerne les visites médicales chez un médecin de famille (van Doorslaer/Masseria 2004). D'une manière générale, la Suisse figure, selon cette étude, au milieu du classement des Etats européens en ce qui concerne l'accès aux prestations médicales selon le revenu.

6.5 Le degré de libéralisation du domaine des services de santé en Suisse et dans les Etats de l'UE (au niveau international)

Si, d'une manière générale, le commerce transfrontière des services est, en raison des spécificités nationales des prestations, entravé par des réglementations et des obstacles aux échanges, les contraintes sont particulièrement nombreuses dans le domaine de la santé. Il n'existe guère, sur le plan international, de données concernant le commerce transfrontière de services de santé. Les études de la Commission européenne indiquent qu'au sein de l'UE, le volume de ces échanges par rapport au total des dépenses de santé est de l'ordre du millième ou encore moins (Commission européenne 2001).

En effet, les différences sont fondamentales entre les systèmes nationaux de santé. Les Etats dotés d'un système du type public intégré n'ont finalement qu'un intérêt très limité à l'échange de prestations de santé (susceptibles d'être remboursées). Comme les prestataires de l'étranger ne peuvent être directement contrôlés, l'avantage essentiel de ces systèmes, à savoir un contrôle des coûts plus strict et plus simple que dans les systèmes plus libéraux, disparaît.

Nous allons, ci-dessous, comparer le degré de libéralisation, au niveau international, entre la Suisse et l'UE, en fonction, d'une part, des possibilités qu'ont les personnes et les entreprises fournissant des prestations d'accéder au marché de l'Etat concerné et, d'autre part, de la fourniture proprement dite de prestations transfrontières. S'agissant de la fourniture transfrontière de services, le mode 2, selon la définition de l'AGCS, est celui qui s'applique le plus fréquemment : le patient se rend temporairement dans un autre Etat pour y bénéficier d'un service de santé. Les modes 4 et 1⁹¹ (en particulier la télémédecine) gagnent certes lentement en importance, mais celle-ci reste pour l'instant minime.

⁹¹ Mode 4 AGCS: un prestataire de soins de santé se rend temporairement à l'étranger pour y fournir un service. Mode 1: le service lui-même franchit la frontière (par ex. télémédecine).

En ce qui concerne les formes de libéralisation transfrontière, il faut distinguer entre les prestations payées par le système d'assurance sociale ou le système de santé étatique compétent d'une part, et les prestations fournies hors de ces systèmes d'autre part. Ces dernières ne sont généralement guère limitées, en particulier parce que la contribution de l'Etat et d'autres institutions publiques à leur financement est très faible. Ces prestations varient selon les Etats mais, d'une manière générale, elles ont tendance à ne pas être absolument nécessaires sur le plan médical comme la chirurgie plastique, les services de bien-être et, dans plusieurs Etats, les services dentaires.

6.5.1 Accès réciproque au marché sous forme de présence commerciale

6.5.1.1 *Accès des personnes au marché*

L'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2002, de l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE a nettement amélioré l'accès réciproque des individus au marché. Outre l'égalité avec les ressortissants des Etats de l'UE en matière d'autorisations de travail et d'établissement, la *reconnaissance réciproque des diplômes* revêt une importance particulière pour la branche des services de santé. Pour la reconnaissance des diplômes, la Suisse et l'UE appliquent toute une série d'actes juridiques faisant partie de l'acquis communautaire. L'annexe 3, section C, de l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes dresse la liste des directives pertinentes pour les professions médicales et paramédicales. Concrètement, depuis l'entrée en vigueur de l'accord, les Etats parties reconnaissent automatiquement l'équivalence de leurs diplômes et titres de médecins, dentistes, vétérinaires et pharmaciens. Avant cette date, les cantons étaient seuls compétents pour autoriser les titulaires de diplômes non fédéraux à exercer leur profession. Aujourd'hui, cette discrimination n'existe plus. Il en va de même pour les titulaires de diplômes suisses qui souhaitent exercer leur profession dans l'UE à titre indépendant ou en qualité d'employé (voir OFTT/OFES 2001).

La libre circulation des personnes et la reconnaissance des diplômes ne permettent toutefois pas aux médecins qui souhaitent s'établir d'agir vraiment à leur guise. En effet, dans les Etats dotés d'un système public intégré, les possibilités d'exercer une activité à titre indépendant sont limitées, pour les Suisses comme pour les nationaux. Les Etats ayant un système mixte, l'Autriche et l'Allemagne en particulier selon leurs listes d'engagements de l'AGCS, limitent par région le nombre de cabinets médicaux autorisés à travailler à la charge du système de sécurité sociale. Depuis l'introduction en Suisse du gel des admissions, considéré comme nécessaire en raison de la difficulté de concilier l'obligation de contracter et la libre circulation des personnes, les restrictions sont analogues pour les citoyens de l'UE et les nationaux qui souhaitent s'établir. A la différence des Etats de l'UE, il n'y a pas, en Suisse, de planification des besoins. Le nombre de cabinets médicaux a simplement été gelé dans la plupart des cantons.

Les restrictions à l'accès au marché découlant des systèmes intégrés, de la planification des besoins et du gel des admissions ne s'appliquent pas aux fournisseurs de prestations qui exercent en dehors des systèmes étatiques de santé ou de protection sociale. Sur les marchés des prestations de santé à financement privé, la reconnaissance des diplômes et la libre circulation

des personnes déploient pleinement leurs effets. Outre les médecins privés, les dentistes en profitent également, surtout en Suisse et aux Pays-Bas⁹².

Il convient de relever qu'en Suisse, les dentistes peuvent accéder librement au marché alors que dans de nombreux Etats de l'UE, la planification de l'offre par l'Etat rend cet accès plus difficile. Les chiffres relatifs aux coûts de la santé financés à titre privé qui sont présentés au chapitre 6.4.1 montrent aussi qu'en comparaison européenne, le marché des services de santé fournis à titre privé et hors des assurances sociales est important en Suisse. En raison de la libre circulation des personnes et de la reconnaissance des diplômes, les fournisseurs de prestations indépendants bénéficient, sur un plan purement formel, des mêmes conditions d'accès en Suisse et dans l'UE. Toutefois, vu l'organisation libérale du système de santé suisse, les citoyens de l'UE ont plus facilement accès au marché suisse qu'à celui de nombre d'Etats membres de l'UE.

Il faut toutefois remarquer que les obstacles à l'accès au marché créés par les systèmes de santé étatiques ne sont pas discriminatoires, puisqu'elles touchent aussi les nationaux. En outre, l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes a facilité l'accès au marché pour les ressortissants suisses tout au moins dans les domaines qui ne relèvent pas de l'Etat ou des assurances sociales.

6.5.1.2 Accès des entreprises au marché

S'agissant de l'accès des entreprises au marché, les conclusions à tirer sont les mêmes que pour les personnes. Les obstacles résultent moins de réglementations discriminatoires que des spécificités des systèmes de santé étatiques. Les systèmes de planification hospitalière, que nous avons déjà présentés, réduisent les possibilités d'accéder librement au marché. Sur ce point, la plupart des nations industrialisées ont en effet, ces dernières années, mis l'accent sur une diminution et non sur une extension des capacités.

Les possibilités qu'ont les entreprises d'accéder au marché se limitent donc, pour l'essentiel, d'une part au secteur ne relevant pas du financement de l'Etat ou des assurances sociales, où il ne devrait guère y avoir d'obstacles particuliers, et, d'autre part, au sein des systèmes régis par l'Etat ou les assurances sociales, à des participations à des cliniques privées. Outre la Suisse où elles sont nombreuses, rares sont les Etats qui disposent de cliniques privées. Il en existe en particulier en Allemagne, en France, en Autriche et en Grande-Bretagne (y compris à but lucratif) ainsi qu'aux Pays-Bas et en Belgique (sans but lucratif seulement) (v. Netherlands Board for Hospital Facilities 2001).

⁹² Il existe toutefois aussi un gel des admissions des dentistes au Tessin et dans les cantons de Suisse centrale.

6.5.2 Fourniture transfrontière de services

6.5.2.1 *Prestations financées à titre privé*

Le commerce transfrontière des services de santé à financement privé n'est guère limité en Europe. On ne dispose malheureusement que de rares données sur l'ampleur de la consommation de prestations de santé financées à titre privé. Une seule chose semble certaine: le tourisme de santé, formule de séjours qui combinent activités touristiques et soins dentaires ou ophtalmologiques, chirurgie esthétique ou thermalisme, se trouve en pleine croissance tant au sein qu'hors de l'Europe. Trois éléments favorisent aujourd'hui le développement du commerce de prestations de santé à financement privé:

- a) les longs délais d'attente qui existent pour certaines interventions chirurgicales dans de nombreux Etats
- b) les taux d'innovation qui sont plus ou moins élevés, surtout dans la médecine hautement spécialisée
- c) les coûts qui, pour des traitements comparables, varient d'un Etat à l'autre

Le système de santé de la Suisse est généralement jugé de haute qualité et innovateur, mais aussi trop cher (OCDE 2003). Même s'il n'existe aucun chiffre précis sur la consommation transfrontière de prestations de santé, il est à supposer que la Suisse, en raison des spécificités de son système, prend une part relativement importante au commerce transfrontière. Vu le niveau élevé des coûts, le fort pouvoir d'achat et la participation financière comparativement substantielle demandée au patient, les Suisses sont probablement des consommateurs relativement importants de prestations de santé (par ex. traitements dentaires) à l'étranger. Mais en raison des longs délais d'attente enregistrés dans certains Etats européens et du taux élevé d'innovation dont fait preuve la Suisse (par ex. cliniques privées), il existe aussi un important potentiel d'exportation de services de santé à financement privé et celui-ci est exploité.

6.5.2.2 *Services de santé financés par l'Etat ou par les assurances sociales*

Contrairement aux services de santé à financement privé, ceux qui sont financés par l'Etat ou par les assurances sociales ne sont que faiblement commercialisés. Les Etats européens appliquent pour la plupart le principe de territorialité, ce qui signifie qu'à l'exception de cas d'urgence, seules sont prises en charge les prestations qui sont aussi fournies dans l'Etat de domicile⁹³ (Suisse: art. 34, al. 2, LAMal). La plupart des Etats européens ont en principe intérêt à conserver le principe de territorialité, même si des différences au niveau des coûts et de la qualité ainsi que des spécialisations dans le domaine de la médecine de pointe laissent à penser qu'il existe bien un potentiel commercial.

⁹³ Pour les traitements hospitaliers hors du canton de résidence, le montant du remboursement est éventuellement restreint.

La Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a, dans plusieurs arrêts, clairement défini sous quelles conditions et dans quelle mesure les assurances sociales ou les systèmes de santé étatiques doivent rembourser les prestations de santé transfrontières au sein de l'UE sur la base de la libre prestation des services tout en tenant compte du principe de subsidiarité. En avril 1998, dans les arrêts Kohll et Decker, la CJCE a pour la première fois reconnu que les patients pouvaient, dans certaines circonstances, se prévaloir, dans le domaine de la santé, de la libre prestation des services et avaient donc le droit de se rendre à l'étranger (au sein de l'UE) pour y suivre un traitement ambulatoire sans autorisation préalable. En juillet 2001, elle a même admis, dans les arrêts Smits et Peerbooms, que la libre prestation des services concernait aussi les prestations hospitalières. Toutefois, elle a énoncé qu'un risque d'atteinte grave à l'équilibre financier du système de sécurité sociale peut justifier une entrave au principe de libre prestation des services. La CJCE a précisé sa jurisprudence dans des arrêts ultérieurs. En 2004, la Commission européenne a publié une communication dans laquelle elle expose les principes généraux suivants, qui se fondent sur la jurisprudence de la Cour de justice :

- « Tous les soins non hospitaliers auxquels un citoyen peut prétendre dans son Etat membre peuvent également lui être prodigués, sans autorisation préalable, dans n'importe quel autre Etat membre. Ils lui seront remboursés jusqu'à concurrence du montant remboursé au titre du système dont il relève. »
- « Tous les soins hospitaliers auxquels un citoyen peut prétendre dans son Etat membre peuvent également lui être prodigués dans n'importe quel autre Etat membre, à condition qu'il ait obtenu l'autorisation préalable du système dont il relève. Cette autorisation doit lui être accordée dès lors que le système en question ne peut garantir, dans un délai médicalement acceptable, les soins dont il a besoin, compte tenu de son état. » (Commission européenne 2004, p. 2 et 3)

La Commission précise à plusieurs reprises que l'organisation des systèmes de santé relève de la compétence des Etats membres. Les systèmes ne peuvent toutefois pas être discriminatoires, ni constituer un obstacle à la libre circulation des personnes et des services et à la liberté d'établissement. En dépit des bases contractuelles qui existent depuis longtemps et des arrêts mentionnés, l'étendue des prestations de santé transfrontières remboursées par les assurances sociales demeure pour l'instant faible, même au sein de l'UE. Seules quelques régions modèles font exception⁹⁴. De l'avis de la Commission, cette situation est due à l'insuffisance des informations données aux patients et au manque de sécurité juridique (Commission européenne 2004). On ignore pour l'instant comment l'ouverture des marchés de la santé va se poursuivre au sein de l'UE. Présentée par la Commission européenne, la méthode ouverte de coordination en matière de soins de santé qui devraient être accessibles à tous s'est jusqu'ici heurtée au scepticisme des Etats membres.

⁹⁴ Les Euregios Rhin-Waal et Meuse-Rhin avec la participation de l'Allemagne, des Pays-Bas et de la Belgique sont considérés comme des modèles du genre.

Comme aucun accord ne lie la Suisse à l'UE en matière de libre prestation des services, les arrêts de la CJCE que nous avons mentionnés ne s'appliquent pas à la Suisse. Cela signifie que ni les citoyens de l'UE qui viennent en Suisse dans le but de suivre un traitement médical, ni les Suisses qui se rendent dans l'UE dans ce même but n'ont droit au remboursement de leurs dépenses par les assurances sociales. En ce qui concerne la libéralisation transfrontière des prestations de santé remboursées par les assurances sociales, la Suisse peut donc être jugée relativement restrictive.

6.6 Conclusions concernant le degré de libéralisation comparé du domaine des services de santé en Suisse et dans l'UE

6.6.1 Libéralisation au niveau national

Dans les Etats dotés d'un système national de santé plutôt libéral, les discussions portent avant tout sur les coûts. Par contre, les Etats dont le système de santé est fortement intégré sont plutôt confrontés à des problèmes de qualité et de couverture sanitaire. Dans le domaine de la santé, il n'y a pas de recette miracle et il ne semble pas indiqué de se référer à une solution qui serait la « meilleure ». En revanche, l'analyse du potentiel de libéralisation et la comparaison du degré de libéralisation sur le plan national permettent de d'obtenir de précieux renseignements.

Dans les sous-chapitres précédents, nous avons constaté qu'un grand nombre de restrictions de la concurrence dans le domaine de la santé découlaient de l'obligation de contracter et des réglementations qu'il a fallu édicter en raison de cette obligation. La première série de projets portant sur la révision de la LAMal prévoit de remplacer le gel des admissions par la liberté de contracter⁹⁵. Dans ce contexte, il est utile de jeter un coup d'œil sur les expériences réalisées aux Pays-Bas depuis l'introduction de la liberté de contracter pour les caisses-maladie obligatoires (v. encadré 6.1).

Encadré 6.1 : expérience des Pays-Bas en matière de liberté de contracter

L'Observatoire européen des systèmes et des politiques de santé a qualifié de changement fondamental le passage à la liberté de contracter aux Pays-Bas. Parmi les *effets positifs* de ce changement qui ont été relevés, on peut citer notamment (v. den Exter *et al.* 2004, p. 124 ss.) :

- une augmentation des mesures visant à assurer et à améliorer la qualité
 - des investissements dans des systèmes permettant de contrôler les coûts des fournisseurs de prestations
 - une réorganisation des caisses-maladie obligatoires vers les lois du marché : axées jusqu'ici sur la gestion, elles privilégient maintenant la responsabilité entrepreneuriale
 - la fin du cartel des prix des fournisseurs de prestations dans certains segments et une diminu-

⁹⁵ Voir révision partielle de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie, partie Liberté de contracter.

tion de jusqu'à un tiers des prix dans ces segments

- une concurrence accrue au niveau des prix entre les caisses-maladie obligatoires et, en particulier, les nouveaux modèles d'assurance (par ex. contrats de groupes avec les employeurs)
- une concurrence au niveau de la qualité entre les caisses-maladie, par exemple en vue de réduire les listes d'attente

Des *effets négatifs* ont également été observés :

- en dépit d'un système complexe de compensation des risques basé sur l'âge, le sexe, la région de domicile et les indicateurs de santé, les caisses-maladie de l'assurance obligatoire sont incitées à sélectionner les risques et en ont la possibilité. Pour faire face à une concurrence accrue, elles ont renforcé leurs mesures dans ce domaine. On a observé, outre une publicité sélective, que la liberté de contracter rendait possibles de nouvelles techniques de sélection des risques. Ainsi, un nombre de fournisseurs de prestations supérieur à la moyenne a été engagé, en partie intentionnellement, dans les régions où l'état de santé de la population est le meilleur ; des systèmes visant à répartir les risques entre assureurs et fournisseurs de prestations ont été créés. Dès lors, même les fournisseurs de soins sont incités à sélectionner les risques. Dans des cas extrêmes, des primes de départ ont même été offertes : des assurés qui coûtent cher (par ex. malades du sida) se sont vus proposer par leur caisse une prime élevée à condition de quitter cette caisse à la première occasion.
- Il a fallu attendre beaucoup plus longtemps que prévu pour qu'une concurrence sur les prix s'instaure entre fournisseurs de prestations. Le délai de 4 ans prévu à l'origine pour les réformes est qualifié de nettement trop optimiste. Les négociations entre fournisseurs de prestations et caisses-maladie, qui étaient traditionnellement organisées sur le mode corporatiste, marquent encore de leur empreinte les comportements.

Selon l'Observatoire européen des systèmes et des politiques de santé, la réussite future du système de santé des Pays-Bas requiert essentiellement, d'une part, une *politique efficace en matière de concurrence* dans le domaine de la santé. L'Observatoire souligne d'autre part l'importance d'empêcher les caisses-maladie en concurrence de *sélectionner les risques*, mais il ne propose aucune solution concrète.

La *politique en matière de concurrence* mise en évidence par les auteurs de l'OMS devrait également jouer un rôle déterminant dans le succès de la suppression de l'obligation de contracter prévue en Suisse dans le cadre de la révision de la LAMa⁹⁶. Il faut que la loi sur les cartels soit applicable aux acteurs de la santé publique et que les autorités en matière de concurrence puissent intervenir en cas de formation de structures cartellaires si l'on veut qu'une concurrence sur les prix s'instaure entre les fournisseurs de prestations après l'assouplissement de la réglementation des prix⁹⁷. La question de la composition des partenaires éventuels participant aux

⁹⁶ Dans le domaine de la médecine très spécialisée, les autorités en matière de concurrence ne sont guère parvenues, même aux Etats-Unis, à affaiblir la position dominante de certains prestataires (voir Gaynor/Vogt 2000). Nous faisons donc référence ici aux caisses-maladie et aux fournisseurs de prestations pouvant soutenir la concurrence.

⁹⁷ Parmi celles-ci figurent le Tarmed, le RBP, les listes des analyses, les listes des moyens et appareils, et autres.

négociations dans un système plus libéral se pose également. Pour que les négociations aboutissent à un résultat concurrentiel et que les caisses et les fournisseurs de soins n'abusent pas des lois du marché, il faut que les partenaires soient nombreux tant du côté des fournisseurs de prestations que de celui des caisses-maladie. Mais des processus de concentration sont indispensables, car une concurrence atomistique ne promet guère de résultats avantageux dans bien des domaines de la santé publique comme les marchés partiels des prestations hospitalières.

L'expérience montre, aux Pays-Bas, que les changements structurels indispensables, tant du côté des fournisseurs de prestations que de celui des caisses-maladie, pour que s'instaure la concurrence ne peuvent se faire à court terme, mais seulement à moyen ou à long terme. Il ne faut donc pas s'attendre à ce que la concurrence s'accroisse rapidement et fortement en cas d'introduction de la liberté de contracter. Au contraire, il sera nécessaire, à court et à moyen terme en tout cas, de conserver les réglementations actuelles en matière de prix sous forme de prix-plafond (*price cap*) si l'on veut empêcher des hausses à court terme dues à l'influence exercée par des associations encore organisées comme des corporations. Contrairement à la réglementation des prix, le gel des admissions deviendrait superflu. On peut en effet admettre que les assureurs-maladie vont tenir compte des critères d'efficacité avant de prendre sous contrat de nouveaux prestataires.

L'introduction de la liberté de contracter renforcerait considérablement le rôle des caisses-maladie. Les conclusions tirées de l'expérience néerlandaise en matière de *sélection des risques* montrent que les craintes de voir, dans un système de liberté de contracter, les caisses-maladie exploiter leur position d'agent des assurés aux dépens de ceux-ci - risque prévu par la théorie économique – sont justifiées. Aux Pays-Bas, les mécanismes de compensation mis en place n'ont pas suffi à empêcher les caisses-maladie de procéder à une sélection active et passive des risques. Il faut donc interdire les principaux procédés mis en oeuvre par les assureurs-maladie aux Pays-Bas pour sélectionner les risques. Il convient, parallèlement, d'examiner avec soin si l'instauration de la liberté de contracter n'exige pas nécessairement un remaniement de la compensation des risques. Plusieurs études (notamment Telser *et al.* 2005, Colombo 2001) suggèrent qu'à l'heure actuelle, en Suisse, les caisses-maladie ont la possibilité de sélectionner les risques et qu'elles en usent en dépit de la compensation des risques. Bien que la réglementation de la compensation des risques en vigueur aux Pays-Bas soit plus complexe que celle appliquée en Suisse, on y observe toujours une sélection des risques.

Dans le domaine des prestations pour lesquelles la concurrence n'est pas indiquée sur le plan économique (prestations hautement spécialisées en particulier), une planification étatique, supra-cantonale de préférence, sera aussi nécessaire à long terme. Finalement, concernant les prestations hautement spécialisées, innovatrices, mais chères, des décisions politiques sont indispensables pour garantir un volume suffisant de l'offre et fixer les priorités. Vu les possibilités techniques toujours plus nombreuses et les rapports de force sur le marché, une libéralisation complète ne permettrait pas, dans les segments concernés, de résoudre les problèmes de la hausse des coûts et de la défaillance du marché.

En matière de concurrence dans le domaine des services de santé en Suisse, il va prochainement être question, non seulement de l'obligation de contracter, mais aussi du *subventionnement des prestations hospitalières*. En vue de corriger les distorsions actuelles de la concurrence, il faudra viser à un financement hospitalier moniste. L'introduction du financement hospitalier dual fixe prévue dans le cadre de la révision de la LAMal ne pourra pas entièrement résoudre le problème des distorsions entre soins hospitaliers et ambulatoires.

6.6.2 Libéralisation au niveau international

L'accès des entreprises au marché et, depuis l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes, celui des personnes est certes formellement garanti entre la Suisse et l'UE, mais les politiques nationales de santé publique le limitent considérablement. Au niveau de la fourniture transfrontière de services, les prestataires en Suisse sont, à l'heure actuelle, discriminés par rapport à ceux de l'UE. En effet, les arrêts de la CJCE relatifs à la possibilité de rembourser les prestations de santé fournies dans d'autres Etats de l'UE ne s'appliquent pas directement en Suisse. Au sein de l'Europe, le volume du commerce des services de santé remboursables est certes encore faible, mais il ne devrait cesser de se développer en raison des avantages comparatifs qui existent et qui devraient encore s'accroître suite à l'élargissement de l'UE à l'Est.

Compte tenu des caractéristiques de son système de santé (coûts élevés, mais degré d'innovation et qualité aussi élevés), la Suisse pourrait profiter d'une ouverture du commerce des services de santé dans le cadre européen.

Pour la Suisse, les avantages d'une ouverture résideraient en premier lieu dans les prestations susceptibles d'être achetées à meilleur prix dans le reste de l'Europe. Le principe de territorialité inscrit dans la LAMal nous empêche aujourd'hui de le faire. La levée de l'obligation de contracter serait, dans le domaine des prestations ambulatoires, la condition économique d'un assouplissement du principe de territorialité. Faute de la supprimer, il faudrait en effet s'attendre à une augmentation du volume des prestations à la charge de l'assurance-maladie obligatoire due aux fournisseurs de soins. En ce qui concerne les soins hospitaliers, par contre, l'achat de prestations dans les Etats limitrophes sans suppression préalable de l'obligation de contracter serait un point à discuter. Les variations éventuelles de volume pourraient être amorties par les planifications hospitalières cantonales. Il faut toutefois relever qu'à l'heure actuelle les conditions générales d'une concurrence entre prestataires suisses et étrangers dans le secteur hospitalier ne sont pas optimales en raison des différences au niveau des structures des subventions et des exigences de qualité. Les questions que pose la création de régions transfrontières pour la fourniture des soins sont actuellement examinées par le Conseil fédéral en réponse à la motion Fehr 03.3082.

En cas d'ouverture du commerce des services de santé remboursables, la Suisse pourrait réaliser des économies mais aussi et surtout tirer profit des avantages comparatifs de son système de santé. En dépit de prix relativement élevés, la qualité et l'innovation pourraient attirer des patients de l'UE. En raison des délais d'attente dans leurs pays ou de la qualité supérieure

attendue, ils seraient prêts se faire soigner en Suisse, même s'ils ne sont remboursés que jusqu'à concurrence du montant prévu par le système dont ils relèvent. L'ouverture des marchés européens des services de santé représente donc pour la Suisse un potentiel d'exportation important.

Une ouverture pourrait ainsi procurer à la Suisse des avantages économiques sous forme de diminution des coûts d'une part et d'augmentation des exportations de prestations de santé d'autre part. Mais avant toute ouverture, il est indispensable de corriger les incitations dans le domaine de la santé publique en Suisse même, faute de quoi les inconvénients primeraient (par ex. accroissement du volume des prestations dû au plus grand nombre de fournisseurs de soins).

Bibliographie

- Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, état le 21 septembre 2004.
- Busse, Reinhard et Annette Riesberg (2004) : Systèmes de santé en transition : Allemagne 2004. Copenhague: Observatoire européen des systèmes et des politiques de santé.
- Colombo, Francesca (2001) : Towards more social protection? Individual choice of insurers in basic mandatory health insurance in Switzerland. Paris: OCDE.
- Commission européenne (2004) : Communication de la Commission : Suivi du processus de réflexion à haut niveau sur la mobilité des patients et l'évolution des soins de santé dans l'Union européenne. COM (2004) 301 final.
- Commission européenne (2001) : The Internal Market and Health Services. Report of the High Level Committee on Health. Bruxelles : Commission européenne, DG santé et protection des consommateurs, Santé publique.
- Docteur, Elizabeth et Howard Oxley (2004) : « Health System Reform: Lessons from Experience » in OCDE (2004b), p. 19-86.
- den Exter, André, Herbert Hermans, Milena Dosljak, Reinhard Busse (2004) : Systèmes de santé en transition : Pays-Bas 2004. Copenhague : Observatoire européen des systèmes et des politiques de santé.
- Gaynor, Martin et William B. Vogt (2000) : « Antitrust and competition in health care markets » in : Culyer, A.J. et J.P. Newhouse (2000) : Handbook of Health Economics, Volume 1. Elsevier.
- Gress, Stefan (2004) : Competition in Social Health Insurance : A Three-Country Comparison. Diskussionsbeiträge aus dem Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Universität de Duisburg-Essen, n° 135.
- Hjortsberg, Catharina et Ola Ghatnekar (2001) : Systèmes de santé en transition : Suède 2001. Copenhague : Observatoire européen des systèmes et des politiques de santé.
- Hurst, Jeremy et Luigi Siciliani (2004) : « Tackling Excessive Waiting Times for Elective Surgery » in OCDE (2004b), p. 207 – 264.
- Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal), état le 22 février 2005.
- Netherlands Board for Hospital Facilities (2001): Instruments to control and finance the building of healthcare infrastructure in other countries of the European Union.
- Observatoire européen des systèmes et des politiques de santé (2002) : Funding health care: options for Europe. Policy brief. Copenhague : Observatoire européen des systèmes et des politiques de santé.

Observatoire européen des systèmes et des politiques de santé (2000) : Systèmes de santé en transition: Belgique 2000. Copenhague: Observatoire européen des systèmes et des politiques de santé.

OCDE (2003): OECD Economic Survey of Switzerland: The Health Sector is Suffering from Regulatory Problems. Paris: OCDE.

OCDE (2004): Towards High-Performing Health Systems. Policy Studies. Paris: OCDE.

OFFT/OFES (2001): Reconnaissance internationale des diplômes. Rapport sur la reconnaissance des diplômes étrangers en Suisse et la reconnaissance des diplômes suisses à l'étranger: réglementations, pratiques existantes et mesures à prendre.

Simoens, Steven et Jeremy Hurst (2004): "Matching Supply with Demand for the Services of Physicians and Nurses" in OCDE (2004b), p. 167 – 206.

Tapay, Nicole et Francesca Colombo (2004): "Private Health Insurance in OECD Countries: The Benefits and Costs for Individuals and Health Systems" in OCDE (2004b), p. 265 – 318.

Telser, Harry, Peter Zweifel, Patrick Zenhäusern et Stephan Vaterlaus (2005): Ungewollte Solidarität in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und Beurteilung von Lösungsansätzen. Regensdorf: Plaut Economics.

Van Doorslaer, Eddy et Cristina Masseria (2004): "Income-related Inequality in the Use of Medical Care in 21 OECD Countries" in OCDE (2004b), p. 109 – 166.

7 Formation

7.1 La formation, une prestation commercialisable

La formation n'est pas simplement un service commercialisé au niveau international. Elle est étroitement liée à des biens publics comme la culture et la recherche ainsi qu'à des valeurs transmises pendant la période de formation. Elle constitue en même temps l'une des principales conditions de la réussite économique des citoyens et de la collectivité. En outre, elle représente un élément important de la politique sociale et doit être accessible à toutes les couches de la population.

La Constitution fédérale souligne à plusieurs reprises le rôle central de la formation, notamment à l'art. 8, qui proclame l'égalité de l'homme et de la femme en la matière, et à l'art. 19, qui garantit le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit. Dans ce contexte, il est permis de se demander pourquoi le présent rapport consacre un chapitre à la formation considérée comme une « prestation commercialisable ».

Il convient par ailleurs de préciser que les services de formation ont pris une part croissante dans le commerce international ces dernières années. Leur volume moyen est estimé à quelque 30 milliards de dollars américains à l'échelle mondiale. La Suisse est partie prenante à ce marché international. Ainsi, des universités étrangères, publiques ou privées, recrutent des étudiants suisses alors que les universités suisses attirent de plus en plus d'étudiants étrangers. Le commerce international de la formation est indépendant des politiques nationales d'éducation publique. Il constitue en outre un chapitre des négociations relatives à l'AGCS dans le cadre de l'OMC. La Suisse fait partie des pays les plus engagés dans ce domaine et qui, de ce fait, ont le plus ouvert leur marché aux prestataires étrangers. Notre pays abrite par ailleurs quelques institutions de formation compétitives sur le plan international.

L'évolution ainsi esquissée peut certes être perçue comme une menace pour un système de formation caractérisé par sa stabilité à long terme et son orientation nationale, mais aussi comme une chance d'en accroître la diversité. Si l'on considère l'ouverture des marchés de la formation comme une plus grande liberté, on peut y voir des perspectives de développement qui vont dans le sens de l'exigence d'universalité propre à ce domaine.

Dans le même temps, il convient de ne pas perdre de vue la mission de l'Etat en matière de politique sociale, culturelle et de croissance. Dans ce contexte, nous partons de l'idée que la formation peut aussi être considérée comme un bien commercialisable, tout en nous efforçant de ne pas négliger ses autres aspects. Pour ce faire, nous nous référons aux pratiques d'autres Etats européens pour tenter de mettre en lumière d'autres formes d'organisation, afin de comparer le degré de libéralisation de la formation en Suisse avec celui des différents pays de l'UE.

7.2 Besoin de régulation

Parmi les branches du secteur tertiaire, la formation est l'une des plus contrôlées et financées par l'Etat, en partie pour les raisons énumérées plus haut. Cette forte intervention étatique se fonde également sur les *objectifs de la politique sociale*.

On ne peut attendre que des retours à moyen ou à long terme d'un investissement dans la formation, et ce avec une grande marge d'incertitude. Si l'on appliquait strictement les lois du marché à ce domaine, cela déboucherait sur un système de répartition individuelle des dépenses de formation fortement influencé par les possibilités financières des familles, donc par la distribution des revenus. Un tel modèle n'est pas souhaitable, non seulement pour des raisons d'équité mais aussi au nom de l'efficacité économique. En effet, en investissant trop peu dans la formation de personnes économiquement faibles mais peut-être talentueuses, on se priverait d'un capital humain considérable.

La politique sociale exige que l'Etat garantisse l'égalité des chances. Etant donné que la formation conditionne largement les possibilités de gains des individus, l'Etat a pour tâche d'assurer l'accès de l'ensemble de la population à un niveau d'instruction minimum. Lorsqu'il s'agit de déterminer *jusqu'où* doit aller cet accès à un niveau minimum d'instruction financé par l'Etat et *comment* celui-ci doit assurer cet accès, qu'il le fasse lui-même ou qu'il confie cette tâche au secteur privé, on sort du cadre des considérations purement économiques pour arriver dans le domaine des valeurs.

En dehors des objectifs de croissance et de politique sociale, les éléments d'un *dysfonctionnement potentiel du marché* fournissent également des arguments en faveur d'une régulation étatique ou de l'offre de biens de formation par les collectivités publiques :

- Il existe des *asymétries dans l'information* entre les consommateurs et les producteurs de formation. La formation est considérée comme un bien de confiance. Avant de terminer une formation, les consommateurs sont rarement dans la mesure d'estimer sa qualité et sa valeur sur le marché. L'effet des asymétries de l'information qui existent dans tout le secteur des services est renforcé par le fait que les formations coûtent généralement cher et prennent beaucoup de temps. Les décisions prises quant au choix d'une formation restent souvent irréversibles pendant des années. Dans des cas extrêmes, on constate dans la formation une absence de pouvoir du consommateur (p. ex. lors du choix d'une école primaire par des parents récemment installés dans une ville et mal informés pour cette raison).
- Il convient en outre de citer les *externalités positives* de la formation. Si l'on suppose que la formation profite davantage à la collectivité qu'aux individus, le niveau d'instruction demeurerait insuffisant sans encouragement de l'Etat. On constate de manière empirique que des personnes effectuant le même travail peuvent obtenir des salaires supé-

rieurs lorsque le niveau général d'instruction est plus élevé (p. ex. Moretti 1999). Les personnes qui investissent dans leur formation n'augmentent pas seulement leur propre productivité mais également celle des autres. A cela s'ajoute un argument souvent cité mais difficilement vérifiable selon lequel un niveau d'instruction élevé irait de pair avec un faible taux de criminalité ou des dépenses de santé moins importantes. Si aujourd'hui nul ne conteste que la collectivité tire davantage de bénéfices de la formation que les individus, les spécialistes ne sont pas unanimes sur l'ampleur effective des externalités.

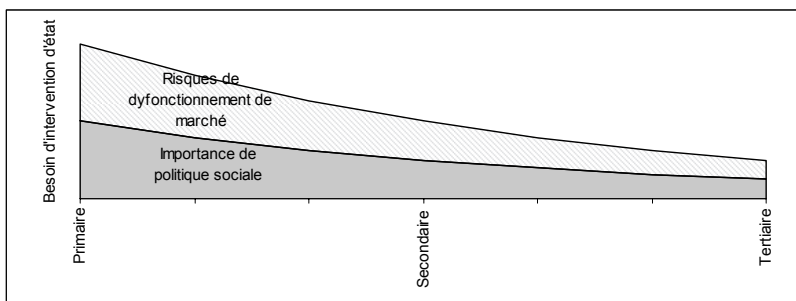
- Les externalités positives de l'investissement dans la formation peuvent être fondées et mises à profit non seulement au niveau microéconomique mais également macroéconomique. La théorie de la croissance endogène (Romer 1990) *attribue au capital humain un rôle décisif de moteur de croissance*. Longtemps son influence sur la croissance économique est restée peu attestée. On soutenait même parfois le contraire, à savoir que la croissance augmente les dépenses de formation. Cependant, des études récentes mettent en avant un rapport positif entre le niveau d'instruction effectif (mesuré non en fonction des dépenses mais d'après des tests) et la croissance économique observée (p. ex. Hanushek / Kimko 2000).
- La question de savoir si la formation constitue un *bien public* est souvent débattue. Selon l'analyse économique, un critère important, au moins, est rarement rempli : celui de la non-excluabilité. Le deuxième critère qui définit un bien public, la non-rivalité, est pour le moins faible jusqu'à un certain effectif par classe. On pourrait donc considérer la formation comme un bien de club (Straubhaar/Wirz 1992). La recherche fondamentale, menée en grande partie par les universités publiques en combinaison avec la formation des étudiants, des doctorants, etc., est sans doute un bien public. La paix sociale pourrait également être considérée comme un bien public qui ne pourrait peut-être plus être garanti si l'accès à la formation était entravé par des obstacles pécuniaires et si l'égalité des chances était trop fortement menacée.
- On a pu constater que, lorsqu'ils ont le libre choix, les parents préfèrent des écoles ayant un statut socioéconomique élevé. Sur un marché scolaire libre, cela peut déboucher, dans un premier temps, sur une ségrégation inopportune des élèves en fonction de leur statut social, mais aussi sur une sélection trop ciblée des élèves par les prestataires privés (écrémage). Certains auteurs parlent à ce sujet d'un processus de *sélection adverse*. Il reste à déterminer si ce processus de sélection ségrégationniste n'est pas plus marqué dans les systèmes (trop) sévèrement réglementés que dans les systèmes libéraux (p. ex., les riches peuvent choisir leur domicile en fonction des écoles, alors que les pauvres ne peuvent en général pas le faire).

7.3 Potentiel de libéralisation au niveau national et international

7.3.1 Potentiel de libéralisation au niveau national

L'importance des objectifs de politique sociale mentionnés plus haut doit être considérée de manière différente selon le niveau scolaire. Elle devrait diminuer à mesure que la durée de la formation augmente. Alors que la nécessité du soutien étatique à l'enseignement obligatoire fait quasiment l'unanimité, la formation continue après l'entrée dans la vie active est aujourd'hui en grande partie soumise aux lois du marché. Le risque représenté par un dysfonctionnement du marché diminue également à mesure que la durée de la formation effectuée augmente, bien que l'on n'ait pas encore pu étayer cette affirmation de manière empirique. Si l'on admet ces deux hypothèses, le besoin d'intervention de l'Etat serait inversement proportionnel au niveau de formation (cf. fig. 7.1).

Fig. 7.1: présentation schématique de l'importance des objectifs de politique sociale et des risques de dysfonctionnement du marché en fonction du niveau de formation.



Source: présentation réalisée par l'auteur

Etant donné le besoin incontesté de régulation qui existe dans le secteur, sa libéralisation au niveau national ne doit pas consister à créer un marché libre pour chaque prestation de formation mais plutôt à déterminer comment et à quel degré il est possible d'introduire des éléments de concurrence dans le système éducatif. Cette question est notamment liée à celle du financement : faut-il ou non passer d'un régime public intégré et axé sur l'objet à un régime axé sur la demande et/ou sur le sujet ?

D'un point de vue économique, on attend d'un renforcement du pouvoir de décision des demandeurs une augmentation de l'intensité de la concurrence parmi les prestataires, une offre répondant mieux aux souhaits des clients ainsi qu'une plus grande efficacité productive et allocative. On entend par inefficacité productive l'absence de conscience des coûts dû au manque de concurrence, et par inefficacité allocative, par exemple, un enseignement correspondant aux intérêts des professeurs mais pas à ceux des demandeurs et de la société (Wolter 2002).

7.3.1.1 *Éléments de concurrence dans le système de formation*

La principale possibilité d'intervention étatique découlant du risque de dysfonctionnement du marché ou de problèmes sociaux est la production quasi exclusive de biens de formation par l'Etat lui-même, qui définit ainsi directement le volume de l'offre. Dans un tel système de formation, strictement *public intégré et axé sur l'offre*, les candidats à la formation sont répartis entre les établissements d'après des critères permanents, géographiques par exemple. La concurrence des prestataires privés est faible car ces derniers reçoivent peu ou pas de subventions, contrairement aux institutions publiques.

Les systèmes axés sur la concurrence exigent une offre de formation davantage orientée vers la demande. Le système dit « à inscription libre » (*open enrolment*) représente une variante intermédiaire : les élèves peuvent choisir librement un établissement de formation public dans un vaste secteur. Les établissements touchent des subventions proportionnelles au nombre d'élèves inscrits (« funds follow student ») et sont ainsi mis en concurrence entre eux, les effectifs d'élèves étant le facteur déterminant les ressources. Dans un système à inscription libre, les établissements de formation sont censés se livrer à une compétition au niveau de la qualité et axer davantage leur offre sur les préférences de la clientèle, sans pour autant sélectionner leurs élèves en fonction de leur capacité de paiement (ce qui ne serait pas souhaitable politiquement), car le prix n'est pas un élément de concurrence.

Un autre système va plus loin : celui du financement par tête via les *bons de formation*. L'Etat délivre des bons utilisables indifféremment auprès d'établissements publics ou privés. De cette manière, la concurrence entre les prestataires publics et privés est régulée sans que l'on renonce au principe du financement étatique. Il appartient à l'Etat de contrôler la qualité et de garantir l'offre dans les régions périphériques ainsi qu'en faveur de certains groupes de demandeurs. Des mesures d'accompagnement doivent être mises en œuvre pour atteindre les objectifs de politique sociale et sociétale. Par exemple, les établissements pourraient se voir interdire de soumettre les candidats à des écolages supplémentaires afin de ne pas menacer l'égalité des chances. Ils peuvent également être soumis à une obligation d'accepter les élèves dans le but d'empêcher toute ségrégation en fonction de critères socioéconomiques ou d'une autre nature.

7.3.2 Potentiel de libéralisation au niveau international

Le potentiel de libéralisation au niveau international est limité principalement par le caractère régional de nombreux services de formation. Ainsi, en cas d'ouverture complète du marché, les élèves du niveau primaire ou secondaire qui se rendraient à l'étranger seraient l'exception. Dans la pratique, le commerce international aux degrés primaire et secondaire est limité, sauf en ce qui concerne le mode AGCS 3, autrement dit la présence commerciale de prestataires étrangers sur le sol national (p. ex. internats). Aux degrés supérieurs, en revanche, les candidats à la formation sont plus nombreux à se rendre à l'étranger (mode AGCS 2) ou à consommer des prestations transfrontalières, par exemple par le biais de l'internet (mode AGCS 1). Les

transactions selon le mode AGCS 4 (prestations de personnes physiques à l'étranger) dépend pour l'essentiel des restrictions horizontales dans le cadre des listes d'engagements de l'AGCS.

Le potentiel de libéralisation au niveau international n'est pas seulement limité par le caractère souvent local de la formation, mais également par les politiques nationales en la matière. Dans les pays où la formation est assurée par un système public intégré et axé sur l'offre, les prestataires privés (nationaux et étrangers) sont fréquemment désavantagés, au sens économique, par le régime de subventions étatiques. En revanche, un régime de financement axé sur le sujet augmente les chances des prestataires privés (nationaux ou étrangers) ou internationaux. Un tel régime pourrait contribuer à accroître les possibilités de profiter des avantages d'un échange international de services de formation.

La reconnaissance des certificats et des diplômes délivrés par des établissements privés ou étrangers est un facteur décisif pour augmenter les échanges internationaux de services de formation sans pour autant diminuer leur valeur.

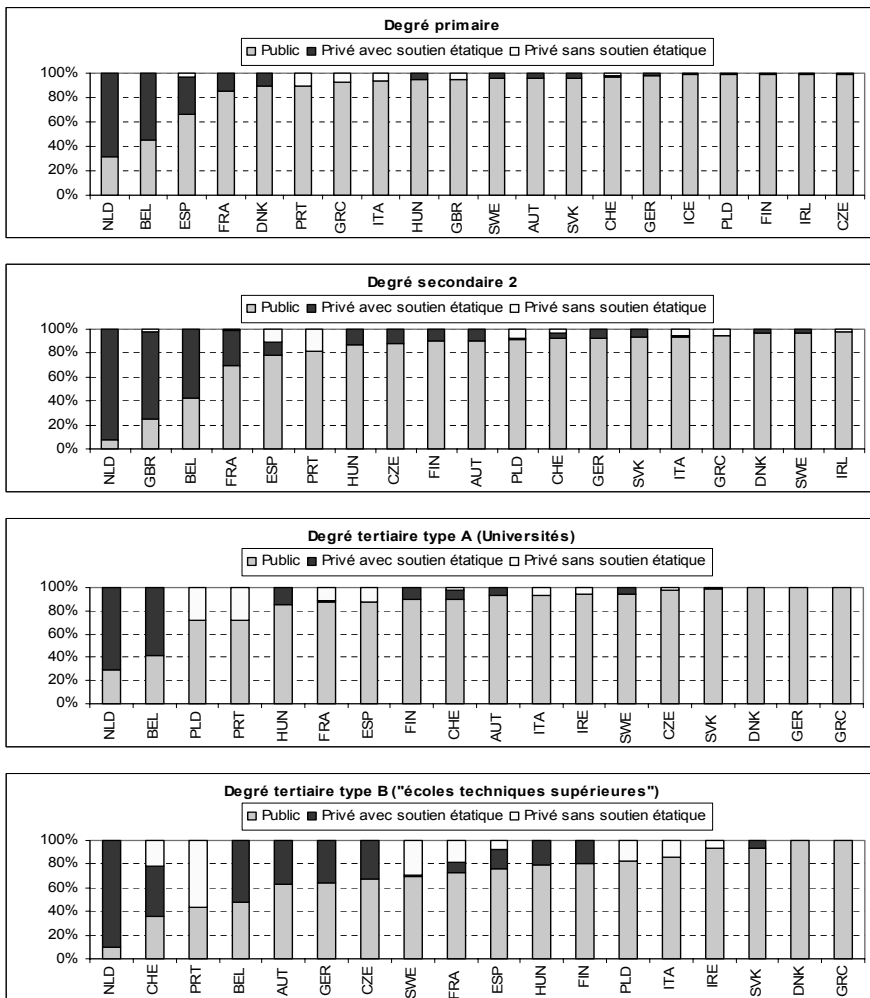
7.4 Degré de libéralisation des services de formation en Suisse et dans les Etats de l'UE

7.4.1 La participation financière de l'Etat dans le secteur de la formation en Europe

Les parts de marché respectives des prestataires publics et privés peuvent donner un premier indice du degré de libéralisation du secteur de la formation dans un pays donné. On ne dispose certes pas de chiffres directement comparables concernant les dépenses effectives en faveur des institutions de formation publiques et privées, mais on peut consulter les statistiques relatives à la répartition des élèves.

D'après les chiffres de l'OCDE, la proportion d'élèves fréquentant des institutions publiques aux degrés primaire et secondaire en Suisse est supérieure à la moyenne de l'UE (cf. fig. 7.2). La question se pose toutefois de savoir dans quelle mesure, dans certains pays, il ne faut pas considérer les institutions de formation privées soutenues par les pouvoirs publics comme des institutions paraétatiques. Au niveau tertiaire de type A, la Suisse se trouve à peu près dans la moyenne européenne pour la proportion d'étudiants inscrits dans les institutions privées, mais elle se situe nettement au-dessus de cette moyenne en ce qui concerne la formation professionnelle supérieure (écoles techniques supérieures). Une comparaison des taux montre également que, dans plusieurs pays, la proportion de prestataires privés est plus importante aux degrés supérieurs, conformément à la tendance dégagée par l'analyse des risques de dysfonctionnement du marché et des risques sociopolitiques.

Fig. 7.2: répartition des élèves entre les établissements d'enseignement publics et privés avec ou sans soutien étatique (2002)



Source: OCDE (2004)

7.4.2 Eléments de concurrence aux degrés primaire et secondaire

Aux degrés primaire et secondaire, les risques de dysfonctionnement du marché sont objectivement importants et les objectifs de politique sociale jouent un rôle de premier plan. Cette conclusion a également contribué à la mise en place par l'Etat, dans la plupart des pays d'Europe, de modèles publics intégrés, axés sur l'offre et financés par les impôts. Le choix de l'établissement d'enseignement est en général limité et fondé sur des critères géographiques. Il n'y a par conséquent pas de concurrence entre les écoles, ni au niveau du prix ni au niveau de la qualité. La seule possibilité de choix, limitée, consiste à changer de domicile ou à fréquenter une école privée non subventionnée.

En Suisse, comme on le sait, l'organisation des systèmes scolaires aux degrés primaire et secondaire relève des cantons et des communes. A ces degrés, il n'existe pratiquement pas de concurrence à l'heure actuelle. Dans certains cantons, on trouve des systèmes « à inscription libre » au degré gymnasial, à un niveau strictement régional. Par exemple, les habitants du canton de Bâle-Ville ont le choix entre cinq gymnases cantonaux. Dans certains cantons, les écoles privées ont également droit, de manière sélective, à des subventions ou à des garanties de déficit (p. ex. les écoles internationales à Bâle et Zurich) qui améliorent les conditions de concurrence. Le maintien de contributions individuelles élevées n'indique pas seulement la persistance des différences par rapports aux écoles publiques mais aussi le fait qu'en Suisse, les établissements privés sont généralement réservés aux familles à hauts revenus, qu'elles résident dans le pays ou à l'étranger.

Ces dernières années, quelques pays d'Europe ont réformé leur système scolaire en introduisant un financement individuel et/ou le libre choix de l'école aux degrés primaire et secondaire. Il convient de distinguer deux types d'approche : d'une part, les pays dans lesquels le libre choix de l'école a été mis en place pour des raisons d'efficience, dans l'idée que l'on pouvait également empêcher des dysfonctionnements du marché et atteindre des objectifs de politique sociale dans un régime de concurrence réglementée ; d'autre part, les pays dans lesquels le libre choix a été introduit pour des raisons de politique sociale mais sans souci d'efficience.

L'encadré 7.1 présente différents modèles incluant un financement en fonction de la demande, également à l'école obligatoire, à la lumière des exemples suédois et néerlandais. La Suède a déréglementé et libéralisé son système de formation dans les années 1990, alors que les Pays-Bas ont toujours connu un système scolaire dans lequel le secteur privé occupe une place importante.

Encadré 7.1: modèles avec concurrence dans l'enseignement obligatoire ; exemples suédois et néerlandais

Suède

Aux début des années 1990, l'enseignement primaire et secondaire a été déréglementé et libéralisé en Suède. Aujourd'hui, tout élève peut choisir librement son école, que celle-ci soit publique ou privée et qu'elle se trouve dans sa commune de domicile ou dans une autre commune. L'école choisie est créditée d'un montant fixe par la commune de domicile. Les établissements privés négocient ce montant avec les communes ; celui-ci doit toutefois représenter au moins 75 % des coûts moyens d'une école publique. Ainsi, le secteur privé peut (mais ce n'est pas forcément le cas) encore subir une légère discrimination, qu'il doit compenser par des gains d'efficience ou par d'autres moyens

de financement. Dans ce système, les écoles publiques et privées sont en concurrence pour obtenir les ressources que leur procure le choix des élèves.

La loi scolaire comporte des dispositions motivées par la politique sociale. Par exemple, les écoles privées des degrés obligatoires n'ont pas le droit d'exiger des contributions des élèves en plus des crédits accordés par l'Etat. En outre, les écoles de ces degrés ont l'obligation d'accepter tous les candidats. Le cas échéant, les élèves de la commune où se trouve l'établissement ont la priorité. Au degré secondaire, les contraintes sont assouplies. Ainsi, les gymnases (à partir de 16 ans) peuvent exiger des contributions plus élevées de la part des parents et obtenir le soutien de sponsors privés.

L'autorité scolaire suédoise (Skolverket) accorde les autorisations d'enseigner et surveille l'application des prescriptions, notamment le respect des programmes d'enseignement. Si une nouvelle école prévoit de s'implanter dans une commune, celle-ci a le droit d'informer l'autorité scolaire si elle craint que ce projet menace les écoles publiques. Les communes n'ont cependant pas de droit de veto et l'autorité scolaire rend sa décision de manière indépendante après une appréciation générale (Ahlin 2003). Les établissements scolaires à but lucratif sont également autorisés en Suède.

Depuis la mise en œuvre de la réforme, la part des écoles privées est passée de 1 % à 10 %. Selon une enquête réalisée par le Ministère suédois de l'éducation, les parents voient d'un bon œil la liberté de choix car ils estiment qu'elle a augmenté leur pouvoir par rapport aux écoles et aux autorités scolaires (Skolverket 2003). Des études empiriques ont également conclu que les performances des élèves en mathématiques s'étaient légèrement améliorées dans une proportion correspondant à l'accroissement des parts de marché des établissements privés dans les communes concernées (Ahlin 2003, Sandström/Bergström 2005). Par ailleurs, les autorités scolaires suédoises n'excluent pas que le changement de système engendre un accroissement des disparités : en effet, les parents ayant un bon niveau d'instruction et habitant dans des villes ont davantage tendance à inscrire leurs enfants dans des écoles privées (Skolverket 2003).

Pays-Bas

Aux Pays-Bas, la liberté de l'enseignement est garantie par la Constitution depuis 1917. Chacun a donc le droit d'ouvrir un établissement d'enseignement, d'en définir l'organisation et les méthodes d'enseignement selon ses propres valeurs et convictions et de recevoir pour cela, de l'Etat, un soutien financier sous la forme d'un montant unique par élève. Contrairement au modèle suédois, la condition est de ne pas avoir de but lucratif. Aux Pays-Bas, la liberté de choix n'est pas motivée par une augmentation de l'efficacité ou de la concurrence mais par la diversité sociale.

Le Ministère néerlandais de l'éducation définit les matières et les objectifs de l'enseignement, sans intervenir sur les méthodes ni sur l'orientation religieuse. Il surveille également l'application de standards minimaux concernant les locaux et la formation des enseignants. Un système d'examens strictement uniforme garantit aux élèves la reconnaissance de l'enseignement reçu et leur permet de changer d'école pratiquement à tout moment. Un corps d'inspecteurs dépendant du Ministère de l'éducation est en outre chargé de vérifier régulièrement un certain nombre de critères de qualité, allant du contenu de l'enseignement au climat scolaire. Si des manques sont constatés, l'établissement concerné est soumis à des contrôles réguliers.

Contrairement au système suédois, le système néerlandais permet aux prestataires privés de choisir leurs élèves en fonction de critères religieux ou idéologiques, mais interdit la sélection sur la base des performances pures. Selon le Ministère de l'éducation, la grande majorité des écoles privées appliquent une politique d'admission libre. Elles se distinguent en général des écoles publiques par leur orientation religieuse ou par l'application de méthodes spécifiques (p. ex. les écoles Montessori). Les écoles privées peuvent demander des contributions financières des parents en plus du financement public mais n'ont pas le droit d'exiger de paiement. En 1999, la part de l'enseignement privé était de 68,2 % au degré primaire et de 73,0 % au degré secondaire (Justesen 2002).

Les communes doivent veiller à ce que leurs écoles publiques, ouvertes à tous, atteignent le niveau de formation exigé. Les communes et les établissements privés reçoivent des contributions supplémentaires pour la scolarisation de groupes défavorisés (allophones, handicapés, etc.).

Si le modèle néerlandais permet une compétition entre institutions publiques et privées grâce au libre choix, il est cependant si étroitement réglementé que les prestataires privés peuvent quasiment être considérés comme paréta-

tiques. Selon les études disponibles, il n'y a guère de différences d'efficacité entre les écoles publiques et privées aux Pays-Bas (Wolter 2001).

Les exemples suédois et néerlandais ne constituent pas des cas uniques en Europe. De plus en plus de modèles axés sur la demande sont expérimentés dans différents pays (cf. tableau 7.1).

Tableau 7.1: les pays de l'UE appliquant des modèles de libre choix aux degrés primaire et secondaire

Pays	Modèle
Belgique	<ul style="list-style-type: none"> - libre choix de l'école (liberté de l'enseignement garantie par la Constitution depuis 1830), comparable au système néerlandais - écoles privées mises sur un pied d'égalité avec les écoles publiques sur le plan financier, à condition de satisfaire aux exigences minimales - seules les écoles sans but lucratif peuvent être subventionnées ; les écolages sont interdits
Danemark	<ul style="list-style-type: none"> - libre choix de l'école garanti par la Constitution depuis le 19^e siècle - écoles privées sans but lucratif mises sur un pied d'égalité avec les écoles publiques sur le plan financier (système dit du « taximètre », analogue au bon de formation) ; des écolages peuvent être exigés, mais leur montant sera déduit des subventions - réglementation relativement souple des écoles privées
Finlande	<ul style="list-style-type: none"> - système à inscription libre avec libre choix de l'école - les écoles privées doivent passer un contrat avec la commune et peuvent obtenir des subventions égales à celles des écoles publiques. Le poids du secteur privé est faible.
France	<ul style="list-style-type: none"> - remboursement des frais de certaines écoles privées (généralement catholiques) à but non lucratif, soumis au respect d'une réglementation stricte
Grande-Bretagne	<ul style="list-style-type: none"> - système à inscription libre ; les ressources allouées aux écoles publiques dépendent du nombre d'élèves inscrits (financement par tête) depuis 1979
Italie	<ul style="list-style-type: none"> - en 2002/03, des bons de formations pour les écoles privées couvrant 25 à 75 % des coûts moyens ont été introduits dans 9 régions sur 20
Espagne	<ul style="list-style-type: none"> - bons de formation à l'essai dans la région de Valence - aide publique aux écoles catholiques

Sources : Patrinos (2000), INCA (2005), Eurydice Database 2004, Brunello/Checchi (2005), Granell (2002)

En ce qui concerne les degrés primaire et secondaire, la Suisse fait partie de la majorité d'Etats européens qui n'ouvrent guère l'accès aux subventions aux prestataires privés, d'où une faible liberté de choix pour les écoliers.

7.4.3 Éléments de concurrence dans l'enseignement supérieur

Au degré tertiaire, il convient de distinguer les secteurs des hautes écoles et de la formation professionnelle supérieure. En Suisse comme dans la plupart des autres pays d'Europe, les universités et les hautes écoles spécialisées sont publiques dans leur majorité, alors que la formation professionnelle supérieure est dispensée en grande partie par des prestataires privés (cf. fig. 7.3). La part du secteur privé semble être encore plus importante dans la formation continue.

Au plan du financement, on constate une différence analogue entre les universités et les hautes écoles spécialisées d'une part et la formation professionnelle supérieure et la formation continue d'autre part. En Suisse comme dans la plupart des Etats membres de l'UE, les universités et les hautes écoles spécialisées sont essentiellement financées par les collectivités publiques alors que la formation professionnelle supérieure et la formation continue sont financées par

des fonds privés, la première en grande partie, la seconde essentiellement. On peut également supposer que ces deux derniers domaines sont moins réglementés que les hautes écoles. Quand il intervient, l'Etat se limite à accorder des autorisations d'enseigner, à reconnaître formellement les diplômes et à encourager de manière sélective certaines formations.

En Suisse, il n'existe pas d'égalité de traitement entre les prestataires privés et publics au niveau des hautes écoles spécialisées et des universités. Les taxes payées par les étudiants sont basses comparées aux coûts totaux des universités, dont la majeure partie sont couverts par la Confédération et les cantons sans que les étudiants en aient conscience (financement par tête). La loi sur l'aide aux universités⁹⁸ et la révision de la loi sur les hautes écoles spécialisées⁹⁹ ont renforcé le financement en fonction de la demande au niveau des hautes écoles. Le montant de la subvention de base est calculé en fonction des prestations ; le nombre d'étudiants et les fonds de tiers acquis par l'établissement sont cités explicitement par la loi comme étant des indicateurs du niveau de prestations. Dans les domaines où l'on n'applique pas le numerus clausus et où l'offre de formation est donc suffisante, il existe, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, une certaine compétition entre les universités et les hautes écoles spécialisées pour attirer des étudiants¹⁰⁰.

En Suisse, l'accréditation et l'assurance qualité des universités relève de l'OAQ (Organe d'accréditation et d'assurance qualité des hautes écoles suisses). Les établissements privés peuvent également demander une accréditation à l'OAQ. Cependant, seules les hautes écoles publiques peuvent recevoir des subventions, conformément à l'ordonnance relative à la loi fédérale sur l'aide aux universités (OAU)¹⁰¹, qui les énumère. Selon les art. 11 et 12 LAU, d'autres établissements pourraient théoriquement être reconnus par le Conseil fédéral et se voir allouer des subventions. A l'heure actuelle, toutefois, les prestataires privés sont actifs dans des niches où les demandeurs sont prêts à supporter la totalité des coûts de leur formation en payant l'écolage.

Au niveau des hautes écoles spécialisées, des prestataires privés indépendants peuvent depuis peu être reconnus par la Confédération alors qu'auparavant un partenariat avec les hautes écoles spécialisées existantes était expressément exigé. La position des prestataires privés en est renforcée. En avril 2005, l'école Kalaidos a été la première haute école spécialisée à obtenir cette reconnaissance. Elle est financée uniquement par les écolages et d'autres sources privées, sans recourir aux subventions.

⁹⁸ Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités et la coopération dans le domaine des hautes écoles (Loi sur l'aide aux universités, LAU), RS 414.20

⁹⁹ Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (LHES), RS 414.71

¹⁰⁰ La concurrence reste toutefois limitée par le fait que la part variable du financement des universités ne représente qu'une partie relativement faible des coûts totaux. De plus, les étudiants continuent de préférer l'école la plus proche de leur domicile pour des raisons financières.

¹⁰¹ Ordonnance du 13 mars 2000 relative à la loi fédérale sur l'aide aux universités (OAU), RS 414.201

D'une manière générale, la Suisse, de par son régime de financement par tête des hautes écoles publiques et aussi de par le libre choix des établissements par les étudiants, devrait s'inscrire à moyen terme parmi les pays ayant introduit le plus de concurrence dans leur système.

La Belgique et les Pays-Bas connaissent aussi des régimes de financement par tête. Mais dans ces pays, contrairement à la Suisse, la plupart des instituts de formation sont des organisations privées sans but lucratif.

Mentionnons un dernier exemple de système à forte concurrence : la formation tertiaire en Grande-Bretagne. Ces dernières années, le financement a été mis davantage à la charge des demandeurs. Cela a eu une influence négative sur la demande, notamment au détriment des classes moyennes, alors que les couches les plus défavorisées sont en partie exemptées des écolages élevés. La Grande-Bretagne envisage de s'inspirer du modèle australien, lequel prévoit certes des écolages élevés mais dont le paiement est reporté après la fin des études, une fois que les personnes formées commencent à réaliser des gains d'un certain niveau. Ainsi, les demandeurs participent davantage au financement des hautes écoles mais sans être découragés d'entreprendre des études par la perspective d'un paiement immédiat (Department for Education and Skills 2003).

Dans une grande partie des pays d'Europe, le financement des établissements de formation reste relativement indépendant des prestations fournies, d'où une incitation plus faible à la compétitivité et une orientation moins axée sur la demande qu'en Suisse. Par ailleurs, la plupart des Etats européens n'offrent pas assez de places de formation, ce qui restreint la liberté de choix.

7.5 Degré de libéralisation des services de formation en Suisse et dans les Etats de l'UE au niveau international

Vu la faible importance du commerce international des services de formation aux degrés primaire et secondaire, le sous-chapitre suivant se limite pour l'essentiel à l'enseignement supérieur.

7.5.1 Augmentation du commerce des services de formation

La distance géographique représentant un obstacle non négligeable, même au degré tertiaire, le commerce des services selon le mode AGCS 3 (présence commerciale d'une institution de formation étrangère dans le pays via un investissement direct ou un partenariat) revêt une importance particulière. Le commerce de services de formation du mode 3 a fortement augmenté. Ce sont surtout les universités australiennes et américaines qui proposent leurs filières à l'étranger en partenariat avec des institutions de formation locales. L'université australienne Monash a par exemple ouvert des filiales en Afrique du Sud et en Malaysia (cf. OCDE 2004b).

Parallèlement, les filières de formation financées et organisées entièrement sur une base privée gagnent constamment en importance. C'est notamment, mais pas exclusivement, le cas dans le secteur informatique où des filières de formation sont proposées directement par des fabricants délivrant des certificats (p. ex. Microsoft, Cisco) via leurs filiales dans le monde entier. La reconnaissance formelle des diplômes par les Etats est devenue superflue dans ces domaines, tant les positions de ces entreprises sur le marché sont fortes. La fourniture de services de formation par-delà les frontières par des « universités d'entreprise » appartenant à des multinationales a également augmenté.

7.5.2 Les subventions à la formation constituent-elles une distorsion du marché ?

L'influence de l'Etat sur le commerce international demeure importante, surtout en Europe, dans les domaines publics intégrés traditionnels de la formation. Si l'on considère la formation tertiaire comme un bien commercialisable, il faut constater, dans la plupart des pays d'Europe, une distorsion *simple* du marché au sens économique : les étudiants sont subventionnés directement ou indirectement durant leur formation dans leur pays alors qu'ils ne reçoivent qu'un soutien limité de l'Etat s'ils se rendent à l'étranger. En revanche, les étudiants étrangers doivent acquitter des taxes plus élevées.

Toujours en admettant le caractère de bien commercialisable de la formation, on peut même parler de *double* distorsion du marché dans certains pays. En effet, ce ne sont plus seulement les étudiants du pays mais aussi les étudiants étrangers qui y profitent d'écologies peu élevées. En matière de commerce de services de formation, il s'agit en l'occurrence d'une subvention qui entrave le principe de la concurrence car les institutions de formation des pays exigeant une participation plus élevée des étudiants sont ainsi désavantagées. Le tableau 7.2 présente, sous une forme simplifiée, la structure des taxes universitaires dans les pays de l'OCDE.

Il s'agit toutefois de relativiser le rôle de facteur de distorsion du marché joué, dans la pratique, par les écologies. En Europe, le coût de la vie est en général nettement plus élevé, pour les étudiants, que les taxes universitaires.

Le besoin croissant en personnes hautement qualifiées induit par les mutations technologiques actuelles fournit une autre interprétation des écologies peu élevées et des bourses qui ne peuvent pas être touchées à l'étranger. Si l'on admet qu'une partie des étudiants vont travailler sur le lieu de leurs études et que la demande en études supérieures augmente, les écologies peu élevées et les bourses généreuses peuvent également être considérés comme des instruments d'une politique de formation visant à attirer des personnes hautement qualifiées ou à éviter une fuite des cerveaux.

Tableau 7.2: structure des écolages d'après l'origine des étudiants

	Etats
Ecolages plus élevés pour les étudiants étrangers	Australie, Autriche, Belgique, Canada, Etats-Unis, Grande-Bretagne, Irlande, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Slovaquie, Suisse
Mêmes écolages pour les étudiants étrangers que pour les nationaux	Corée, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Japon, Portugal
Pas d'écolages	Allemagne, Danemark, Finlande, Norvège, Pologne, République Tchèque, Suède

Source: OCDE 2004b

7.5.3 Accès réciproque au marché pour les prestataires de services de formation sous la forme d'une présence commerciale

Si l'on compare les listes d'engagements de l'AGCS de la Suisse et des Etats membres de l'UE, on constate que la Suisse est allée plus loin dans le mode 3 (présence commerciale) aux degrés de formation primaire, secondaire et supérieur et qu'elle ne connaît pas de restrictions pour les prestataires privés étrangers de services de formation spécifiques.

En revanche, certains Etats de l'UE se montrent plus restrictifs et n'ont pas pris d'engagements. C'est le cas de la Suède et de la Finlande à tous les degrés de formation et de l'Autriche au degré supérieur. L'Espagne et l'Italie appliquent une clause du besoin aux degrés supérieurs, ce qui rend plus difficile l'accès du marché pour les prestataires étrangers.

La Suisse semble donc de prime abord manifester une attitude libérale en matière d'établissement de prestataires de services de formation étrangers. Cette image doit cependant être relativisée si l'on considère le degré de libéralisation au niveau national. Les engagements de la Suisse dans le cadre de l'AGCS se réfèrent uniquement aux services de formation fournis par des prestataires privés. La Suisse a certes largement ouvert son marché de la formation privée, mais uniquement dans les niches déjà occupées aujourd'hui par des prestataires privés, suisses ou étrangers. En revanche, les prestataires étrangers restent désavantagés, sur une grande partie du marché de la formation, par la politique intérieure en la matière, car ils ne peuvent pas recevoir de subventions sans être reconnus par le Conseil fédéral.

La Suisse a également précisé, dans sa liste d'engagements, que les prestataires de formation étrangers ne pouvaient prétendre accéder à son marché et être traités sur un pied d'égalité avec les prestataires suisses qu'à condition qu'ils offrent des services de nature privée. Les services de formation publics ne sont pas concernés par les engagements spécifiques de la Suisse dans le cadre de l'AGCS¹⁰².

Dans le même contexte, citons également les engagements de la Suède, qui ne vont pas aussi loin. La Suède est le seul pays de l'UE qui alloue, à certaines conditions, des subventions à des écoles privées à but lucratif. Les restrictions à la liste d'engagements de l'AGCS privent les prestataires étrangers à but lucratif du droit de toucher des subventions. La raison pour laquelle

¹⁰² Cf. le rapport final du groupe de travail « Formation et AGCS » disponible à l'adresse <http://www.seco.admin.ch>, rubrique Politique économique extérieure, Commerce des services, GATS, Les allocations, communiqués de presse, interviews et articles

l'UE mentionne explicitement le fait que les listes d'engagements de l'AGCS ne s'appliquent qu'aux « services de formation à *financement* privé » est également claire : il s'agit de mettre les prestataires privés sans but lucratif et financés par les Etats à l'abri d'une concurrence étrangère dans des pays comme la Belgique, le Danemark ou les Pays-Bas.

Dans tous les cas, il convient de tenir compte du fait que les listes d'engagements de l'AGCS ne correspondent pas nécessairement au degré effectif de libéralisation d'un Etat. Sur ces listes, seul le degré garanti est défini. Les Etats qui n'ont pris aucun engagement dans le cadre de l'AGCS peuvent néanmoins, dans les faits, avoir considérablement ouvert leur marché.

7.5.4 Accès au marché pour la fourniture temporaire de services internationaux par des personnes physiques

Outre les restrictions imposées aux entreprises, certains pays de l'UE limitent également l'accès des personnes physiques à leur marché. Plusieurs Etats exigent que les enseignants des degrés primaire, secondaire et tertiaire aient la nationalité du pays et/ou soumettent les étrangers à des autorisations spéciales. En revanche, la Suisse n'a pas d'exigences concernant la nationalité ou le domicile dans le domaine des services de formation au sens des listes d'engagement de l'AGCS. Au mode 4, elle applique simplement les restrictions horizontales valables également pour les autres branches.

Dans le domaine des services de formation fournis par des prestataires privés, les exigences relatives à la nationalité ne devraient plus jouer de rôle au sein de l'UE car elles contreviendraient à la libre circulation des personnes. Cela s'applique également aux citoyens suisses désireux d'enseigner dans les pays en question à partir de l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE.

7.5.5 Accès réciproque au marché sous la forme de prestations internationales

Les mêmes conclusions qu'au sous-chapitre suivant s'imposent si l'on considère les engagements de la Suisse et des Etats membres de l'UE dans le cadre de l'AGCS. La Suisse est allée le plus loin possible dans ses engagements concernant les services de formation privés aux degrés primaire, secondaire et tertiaire alors que la Finlande et la Suède n'ont pris aucun engagement et que l'Autriche s'en est exclue pour l'enseignement supérieur. La France applique aussi des exigences relatives à la nationalité concernant le mode 1 de l'AGCS, en vertu des listes d'engagements.

Il convient de considérer les systèmes de bourses et de subventions de plus près, indépendamment de l'accès au marché au sens de l'AGCS. Les différences entre les écolages, qui reflètent les différences entre les systèmes de subventions, et les différences entre les mécanismes de financement des universités compliquent l'accès des étudiants aux universités étrangères. Au sein de l'UE, les institutions de formation publiques n'ont certes pas le droit d'exiger des écolages plus élevés de la part de citoyens de pays de l'EEE. Mais si cela fait sens du point de vue de la libre circulation des personnes, cet état de fait renforce en même temps la distorsion du marché pour les services de formation. Les Etats appliquant des écolages peu élevés sont

contraints de subventionner les étudiants de l'UE au même titre que leurs nationaux. Comme cela a été dit plus haut, cette façon de faire peut également s'inscrire dans une politique visant à attirer des personnes hautement qualifiées.

En raison du niveau élevé du coût de la vie, les bourses et les prêts consentis aux étudiants ont un effet de distorsion plus important que les écolages : en subventionnant les étudiants, les Etats ayant un système de bourses généreux subventionnent également les institutions de formation, s'ils n'accordent pas le même soutien aux personnes effectuant tout leur cursus de formation à l'étranger.

L'accord européen sur le maintien du paiement des bourses aux étudiants poursuivant leurs études à l'étranger comporte une base légale permettant le transfert des prêts et allocations octroyés à un étudiant dans son pays. Toutefois, son application se limite aux études poursuivies seulement en partie à l'étranger (p. ex. durant un semestre). Il ne pourrait s'appliquer à un cursus complet.

Du point de vue de la libre circulation des personnes, il serait souhaitable que le subventionnement des filières de formation ainsi que le montant des écolages, des bourses et des prêts ne dépendent pas du pays d'accueil mais soient harmonisés au sein de l'Europe dans le cadre d'un système de subventionnement par étudiant. Ces derniers temps, la CJCE avait tendance à accorder de plus en plus souvent à des étudiants citoyens de pays de l'UE le droit à un soutien de la part du pays d'accueil (arrêt Bidar¹⁰³). Cette tendance va dans le sens de l'application sans discrimination de la libre circulation des personnes mais elle renforce en même temps les distorsions du marché. Plusieurs Etats craignent l'apparition d'un « tourisme des bourses » au sein de l'UE (Vossensteyn 2004).

L'OCDE note que de nombreux pays d'Europe ont tenté de renforcer la compétitivité internationale de leurs institutions de formation par le biais de mesures de financement et de régulation et non par des réformes visant à introduire davantage de concurrence et de marché. Ce constat se fonde sur le fait que, dans la plupart des Etats européens, la formation du degré supérieur n'est pas considérée comme un bien commercialisable mais plutôt comme relevant de la responsabilité politique. L'OCDE en conclut que certaines institutions de formation supérieure ne sont que peu incitées à participer activement à la compétition internationale (OCDE 2004b, p. 103).

Les principales exceptions sont la Grande-Bretagne, la Norvège et les Pays-Bas, qui ont certes réformé leurs systèmes de formation dans un sens davantage axé sur la demande, mais qui renforcent les dysfonctionnements du commerce international. Les pays scandinaves versent également des subsides à leurs citoyens qui effectuent l'ensemble de leurs études à l'étranger, alors que dans la plupart des autres pays, l'aide aux étudiants est simplement garantie lorsque ceux-ci effectuent un séjour d'étude limité à l'étranger après avoir entamé leur cursus dans leur

¹⁰³ Les autorités britanniques refusaient le droit à un prêt au citoyen français Bidar sous prétexte qu'il n'était pas domicilié en Grande-Bretagne, quand bien même il y avait vécu trois ans avec sa grand-mère. La CJCE a jugé l'attitude des autorités britanniques contraire au droit et a décidé que Bidar, après trois ans passés dans le pays, avait le droit d'être traité sur un pied d'égalité avec les personnes domiciliées en Grande-Bretagne.

pays de domicile (cf. également Wolter 2002). Ainsi, les universités étrangères sont mises sur un pied d'égalité, financièrement parlant, avec les universités des pays scandinaves dans la compétition pour attirer des étudiants de ces pays. Alors que d'aucuns estiment que cette disposition désavantage les universités scandinaves dans la compétition avec les institutions de formation étrangères, la Norvège affirme au contraire que cette concurrence accrue a rendu ses universités plus compétitives (OCDE 2004b).

En Suisse, la politique en matière de bourses relève en grande partie des cantons. Elle devrait être comparable avec la moyenne des pays d'Europe plutôt qu'avec les politiques des pays scandinaves.

Il convient par ailleurs de constater que l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes exclut explicitement l'accès à la formation et aux allocations de subsistance pour les étudiants. Les hautes écoles suisses pourront donc continuer d'exiger des écolages différents en fonction de l'origine des étudiants, sans être concernées par les jugements de la CJCE relatifs aux bourses allouées aux citoyens de l'UE. La politique de la Suisse avantage ainsi les prestataires de services de formation nationaux au détriment de la liberté de choix des étudiants.

7.5.6 Importance de l'harmonisation et de la reconnaissance des diplômes dans le commerce des services de formation

7.5.6.1 Reconnaissance des diplômes

Au sein de l'UE, les diplômes ne sont reconnus que pour les professions réglementées. Sont considérées comme réglementées les professions dont l'exercice dans un pays donné dépend de la possession d'un diplôme, d'une attestation ou d'un certificat de capacité. Pour qu'un diplôme du pays d'origine soit reconnu par le pays d'accueil, le contenu et la durée de la formation doivent être comparables. Dans certaines professions (professions médicales, architectes), l'UE a édicté des directives sectorielles qui prévoient une reconnaissance quasi automatique. Dans les autres cas, le pays d'accueil a le droit de mesurer la formation et l'expérience professionnelle des requérants à l'aune de ses exigences et, le cas échéant, d'imposer un examen complémentaire. En ratifiant l'accord sur la libre circulation des personnes, la Suisse a adopté ce système, qui est maintenant en vigueur dans les relations qu'elle entretient avec les pays de l'UE et de l'AELE.

7.5.6.2 Reconnaissance de titres universitaires

L'accord sur la reconnaissance des diplômes ne traite pas de la reconnaissance mutuelle des titres universitaires en vue de formations complémentaires. Au sein de l'UE, cette reconnaissance est considérée comme un fait acquis. Afin de faciliter la reconnaissance des titres universitaires, la Suisse a passé des accords bilatéraux séparés avec l'Allemagne, l'Autriche, la France et l'Italie. A ce niveau, le processus de Bologne concernant l'harmonisation des filières d'études est d'une importance capitale.

7.5.6.3 *Déclaration de Bologne et Processus de Copenhague*

Dans l'agenda de Lisbonne, l'UE s'est fixé en 2000 l'objectif de devenir l'espace économique du savoir le plus compétitif et le plus dynamique au monde d'ici à 2010. Au plan des formations supérieures, cet objectif est mis en œuvre d'une part par la Déclaration de Bologne pour la création d'un espace universitaire européen et, d'autre part, par le Processus de Copenhague dans le domaine de la formation professionnelle. La Suisse participe activement à ces processus au niveau des experts, en étroite collaboration avec l'UE.

Les deux processus ont pour but de garantir la perméabilité, la transparence et la mobilité dans le domaine de la formation. Le Système européen de transfert et d'accumulation de crédits (ECTS) est un instrument au service de cet objectif dans le cadre du Processus de Bologne. Les pays participant à celui-ci mettent en place un système de cursus universitaires comparables par le biais du modèle en deux étapes bachelor/master et prennent des mesures pour supprimer les obstacles à la mobilité et pour encourager la collaboration au niveau européen en matière d'assurance qualité.

Le Processus de Copenhague a mis au point son propre modèle pour la formation professionnelle, le système ECVET (crédits européens pour l'enseignement et la formation professionnels), inspiré de l'ECTS. En outre, le cadre national de qualifications (NQF), élaboré par chaque Etat sur le modèle du cadre européen de qualification (EQF), revêt une importance particulière pour le commerce des services de formation. L'EQF permet et standardise la comparaison des systèmes entre eux et la reconnaissance des diplômes à l'échelle européenne.

7.5.7 Conclusions concernant le degré de libéralisation au niveau international dans le secteur de la formation

Force est de constater que de vastes pans du secteur de la formation (à l'exception des niches du secteur non public) demeurent dans l'ensemble fortement protégés des investissements et du commerce internationaux, en Suisse comme dans la majorité des pays de l'UE. Ce constat s'applique grosso modo à tous les degrés de formation.

En Europe, il n'y a que dans certaines niches que les prestataires de services étrangers sont traités sur un pied d'égalité. Ces niches se limitent en général à des secteurs dans lesquels les prestataires privés du pays sont également actifs ; il s'agit des marchés restreints des écoles privées et des filières d'enseignement supérieur hors des universités publiques.

Le marché du degré tertiaire A doit être considéré sous un angle particulier (en Suisse, il s'agit des universités et des hautes écoles spécialisées). Alors que l'échange de services de formation s'y développe très rapidement en Asie et en Amérique, la plupart des pays d'Europe, la Suisse y compris, semblent se tenir à l'écart de cette évolution, perdant ainsi des parts de marché. La décision politique récente de ne pas considérer la formation en Europe comme un bien commercialisable a eu pour conséquence que l'harmonisation des filières de formation ne se fait pas par le marché (p. ex. par le biais de la labellisation) mais par la voie politique. En Europe, la coopération ne se développe pas par la concentration des capitaux mais par la collaboration interinstitutions.

En revanche, seuls quelques pays se sont jusqu'ici préoccupés de la *concurrence* entre les institutions de formation dans une perspective de politique commerciale. Les statistiques concernant la mobilité internationale des étudiants et le niveau des exportations et importations de services de formation sont lacunaires et difficilement comparables. Les chiffres disponibles semblent cependant montrer que les pays réformistes comme la Grande-Bretagne et l'Australie ont tendance à faire partie des gagnants. Cette affirmation doit toutefois être considérée avec prudence, vu la difficulté d'établir des comparaisons et le fait que les pays anglophones sont favorisés dans la compétition internationale en matière de formation.

7.6 Conclusions concernant le degré de libéralisation comparé du secteur de la formation en Suisse et dans l'UE

7.6.1 Degrés primaire et secondaire

Aux degrés primaire et secondaire, la Suisse fait partie des pays dont la politique de subventionnement défavorise les institutions de formation privées, qui ne peuvent ainsi prétendre qu'à de faibles parts de marché. En outre, les possibilités de libre choix y sont aussi limitées dans le système public intégré de formation, à quelques exceptions communales et cantonales près. L'intensité de la concurrence aux degrés primaire et secondaire en Suisse peut donc être qualifiée de faible, comparé à d'autres pays. Il convient de constater que la Suisse ne constitue pas une exception par rapport aux pays de l'UE en général. On rencontre certes, en Europe, de plus en plus d'exemples de formes d'inscription libre dans le cadre des systèmes de formation publics intégrés ou d'égalité de traitement entre écoles publiques et privées via le subventionnement par tête, mais ce n'est pas encore la règle.

Les études empiriques sur le financement par tête aux degrés primaire et secondaire parviennent à des résultats contradictoires. Selon plusieurs d'entre elles, les réformes allant dans le sens d'un subventionnement par tête ont certes débouché sur des améliorations notables, bien que légères, dans la formation. On a également enregistré des gains d'efficacité dus à la concurrence renforcée entre les écoles publiques et privées (concernant la Suède, voir p. ex. Sandström / Bergström 2005 ; concernant les Etats-Unis, voir Hoxby 2003 pour un condensé). Selon d'autres experts, cependant, les améliorations apparentes pourraient être des effets de la sélection (Ladd 2003). En outre, le financement par tête pourrait se révéler défavorable aux couches défavorisées sur le plan socioéconomique, indépendamment de l'organisation concrète du système de formation (Ladd 2002).

De plus, la Suisse demeure, parmi les pays de l'OCDE, l'un de ceux où les dépenses de formation sont les plus élevées, à tous les degrés (cf. OCDE 2004a, p. 199 ss.), et ce quelle que soit la méthode de calcul (part du PIB ou dépenses par écolier/étudiant en parité de pouvoir d'achat), sans pour autant figurer à la première place pour ce qui est des performances. Il peut donc être justifié de s'interroger de manière critique sur l'efficacité des services de formation, en Suisse également.

On ne peut pas affirmer qu'une compétition accrue ou une véritable libéralisation serait une solution adéquate pour augmenter l'efficacité aux degrés primaire et secondaire. Les études réalisées laissent certes entrevoir de légères améliorations en matière d'efficacité et de qualité en cas de renforcement de la concurrence à ces degrés, mais cela va de pair avec un risque renforcé de ségrégation socioéconomique. Dans une analyse détaillée, l'économiste de la formation Stefan Wolter conclut également que « les résultats (de l'étude) ne permettent ni de rejeter catégoriquement toute introduction d'éléments de marché dans le financement de la formation, ni de saluer unanimement les effets des réformes déjà largement engagées » (Wolter 2001, p. 124). Dans le même esprit, il convient de se déterminer quant à un renforcement de l'ouverture vis-à-vis de l'étranger, car celle-ci constitue la première condition d'une libéralisation des domaines protégés au niveau national.

Si cette analyse a tendance à reléguer à l'arrière-plan les efforts de libéralisation aux degrés primaire et secondaire, il semble toutefois qu'un pas en direction d'une plus large liberté du choix de l'établissement scolaire au sein du système public intégré soit non seulement faisable mais également souhaitable. La responsabilité en incombe cependant aux cantons et aux communes.

7.6.2 Degré supérieur

Au *degré supérieur*, la Suisse est dans le camp des pays européens libéraux. Les prestataires privés y sont certes désavantagés, au niveau universitaire, par une offre publique très vaste, comme partout en Europe. Mais en Suisse, la concurrence est plus intense à l'intérieur du système public intégré, en raison de la mise en place partielle d'un système de financement par tête, combinée à une relative liberté du choix de l'école. Dans la plupart des pays de l'UE, en revanche, la compétition entre les universités pour attirer des étudiants est plus faible qu'en Suisse, à cause de restrictions d'accès plus importantes ou de mécanismes de financement moins axés sur la concurrence. La forte présence en Suisse d'institutions de formation privées au degré tertiaire B (« écoles techniques supérieures ») contribue à ce tableau général.

Le modèle consistant à augmenter les taxes universitaires tout en renforçant parallèlement le soutien financier à la demande de services de formation, pour des raisons de politique sociale, pourrait entraver la concurrence au niveau des hautes écoles. D'un point de vue économique, la question des taxes universitaires devrait être abordée davantage dans la perspective des effets positifs à long terme d'une concurrence accrue que dans l'espoir de réaliser des économies. Le Canada, la Nouvelle-Zélande, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas ont mis en place des réformes combinant l'augmentation des taxes avec des prêts remboursables après l'entrée dans la vie active.

L'introduction du bon de formation au degré tertiaire accroîtrait théoriquement la concurrence entre institutions de formation publiques et privées sans forcément réduire la part du financement de l'Etat ni encourager la ségrégation socioéconomique. Cependant, on dispose de très peu d'expériences à ce niveau. Le système danois du « taximètre » peut certes être comparé à un bon de formation, mais l'interdiction du classement et de la publicité des institutions de for-

mation restreint fortement la concurrence. On ne peut guère citer comme exemple qu'une expérience néerlandaise, par ailleurs limitée, d'application du bon de formation au niveau universitaire, qui s'est déroulée d'août 2001 à août 2004. Le modèle se bornait cependant à donner aux étudiants plus de choix. De plus, il n'a pas été possible d'en faire un instrument financier comme nous l'avons mentionné plus haut, par manque de base légale (Hinrichs / Vock 2003).

Selon Wolter, si l'idée du bon de formation n'a pas été mise en œuvre jusqu'ici au degré tertiaire, c'est parce que la Suisse possède déjà un système de financement par tête qui permettrait de gérer l'offre en avivant peut-être autant la concurrence que le feraient les bons de formation. En outre, le débat public porte moins sur l'orientation du financement vers la demande que sur la répartition de la charge financière entre les demandeurs de formation et l'Etat (Wolter 2002). Wolter montre toutefois que la pratique actuelle, soit différents types de contributions publiques (en partie occultes) allouées à différentes filières d'étude suivies dans différentes institutions, peut avoir un effet de distorsion plus important qu'un bon de formation unique, même dans un système de financement par tête.

Un autre modèle pourrait être le système australien HECS (Higher Education Contribution System), dont s'inspire également la réforme du financement des universités en Grande-Bretagne. Ce système prévoit des écolages élevés, mais ceux-ci ne doivent être acquittés qu'une fois les études terminées, lorsque la personne assujettie a atteint un certain niveau de revenu. Cela permet d'attribuer des moyens supplémentaires au système de formation tout en augmentant la part du demandeur au financement des études sans pour autant influencer négativement sur la demande ni désavantager les couches socioéconomiques défavorisées (cf. Beer/Chapman 2004).

Il convient d'insister sur le fait que, même pour le degré tertiaire, une éventuelle ouverture internationale (étendue) devrait impérativement s'appuyer une réforme intérieure préalable. Avec ses établissements de formation, dont certains sont réputés, la Suisse aurait un grand potentiel pour participer encore davantage aux échanges internationaux de services de formation. Par conséquent, tout effort de réforme allant vers une plus grande libéralisation du degré tertiaire, d'abord au niveau national puis international, mérite d'être salué.

7.6.3 Influence persistante des objectifs de politique sociale

En conclusion, il importe de souligner le fait qu'une ouverture du marché de la formation, au niveau national ou international, ne doit pas menacer les objectifs de politique sociale et sociale. Il faut examiner l'éventualité de prendre des mesures relatives au financement par les demandeurs et de réglementer l'accès aux établissements de formation selon des critères de nature non financière (cf. les règles relatives à l'accès à l'enseignement obligatoire en Suède) dans le but de dégager des pistes permettant une ouverture du marché sans ségrégation envers les couches socioéconomiques défavorisées. Rappelons à ce titre qu'une libéralisation de la formation ne doit pas être synonyme de désengagement de l'Etat. Il s'agit davantage d'utiliser plus efficacement les moyens disponibles dans l'intérêt de la Suisse, sachant que la demande de personnes hautement qualifiées est toujours plus grande. Une ouverture du mar-

ché représenterait également une chance de diversifier les filières de formation et de contribuer ainsi à la mission universelle de la politique en matière d'éducation.

Bibliographie

- Ahlin, Asa (2003): Does School Competition Matter? Effects of Large-Scale School Choice Reform on Student Performance. Working Paper 2003:2, Uppsala University, Department of Economics.
- Groupe de travail « Education et GATS » (2005): rapport final, consultable à l'adresse <http://www.seco.admin.ch>, rubrique Politique économique extérieure, Commerce des services, GATS, Les allocutions, communiqués de presse, interviews et articles
- Brunello, Giorgio und Daniele Checchi (2005): School Vouchers Italian Style. IZA Discussion Paper No. 1475. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA)
- Department for Education and Skills (2003): The Future of Higher Education.
- Galindo-Rueda, Fernando und Anna Vignoles (2003): Class Ridden or Meritocratic? An Economic Analysis of Recent Changes in Britain. London: London School of Economics and Political Science, Centre for the Economics of Education.
- Granell, Rafael (2002): "Education Vouchers in Spain: The Valencian Experience", Education Economics, Volume 10, Number 2, août 2002, p. 119-132.
- Hanushek, Eric und Kimko, Dennis D. (2000): "Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations". American Economic Review 90, p. 1184-1208.
- Hinrichs, Urte und Patrick Vock (2003): Nachfrageorientierung im tertiären Bildungssystem. Ein niederländisches Experiment und Untersuchungen zum schweizerischen Hochschulsystem. Bern: Center for Science and Technology Studies (CEST).
- Hoxby, Caroline M.: "School choice and school competition: Evidence from the United States", Swedish Economic Policy Review 10 (2003), p. 9 – 65.
- INCA (2005): Education Around the World. Online-Datenbank des International Review of Curriculum and Assessment Frameworks Project (INCA), <http://www.inca.org.uk>, Etat le 24 août 2005.
- Justesen, Morgens Kamp (2002): Learning from Europe: The Dutch and Danish School Systems. London: Adam Smith Research Trust.
- Krugman, Paul (1991): "History and Industry Location: The Case of the Manufacturing Belt", American Economic Review, 81(2), p. 80-83.
- Ladd, Helen F. (2003): "Comment on Caroline M. Hoxby: School choice and school competition: Evidence from the United States", Swedish Economic Policy Review 10 (2003), p. 67-76.
- Ladd, Helen F. (2002): "School Vouchers: A Critical View", Journal of Economic Perspectives, Number 4, Fall 2002, p. 3-24.

- Moretti, Enrico (1998): Social Returns to Education and Human Capital Externalities: Evidence from Cities, Working Paper 9, Center for Labour Economics, University of California, Berkeley.
- OCDE (2004a): Education at a Glance. OECD Indicators 2004. Paris: OCDE.
- OCDE (2004b): Internationalisation and Trade in Higher Education. Opportunities and Challenges. Paris: OCDE.
- Patrinos, Harry Anthony (2000): "Market Forces in Education", European Journal of Education, 35(1), p. 61-80.
- Romer, Paul (1990): „Endogenous Technological Change“, Journal of Political Economy, 99(5), p. 71-102.
- Sandström, Mikael und Fredrik Bergström (2005): "School Vouchers in Practice: Competition Will Not Hurt You!", Journal of Public Economics, 2005, Vol. 89, issue 2-3, S. 351-380.
- Skolverket (2003): School Choice and Its Effects in Sweden. Offprint of Report 230 – A Summary. Stockholm: The Swedish National Agency for Education.
- Straubhaar, Thomas und Manfred Wirz (1992): Reform des Bildungswesens. Kontroverse Aspekte aus ökonomischer Sicht. Sozioökonomische Forschungen Band 27. Bern: Haupt Verlag.
- Vossensteyn, Hans (2004): Portability of student financial support. An inventory in 23 European countries. Twente: Center for Higher Education Policy Studies.
- Wolter, Stefan (2002): Nachfrageorientierte Hochschulfinanzierung – eine internationale Perspektive. Diskussionspapier No. 4, Januar 2002, Universität de Berne, Volkswirtschaftliches Institut, Forschungsstelle für Bildungsökonomie.
- Wolter, Stefan (2001): Bildungsfinanzierung zwischen Markt und Staat. Coire/Zurich: Verlag Rüegger.

3^e partie :
Etudes quantitatives sur la libéra-
lisation des services en Suisse et
dans l'UE

1 Introduction

1.1 Choix des mandataires

Dans le cadre du rapport sur la libéralisation des services, le seco a sous-traité au total trois études quantitatives externes destinées à évaluer le potentiel économique d'une libéralisation des services. Le choix des mandataires a été notamment caractérisé par le fait que le commerce des services constitue un champ encore très jeune pour la recherche. Il paraissait donc judicieux, pour deux de ces trois études, de s'adresser à des mandataires ayant déjà traité abondamment le thème de la libéralisation des services en Europe dans le passé. Quant à la troisième étude, elle a été confiée à ecoplan, un institut qui s'est distingué notamment par l'étude quantitative des effets des stratégies d'intégration économique de la Suisse en Europe.

1.2 Les trois études en bref

L'étude effectuée par le *CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis* (cf. chapitre 2.1) évalue les effets économiques d'une libéralisation des services au moyen d'équations de gravité. En l'occurrence, les variables qui servent à expliciter le commerce bilatéral et les investissements directs dans le secteur des services sont certes la distance géographique et linguistique, la taille de l'économie nationale concernée et l'intensité réglementaire, mais aussi l'hétérogénéité des réglementations. Dans les scénarios, l'analyse porte non seulement sur l'effet libéralisateur d'une application bilatérale de la proposition de directive sur les services¹⁰⁴, mais également sur l'ampleur de l'harmonisation des réglementations que cette directive pourrait entraîner. Si l'étude conclue à la probabilité d'effets positifs pour la prospérité de la Suisse suite à une prévisible intensification de la concurrence, la méthode adoptée ne permet toutefois pas de les quantifier. L'approche ne permet pas non plus de déterminer le degré de libéralisation de chaque branche, puisque les indicateurs pris en compte reposent sur la réglementation de l'ensemble du secteur des services.

Ces lacunes sont comblées par l'étude quantitative de *Copenhagen Economics* (cf. chapitre 2.2.1). Suivant un processus par étape, l'étude évalue tout d'abord le degré de libéralisation spécifique à chaque branche en Suisse et dans les Etats de l'UE, pour établir ensuite les effets quantitatifs d'une libéralisation sur les marges et les coûts des entreprises de la branche concernée. Enfin, les résultats de cette seconde étape sont utilisés dans un modèle en équilibre général calculable pour évaluer les effets macroéconomiques des diverses stratégies de libéralisation. D'après cette étude, le moteur essentiel des effets économiques positifs d'une libéralisation pour la Suisse est la stratégie de libéralisation appliquée par la Suisse, et non celle de

¹⁰⁴ Cf. Proposition de Directive du Parlement Européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur – COM (2004) 2 du 13 janvier 2004, final/2.

l'UE. La libéralisation générerait une hausse de productivité dans les branches libéralisées et contribuerait ainsi à améliorer la compétitivité des entreprises exerçant leur activité en Suisse.

Enfin, la troisième étude, celle d'*ecoplan*, sert à approfondir la compréhension des mécanismes économiques d'une libéralisation dans les branches des services (cf. chapitre 2.2.2). Les résultats intermédiaires de Copenhagen Economics sont repris par *ecoplan*. Les mécanismes de la libéralisation sont également examinés au moyen d'un modèle en équilibre général calculable. L'une des principales conclusions de l'étude d'*ecoplan* est que ce sont en premier lieu les effets procompétitifs qui contribuent à une croissance de la prospérité suite à une libéralisation des services. Car si l'on soumet les branches libéralisées à une concurrence parfaite, ce qui dans le modèle rend impossibles les effets procompétitifs, le gain de prospérité pour la Suisse n'est que de 1,2 % suite à la mise en œuvre d'une stratégie de libéralisation optimale. En revanche, si l'on admet une concurrence imparfaite, dans laquelle les branches bénéficient d'économies d'échelle et d'une diversification de l'offre de services, le gain de prospérité pour la Suisse, dans le modèle, atteint 2,8 % suite à la mise en œuvre de la même stratégie.

1.3 Limite des possibilités d'analyse quantitative

Dans le passé, la recherche sur le commerce international se concentrait essentiellement sur les produits agricoles et les autres marchandises. Mais les services sont des biens « produits » et échangés selon d'autres conditions que les marchandises. En général, on ne peut pas les stocker et ils sont rarement transportables. De plus, comparés aux marchandises, certains services spécifiques sont relativement peu propices à la substitution. Quant aux obstacles non imputables à la réglementation, comme les différences linguistiques, ils sont plus importants dans les échanges de services que dans le commerce des marchandises.

Toutes ces spécificités supposent des hypothèses particulières dans les modèles économiques destinés à analyser le secteur des services. Toutefois, en dépit des progrès de la tertiarisation, la recherche économique dans le secteur des services et du commerce international des services n'en est, à maints égards, qu'à ses débuts.

Par ailleurs, la barre des exigences en matière de données qu'impliquent les études économiques d'ordre quantitatif est placée haut, alors que les données ayant trait au secteur des services sont rares. Vu le caractère immatériel des services, il est très difficile de relever certaines données essentielles, comme celles concernant la valeur ajoutée ou le volume du commerce international. Par conséquent, l'évaluation – pourtant essentielle dans le cadre de ce projet – de la productivité dans le secteur des services n'est possible que de manière approximative.

De plus, on pourrait arguer que la Suisse, dans le secteur des services également, est un cas particulier en Europe. Non-membre de l'UE, elle connaît dans certains domaines, des réglementations qui diffèrent de celles des Etats de l'UE. Mais lorsqu'on est en présence d'un seul cas particulier, il n'est statistiquement pas possible d'en quantifier correctement la particularité.

Vu les limites techniques évoquées, qu'elles tiennent aux modèles ou aux données, et compte tenu de la situation spéciale de la Suisse en Europe, les évaluations des modèles doivent être interprétées avec réserve. Les résultats obtenus ne constituent nullement des prévisions ; ils servent plutôt à indiquer des ordres de grandeur probables. Les études sous-traitées et les mécanismes économiques observés correspondent néanmoins à l'état actuel du savoir et aux acquis les plus récents de la recherche internationale.

2 Résumé des études quantitatives dans le rapport sur la libéralisation des services

2.1 Effets, sur le commerce et les investissements directs, d'une libéralisation des services en Suisse et dans l'UE et de leur harmonisation

Une étude effectuée par le CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis sur mandat du seco¹⁰⁵ a analysé le degré de libéralisation, mais aussi l'hétérogénéité des réglementations de la Suisse et de l'UE dans le secteur des services. L'étude se base sur une banque de données de l'OCDE qui documente le niveau de régulation des Etats membres de l'OCDE dans les domaines les plus divers. L'étude, qui ne porte pas sur des branches spécifiques, constate d'abord que, dans le secteur des services, il existe, entre la Suisse et les Etats de l'UE, d'importants écarts quant au degré de libéralisation et, en même temps, quant aux stratégies de régulation pratiquées par les différents Etats.

Ensuite, l'étude met en corrélation les données relatives aux échanges commerciaux et aux investissements bilatéraux dans le secteur des services avec les différences observées en matière de libéralisation et de réglementation. Les auteurs concluent que, d'une part, la libéralisation dans le secteur des services et, d'autre part, le rapprochement des réglementations par rapport aux partenaires commerciaux exercent une influence positive sur les flux commerciaux bilatéraux et les investissements directs.

Dans l'étape suivante, l'étude examine dans quelle mesure la mise en œuvre de la proposition de directive sur les services¹⁰⁶ pourrait contribuer non seulement à la libéralisation dans les Etats de l'UE et en Suisse, mais encore à un rapprochement des réglementations. La proposition formulée par la Commission européenne porte sur une série de mesures propres à diminuer les obstacles au commerce international des services en ce sens que la réglementation de nombreuses branches des services serait soumise au principe dit du pays d'origine. Selon ce

¹⁰⁵ Henk Kox et Arjan Lejour (2005) : Liberalisation of the European services market and its impact on Switzerland ; à consulter sur le site du seco, à l'adresse www.seco.admin.ch

¹⁰⁶ Cf. Proposition de Directive du Parlement Européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur – COM (2004) 2 du 13 janvier 2004, final/2.

principe, un prestataire de service sera soumis à la réglementation édictée par son pays d'origine et le pays de destination du service ne pourra pas lui imposer de réglementations supplémentaires. La directive prévoit en outre de créer des guichets uniques pour la réglementation et les autorisations concernant les prestataires de services.

D'après l'étude, la directive proposée pourrait lever une bonne part des obstacles au commerce international des services et aux investissements directs dans le secteur des services, tant au sein de l'UE qu'entre les Etats de l'UE et la Suisse. Il s'ensuivrait un net accroissement de l'interconnexion économique de la Suisse et de l'UE dans le secteur des services.

Vu les imprécisions statistiques et les incertitudes liées à une éventuelle mise en œuvre de la proposition de directive sur les services, les auteurs indiquent une fourchette dans laquelle l'évolution se situera probablement à long terme (cf. tableau 1). En cas d'application réciproque de la directive proposée, la croissance des exportations suisses de services non assujettis vers l'UE pourrait être de l'ordre de 40 à 84 %. Parallèlement, la part des investissements directs de la Suisse dans le secteur tertiaire de l'UE pourrait enregistrer une augmentation se situant entre 20 et 41 %. Dans le sens inverse, l'augmentation des importations de la Suisse en provenance de l'UE pourrait se situer entre 41 et 85 %, et celle des investissements directs des Etats de l'UE dans le secteur tertiaire suisse entre 29 et 55 %.

La libéralisation des services en Suisse et dans l'UE et leur harmonisation non seulement accroîtraient considérablement l'interconnexion commerciale de la Suisse et de l'UE en matière de services, mais encore dynamiseraient l'activité d'investissement direct.

Tableau 1 : effets, sur le commerce des services et les investissements directs dans le secteur des services, d'une libéralisation et de l'harmonisation des réglementations de la Suisse et de l'UE concernant les services, comme le prévoit la proposition de directive sur les services

	Effet minimal	Effet moyen	Effet maximal
<i>Investissements directs</i>			
Evolution des investissements suisses dans l'UE	+20 %	+29 %	+41 %
Evolution des investissements de l'UE en Suisse	+29 %	+41 %	+55 %
<i>Autres services commerciaux (services non assujettis)</i>			
Importations suisses provenant de l'UE	+40 %	+60 %	+84 %
Exportations de la Suisse vers l'UE	+41 %	+60 %	+85 %

Source : Kox / Lejour 2005

L'étude ne se prononce pas quant aux effets que l'on peut escompter d'une imbrication accrue sur la prospérité. Toutefois, vu l'intensification prévisible de la concurrence et l'accroissement des échanges transnationaux de services innovants, on peut s'attendre à cet égard à des effets positifs.

2.2 Effets macroéconomiques d'une libéralisation dans les branches des services en Suisse et dans les Etats de l'UE

2.2.1 Effets de la libéralisation d'une branche de services en Suisse et dans l'UE, selon un modèle en équilibre général calculable

Le seco a chargé Copenhagen Economics d'examiner les conséquences économiques d'une libéralisation des services en Suisse et dans l'UE¹⁰⁷.

La méthodologie de Copenhagen Economics comprend trois phases :

Une *première phase*, réalisée en collaboration avec le seco et les offices concernés, a servi à évaluer, au moyen de questionnaires détaillés, le degré de libéralisation dans les branches analysées en Suisse et dans les Etats de l'UE. Les résultats ont été agrégés en un indice des obstacles réglementaires reflétant le degré de libéralisation de chaque branche dans un pays. D'après l'étude, la Suisse marque un retard en matière de libéralisation dans les services d'infrastructure que sont les télécommunications, la poste, les transports ferroviaires et l'approvisionnement en électricité. Dans les branches des services non assujettis, du commerce et des transports aériens, le degré de libéralisation en Suisse est comparable à celui de l'UE, et la Suisse s'avère même avoir une longueur d'avance en ce qui concerne le transport de marchandises par le rail et les professions réglementées.

Une *deuxième phase* a consisté à évaluer l'influence du degré de libéralisation sur les marges et les frais des entreprises dans chaque branche. A partir des indices d'obstacles réglementaires, on a établi ce que l'on appelle des équivalents fiscaux : il s'agissait de savoir quel impôt hypothétique aurait sur les prix et les prestations le même effet que les obstacles réglementaires mis au jour.

Enfin, dans une *troisième phase*, on a utilisé les équivalents fiscaux pour simuler des scénarios de libéralisation dans un modèle en équilibre général calculable et évaluer les effets macroéconomiques de diverses stratégies de libéralisation.

Les scénarios choisis prévoient diverses options pour la Suisse et les Etats de l'UE :

Tableau 2 : options et scénarios

UE \ Suisse	Statu quo	Compatibilité avec l'UE	« Best practice »
Statu quo	Point de référence		Scénario 1
Poursuite de la libéralisation	Scénario 2	Scénario 4	Scénario 3

Source : Copenhagen Economics

¹⁰⁷ Copenhagen Economics (2005) : The Economic Effects of Services Liberalisation in Switzerland ; à consulter sur le site du seco, à l'adresse www.seco.admin.ch

Le tableau 3 donne une vue d'ensemble des résultats macroéconomiques à long terme des scénarios de libéralisation pour l'économie suisse dans le modèle de Copenhagen Economics. Les résultats présentés se limitent à une libéralisation dans cinq branches : services de distribution, services non assujettis, professions réglementées, télécommunications et approvisionnement en électricité. La raison de cette limitation est le caractère très incertain des estimations statistiques (2^e phase de la méthodologie) concernant les autres branches contenues dans l'étude : transports ferroviaires, services postaux, transports aériens et services bancaires.

Tableau 3 : effets macroéconomiques, pour la Suisse, d'une libéralisation dans les branches du commerce de distribution, des services non assujettis, des professions réglementées, des télécommunications et de l'approvisionnement en électricité

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
Effet sur la prospérité en %	+2,0	-0,3	+1,7	+0,8
Effet sur la prospérité en milliards CHF	+5,2	-0,8	+4,6	+2,1
Salaires réels en %	+1,7	+0,0	+1,7	+1,0
Emploi en %	+0,6	+0,1	+0,8	+0,5

Source : Copenhagen Economics

Dans le *scénario 1*, qui suppose une libéralisation en Suisse de niveau égal à celui de l'Etat leader et le statu quo dans les Etats de l'UE, la Suisse profiterait d'un gain de prospérité unique de l'ordre de 2,0 %, les salaires réels augmentant de 1,7 % et l'emploi de 0,6 %.

A l'inverse, dans le *scénario 2*, les Etats de l'UE vont de l'avant avec leurs stratégies de libéralisation tandis que la Suisse campe sur ses positions (statu quo). L'économie suisse enregistre alors une perte de prospérité unique de 0,3 %, tandis que les salaires réels et l'emploi stagneraient.

Le *scénario 3* prévoit que la Suisse adopte une stratégie de libéralisation similaire à celle de l'Etat leader alors que les Etats de l'UE poursuivent les libéralisations comme prévu. La Suisse profiterait alors d'un gain de prospérité unique de 1,7 %, légèrement inférieur à celui du scénario 1 étant donné que le gain de compétitivité relatif des entreprises suisses serait moindre dans ce cas de figure.

Le *scénario 4*, enfin, suppose que la Suisse mette en œuvre une libéralisation des services moins ambitieuse, mais au moins compatible avec l'UE, et que les Etats de l'UE poursuivent leurs stratégies de libéralisation selon les plans actuels. Dans ce scénario, la Suisse ne peut tabler que sur un gain de prospérité de 0,8 %, donc sensiblement inférieur à celui que produirait une libéralisation plus ambitieuse, et elle ne profite que dans une moindre mesure de la croissance des salaires réels et de l'emploi.

Dans une analyse par simulation, la libéralisation est étendue, dans le modèle, aux branches des transports ferroviaires, des services postaux, des transports aériens et des services bancaires. Dans cette simulation, une libéralisation de neuf branches, au total, entraînerait pour la Suisse une augmentation unique de la prospérité de 3,1 %, une croissance des salaires réels de 2,3 % et une progression de l'emploi de 0,8 %. Ce résultat doit toutefois être interprété avec précaution, vu les incertitudes liées à certaines données. Aucune simulation ne tient compte

des effets d'une éventuelle libéralisation dans d'autres branches des services comme la santé, la formation ou les assurances.

Dans la simulation, la libéralisation en Suisse augmente la productivité et abaisse les prix dans les branches concernées. Le gain de compétitivité des entreprises suisses se traduit, entre autres, par le gain de parts de marché par rapport aux concurrents étrangers.

Par contre, si la Suisse observe un statu quo tandis que les Etats de l'UE continuent sur la voie de la libéralisation, les entreprises suisses perdront de leur compétitivité relative par rapport à leurs concurrents de l'UE. Cela signifie non seulement une absence de résultats positifs sur le marché intérieur, mais aussi que les entreprises suisses cèdent des parts de marché à leurs concurrents européens.

Les résultats de la simulation montrent que pour la croissance, l'emploi et l'évolution des salaires en Suisse, la stratégie de l'UE a moins d'importance que les mesures de libéralisation appliquées *en Suisse*. D'après la simulation, une compatibilité avec le standard minimal de l'UE suffirait à apporter des avantages économiques à la Suisse. Ces avantages seraient encore plus importants si la Suisse appliquait des stratégies plus poussées mais néanmoins compatibles avec le standard de l'UE, analogues à celles appliquées par les pays ayant les meilleures pratiques dans un secteur donné.

Il convient de signaler, au sujet des résultats, que tant les données nourrissant la simulation que le modèle de simulation lui-même, ne peuvent être considérés comme entièrement fiables. En dépit du phénomène de tertiarisation observé depuis des décennies, la recherche économique sur le secteur tertiaire, en particulier pour ce qui est du commerce international, n'en est, à maints égards, qu'à ses débuts. La méthodologie et le modèle de simulation appliqués sont conformes à la meilleure pratique internationale. Compte tenu de la marge d'erreur, les résultats doivent être interprétés comme des ordres de grandeur atteignables. Il convient également de signaler que, selon le modèle, les libéralisations entraînent des coûts d'adaptation durant une phase transitoire.

2.2.2 Examen approfondi des mécanismes d'une libéralisation des services

Une troisième étude¹⁰⁸, réalisée par ecoplan à la demande du seco, a approfondi les résultats quantitatifs des deux premières étapes de l'étude de Copenhagen Economics dans un autre modèle en équilibre par le biais de simulations supplémentaires. Le tableau 4 montre les résultats intéressants auxquels a mené l'une des analyses.

Si l'on part de l'hypothèse que la concurrence est parfaite dans les branches libéralisées, la Suisse ne gagne que 1,2 % en termes de prospérité dans le scénario 1. Par contre, si l'on suppose que la concurrence est imparfaite, le gain s'élève à 2,8 %.

¹⁰⁸ Ecoplan (2005): Liberalizing Services in Switzerland and with the European Union. Disponible sur le site internet du seco, à l'adresse www.seco.admin.ch

La concurrence imparfaite signifie que une libéralisation durcit la concurrence dans la branche en question. De nouveaux prestataires vont entrer sur le marché et proposer de nouveaux services « novateurs ». Dans l'hypothèse d'une concurrence imparfaite, la libéralisation engendre donc une intensification de la concurrence, qui se traduit par une baisse des prix et une hausse de la demande des services concernés.

La comparaison des résultats met donc en avant l'importance des effets procompétitifs d'une libéralisation des services. L'ouverture unilatérale du marché, à elle seule, pourrait engendrer pour la Suisse de substantiels gains de prospérité. Dans la simulation, l'impact positif d'une concurrence accrue sur le marché intérieur compte pour plus de la moitié des gains de prospérité.

Tableau 4 : effets macroéconomiques, pour la Suisse, des scénarios de libéralisation dans les branches du commerce de distribution, des services non assujettis, des professions réglementées, des télécommunications et de l'approvisionnement en électricité

	Scénario 1	
	Hypothèse d'une concurrence parfaite	Hypothèse d'une concurrence imparfaite
Effet sur la prospérité en %	+1,2	+2,8
Salaires réels en %	+2,8	+3,8

Source : *ecoplan*

Dans une autre analyse approfondie, l'étude examine les effets quantitatifs d'une libéralisation différenciée selon les branches. D'après cette analyse, une libéralisation optimale dans les branches suisses des services de distribution, des professions réglementées et des services non assujettis aboutit, dans le modèle, à des gains de prospérité de l'ordre de 0,4 %, une libéralisation supplémentaire dans les télécommunications et l'approvisionnement en électricité à des gains de 2,8 % et une autre libéralisation additionnelle dans les branches des services postaux, des transports ferroviaires, des transports aériens et des services bancaires à des gains de 3,4 % au total.

Ces résultats, comme on l'a déjà dit, indiquent des ordres de grandeur pouvant être atteints ; il convient toutefois d'observer que plus les branches prises en compte augmentent en nombre, plus grande est l'incertitude dont les résultats sont entachés pour chacun des groupes de branches.

Tableau 5 : résultats macroéconomiques du scénario 1 appliqué à 3, 5 et 9 branches

	Scénario 1 Concurrence imparfaite Libéralisation dans 3 branches	Scénario 1 Concurrence imparfaite Libéralisation dans 5 branches	Scénario 1 Concurrence imparfaite Libéralisation dans 9 branches
Effet sur la prospérité en %	+0,4 %	+2,8 %	+3,4 %
Salaires réels en %	+0,9 %	+3,8 %	+4,7 %

3 branches : services de distribution + professions réglementées + services non assujettis

5 branches : 3 branches + télécommunications + approvisionnement en électricité

9 branches : 5 branches + services postaux + transports ferroviaires + transports aériens + services bancaires

Source : *ecoplan*

In der Reihe „Wirtschaftspolitik“ des Staatssekretariats für Wirtschaft sind bislang erschienen:

1	Gächter T.(2000): Vereinfachte Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge in Privathaushalten und KMU	18.--
2	Glowka L. (2001): Towards a Certification System for Bioprospecting Activities	21.--
3D	Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (2002) Der Wachstumsbericht	27.--
3F	Département fédéral de l'économie (2002) Le rapport sur la croissance	27.--
4	State Secretariat for Economic Affairs (Editor) (2002) Economic growth and sustainable development: trade-off or win-win-win situation?	23.--
5	Gerfin M. u.a. (2002) Steuergutschriften, Mindestlöhne und Armut unter den Erwerbstätigen in der Schweiz	31.--
6	Leistungsbereich „Wirtschaftspolitische Grundlagen“ des seco: Hintergrundstudien zum Wachstumsbericht des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements (Band 1)	36.--
7	Domaine de prestation “Analyses et politique économique“ du seco: Etudes complémentaires au rapport sur la croissance du Département fédéral de l'économie (volume 2)	30.--
8D	Interdepartementale Arbeitsgruppe « Wachstum » : Massnahmen für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik	23.--
8F	Groupe interdépartemental de travail „croissance“: Mesures pour une politique économique de croissance	23.--
9D	Interdepartementale Arbeitsgruppe „Wachstum“: Das Wachstumspaket des Bundesrates: Detaillierte Beschreibung und Stand der Umsetzung Ende 2004	20.--
9F	Groupe de travail interdépartemental „Croissance“: Le train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la croissance : description détaillée et mise en œuvre fin 2004	20.--
10D	Strategische Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik	18.--
10F	Orientation stratégique de la politique économique extérieure de la Suisse	18.--
11D	Bewilligungspflichten des Bundesrechts bei wirtschaftlichen Betätigungen : heutiger Stand und Entwicklung 1998 - 2004	28.--
11F	Les procédures d'autorisation du droit fédéral s'appliquant aux activités économiques: état actuel et évolution 1998 - 2004	28.--
12D	Staatssekretariat für Wirtschaft (2005) Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU	28.--
12F	Secrétariat d'Etat à l'économie (2005) Rapport comparatif sur la libéralisation des services en Suisse et dans l'UE	29.--