

# La réforme de la réglementation en Finlande

**INTRODUCTION DES MECANISMES DE MARCHÉ DANS LES SERVICES PUBLICS – ENTREPRISES PUBLIQUES**



## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960 à Paris et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Disponible également en anglais sous le titre

### **Marketisation of Government Services – State-owned Enterprises**

© OCDE 2003.

Les demandes d'autorisation de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue auprès du Copyright Clearance Center, Service Clients, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online: [www.copyright.com](http://www.copyright.com). Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation est devenue un important domaine d'action des pouvoirs publics dans les pays Membres de l'OCDE comme dans les pays non membres. Pour que les réformes de la réglementation soient bénéfiques, les régimes de réglementation doivent être transparents, cohérents et de grande ampleur, ce qui signifie qu'ils doivent aussi bien couvrir la mise en place du cadre institutionnel approprié que la libéralisation des industries de réseau, la promotion et la mise en œuvre de la politique et du droit de la concurrence, ainsi que l'ouverture des marchés extérieurs et intérieurs au commerce et à l'investissement.

Le présent rapport sur l'Introduction des Mécanismes de Marché dans les Services Publics – Entreprises Publiques analyse le cadre institutionnel et les instruments d'action auxquels ont recours les pouvoirs publics en Finlande. Il présente également les recommandations spécifiques adressées par l'OCDE aux pouvoirs publics du pays au cours du processus d'examen.

Ce rapport a été préparé pour *L'examen par l'OCDE de la réforme de la réglementation en Finlande* publié en 2003. Cet examen fait partie d'une série de rapports par pays réalisés dans le cadre du Programme de réforme de la réglementation de l'OCDE, à la suite du mandat donné par les ministres des pays de l'OCDE en 1997.

Depuis cette date, l'OCDE a évalué les politiques réglementaires de 18 pays Membres dans le cadre de son Programme de réforme de la réglementation. Ce Programme vise à aider les gouvernements à améliorer la qualité de la réglementation — c'est-à-dire à réformer les réglementations en vue de promouvoir la concurrence, l'innovation, la croissance économique et les grands objectifs sociaux. Il évalue les progrès accomplis par le pays au regard des principes approuvés par les pays Membres dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* publié en 1997.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire et sont centrés sur la capacité du gouvernement à mener à bien la réforme de la réglementation, sur la politique de la concurrence et sa mise en œuvre, sur l'ouverture des marchés, sur des secteurs spécifiques tels que l'électricité et les télécommunications, ainsi que sur le contexte macroéconomique intérieur.

Le présent rapport a été principalement préparé par David Parker, de la Division de la Concurrence de l'OCDE. Il a bénéficié des nombreux commentaires formulés par des collègues de différents services du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations approfondies avec un large éventail de responsables publics, de parlementaires, de représentants du monde des affaires et des syndicats, d'associations de consommateurs, et d'experts issus des milieux universitaires finlandais. Ce rapport a fait l'objet d'un examen collégial par les 30 pays Membres de l'OCDE. Il est publié sous l'autorité du Secrétaire général de l'OCDE.

## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION DES MÉCANISMES DE MARCHÉ DANS LES SERVICES PUBLICS – ENTREPRISES PUBLIQUES .....	5
1. ENTREPRISES PUBLIQUES .....	6
1.1. Présentation de l'étude et principaux problèmes .....	6
1.2. Participation de l'État aux activités économiques et activités commerciales des entreprises publiques .....	7
Étendue de la participation de l'État au capital des entreprises .....	7
1.3. Description de la réforme des entreprises publiques et de son incidence sur les performances Objectifs et mécanismes de la réforme .....	12
Combinaison des fonctions commerciales et réglementaires ou publiques .....	16
Problèmes de personnel .....	17
Émergence de la concurrence.....	18
Problèmes de neutralité concurrentielle et application du droit de la concurrence.....	18
1.4. Gouvernance des sociétés, participation de l'État et privatisation – Principes généraux .....	25
Gouvernance des sociétés et participation de l'État.....	25
Principes et pratique de la privatisation .....	29
1.5. Cadre réglementaire régissant la gouvernance des entreprises publiques en Finlande.....	33
1.6. Politique de participation de l'État et pratiques de gouvernance des sociétés .....	40
1.7. Résumé et options pour les pouvoirs publics.....	44
2. SECTEUR POSTAL .....	47
2.1. Introduction.....	47
2.2. Structure du secteur postal finlandais .....	49
2.3. Dispositions réglementaires .....	50
2.4. Évolutions intervenues depuis la libéralisation.....	53
Octroi de licences et entrée .....	53
Application du droit de la concurrence .....	55
Gouvernance et innovation .....	56
2.5. Réforme du secteur postal – Principaux problèmes.....	57
Expérience en matière de libéralisation dans d'autres pays.....	57
Obligations de service universel .....	58
Emprise sur le marché des opérateurs postaux en place .....	60
2.6. Conclusions et recommandations .....	61
NOTES .....	75

## INTRODUCTION DES MÉCANISMES DE MARCHÉ DANS LES SERVICES PUBLICS – ENTREPRISES PUBLIQUES

### Résumé

En Finlande, la fourniture de services publics par le gouvernement national a dans une large mesure évolué au cours de la dernière décennie vers une gestion selon une logique commerciale grâce à la création d'entreprises publiques. La plupart de ces entreprises ont depuis été transformées en sociétés et certaines ont été privatisées. Cette réforme a dans l'ensemble donné de très bons résultats : l'efficacité, l'efficacités et la qualité des services ont été renforcées, la concurrence s'est accrue, la rentabilité a augmenté et les prix réels ont baissé. Ces réformes n'allaient pourtant pas de soi compte tenu du mode de fonctionnement de l'État providence et des craintes relatives au maintien des prestations de services tout comme aux compressions de personnel et à la perte de la sécurité de l'emploi sur des marchés libéralisés. En l'occurrence, la mise en œuvre de ces réformes n'a suscité de problèmes importants que dans des cas isolés.

La réussite de telles réformes présuppose le respect d'un certain nombre de principes clés, dont la nécessité de séparer les fonctions réglementaires et commerciales, de respecter la neutralité concurrentielle entre les entreprises commerciales publiques et privées et de veiller à ce que les systèmes de gouvernance soient adaptés aux buts qui leur sont assignés. Ces conditions ont dans une large mesure été réunies dans le cadre des réformes engagées en Finlande, mais il va sans dire que la situation pourrait être encore améliorée. Les fonctions de réglementation et de participation au capital des entreprises sont dissociées mais exercées au sein des ministères sectoriels correspondants – des risques de tensions subsistent dans un tel système et une plus grande séparation de ces fonctions serait souhaitable. Il pourrait pour ce faire être opportun de suivre l'exemple de certains autres pays et de centraliser les responsabilités en matière de participation au capital des entreprises en les confiant à une instance gouvernementale unique. Certaines violations de la neutralité concurrentielle persistent et il conviendrait d'y remédier, notamment pour ce qui est de l'exonération de l'impôt sur le revenu. Sur un plan plus théorique, il s'agit de déterminer quel peut être l'intérêt d'un regroupement des fonctions commerciales et des missions publiques au sein d'une même entreprise publique. Un tel regroupement peut certes permettre de tirer parti de certaines synergies, mais le pilotage politique auquel sont nécessairement soumises les fonctions publiques nuit alors aux conditions d'exercice des activités commerciales. Une solution consisterait à renoncer au modèle de l'entreprise publique, maintenant qu'il a rempli sa fonction de stade de transition dans la voie de la réforme, et de s'orienter vers une situation où toutes les activités commerciales de l'État dans les secteurs libéralisés seraient assurées par une société.

Une des préoccupations majeures à l'heure d'engager la réforme consistait à atteindre un consensus quant au degré de contrôle politique qui doit être exercé sur les fonctions publiques encore assurées par ces entités gérées selon une logique commerciale et aux structures de gouvernance nécessaires pour y parvenir. Ces tensions subsistent et ont été à l'origine de retards dans la poursuite de la réforme de la législation.

Un des buts ultimes de la réforme est la privatisation – la Finlande n'a pas expressément adopté de politique de privatisation mais elle a défini une politique assez élaborée de participation de l'État au capital des entreprises. La privatisation a été menée avec prudence, par étapes et au cas par cas en tenant compte avec pragmatisme des circonstances du moment. Son ampleur est limitée par les mandats donnés par le Parlement, lesquels sont pour une bonne part influencés par la conviction des syndicats que le maintien d'une forte participation de l'État dans les entreprises commerciales constitue une forme d'assurance contre la perte d'emploi en cas de difficultés. Cette assurance n'est pas sans coût. C'est dans les secteurs purement commerciaux qui ne comportent pas d'importants éléments affectant les politiques publiques que la privatisation a été poussée le plus loin. Cette approche est dans l'absolu compatible avec une politique de privatisation reposant sur des principes bien établis, mais la position des pouvoirs publics concernant les activités qui doivent ou non demeurer sous le contrôle de l'État, et donc celles qui doivent ou non être privatisées, s'avère en définitive fragmentaire. Il serait souhaitable de poursuivre et d'étendre la privatisation, en appliquant une politique fondée sur des principes bien établis si cela peut y contribuer, car cela favoriserait en dernière analyse la viabilité budgétaire de l'État providence.

La présente étude examine en détail la libéralisation du secteur postal dans la mesure où il offre un exemple particulier de processus de mise sur le marché. La Finlande a libéralisé *de jure* son marché intérieur mais la perspective de voir des concurrents entrer dans ce secteur a suscité de vives controverses et a fait craindre que l'opérateur postal ne soit pas en mesure de s'acquitter de ses obligations de service universel. Une taxe spéciale a été instaurée pour entraver l'entrée, limitée aux zones densément peuplées. Rétrospectivement, cette taxe était excessive et elle a empêché toute concurrence sur le marché du courrier postal. Un certain nombre d'autres obstacles à l'entrée demeurent – sous la forme de dispositions réglementaires incomplètes. Il existe dans le secteur postal d'importants obstacles naturels à l'entrée et il est superflu d'y surajouter des obstacles réglementaires. L'expérience des autres pays qui ont procédé à une libéralisation et où une certaine concurrence a vu le jour a été très positive et la crainte que cela ait d'importantes conséquences négatives sur la viabilité des réseaux postaux n'est pas devenue réalité.

## 1. ENTREPRISES PUBLIQUES

### 1.1. *Présentation de l'étude et principaux problèmes*

L'intervention directe très étendue de l'État dans l'économie finlandaise s'effectue au travers de sa participation au capital d'entreprises commerciales autonomes, tout comme d'activités de production directe à l'échelon municipal. Cet état de choses s'explique en partie par le fait que la Finlande est un "État-providence nordique", où les pouvoirs publics assurent directement la plupart des services sociaux ou d'intérêt collectif, tels que la santé et l'éducation. Il résulte également de ce que, par le passé, l'État est intervenu dans une large mesure dans le développement industriel et commercial de l'économie. Une notable évolution vers une gestion selon une logique commerciale des services auparavant publics s'est produite au niveau national au cours de la dernière décennie et elle s'est accompagnée d'une certaine privatisation. Cette "mise sur le marché" en est toutefois encore à un stade relativement précoce au niveau municipal<sup>1</sup>.

Le contexte économique d'ensemble et le cadre général dans lesquels s'inscrivent ces évolutions sont examinés au chapitre 1 de ce rapport. Il en ressort pour l'essentiel que les politiques à l'origine de la mise sur le marché des activités économiques des pouvoirs publics ont été impulsées ou au contraire freinées par les facteurs fondamentaux suivants :

- L'État providence bénéficie d'un soutien politique fondamental à tous les niveaux et ce type d'organisation de l'État implique nécessairement une forte pression fiscale. La pression fiscale admissible ou supportable est toutefois limitée non seulement du fait des conséquences que peuvent avoir sur les incitations des taux d'imposition moyens et marginaux élevés mais aussi en raison de la concurrence fiscale internationale.
- L'efficacité n'est pas et ne doit pas être le seul objectif de l'État mais, compte tenu d'une plus forte résistance à l'impôt, les pouvoirs publics ont dû lui accorder une plus grande importance relative<sup>2</sup>.
- Il a été et il reste possible d'accroître sensiblement la productivité, y compris dans le secteur public, étant donné que les niveaux de productivité sont bien moindres que dans les pays de l'OCDE les plus performants.
- L'efficacité de l'État peut également être accrue par la privatisation des actifs susceptibles d'être utilisés de façon plus productive dans le secteur privé et pour lesquels il ne paraît pas essentiel aux pouvoirs publics que la fonction qu'ils remplissent demeure sous le contrôle direct de l'État. Le niveau global d'intervention de l'État dans l'activité économique au travers de sa participation au capital des entreprises est relativement élevé en Finlande<sup>3</sup>.

- Par conséquent, pour maintenir et perpétuer l'État providence, il a été et il demeure nécessaire de mettre en œuvre des politiques accroissant l'efficacité du secteur public de sorte que la production des services publics exige moins de ressources et soit compatible avec des taux d'imposition supportables.
- Ces réformes engendrent toutefois des tensions dans la mesure où les mécanismes destinés à accroître la productivité – tels que la sous-traitance, la mise sur le marché et la privatisation – risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'État providence. Compte tenu du choix politique favorable au modèle de l'État providence, le défi auquel sont confrontés les pouvoirs publics consiste donc à gérer avec soin le processus de réforme afin qu'il n'en résulte pas une désorganisation de l'offre de services, de sorte que l'efficacité soit accrue grâce à la participation du secteur privé et que les activités de production qui demeurent directement assurées par l'État obéissent davantage à une logique commerciale, les pouvoirs publics concentrant de plus en plus leurs efforts sur les fonctions de direction et d'achat de services et non plus tant sur celles de production. Comme cela a été précédemment indiqué, cette mutation est déjà en très bonne voie au niveau national et peut être considérée comme une des réussites majeures des pouvoirs publics. Au niveau municipal, les obstacles au changement engendrés par l'État providence et par la production de services publics sont plus manifestes.

Le présent chapitre est essentiellement consacré à un aspect particulier de ce processus de réforme qui a donné lieu à la création d'entreprises publiques en vue d'assurer la mise sur le marché de services auparavant directement produits par des organismes publics. Elle ne traite pas des entreprises qui dépendent des collectivités locales (municipalités). Cette évolution peut être considérée comme la première étape d'un processus plus large, puisque la plupart des entreprises publiques ont été ultérieurement transformées en sociétés et que certaines d'entre-elles ont par la suite été privatisées. Un certain nombre de questions fondamentales sont abordées dans cette étude : À quels types d'activités ce processus est-il adapté ? Jusqu'à quel point a-t-il été couronné de succès ? A-t-il abouti à la création de marchés concurrentiels ? Quels enseignements en ont tiré les pouvoirs publics ? Dans quelle mesure est-il possible d'aller plus loin dans la voie de la mise sur le marché/privatisation ? Ce chapitre s'articule de la façon suivante. Il offre tout d'abord une description du champ couvert par les activités commerciales du secteur public avant de procéder à un bref examen d'un certain nombre de questions soulevées par ces réformes. Puis il présente dans un deuxième temps un cadre théorique permettant l'analyse des questions relatives à la concurrence, à la réglementation, à la privatisation et à la gouvernance des sociétés. Ces questions sont alors examinées de façon plus approfondie en tenant compte du cadre réglementaire qui régit actuellement les entreprises publiques et la participation de l'État au capital des entreprises. Certaines des options envisageables par les pouvoirs publics sont ensuite exposées. La dernière partie de ce chapitre examine plus en détail la réglementation du secteur postal, lequel est passé par toutes les étapes de ce processus de réforme.

## ***1.2. Participation de l'État aux activités économiques et activités commerciales des entreprises publiques***

### *Étendue de la participation de l'État au capital des entreprises*

En Finlande, l'État s'est assuré une forte participation au capital des entreprises commerciales par deux grands moyens. Le premier a un long passé et correspond à la participation directe de l'État au développement industriel et commercial de l'économie. Les capitaux privés étaient en effet relativement rares et l'État est directement intervenu pour assurer l'accumulation de capital technique par le biais de sociétés d'État créées dans divers secteurs dont les pâtes et papiers, la métallurgie, l'industrie minière et la

chimie, le secteur financier, etc. Certaines de ces sociétés ont par la suite été en tout ou partie privatisées au cours de la dernière décennie.

Le second de ces moyens a été la création d'entreprises publiques et correspond à une évolution plus récente. De 1989 à 2001, 14 entreprises publiques ont été créées à partir des anciens organismes publics bénéficiant d'un financement budgétaire. Des entreprises publiques ont été créées dans des secteurs tels que les transports et les communications, les services de soutien de l'État, les sociétés de portefeuille, ainsi que la sylviculture. Une entreprise publique est une entité économique "hybride". Elle est en effet créée par une loi et n'est donc pas constituée en société. Elle possède néanmoins certaines structures de gouvernance similaires à celles d'une société, telles qu'un conseil d'administration et un organe de direction indépendants qui ne sont pas soumis à l'intervention au jour le jour des pouvoirs publics. Les pouvoirs publics établissent toutefois un cadre strictement défini qui leur permet de fixer les orientations stratégiques de l'entreprise. Sur les 14 entreprises publiques, 9 ont été par la suite constituées en société, et 4 de ces dernières ont été en tout ou partie privatisées. Dans certains cas, le statut d'entreprise publique paraît donc correspondre à un stade intermédiaire dans la voie de la mise sur le marché/privatisation, alors que dans d'autres les entités concernées ont conservé cette forme. La figure 1 indique quelles ont été ces entités, ainsi que le calendrier et l'issue de ce processus de création d'entreprises publiques. L'appendice 1 présente brièvement certaines des caractéristiques particulières des entreprises publiques ainsi que de certaines sociétés "stratégiques" dans lesquelles l'État détient une participation.

Le secteur des communications offre la meilleure illustration de ce processus de création d'entreprises publiques. Les services de postes et de télécommunications, auparavant assurés par un organisme public dépendant du ministère correspondant, ont en effet été transférés à une entreprise publique dénommée *Post and Telecommunications of Finland*. Puis, en 1993, ces services ont été dissociés et confiés à deux sociétés différentes : *Finland Post* et *Telecom Finland Ltd* (désormais dénommée *Sonera*). Ces sociétés ont été gérées conjointement dans le cadre du groupe *PT Finland* jusqu'en 1998, date à laquelle le groupe a été démantelé et *Sonera* partiellement privatisée. *Finland Post* demeure intégralement contrôlée par l'État. Les dispositions réglementaires applicables au secteur postal sont examinées plus en détail dans la seconde partie du présent chapitre.

L'Administration de l'aviation civile (AAC) et le Service des parcs et forêts sont les principales entreprises publiques à avoir conservé ce statut. Les entreprises publiques restées à ce stade emploient actuellement environ 8 000 personnes, soit environ 1/10<sup>ème</sup> des effectifs de toutes les entreprises publiques actuelles et anciennes. Les principales entreprises publiques qui subsistent exercent d'importantes fonctions administratives et réglementaires, l'AAC demeurant par exemple responsable de la sécurité aérienne et le Service des parcs et forêts de la protection des espaces naturels. Leur mise sur le marché/privatisation ultérieure a donc paru inopportune. Les autres entreprises publiques qui conservent ce statut sont de création relativement récente et leur transformation probable en sociétés, qui constitue l'étape ultime, demeure incomplète. Créée en 2001, l'Entreprise des routes (*Tieliikelaitos*), qui a été détachée du ministère des Transports et des Communications, est l'entreprise publique la plus récente. Elle assurera sous contrat la construction d'infrastructures routières pour le compte de l'Administration des routes et il est prévu d'ouvrir ce secteur à la concurrence au terme d'une période de transition de 4 ans.

Les autorités ne prévoient pas de faire appel au modèle de l'entreprise publique pour procéder à la mise sur le marché d'autres grandes activités de production au niveau national. C'est là un reflet de l'idée que la réforme est pour l'essentiel achevée dans ce domaine et que très peu d'activités potentiellement commerciales demeurent directement assurées par l'État. La création éventuelle d'une nouvelle entreprise publique dans le secteur maritime, où l'Administration maritime finlandaise est déjà un organisme doté d'un budget net (qui facture ses services), est actuellement envisagée, tout comme une plus grande mise sur le marché de certaines fonctions (services de brise-glace, pilotage, et liaisons par

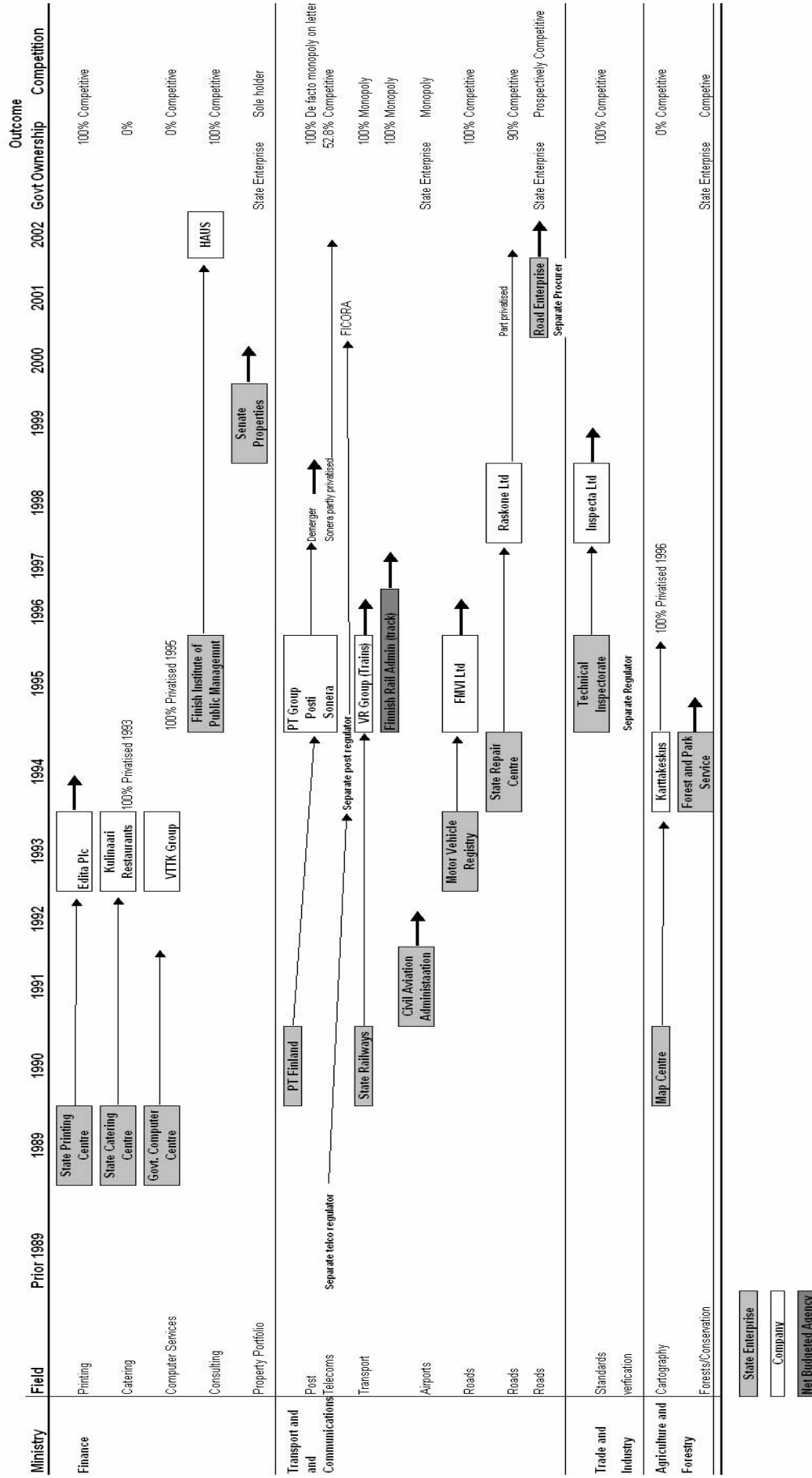


transbordeurs). La mise sur le marché des autres grandes activités de production – telles que l'éducation ou la santé – soulève des problèmes plus complexes du fait qu'elles ont une plus grande incidence sur les politiques publiques et qu'elles impliquent l'intervention des autorités municipales.

Dans un petit nombre d'autres cas, des organismes publics ont été directement transformés en sociétés sans passer par le stade intermédiaire d'entreprise publique. Tel a été le cas des achats publics (Trading House Hansel), du stockage de céréales (Avena), de la construction et de la gestion de biens immobiliers (Engel), ainsi que de *Mint of Finland* (la "Monnaie de Finlande"). De façon générale, ces sociétés ont été créées dans des domaines où le secteur privé opérait déjà.

Si l'on fait abstraction des entreprises publiques déjà mentionnées qui ont conservé ce statut, on peut constater une certaine convergence entre les deux moyens par lequel l'État a acquis d'importantes participations dans les sociétés commerciales. Comme on le verra plus loin, il en est de même de la gouvernance et de la participation au capital des entreprises.

Figure 1 Création et évolution des entreprises publiques



Le tableau 1 indique quelle est la participation de l'État dans les principales sociétés publiques, y compris celles qui revêtaient auparavant la forme d'entreprises publiques. À la fin de 2001, la valeur boursière des participations de l'État dans des sociétés cotées en bourse s'élevait à 12 milliards d'euros et la valeur totale de l'ensemble des participations de l'État, sociétés cotées incluses, était estimée à plus de 20 milliards d'euros. Cela représente une baisse de la valeur des participations dans des sociétés cotées de 4 milliards d'euros par rapport à l'année précédente qui est imputable à un net fléchissement de leur évaluation boursière. En 2001, le produit des privatisations a été modeste et bien inférieur aux capitaux injectés dans Sonera. Toutefois, le projet de privatisation approuvé par le Parlement a été élargi et il faut s'en féliciter. Depuis 1992, l'État a totalement privatisé 13 sociétés. Quant aux sociétés restantes, il contrôle la totalité du capital de 27 d'entre elles, détient une participation majoritaire dans 4 autres et une participation minoritaire (<1/3 du capital) dans 8 autres. Les sociétés contrôlées par l'État ou dans lesquelles il détient une participation emploient environ 200 000 personnes, soit approximativement 12% de l'ensemble des effectifs du secteur privé.

**Tableau 1 : Principales sociétés publiques<sup>1</sup>**

Société	Secteur	Nombre de salariés en 2001 (en milliers)	En décembre 2002 (% de participation)		Ministère
			Participation	Minimum <sup>2</sup>	
Alko	Boissons alcoolisées	2.2	100	100	Affaires sociales/Santé
Altia	Production et vente en gros de boissons alcoolisées	0.7	100	50.1	Commerce et Industrie
Edita**	Imprimerie et édition	1.6	100	0	Finances
Engel***	Gestion immobilière et nettoyage	5.7	43	0	Finances
Finnair*	Compagnie aérienne	10.8	58.4	50.1	Transports et Com.
FMVI**	Inspection technique des véhicules à moteur	1.0	100	0	Transports et Com.
Fortum*	Énergie	14.8	60.8	50.1	Commerce et Industrie
Inspecta**	Inspection technique	0.2	100	100	Commerce et Industrie
Kapiteeli	Immobilier	0.1	100	100	Finances
Kemijoki	Énergie	0.4	67.0	51.0	Commerce et Industrie
Kemira*	Industrie chimique	10.2	56.2	15.0	Commerce et Industrie
Metso	Machines	25.6	11.5	0	Commerce et Industrie
Mint***	Métallurgie	0.1	100	100	Finances
Outokumpu	Métallurgie	19.0	39.7	10.0	Commerce et Industrie
Partek	Véhicules et machines	13.1	30.2	0	Commerce et Industrie
Patria Industries	Défense	2.3	73.2	50.1	Commerce et Industrie
Posti**	Services postaux	23.3	100	100	Transports et Com.
Raskone**	Entretien/réparation de machines à usage industriel	0.3	86	82	Transports et Com.
Rautaruukki	Métallurgie	13.6	40.1	20.0	Commerce et Industrie
Sampo	Banque et assurance	10.2	40.3	0	Finances
Sponda*	Immobilier	0.1	47.7	0	
StoraEnso	Pâtes et papiers	44.3	10.8 <sup>3</sup>	0	Commerce et Industrie
Suomen Siilot***	Manutention et stockage des céréales	0.4	100	100	Agriculture et Sylv.
TeliaSonera <sup>4</sup> **	Télécommunications	10.5	19	0	Transports et Com.
Trading House Hansel***	Achats publics	0.1	100	100	Commerce et Industrie

Secteur	Nombre de salariés en 2001 (en milliers)	En décembre 2002 (% de participation)		Ministère	
		Participation	Minimum <sup>2</sup>		
<b>Société</b>					
Vapo	Bois et tourbe	1.2	66.7	50.1	Commerce et Industrie
Veikkaus	Loterie et pronostics sur le football	0.3	100	100	Éducation
VR Group**	Chemins de fer	14.9	100	100	Transports et Com.
Yleisradio	Radio-télévision	3.7	100	70 <sup>5</sup>	Transports et Com.

\* Sociétés cotées en bourse

\*\* Anciennes entreprises publiques

\*\*\* Société directement constituée à partir d'un organisme public

1. Ne figurent pas dans le tableau ci-dessus 25 sociétés de plus petite taille dont les activités relèvent des domaines suivants : finances et investissement, assurance, gestion de patrimoine et de portefeuille, économies d'énergie, télécommunications, habillement, déchets dangereux, transport et négoce d'énergie, tourisme, services personnels, informatique, sélection végétale et production de semences de pommes de terre.
2. Ce minimum correspond au plancher fixé par le Parlement en vue d'une éventuelle privatisation.
3. L'État détient 24,8 pour cent des voix.
4. En décembre 2002 Sonera a fusionné avec Telia, la société de téléphonie suédoise alors en place.
5. Exigence légale imposée par la loi sur Yleisradio (1380/1993).

Sources: Ministère des Finances, Ministère du Commerce et de l'Industrie, Ministère des Transports et des Communications et Secrétariat de l'OCDE.

### 1.3. Description de la réforme des entreprises publiques et de son incidence sur les performances

Les différents pays n'ont pas adopté un modèle unique pour exposer les services publics aux forces du marché – que l'on envisage la façon de procéder ou l'ampleur du processus – mais il existe un certain nombre de points communs du point de vue des objectifs et des résultats, tout comme des problèmes qui s'ensuivent pour les pouvoirs publics – voir encadré 1. Les problèmes auxquels ont été confrontés les pouvoirs publics en Finlande sont décrits ci-dessous.

#### Objectifs et mécanismes de la réforme

La mise sur le marché par le biais d'entreprises publiques implique la création par une loi d'une entité jouissant d'une autonomie de fonctionnement par rapport à l'État, dotée de son propre organe de direction (conformément aux mécanismes de gouvernance) et exerçant ses activités selon une logique d'entreprise, c'est-à-dire commerciale. Par conséquent, les entreprises publiques vendent leurs produits et leurs services à des clients, et notamment au secteur privé non contrôlé par l'État, sur des marchés qui sont dans la plupart des cas au moins potentiellement concurrentiels<sup>4</sup>. Les entreprises publiques doivent financer leurs dépenses de fonctionnement (intérêts inclus) sur leur chiffre d'affaires de sorte que leur budget de fonctionnement est indépendant de celui de l'État.<sup>5</sup> Les dépenses d'investissement peuvent être financées au moyen de bénéfices non distribués (après versement d'un dividende à l'État), de capitaux d'emprunt (généralement fournis par le secteur privé) et de capitaux propres (dont l'apport est par définition assuré par l'État). Une entreprise publique est la première responsable de ses obligations financières. Sa responsabilité n'est toutefois pas limitée comme c'est le cas pour une société. Ses créances et ses dettes ne sont pas juridiquement distinctes de celles de l'État, de sorte que celui-ci assume en dernier ressort les éventuelles obligations résiduelles de remboursement des dettes de l'entreprise.

De façon générale, on peut considérer que la réforme des entreprises publiques a deux objectifs interdépendants. Le premier consiste à améliorer les performances opérationnelles (productivité et qualité) des activités économiques de l'État grâce à leur mise sur le marché<sup>6</sup>. Le second est de mettre en place une

structure de gouvernance solide mais néanmoins plus souple pour les activités dont on considère qu'elles conservent un caractère "public" (malgré leur mise sur le marché) mais qu'elles nécessitent une moindre intervention directe des pouvoirs publics dans les décisions "au jour le jour"<sup>7</sup>. Ces entreprises peuvent donc atteindre leurs objectifs en bénéficiant d'une plus grande indépendance opérationnelle ou au jour le jour par rapport au gouvernement que ce n'est le cas des organismes publics. Les mécanismes de gouvernance sont examinés plus en détail à la section 1.5.

#### Encadré 1 Expérience internationale en matière de réforme des entreprises publiques

L'OCDE a entrepris en 1998 une étude sur la "Réforme des entreprises publiques"<sup>8</sup> qui décrit l'expérience acquise en la matière en Australie, aux Pays-Bas, en Norvège, en Espagne, en Suisse et au Royaume-Uni. Le texte ci-dessous met l'accent sur certains aspects que l'on retrouve dans l'expérience finlandaise.

**En Norvège**, le processus de mise sur le marché a véritablement débuté au cours des années 90, à la suite d'une étude de 1989 intitulée *A Better Organised State* ("Un État mieux organisé"). Il s'en est suivi une prise de position officielle des pouvoirs publics dans le cadre de Lignes directrices du ministère de l'Administration publique publiées en 1994, en vertu desquelles l'État devait procéder à la mise sur le marché en ayant recours à deux moyens, à savoir d'une part les sociétés anonymes et d'autre part les entreprises publiques. Il serait fait appel à une société lorsque les systèmes de gouvernance des sociétés paraîtraient suffisants pour assurer un degré de contrôle par les pouvoirs publics relativement faible, alors que le recours à une entreprise publique interviendrait dans les cas où il serait nécessaire d'assurer un contrôle important. La situation réelle n'est toutefois pas aussi "nette" en l'occurrence, puisque de grandes entreprises exercent leurs activités dans des secteurs d'infrastructures de nature monopolistique sous la forme hybride de sociétés d'État étroitement contrôlées. Le facteur qui a poussé à constituer des sociétés dans ces secteurs a été la volonté de leur conférer une plus grande souplesse d'adaptation à l'environnement commercial, bien que certaines restrictions légales limitent la souplesse avec laquelle les sociétés du secteur des chemins de fer et de celui des postes peuvent procéder à une restructuration ou à des compressions de personnel. La privatisation n'était pas envisagée. On a donc pu dire que la réforme constitue un processus pragmatique limité reposant sur une approche consensuelle et par étapes et non sur l'application de principes fondamentaux.

- Des pressions similaires en faveur d'une plus grande souplesse d'adaptation à l'environnement commercial sont à l'origine de la transformation des entreprises publiques en sociétés en Finlande. Les restrictions à la restructuration et aux compressions d'effectifs imposées en Finlande sont toutefois moins explicites. Le mouvement syndical considère que le contrôle des entreprises par l'État ou sa participation à leur capital constituent une "assurance" contre une restructuration excessive et il s'oppose par conséquent à une privatisation intégrale.

**Aux Pays-Bas**, les privatisations s'accompagnent d'un large processus de consultation qui doit obligatoirement aborder un certain nombre de questions concernant le bien-fondé de l'intervention initiale de l'État dans un secteur d'activité et chercher à déterminer si cette intervention demeure justifiée. Cette façon de procéder a certes contribué à la cohérence du programme, mais sa mise en œuvre effective a été entravée par la lenteur des procédures législatives et par les autres impératifs techniques. La protection des salariés est assurée par leur droit d'être mutés à un autre poste maintenu dans la fonction publique.

**En Espagne**, les sociétés d'État non stratégiques ont été privatisées à la fin des années 80. Puis a succédé une période d'exposition des entités publiques aux forces du marché visant à assurer leur efficacité, qui a duré jusqu'en 1996, date à laquelle un nouveau gouvernement a pris l'engagement politique de procéder à des privatisations, ce qui a conduit à une très nette réduction de la participation de l'État aux activités commerciales.

**En Australie**, la mise sur le marché et la privatisation ont été menées au cas par cas, mais elles ont été à certains égards entravées par une structure fédérale caractérisée par une répartition des compétences fiscales qui ne coïncide pas avec celle des responsabilités en matière de participation au capital des entreprises publiques. Une des originalités du programme de réforme tient à l'adoption en 1995 par l'ensemble des pouvoirs publics australiens de la Politique nationale en matière de concurrence. Celle-ci a eu pour effet de coordonner les efforts pour poursuivre les réformes en établissant un ensemble de principes applicables à celles liées à la concurrence (dont celle des entreprises publiques), un calendrier de mise en œuvre et un système de "paiements au titre de la concurrence" destinés à partager les dividendes de la réforme entre les différents niveaux de gouvernement. Ces "paiements au titre de la concurrence" étaient subordonnés à la mise en œuvre effective des réformes requises.

**Au Royaume-Uni**, toutes les entreprises publiques ont été constituées en société et la plupart ont été privatisées. La réforme a débuté plus tôt au Royaume-Uni que dans la plupart des autres pays. Un des premiers enseignements que l'on a pu en tirer est la nécessité d'accorder une importance considérable aux conditions de la concurrence lors de la privatisation afin de ne pas créer des structures industrielles exerçant une importante emprise sur le marché.

La création des entreprises publiques répond également à un autre objectif des pouvoirs publics, en l'occurrence la libéralisation des activités commerciales afin de permettre la participation du secteur privé et l'émergence de marchés concurrentiels dans ces branches d'activité. Cet objectif de concurrence apparaît plus clairement dans certains secteurs (tels que les télécommunications) que dans d'autres (comme celui des infrastructures aéroportuaires) mais il faut bien reconnaître qu'une importance croissante lui a dans l'ensemble été accordée au fil du temps. Les objectifs de mise sur le marché et de concurrence sont interdépendants et se renforcent mutuellement. À l'évidence, la concurrence privée renforce les pressions en faveur de la réalisation de gains d'efficacité au sein des entreprises/sociétés d'État et la mise sur le marché offre à leurs dirigeants une plus grande liberté de décision en vue de leur obtention. En outre, la réforme de l'activité économique de l'État pour assurer une large neutralité par rapport aux concurrents potentiels du secteur privé est essentielle pour promouvoir la participation du secteur privé et la concurrence – il est à l'évidence tout à fait improbable que des entreprises privées s'engagent dans un secteur d'activité si celles du secteur public continuent à bénéficier d'importants avantages concurrentiels par rapport à elles.

Le statut d'entreprise ou de société publique offre un avantage essentiel qui tient à une plus grande souplesse d'adaptation aux mutations de l'environnement commercial. Les activités financées par des dotations budgétaires se heurtent inévitablement aux facteurs de limitation de la souplesse inhérents aux procédures d'élaboration des budgets publics, et lorsqu'une contrainte budgétaire globale doit être respectée – ce qui est vrai dans presque tous les pays – les dépenses d'investissement sont entravées et ne sont pas nécessairement conformes aux besoins et à la rentabilité de certains secteurs ou de certains projets.

Le statut d'entreprise publique permet aux pouvoirs publics de diriger de façon plus transparente les activités de l'entreprise que dans le cas d'une société. En théorie, la direction d'une société contrôlée à 100% par l'État peut être assurée au travers de mécanismes de participation au capital et de gouvernance, à savoir les assemblées des actionnaires et les décisions du conseil d'administration. Ces derniers ne seraient toutefois pas aussi transparents, ni aussi efficaces, que ceux institués par le pouvoir législatif dans la loi sur les entreprises publiques.

La mise sur le marché établit de par sa nature même une séparation entre les fonctions de gouvernance ou d'achat et les activités de production et elle réduit l'influence exercée par le pouvoir politique sur ces dernières, de sorte que la production de services est davantage fonction de la demande des

consommateurs. De la même façon, le fait que l'État se concentre sur ses objectifs publics devrait clarifier ces derniers puisque, s'ils doivent être maintenus, ils ne peuvent rester implicites et leur réalisation ne peut continuer à être recherchée au travers de mécanismes de participation au capital ou de contrôle direct. En cas de privatisation, tous les objectifs publics doivent être poursuivis au travers de la réglementation ou de contrats. Cet éventail de mécanismes est résumé au tableau suivant.

Forme de l'organisation	Organisme public	Entreprise publique	Société d'État	Société privée
Mécanisme pour la réalisation des objectifs publics	Contrôle direct	Gouvernance par les dispositions législatives	Gouvernance par la réglementation générale	Gouvernance par la réglementation générale

On peut donc constater que le statut d'entreprise publique est un moyen terme entre celui d'organisme budgétaire et celui de société et qu'il est indiqué soit en raison de la nature de la fonction assurée par l'entité considérée soit en tant que stade intermédiaire dans la voie de la constitution en société.

Le passage par le statut d'entreprise publique s'est avéré utile lorsqu'une transformation directe en société aurait impliqué de trop grands changements du point de vue du personnel ou de l'éventail des fonctions assurées mais aussi dans les cas où il n'existait pas initialement de concurrence effective. Le statut d'entreprise publique permet en outre de continuer à remplir dans un premier temps des fonctions administratives ou réglementaires alors que ce ne serait pas possible en cas de transformation immédiate en société. Une société ne peut assurer les fonctions réglementaires propres à l'État et une société ayant pour objectif de maximiser ses bénéfices n'exercera généralement pas d'activités non rentables à moins que cela ne lui soit imposé par la loi ou que leur financement ne soit assuré d'une façon ou d'une autre. Il s'ensuit qu'en cas de poursuite du processus de mise sur le marché et de transformation de l'entreprise en société les fonctions publiques doivent être confiées à un nouvel organisme public. C'est cette approche qui a été appliquée lors de la séparation de *VR Group* et de l'Administration des chemins de fer, de *Finnish Motor Vehicle Inspection Ltd* et du Centre d'administration des véhicules, ainsi que de *Senate Properties* et du groupe Engel.

Une plus grande exposition aux forces du marché est en théorie possible dans les secteurs où le gouvernement "vend" des services et où leur fourniture par le secteur privé n'engendre pas de dysfonctionnement irrémédiable du marché. Cela concerne pour l'essentiel tout bien "excluable"<sup>9</sup>, c'est-à-dire les cas où la consommation d'un service peut être "exclue" et où il n'existe aucune autre forme de dysfonctionnement du marché auquel il ne puisse être remédié par quelque dispositif réglementaire. Comme cela a été précédemment indiqué, une plus grande mise sur le marché est actuellement à l'étude dans le secteur maritime. Un autre secteur où elle pourrait être envisagée en Finlande et qui a déjà fait l'objet d'un processus de mise sur le marché dans certains autres pays est celui des services de placement professionnel et du marché du travail. Les arbitrages des pouvoirs publics ne devront pas en l'occurrence se limiter à la question de la faisabilité. Une mise sur le marché de l'éducation serait ainsi en théorie possible et les programmes de chèques qui ont été proposés dans certaines régions des États-Unis constituent une tentative dans ce sens, mais ce type de réformes se heurte à l'évidence à d'importants obstacles politiques.

Salminen et Viinämäki (2001)<sup>10</sup> ont procédé à une vaste étude du processus et des conséquences de la mise sur le marché des services publics en Finlande, y compris au travers des entreprises publiques, et ils sont parvenus à la conclusion que l'efficacité, l'efficacités et la qualité globales des services ont été renforcées, que la concurrence s'est accrue, que la rentabilité a augmenté et que les prix ont baissé.

Lorsque des problèmes particuliers sont apparus, cela a été en raison d'un dysfonctionnement ou d'un problème isolés au niveau des conditions d'emploi ou du cadre réglementaire, par exemple lorsqu'une démarcation claire entre les activités publiques et commerciales n'a pas été établie. En général, le degré de concurrence s'est avéré moindre que prévu. Au fil du temps, la mise sur le marché est devenue bien moins controversée et elle est désormais acceptée par les syndicats représentatifs, pour autant qu'elle soit réalisée en tenant dûment compte de l'intérêt des travailleurs.

### *Combinaison des fonctions commerciales et réglementaires ou publiques*

Les réformes ont généralement présenté un point commun en Finlande comme dans les autres pays, à savoir la séparation des fonctions commerciales et réglementaires auparavant assurées conjointement par les organismes publics. Cette séparation est particulièrement importante dans les cas où il existe une concurrence effective, étant donné que dans le cas contraire une entreprise commerciale aurait la possibilité d'utiliser ses compétences réglementaires de façon discriminatoire au détriment de ses concurrents.

Cette séparation des fonctions connaît une exception particulière en Finlande dans le cas de l'Administration de l'aviation civile (AAC). L'AAC a pour mission d'être propriétaire du réseau aéroportuaire et d'en assurer la gestion, mais elle comprend également en son sein l'Autorité de la sécurité aérienne (*Flight Safety Authority* ou FSA) qui est l'organisme de régulation en matière de sécurité<sup>11</sup>. L'intégration de la FSA au sein de l'AAC est une des principales raisons pour lesquelles cette dernière n'est pas une société mais une entreprise publique soumise en outre à un pilotage politique. La FSA est un organe autonome au sein de l'AAC. La FSA est l'organisme de régulation chargé de veiller à la sécurité des activités de l'AAC, notamment en ce qui concerne la mise en place d'infrastructures et le contrôle du trafic aérien, tout comme de celles des compagnies aériennes. L'offre de services aéroportuaires ne fait pas l'objet d'une concurrence notable étant donné que l'AAC bénéficie d'un monopole de fait. Les réglementations ne risquent donc guère de fausser la concurrence entre les fournisseurs publics et privés. Cependant, dans la plupart des pays, l'organisme de régulation ne fait pas partie de l'entreprise chargée de l'exploitation des aéroports car il en résulte des risques de conflit entre les objectifs réglementaires et commerciaux de l'entreprise. Aussi longtemps que l'AAC demeurera une entreprise publique, il n'existera pas grand risque de conflit entre les activités commerciales et les décisions réglementaires, puisque le système de pilotage donne pour mission à l'AAC dans son ensemble d'assurer l'exploitation dans des conditions de sécurité et qu'un protocole public fixe les termes des relations entre les deux. L'AAC estime que l'intégration de la FSA en son sein permet d'exploiter certaines synergies au plan des coûts comme de la concurrence, et une certaine rotation des effectifs peut être constatée. De la même façon, le Service des parcs et forêts s'efforce de tirer parti de certaines synergies grâce à la rotation de ses effectifs entre les fonctions d'exploitation forestière et de protection des forêts et à l'internalisation des arbitrages entre les différentes affectations des sols. Il reste toutefois à déterminer à cet égard si le pilotage politique qui doit en outre être exercé sur l'AAC en raison de ses fonctions réglementaires lui rend plus difficile la réalisation de ses fonctions commerciales – cette question sera examinée plus bas, après que les systèmes de gouvernance auront été étudiés plus en détail.

Les coûts encourus pour mener à bien les fonctions réglementaires et les autres missions sociales sont couverts grâce à leur remboursement par le budget de l'État ou à la fixation d'objectifs bénéficiaires plus bas qui en tiennent compte. Une partie des coûts supportés par la FSA au sein de l'AAC sont financés par un transfert de fonds fournis par cette dernière. Les autres fonctions non commerciales assurées par l'AAC consistent à maintenir en place un réseau d'aéroports régionaux qui ne seraient pas par eux-mêmes rentables. L'exploitation de ces aéroports permet il est vrai de tirer parti de certains effets de réseau, mais sa justification profonde tient à un objectif de politique régionale qui figure parmi les objectifs fixés à l'AAC par le Parlement et le Gouvernement. Les coûts de réalisation de cet objectif de politique régionale



sont de fait constitués par les pertes enregistrées par les aéroports régionaux et ils sont financés par subvention croisée grâce aux bénéfices tirés de l'aéroport d'Helsinki et des activités commerciales qui lui sont liées. La rentabilité des capitaux investis dans le groupe de l'AAC a de ce fait été de 2,6 à 3,0% ces quatre dernières années. À l'inverse, dans le cas du Service des parcs et forêts, les fonctions de protection de la nature et d'offre de services récréatifs sont principalement financées par un transfert direct de fonds fournis par le budget de l'État. De manière générale, il est préférable, par souci de transparence, que ces activités soient financées directement.

### *Problèmes de personnel*

Les entreprises publiques font certes partie du secteur public, mais la quasi totalité de leur personnel est constituée de "salariés" qui relèvent des dispositions généralement applicables du Droit du travail, et non de "fonctionnaires"<sup>12</sup>. C'est là un élément essentiel puisque toute entité gérée selon une logique commerciale doit au moins disposer d'une certaine souplesse pour pouvoir accroître ou diminuer ses effectifs en fonction de la demande, au risque de ne pouvoir sinon s'adapter aux évolutions du marché et de compromettre sa viabilité financière. Ce risque n'en est à l'évidence que plus grand en cas de concurrence effective avec des entreprises privées disposant de personnel salarié. Par conséquent, pour ne pas souffrir d'un handicap concurrentiel face aux entreprises privées, il convient que le personnel des entreprises publiques soit également composé de salariés bénéficiant de conditions d'emploi à peu près similaires à celles offertes par les entreprises comparables du secteur privé.

Les salariés des entreprises publiques bénéficient de fait de conditions légèrement plus favorables que leurs homologues du secteur privé, sous la forme de congés payés et d'indemnités de maladie d'un montant plus élevé et équivalent à celui versé dans le secteur public, ainsi que de pensions de retraite supérieures de "quelques points de pourcentage" à celles des salariés du secteur privé. Ces meilleures conditions d'emploi représentent en partie un maintien des avantages liés à leur ancien statut lors de la mutation des fonctionnaires dans les entreprises publiques nouvellement créées.

Une petite partie du personnel des entreprises publiques assure des fonctions d'administration publique ou des missions réglementaires. Ces effectifs conservent le statut de fonctionnaire, ce qui paraît indiqué compte tenu des fonctions qu'ils assument. Les effectifs de certains autres services conservent leur statut de fonctionnaire du fait qu'ils *n'ont pas été* mutés à des postes salariés lors de la création de l'entreprise publique correspondante. Comme cela a été précédemment indiqué, cela a principalement été le cas au sein de l'AAC, où quelque 350 personnes conservent le statut de fonctionnaire bien qu'elles assurent des fonctions commerciales, sur un effectif total de 1800 personnes affectées à ce type d'activité. Quelque 70 fonctionnaires effectuent des tâches d'administration publique au sein de l'Autorité de la sécurité aérienne qui opère de façon indépendante au sein de l'AAC.

Si l'emploi de personnel salarié a pour effet de réduire les risques pour l'entreprise, il accroît assurément ceux encourus par les effectifs concernés. Ces risques sont en outre jugés encore plus grands en cas de privatisation. Les craintes suscitées par ces risques constituent en Finlande – comme dans bien d'autres pays – le principal obstacle qui ralentit le processus de mise sur le marché et de privatisation, et entrave son élargissement. La plupart des entreprises et des sociétés d'État ont procédé à des compressions de personnel, sans que cela ne suscite en général aucun conflit notable<sup>13</sup>. Les syndicats ont certes accepté la nécessité d'assurer l'efficacité, mais ils demeurent particulièrement préoccupés par les compressions de personnel que pourrait entraîner une poursuite de la mise sur le marché et de la privatisation. Ils préfèrent que les pouvoirs publics conservent une importante participation minoritaire dans les sociétés privatisées, même en l'absence de tout autre objectif social, étant donné que cette "assurance" devrait influencer sur les conditions d'une éventuelle cession de l'entreprise pour supporter les conséquences d'une "gestion déraisonnable"<sup>14</sup>. Il n'a jamais été effectivement fait appel à cette assurance mais elle est considérée

comme réelle par les syndicats et elle pourrait jouer si jamais l'État devait céder une de ses entreprises plutôt que la laisser faire faillite.

Cette assurance n'est bien sûr pas sans coût. Son coût effectif est difficile à chiffrer, mais le coût d'opportunité sera fonction de la valeur capitalisée de la perte d'efficacité imputable au maintien de la participation de l'État<sup>15</sup> ainsi que de son coût de possession. Il s'ensuit obligatoirement en dernière analyse une augmentation des taux d'imposition nécessaires pour assurer la viabilité budgétaire, de sorte que cette assurance peut être assimilée à un transfert de l'ensemble de la population au profit du personnel des entreprises dans lesquelles l'État conserve une participation.

### *Émergence de la concurrence*

Une forte concurrence est apparue dans certains secteurs, tel que celui des télécommunications, mais dans d'autres elle s'est avérée moins intense que l'on ne l'avait escompté ou initialement espéré. Une partie du présent chapitre est spécialement consacrée à la réforme du secteur postal, où la concurrence n'est pas parvenue à se développer sur le marché du courrier postal traditionnel du fait des obstacles réglementaires. Dans le cas des transports ferroviaires, VR-Group a bénéficié d'un droit exclusif d'accès aux voies jusqu'à 1999 et, plus récemment, une décision du gouvernement a limité les possibilités de concurrence dans ce secteur en se contentant de procéder à la libéralisation minimale imposée par les directives européennes (qui n'exigent l'accès que pour les consortiums ferroviaires internationaux fondés sur la coopération). L'interconnexion internationale est certes rendue plus difficile par les différences d'écart de voie par rapport aux pays de l'UE, mais la concurrence intérieure dans le secteur ferroviaire aurait pu être davantage encouragée.

Une réforme par étapes peut également être constatée dans le cas de l'Administration nationale des routes finlandaise, où il a été procédé à une séparation interne des fonctions administratives et de celles de production au sein de l'organisme public dès 1994 avant que les activités de production ne soient confiées à l'entreprise publique nouvellement créée en 2001. L'organisation interne en vertu de laquelle l'acheteur et le fournisseur étaient séparés mais placés sous la tutelle d'un même organisme public paraissait problématique du point de vue de la neutralité concurrentielle. C'est pourquoi il a été procédé à une plus grande séparation qui a d'une part donné naissance à l'Administration des routes finlandaise, responsable de la planification et des achats publics dans le secteur routier, et d'autre part à l'Entreprise des routes finlandaise qui assurera la construction et l'entretien des routes sous contrat. Les activités de cette dernière relèvent d'un marché potentiellement concurrentiel et qui devrait le devenir pleinement au terme de la période de transition de quatre ans pendant laquelle il est prévu de réserver à l'Entreprise des routes une part décroissante des marchés publics dans le secteur routier. Ces dispositions transitoires sont destinées à permettre de procéder plus en douceur à un ajustement des actuels sureffectifs de l'Entreprise. Les problèmes de neutralité concurrentielle examinés ci-dessous devraient être une source de tensions sur ce marché.

### *Problèmes de neutralité concurrentielle et application du droit de la concurrence*

La neutralité concurrentielle constitue un souci constant dans le processus de mise sur le marché des entreprises publiques. Certains éléments particuliers des systèmes de gouvernance des entreprises publiques, tels que l'exigence que les entreprises soient gérées selon une logique commerciale et dégagent des bénéfices, sont tout autant justifiés par des préoccupations de neutralité concurrentielle que par des objectifs d'efficacité. La création de l'Institut finlandais de la gestion publique (HAUS), qui fournit des services de formation et de conseil en matière de direction d'entreprise et de gestion du personnel, a ainsi été pour partie favorisée par le sentiment que l'HAUS disposait d'un soutien de l'État dont ne bénéficiaient pas ses concurrents du secteur privé. Cependant, comme on le verra plus loin, le modèle de l'entreprise

publique demeure la source d'importantes distorsions. C'est une des raisons pour lesquelles les entreprises publiques ont été ensuite transformées en sociétés. Le fait que la Société des chemins de fer finlandais ne soit pas soumise à une stricte contrainte budgétaire a engendré des soupçons de "vente au rabais" des services de transport et de distorsion de la concurrence sur le marché des transports par voie terrestre. L'Autorité finlandaise chargée de la concurrence a examiné cette affaire et engagé des campagnes de sensibilisation ainsi que des négociations en vue d'une réforme qui ont permis de résoudre le problème de la neutralité concurrentielle grâce à un changement structurel. Elle n'a donc pris aucune sanction légale pour abus de position dominante.

La création d'entreprises publiques donne lieu à un "transfert" d'actifs de l'État au profit de l'entreprise et la structure du passif qui en résulte (dette et "participation" résiduelle) permet d'établir le bilan de l'entreprise<sup>16</sup>. Cela a une importante incidence sur la structure fondamentale des coûts de l'entreprise, qui se répercute sur ses prix et détermine ce faisant, les conditions de départ d'une éventuelle émergence de la concurrence grâce à l'entrée d'entreprises privées. Si les actifs comptabilisés sont sensiblement sous-évalués, et si la situation de l'actif et du passif n'est pas globalement conforme à ce qui est la norme pour le secteur privé dans la branche d'activité concernée, l'entreprise publique peut bénéficier d'avantages concurrentiels "intrinsèques" par rapport à ses concurrents potentiels du secteur privé. Les autorités font valoir qu'elles se sont efforcées d'attribuer aux actifs une valeur conforme aux cours du marché de l'époque et de faire en sorte que le bilan des entreprises publiques corresponde à celui des entreprises privées de la même taille et du même secteur, c'est-à-dire de leurs concurrents comparables du secteur privé. Il est difficile d'évaluer objectivement après-coup dans quelle mesure cet objectif a été respecté, ne serait-ce que parce que les entreprises publiques n'avaient généralement pas à leur création de concurrents comparables du secteur privé<sup>17</sup>. En vertu de la nouvelle loi sur les entreprises publiques, un commissaire aux comptes devra certifier que ces transferts ont été comptabilisés à leur juste valeur (de l'époque). Cette disposition devrait contribuer à assurer la neutralité concurrentielle sur les marchés potentiels.

La fiscalité est un autre aspect important de la neutralité concurrentielle. Les taxes sur la valeur ajoutée et sur les ventes s'appliquent aux entreprises publiques comme aux sociétés<sup>18</sup>. Cependant, les entreprises publiques ne sont pas soumises à l'impôt sur les bénéfices pour la part de leurs revenus nets tirés de leurs opérations commerciales si ces dernières sont principalement (pour plus de la moitié) destinées à répondre aux besoins d'autres organismes publics. L'exonération s'applique alors à tous les bénéfices, y compris ceux tirés de ventes au secteur privé. Du fait de cette exonération, les bénéfices nets des entreprises publiques ont été imposés à un taux moyen de 11,0258% en 2000, alors que le taux de l'impôt sur les sociétés s'élevait à 29%.

L'exonération partielle de l'impôt sur le revenu crée de très importantes distorsions potentielles de la concurrence entre les entreprises publiques et leurs concurrents privés. Ces distorsions demeurent potentielles parce que l'effet sur les prix appliqués par les entreprises publiques, par rapport à ceux pratiqués par leurs concurrents du secteur privé, dépendront également des objectifs de performance fixés à l'entreprise.

- Lorsqu'une entreprise publique est créée et atteint un objectif de performance exprimé sous la forme d'un taux de rentabilité après impôt des actifs utilisés comparable à celui de ses concurrents du secteur privé, elle jouit d'un important avantage concurrentiel si ses activités sont principalement axées sur la vente à des organismes publics. À supposer que ses coûts soient comparables à ceux de ses concurrents du secteur privé, l'entreprise publique pourrait pratiquer des prix moins élevés et atteindre néanmoins les objectifs de performance après impôt puisqu'elle n'acquitterait pas d'impôt. Lorsque des objectifs de performance après impôt sont établis, les impôts versés constituent une charge d'exploitation pour le calcul de l'objectif de performance.

- Par contre, si cette même entreprise publique se voit fixer un objectif de performance avant impôt comparable à celui de ses concurrents du secteur privé, l'exonération d'impôt ne devrait pas se traduire par des prix moins élevés. Dans ce cas, l'impôt ne constitue pas une charge d'exploitation, du moins pour le calcul de l'objectif de performance, mais un simple mécanisme de versement de dividendes à l'État.

La neutralité concurrentielle exige que les entreprises publiques répercutent l'intégralité de leurs coûts en assurant une rentabilité suffisante des capitaux investis. Pour un examen des problèmes pratiques qu'implique la mesure et la fixation des objectifs de taux de rentabilité, notamment par rapport à certains points de référence, voir Productivity Commission (1998)<sup>19</sup>. En Finlande, les principes appliqués et les moyens effectifs de fixation des objectifs de performance ne sont pas très transparents. La loi exige qu'un objectif bénéficiaire soit fixé et qu'il soit réalisable. Cet objectif bénéficiaire prend donc la forme d'un volume de bénéfices à réaliser chaque année. On ne sait avec certitude dans quelle mesure les objectifs de taux de rendement ou d'autres considérations interviennent dans sa fixation.

Les entreprises publiques se procurent généralement des capitaux d'emprunt en s'adressant directement aux marchés financiers privés – bien qu'il soit prévu dans la législation que l'État puisse prêter des capitaux à une entreprise publique, c'est là l'exception et non la règle.

Les dettes des entreprises publiques sont en dernier ressort garanties par l'État puisque ces entreprises ne possèdent pas de personnalité juridique propre et que leur responsabilité n'est pas limitée. Si une entreprise publique n'est pas à même de s'acquitter de ses dettes, l'État en est directement responsable. Il s'ensuit que le risque lié aux emprunts d'une entreprise publique est fondamentalement le même que celui que comportent les emprunts de l'État (lesquels peuvent être considérés comme exempts de tout risque de défaillance, du moins en ce qui concerne la dette intérieure). Cela confère un avantage concurrentiel aux entreprises publiques par rapport à leurs concurrents du secteur privé, dont les marchés financiers privés considéreront qu'ils présentent un certain risque de défaillance. Le ministère des Finances estime que l'avantage dont bénéficient les entreprises publiques représente une réduction d'environ 0,5 point de pourcentage des taux d'intérêt débiteurs en vigueur. L'avantage est comparable lorsqu'une entreprise publique garantit un prêt accordé à une de ses filiales.

L'assurance obligatoire couvrant les accidents du travail fait l'objet d'une autoassurance dans le cadre d'un système public dans lequel l'entreprise publique rembourse au Trésor toutes les sommes versées par ce dernier sous forme de traitements, de prestations, d'indemnisations ou de pensions. Le Trésor n'exige le versement d'aucune commission par les entreprises publiques pour l'administration de ce système.

L'assurance facultative (qui couvre les actifs d'une entreprise, les perturbations des activités commerciales et le manque à gagner qui s'ensuit, ainsi que la responsabilité externe à l'égard des tiers) peut être souscrite sur les marchés de l'assurance ou dans le cadre d'un système d'indemnisation par l'État mis en place en vertu de l'ancienne loi sur les entreprises publiques. Toutes les entreprises publiques ont opté pour ce système d'indemnisation, qui fonctionnait de la façon suivante :

- Le versement régulier de primes d'assurance n'était pas exigé.
- Une "franchise" annuelle était déterminée par le ministère des Finances afin de mesurer la capacité d'une entreprise à survivre par elle-même aux pertes économiques entraînées par les aléas rencontrés chaque année. Des franchises étaient également établies pour chaque cas particulier.

- Les entreprises publiques supportaient les pertes en cas de sinistre d'un montant inférieur à la franchise et elles étaient indemnisées par l'État pour la part des dommages supérieure à la franchise. Le ministère des Finances fixait un plafond d'indemnisation ainsi que les délais de remboursement, etc.

En fait, tous les sinistres qui se sont effectivement produits ont été d'un montant inférieur aux seuils annuels fixés pour chaque cas particulier, de sorte que l'État n'a eu à indemniser aucune entreprise publique dans le cadre de ce système.

Ce système d'indemnisation introduisait clairement une distorsion par rapport aux concurrents (potentiels) du secteur privé sur ces marchés. Une entreprise privée pouvait en effet être son propre assureur et supporter toute perte éventuelle, auquel cas elle ne bénéficiait pas de la protection contre le risque dont jouissaient les entreprises publiques pour les sinistres d'un montant supérieur à la franchise dans le cadre du système d'indemnisation par l'État. Elle pouvait aussi décider de souscrire une assurance, ce qui supposait un coût proportionnel aux risques couverts et au montant des franchises (ainsi qu'au goût du risque du marché de l'assurance au moment considéré). Ce coût leur imposait un handicap concurrentiel par rapport aux entreprises publiques. Celles-ci bénéficiaient en effet d'un avantage équivalent à la valeur économique de l'assurance offerte par le système d'indemnisation par l'État.

La nouvelle loi sur les entreprises publiques (1185/2002) s'efforce de résoudre bon nombre de ces problèmes de neutralité concurrentielle, mais pas la totalité d'entre eux – voir section 5.1.5 pour un examen de cette question. Qui plus est, il ne peut être remédié aux effets exercés sur la neutralité concurrentielle par les décisions relatives aux objectifs de performance (par exemple si le taux de rentabilité exigé d'une entreprise est fixé trop bas par rapport à ses concurrents du secteur privé) qu'au fur et à mesure qu'ils se font sentir. Il est dès lors judicieux d'envisager des mécanismes plus larges pour assurer la neutralité concurrentielle, dont notamment l'éventuelle application du droit de la concurrence<sup>20</sup>. Pour les besoins de la présente étude, il convient de noter que le droit de la concurrence s'applique sans exception aux entreprises appartenant au secteur public ou gérées par lui lorsque celles-ci réalisent des activités commerciales. Sont considérées comme des activités commerciales aussi bien celles qui sont directement assurées au sein d'organismes publics que celles réalisées au travers d'entités autonomes telles qu'une entreprise ou une société d'État.

La plus grande partie du droit de la concurrence peut s'appliquer aux problèmes ayant des effets négatifs sur la neutralité concurrentielle s'ils engendrent une situation passible des dispositions applicables à l'abus de position dominante (ou équivalentes). Généralement, celles-ci fixent des seuils relativement élevés quant au degré d'emprise sur le marché nécessaire pour justifier une procédure judiciaire ou encore concernant la gravité du comportement en cause. Tel est le cas en Finlande et les autorités reconnaissent qu'une entité publique qui jouit d'un avantage concurrentiel intrinsèque peut considérablement porter atteinte à la concurrence même s'il ne peut être affirmé qu'elle se trouve en position dominante ou si elle n'était jamais à même de recouvrer les pertes entraînées par ces pratiques abusives (elle pourrait ne jamais avoir à le faire si elle n'est soumise qu'à de faibles contraintes budgétaires). En Finlande, un article spécial qui figurait déjà dans la loi initiale sur la concurrence initiale pourrait s'appliquer dans de telles situations :

ARTICLE 9 : Toute restriction de la concurrence non interdite en vertu des articles 4 à 7<sup>21</sup> est réputée avoir des effets préjudiciables si elle réduit ou risque de réduire l'efficacité de l'économie ou empêche ou entrave les activités commerciales d'un tiers d'une manière incompatible avec une concurrence saine et effective.

L'Autorité finlandaise chargée de la concurrence n'a jamais officiellement appliqué l'article 9 aux entités du secteur public dont on pourrait estimer qu'elles ne respectent pas les critères de neutralité concurrentielle souhaitables, mais elle a joué un rôle de sensibilisation particulièrement actif pour tenter de parer aux effets des problèmes de neutralité concurrentielle. L'article 9 a été en l'occurrence à la base de ces actions de sensibilisation. Il a été au cœur du projet *Le Gouvernement et les marchés* en 1998. Cela s'explique en partie par le fait que les entités commerciales publiques empiétaient sur des domaines d'activité qui relevaient auparavant du secteur privé lorsqu'à la suite d'une récession elles ont dû faire face à une pénurie de ressources. Dans le cadre de ce projet, l'Autorité finlandaise chargée de la concurrence a enquêté sur les activités de certains bureaux et services publics ainsi que de certaines entreprises publiques. Cette enquête a notamment porté sur Medivire, prestataire de services de médecine du travail, sur l'Institut finlandais de la gestion publique, qui fournit des services de formation et de conseil, sur Avena, la société finlandaise de négoce de céréales, sur Kauppatalo Hansel, la société d'achats publics et de gestion des fournitures, ainsi que sur l'Institut météorologique finlandais et l'Administration nationale des routes finlandaise.

En mars 1999, l'Autorité finlandaise chargée de la concurrence a formulé une proposition visant à séparer la construction des routes (qui est un secteur concurrentiel) de leur achat (qui ne l'est pas). Elle envisageait que cette séparation soit assurée au moyen de la constitution d'une société, mais elle s'est ensuite ralliée au projet du ministère des Transports et des Communications de créer une entreprise publique chargée de la construction de routes. Les problèmes de neutralité concurrentielle qui subsistent en l'occurrence (notamment l'exonération fiscale) ont déjà été mentionnés. La disposition transitoire valable pendant une période de quatre ans en vertu de laquelle l'Entreprise des routes bénéficiera d'une part de marché garantie pourrait également soulever des problèmes de neutralité concurrentielle. Compte tenu des circonstances, cette disposition transitoire paraît raisonnable pour permettre à l'Entreprise de s'adapter tout en offrant des possibilités d'entrée dans le secteur. Un certain soin devra cependant être apporté à sa mise en œuvre pour éviter une éventuelle subvention croisée entre les projets garantis et les projets potentiellement concurrentiels susceptible d'être utilisée pour faire obstacle à l'entrée.

Tous ces efforts ne portent que sur la mise en place des conditions de départ mais ne cherchent aucunement à résoudre les problèmes de neutralité concurrentielle engendrés par le mode de gestion des entités publiques, et notamment par la possibilité que les objectifs bénéficiaires soient fixés à un bas niveau. Certains autres pays ont mis en place des cadres juridiques plus développés et plus explicites spécialement destinés à faire face aux problèmes de neutralité concurrentielle en-deçà du seuil d'application potentielle du droit de la concurrence. Une brève description de certains de ces cadres juridiques est présentée à l'encadré 2. Il convient de remarquer que ces cadres juridiques répondent pour une bonne part davantage à un souci d'équité que d'efficacité et qu'ils traitent des cas où la fixation d'objectifs peu stricts confère un avantage à une entreprise publique du fait qu'elle n'est pas tenue d'assurer un taux de rentabilité raisonnable des capitaux investis. Il convient également de noter que ces cadres juridiques offrent aux entreprises privées la possibilité de chercher à résoudre les problèmes de neutralité dont elles sont victimes. Bien que l'Autorité finlandaise chargée de la concurrence ait largement participé aux campagnes de sensibilisation à ces problèmes, elle aurait pu en faire davantage si la législation finlandaise avait mis à sa disposition ou à celle d'un autre organisme des instruments plus spécifiques et les moyens de les mettre effectivement en œuvre. Si une telle mission avait été confiée à une autre entité que l'Autorité finlandaise chargée de la concurrence, il aurait fallu veiller à éviter d'éventuels conflits. Il n'est ainsi généralement pas indiqué de confier le soin de veiller au respect de la neutralité concurrentielle à un ministère exerçant des fonctions de participation au capital des entreprises.

## Encadré 2: Mécanismes destinés à assurer la neutralité concurrentielle : Aperçu des pratiques en vigueur dans la zone de l'OCDE

Les politiques de neutralité concurrentielle visent à supprimer les distorsions de l'allocation des ressources engendrées par la participation du secteur public aux activités commerciales, ainsi qu'à renforcer la concurrence. Elles s'appuient sur un principe essentiel : les prix pratiqués par les entreprises publiques doivent pleinement refléter le coût des ressources utilisées, sinon les décisions de production, de consommation et d'investissement seront faussées. Un certain nombre de pays ont mis en œuvre, en matière de neutralité concurrentielle, des cadres juridiques explicites destinés à faire face aux distorsions demeurant en-deçà des seuils d'application des dispositions générales du droit de la concurrence relatives à l'abus de position dominante. Cela reflète en partie l'idée des pouvoirs publics qu'il est tout simplement déloyal qu'un gouvernement se serve des pouvoirs coercitifs de l'État pour avantager de manière discriminatoire ses propres activités commerciales au détriment de celles de ses citoyens.

### Pays-Bas

Une série d'"*Instructions pour la réalisation d'activités commerciales par les organisations de l'administration centrale*" sont entrées en vigueur en 1998. Il a cependant été jugé qu'elles ne pouvaient faire face de façon satisfaisante à tous les problèmes de concurrence étant donné que les entreprises privées se plaignaient d'une concurrence déloyale de la part des activités commerciales des organisations publiques. Les avantages concurrentiels des entités publiques peuvent prendre la forme d'un risque plus faible, de subventions publiques ou d'avantages fiscaux ou d'un accès aux responsables de l'élaboration des politiques et d'une relation privilégiée avec eux. À la suite de l'expérience tirée de la mise en œuvre de ces *Instructions* et d'une nouvelle évolution des politiques, le Gouvernement a proposé en 2001 l'adoption d'un cadre juridique définissant les règles officiellement applicables aux activités commerciales des pouvoirs publics donnant lieu à l'offre de biens ou de services à des tiers dans une situation de concurrence effective avec des fournisseurs privés, de façon à créer des conditions de concurrence plus équitables. Le projet de loi sur les marchés et le gouvernement imposera donc s'il est adopté les obligations suivantes aux organisations publiques (de l'État, des provinces et des municipalités) et aux organisations bénéficiant de droits exclusifs et particuliers sur les marchés<sup>22</sup> :

- Règles d'**accès au marché** des organisations publiques : les activités commerciales des entités publiques doivent reposer sur une base légale spécifique et résulter d'une décision s'appuyant sur une évaluation préalable approfondie et transparente de leur opportunité. Ces règles s'appliquent également à la participation des pouvoirs publics dans les entreprises constituées en société réalisant des activités commerciales dont ils détiennent le contrôle<sup>23</sup>. Les avantages tirés de ces activités en termes de promotion de l'intérêt public (et non uniquement de génération de revenus) doivent l'emporter sur toutes leurs éventuelles conséquences négatives pour les fournisseurs privés. Les entreprises privées intéressées peuvent apporter leur contribution à cette évaluation avant que l'organisation publique ne décide de s'engager dans des activités commerciales, et elles ont la possibilité de former un recours administratif si elles contestent le bien-fondé de la décision. Cette dernière doit être réévaluée tous les 5 ans<sup>24</sup>. Une commission "gouvernement et marchés" constituera un organe consultatif spécialisé dont les avis, destinés aux organisations publiques procédant à cette analyse et prenant la décision, n'auront pas valeur contraignante. Cette commission peut également conseiller les entités privées, ses avis pouvant être pris en considération dans toute procédure de recours administratif, et elle peut être entendue par les tribunaux en qualité d'expert.
- Règles de **conduite** des organisations publiques et des organisations bénéficiant de droits exclusifs et particuliers sur les marchés visant à lutter contre la concurrence déloyale : les fonctions publiques doivent être distinguées de celles de production et les premières ne doivent pas être utilisées pour favoriser les secondes. Des règles de conduite particulières imposent notamment que le prix des biens ou services tienne compte de tous les coûts imputables aux activités commerciales (en vue d'éviter toute subvention croisée) et régissent la comptabilisation de ces coûts. Les organisations bénéficiant de droits exclusifs et particuliers sur les marchés ne peuvent utiliser à nulle autre fin les fonds publics mis à leur disposition pour accomplir leur fonction (également en vue d'éviter toute subvention croisée des activités dont ils n'ont pas l'exclusivité). Les informations confidentielles dont disposent les pouvoirs publics ne peuvent être utilisées dans le cadre de leurs activités commerciales et les informations non commerciales ne peuvent être utilisées à moins qu'elles ne soient généralement accessibles à toutes les entités commerciales. Des recours administratifs peuvent être formés en cas de violation de ces règles dans la mesure où elles ont trait aux fonctions administratives internes de l'entité publique, alors que l'Autorité néerlandaise chargée de la concurrence veille au respect des règles de conduite. Cette dernière peut juger qu'une organisation publique les a violées et elle peut également sanctionner les organisations bénéficiant de droits exclusifs et particuliers sur les marchés.

Toute décision prononcée à l'encontre d'une entité publique par une juridiction administrative donne à une entité privée victime de la concurrence des pouvoirs publics la possibilité d'engager une action en dommages et intérêts au civil.

Les activités commerciales préexistantes et les programmes de libéralisation font l'objet de dispositions transitoires qui prévoient la poursuite des activités contractuelles en cours. Les cadres juridiques particuliers actuellement en vigueur en matière de concurrence – par exemple dans le secteur des postes ou celui de l'énergie – demeureront en place et seront réexaminés après la libéralisation pour en assurer la compatibilité avec le projet de loi sur le gouvernement et les marchés.

### **Australie**

Une partie de la Réforme de la politique nationale en matière de concurrence mise en œuvre au milieu des années 90 impliquait la formulation de principes de neutralité concurrentielle et l'instauration de voies de recours particulières en vue d'assurer l'application effective de ces principes et de veiller à ce que les entités privées puissent rechercher une solution si elles ont subi un préjudice du fait de la concurrence déloyale d'une entité publique bénéficiant d'un avantage concurrentiel indu. Les principes de neutralité concurrentielle exigeaient que les activités commerciales publiques importantes ne bénéficient pas d'avantages concurrentiels nets par rapport à celles de leurs concurrents du secteur privé du seul fait qu'elles étaient effectuées par le secteur public. Les pouvoirs publics se sont donc engagés à ne pas utiliser leurs compétences législatives ou fiscales pour avantager leurs propres activités commerciales au détriment de celles du secteur privé. Cette politique répondait à un souci d'efficacité et d'équité. Par conséquent :

“Dans le secteur public, une attention accrue a été accordée aux fonctions fondamentales du gouvernement et à la façon dont les services publics peuvent être le mieux assurés dans un environnement caractérisé par des ressources limitées. Cet impératif a été à l'origine de réformes allant de la privatisation, de la déréglementation des monopoles publics, de l'instauration de procédures d'appels d'offres et de passation de marchés, jusqu'à diverses réformes en matière de gestion, dont notamment celle des règles régissant la délégation de compétences et l'obligation de rendre des comptes. La neutralité concurrentielle a pour conséquence que, si les pouvoirs publics décident de fournir des services au travers de mécanismes fondés sur le marché permettant une concurrence effective ou potentielle de la part d'un fournisseur du secteur privé, la concurrence doit être loyale. En ce sens, la neutralité concurrentielle doit permettre de mener à bonne fin les autres réformes destinées à améliorer le fonctionnement des entreprises publiques.”

Les exigences de neutralité concurrentielle concernent les activités essentiellement commerciales, c'est-à-dire les activités commerciales importantes des pouvoirs publics donnant lieu à la facturation des services fournis dans un environnement concurrentiel effectif ou potentiel où les dirigeants de l'entreprise bénéficient d'une certaine liberté de fixation des prix. Ces exigences ne s'appliquent pas aux activités non lucratives et non commerciales.

Les principes établis relèvent des domaines suivants :

- Constitution en société : Les structures juridiques et de gouvernance des entreprises ont été revus.
- Fiscalité : Toutes les exonérations fiscales ont été supprimées ou des régimes fiscaux équivalents ont été mis en place pour les entités ne possédant pas de personnalité juridique distincte de celle de l'État.
- Finances : Une redevance destinée à assurer la neutralité concurrentielle pourrait permettre de remédier aux avantages découlant des garanties implicites.
- Exigences en matière de taux de rentabilité : Les entreprises étaient tenues de recouvrer intégralement les coûts et de dégager des taux de rentabilité des capitaux investis de niveau suffisant.
- Neutralité réglementaire : Les dérogations spéciales aux dispositions réglementaires (par exemple en matière de sécurité ou de diffusion d'informations) ont été supprimées.



Les recours constituent une procédure administrative engagée par des organismes de recours spécialement créés dans chaque juridiction pour évaluer si les exigences de neutralité concurrentielle sont respectées. Si le bien-fondé du recours est établi, y compris au moyen d'une enquête publique, et que l'affaire n'a pas trouvé de solution, l'organisme de recours rédige un rapport public formulant des recommandations à l'intention du ministre des Finances qui doit trancher la question. Des enquêtes ont été menées au niveau national dans tout un éventail de secteurs dont les services aéroportuaires, les services météorologiques, les postes, la télévision, les services de sécurité, les chemins de fer et les services de placement.

#### **Autres pays**

Dans les autres pays, il peut être en partie fait face aux problèmes de neutralité concurrentielle dans la mesure où le droit de la concurrence s'applique aux entreprises publiques et où le problème de neutralité a pour cause une conduite abusive. L'applicabilité du droit de la concurrence dans ces circonstances se limite aux cas où les seuils correspondants (abus de position dominante, importante emprise sur le marché) sont atteints et où une conduite abusive peut de façon générale être prouvée. Les restrictions aux aides d'État imposées dans l'UE peuvent également jouer un rôle. Les conduites moins graves et les facteurs structurels de distorsion de la concurrence (exonérations fiscales et réglementaires, par exemple) font souvent l'objet d'efforts de sensibilisation de la part des autorités chargées de la concurrence.

### **1.4. Gouvernance des sociétés, participation de l'État et privatisation – Principes généraux**

#### *Gouvernance des sociétés et participation de l'État*

L'élaboration de modèles de gouvernance des sociétés du secteur privé visant fondamentalement à remédier au "problème mandant-mandataire" a un long passé, quelles que soient les différences d'approche selon les pays. Le problème mandant-mandataire résulte de la dissociation de la participation au capital et du contrôle d'une société. Lorsqu'une entreprise est gérée par des dirigeants professionnels (mandataires), ceux-ci peuvent avoir des objectifs différents de ceux des actionnaires ou des autres parties prenantes (mandants), de sorte que les dirigeants peuvent prendre au sujet de la société des décisions différentes de celles qu'auraient prises les actionnaires/parties prenantes<sup>25</sup>. Par exemple, bien que les actionnaires soient les légitimes propriétaires des bénéfices d'une entreprise, ses dirigeants peuvent prendre des décisions destinées à détourner ces bénéfices pour satisfaire leurs propres intérêts – prestige, avantages en nature et gratifications financières – au lieu de maximiser les bénéfices et les dividendes. Un autre aspect de ce problème tient à la possibilité dont jouissent les dirigeants d'accepter ou d'éviter certains risques en prenant des décisions non conformes aux préférences des actionnaires en la matière.

Un certain nombre de mécanismes fondés sur le marché et de cadres réglementaires limitent la marge de manœuvre des dirigeants. Le marché du contrôle des sociétés se fonde sur les résultats d'une société pour établir le cours de leurs actions de sorte que de mauvais résultats (ou la faillite) et donc un faible cours des actions par rapport aux entreprises comparables risquent d'aboutir à leur rachat et au renvoi de leurs dirigeants. Ces mécanismes ont par ailleurs pour effet d'inciter les actionnaires à mieux contrôler les dirigeants. La loi sur les valeurs mobilières institue un mécanisme de suivi et de circulation de l'information qui aide les marchés de capitaux à remplir ces fonctions. De même, le marché des compétences en matière de direction d'entreprises a pour effet de convertir la réputation, qui est fonction des performances, en gratifications financières versées aux dirigeants. Les effets des comportements non conformes aux intérêts des actionnaires et ayant de ce fait pour conséquence d'accroître les coûts d'agence sont ainsi dans une certaine mesure supportés par les mauvais dirigeants. Les mécanismes de vérification des comptes constituent un autre processus lié au marché qui limite la marge de manœuvre des dirigeants. La vérification des comptes vise à certifier que les comptes ont été établis conformément à certaines règles et cette garantie influe sur les coûts de financement et l'attitude des actionnaires face à la direction de la société. Les créanciers d'une société sont incités à suivre les performances et à mesurer et évaluer les risques d'une façon telle que les dirigeants doivent en tenir compte. Le droit des sociétés et le code pénal

contribuent également à discipliner les dirigeants en cas de fraude ou d'autres comportements répréhensibles. Mais tous ces mécanismes demeurent partiels et leur fonctionnement reste imparfait, de sorte qu'une importance considérable doit être accordée aux systèmes de gouvernance des sociétés destinés à permettre aux actionnaires d'exercer une influence sur les dirigeants.

Au sens le plus étroit, la "gouvernance des sociétés" a trait au contrôle des dirigeants par les actionnaires, de façon à établir les objectifs d'une société, les moyens de les atteindre, ainsi que les instruments de suivi de ses performances. Certaines conceptions plus larges de la gouvernance des sociétés prennent en considération l'intérêt d'autres parties prenantes – financiers, fournisseurs, salariés et (même) clients. L'importance accordée aux intérêts de ces différentes parties prenantes varie selon les pays. Les systèmes de gouvernance des sociétés visent donc à s'appuyer sur les mécanismes de marché en mettant en place un cadre institutionnel permettant la rédaction et le contrôle de l'exécution de contrats fournissant aux dirigeants mandataires des incitations conformes aux intérêts des actionnaires et des parties prenantes et sanctionnant les comportements qui ne donnent pas satisfaction. L'encadré 3 offre un bref résumé des principaux éléments des systèmes de gouvernance des sociétés du secteur privé.

Les systèmes de gouvernance des sociétés s'efforcent de résoudre le problème mandant-mandataire par un certain nombre de moyens interdépendants. Premièrement, ils déterminent les droits que peuvent exercer les actionnaires (et les parties prenantes) pour contrôler l'entreprise. Deuxièmement, ils fournissent aux actionnaires/parties prenantes les informations nécessaires pour prendre des décisions de contrôle. Troisièmement, ils mettent en place un organe intermédiaire (le conseil d'administration) représentant les intérêts des actionnaires/parties prenantes et exerçant une influence plus directe sur la direction de l'entreprise que ne pourrait individuellement le faire chaque actionnaire ou chacune des parties prenantes. Les actionnaires peuvent également s'efforcer de faire en sorte que les intérêts des dirigeants soient davantage conformes aux leurs. C'est là l'objectif des systèmes de rémunération en fonction des performances, dont certains reposent sur les mécanismes de marché précédemment indiqués, une part de la valeur de la société étant accordée aux dirigeants, par exemple au moyen de systèmes d'options.

Les systèmes de gouvernance des sociétés ne sont pas sans coût et ils peuvent également présenter certaines failles. Il n'est en effet pas possible de rédiger des contrats prévoyant toutes les éventualités et leurs conséquences pour les dirigeants qui pourraient y avoir d'une façon ou d'une autre contribué. Par ailleurs, l'information des actionnaires est inévitablement imparfaite. En outre, la dispersion du capital social risque d'accroître les coûts de transaction qui doivent être supportés pour imposer un contrôle des actionnaires sur la direction. Les comportements à courte vue des actionnaires et leurs lubies risquent d'aboutir à des évaluations boursières faisant peu de cas des paramètres fondamentaux et certaines sociétés ou certains dirigeants tenus en haute estime peuvent paraître après-coup responsables d'un fiasco lamentable. Un certain nombre de faillites de sociétés très en vue (le cas ne s'est pas produit en Finlande) ont mis en lumière que les systèmes de surveillance des marchés en place, et notamment ceux de vérification des comptes, tout comme les systèmes de gouvernance des sociétés n'ont pu répondre à la nécessité de mettre en œuvre une surveillance et des normes plus strictes sur des marchés complexes, libéralisés et en voie de mondialisation. Le problème global auquel sont confrontés les pouvoirs publics consiste donc à renforcer les modèles actuels de gouvernance des sociétés et la cohérence de la surveillance réglementaire et prudentielle.

Plusieurs facteurs rendent plus difficile la gouvernance dans le secteur public. Premièrement, dans le cas des entreprises entièrement contrôlées par l'État<sup>2627</sup> ou des entreprises publiques, les parts du capital de l'entreprise ne s'échangent sur aucun marché, de sorte que les mécanismes fondés sur le marché qui permettent le suivi des performances et qui fournissent aux dirigeants des incitations tenant en partie compte des résultats obtenus par eux ne fonctionnent pas. Deuxièmement, même s'il existe une valeur boursière dans le cas des entreprises partiellement privatisées, les pouvoirs publics ne disposent que de

possibilités limitées de cession de la participation qu'ils détiennent. Troisièmement, les créanciers d'une entreprise et peut-être aussi les actionnaires du secteur privé sont moins incités à suivre les performances s'ils ont le sentiment que celles-ci sont garanties par l'État. Quatrièmement, les dirigeants du secteur public courent moins de risques d'être congédiés du fait de mauvaises résultats et leur rémunération est moins souvent directement ou indirectement liée à leurs performances. Ils risquent donc d'avoir moins d'incitations financières à s'efforcer d'obtenir de bons résultats et de disposer d'une plus grande marge de manœuvre en la matière que leurs homologues du secteur privé. A priori, on peut s'attendre à ce que les performances des entreprises publiques soient moins bonnes que celles des entreprises privées comparables, comme paraissent le confirmer les données empiriques<sup>28</sup>. Ainsi, en l'absence de mécanismes de surveillance des marchés, les structures de gouvernance de type administratif constituent en fait le seul moyen de faire face au problème mandant-mandataire au sein des sociétés et entreprises publiques.

La gouvernance, au sens large, des sociétés du secteur public n'est cependant pas aisée à assurer même dans le cas des entreprises contrôlées à 100%. Cela résulte du fait qu'il est par ailleurs probable que leur propriétaire (l'État) se fixe bien d'autres objectifs que la seule maximisation des bénéfices. Il est en théorie possible de chercher à atteindre ces autres objectifs au travers de réglementations de pleine concurrence mais les pouvoirs publics peuvent préférer tirer parti de l'influence que leur confère leur statut de propriétaire pour les atteindre. Par exemple, dans certaines industries, les pouvoirs publics peuvent avoir des objectifs en matière de service universel, de normes de qualité, d'emploi ou de politique régionale. Ils peuvent également se servir de leur statut de propriétaire au lieu de recourir à la réglementation de la propriété privée pour lutter contre les problèmes posés par les monopoles. Ces objectifs peuvent également évoluer au fil du temps, ne pas avoir été clairement définis ou être partiellement contradictoires – comme c'est le cas de l'efficacité et du service universel. Il peut donc être difficile de déterminer dans quelle mesure les objectifs sont atteints. Il n'en est que plus difficile dans ces circonstances d'établir un contrat de performances avec les dirigeants et l'avantage dont bénéficient ces mêmes dirigeants sur le plan de l'information est encore plus important. Cela accroît d'autant la complexité du problème de la gouvernance.

Qui plus est, même lorsque le gouvernement d'un pays contrôle à 100% une entreprise, les systèmes de gouvernance et de suivi peuvent ne pas être aussi simples que pour le secteur privé. Cela tient à la diversité des participants au sein de la structure de gouvernement (électeurs, parlement, exécutif, fonctionnaires), laquelle vient se surajouter à la chaîne des mandants et des mandataires qui interviennent dans la structure de gouvernance. Les conséquences de cet état de choses dépendront de l'organisation constitutionnelle des divers pays ainsi que des normes politiques qui s'y appliquent, lesquelles influent sur les relations entre ces différents niveaux de gouvernement et sur le mode de fonctionnement de l'État. Il n'est par conséquent pas possible de dire qu'il existe une structure de gouvernance meilleure que les autres applicable dans tous les pays et toutes les situations.

### **Encadré 3 Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE**

Les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE ont été approuvés par les Ministres en 1999 et constituent une base commune jugée indispensable par les pays Membres en vue de définir des techniques de bon gouvernement d'entreprise. Bien qu'ils aient été principalement établis pour les sociétés faisant publiquement appel à l'épargne, ils peuvent également, dans la mesure où ils leur sont jugés applicables, être utiles pour des sociétés ne faisant pas publiquement appel à l'épargne et pour des entreprises publiques. Un approfondissement de ces principes dans le cas particulier des entreprises publiques est envisagé. Ces Principes établissent des lignes directrices regroupées dans cinq rubriques :

- **Droits des actionnaires :** Les règles régissant le gouvernement d'entreprise devraient protéger les droits des actionnaires de transférer des actions, d'obtenir des informations, de voter, d'élire les membres du conseil d'administration et de partager les bénéfices de la société.

- **Traitement équitable des actionnaires :** Les règles régissant le gouvernement d'entreprise devraient assurer un traitement équitable de tous les actionnaires, ainsi que la possibilité d'obtenir la réparation effective de toute violation de leurs droits.
- **Rôle des différentes parties prenantes dans le gouvernement d'entreprise :** Les règles régissant le gouvernement d'entreprise devraient reconnaître les droits des différentes parties prenantes à la vie d'une société tels que définis par le droit en vigueur et encourager une coopération active entre la société et les différentes parties prenantes pour créer de la richesse et des emplois et assurer la pérennité d'entreprises financièrement saines.
- **Transparence et diffusion de l'information :** Les règles régissant le gouvernement d'entreprise devraient garantir la diffusion en temps opportun d'informations exactes sur tous les éléments pertinents à l'entreprise, notamment la situation financière, les résultats, l'actionnariat et le système de gouvernement de cette entreprise.
- **Responsabilités du conseil d'administration :** Les règles régissant le gouvernement d'entreprise devraient assurer l'orientation stratégique de l'entreprise, un suivi véritable de la gestion par le conseil d'administration et la responsabilité du conseil d'administration vis-à-vis de la société et de ses actionnaires.

Bien que les systèmes de gouvernance mis en place entre les gouvernements et les entités publiques soient nécessairement variés et complexes, plusieurs principes généraux susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs des pouvoirs publics, quels qu'ils puissent être, peuvent être adoptés. Il s'agit pour l'essentiel d'une meilleure définition des objectifs, d'une meilleure mesure des performances et d'une meilleure adéquation entre les incitations fournies aux dirigeants et la réalisation efficace de ces objectifs. Par ailleurs, au fur et à mesure qu'ils ont autorisé l'émergence de la concurrence dans des secteurs auparavant contrôlés par l'État, les pouvoirs publics ont défini plus explicitement leurs objectifs réglementaires. Les systèmes de gouvernance des entreprises qui demeurent contrôlés par l'État ont de ce fait été davantage axés sur des critères de performances basés sur l'efficacité. Il est donc possible de proposer un certain nombre de "solutions" aux problèmes de gouvernance dans le secteur des activités commerciales de l'État :

- S'il est possible de définir clairement les objectifs des pouvoirs publics et qu'ils n'évoluent pas au fil du temps, des formes de gouvernance similaires à celles des sociétés pourront être adoptées et permettront probablement de tirer au moins quelques-uns des avantages offerts sur le plan de l'efficacité par une gestion selon une logique plus commerciale. Pour y parvenir, l'adhésion aux objectifs de l'État est tout à fait essentielle, tout comme une protection des décisions commerciales face aux interférences politiques au jour le jour.
- Si les pouvoirs publics se trouvent en concurrence avec des entreprises privées, l'efficacité et l'équité exigent que soit assurée la neutralité concurrentielle entre eux, d'où la nécessité d'une séparation au sein du gouvernement des fonctions de participation au capital et de gouvernance des entreprises.
- Il convient de définir les objectifs réglementaires au moyen de réglementations transparentes et explicites et de mettre le cas échéant en place un organisme de régulation indépendant pour en assurer le respect. Pour les industries qui constituent un monopole naturel, d'autres structures de gouvernance, prenant la forme d'organismes de régulation indépendants, sont probablement préférables au contrôle du capital par l'État<sup>29</sup>.
- Une meilleure émulation des incitations offertes dans le secteur privé peut être assurée grâce à la constitution en société de droit privé et à la mise en place de relations transparentes entre l'État, le conseil d'administration et la société. Il est pour ce faire nécessaire d'instaurer des règles claires de désignation d'administrateurs indépendants, de fixer des objectifs précis à la société, d'assigner une fonction de gouvernance bien définie au conseil d'administration et d'assurer une

diffusion régulière des informations pertinentes. Lorsque le capital de la société demeure contrôlé par l'État certains mécanismes de surveillance par le secteur privé peuvent opérer en cas d'endettement auprès de ce dernier. Néanmoins, pour que ces incitations soient appropriées, l'État ne doit pas apparaître comme le garant de ces sociétés.

- Des contrats de performance entre les entreprises publiques et l'État peuvent être particulièrement utiles en l'absence d'une concurrence suffisante pour guider l'évolution des services fournis par l'entreprise. Avec le temps, ces contrats ont eu tendance à accorder moins d'importance aux objectifs de production et à permettre une gestion commerciale plus souple et des relations financières plus claires.
- La privatisation des sociétés commerciales est comme nous le verrons plus loin souhaitable lorsqu'il n'existe aucune raison majeure de maintenir une fonction commerciale sous le contrôle de l'État<sup>30</sup>. Elle est particulièrement indiquée dans le cas des sociétés qui exercent leurs activités dans un environnement concurrentiel.

### *Principes et pratique de la privatisation*

La privatisation a souvent été sous-tendue par l'idée que les entreprises privées sont plus efficaces que celles dont le capital demeure contrôlé par l'État<sup>31</sup> et que les pouvoirs publics peuvent bénéficier d'une partie de cet écart d'efficacité sous la forme de la valeur capitalisée du produit des privatisations. L'efficacité ne constitue toutefois pas le seul souci des pouvoirs publics. L'examen de ce que doivent être les limites théoriques de l'État, et donc de ce que les pouvoirs publics doivent vendre ou ne pas vendre, ne peut s'en tenir aux seuls problèmes d'efficacité<sup>32</sup>. C'est là un domaine complexe qui est dans la pratique fortement influencé par les procédures politiques et les groupes d'intérêts, les besoins budgétaires des pouvoirs publics, l'évaluation boursière du moment, etc. Cependant, d'un point de vue théorique, les limites qu'il est souhaitable d'assigner à l'État peuvent être circonscrites au moyen des principaux déterminants résumés au tableau 5.2 et examinés ci-dessous<sup>33</sup> :

**Tableau 2 : Principaux déterminants des mérites respectifs de la production et du contrôle du capital par le secteur privé et par le secteur public**

	Privé	Public
Contractable	Possible	Difficile
Innovation/souplesse	Importante	Négligeable
Coûts d'agence	Faibles	Elevés
Possibilités de recherche de rente	Faibles	Elevées
Cadre réglementaire	Développé	Peu développé
Concurrence	Forte	Faible
Réputation	Forte	Faible
Gouvernance des sociétés	Développée	Peu développée
Marchés des capitaux	Développés	Peu développés

- **Contractabilité** : Lorsqu'un élément d'une transaction ne peut être défini à l'avance ou vérifié ex post, il est difficile de rédiger un contrat fiable, de sorte qu'il est alors dit "non contractable". Le secteur privé n'est pas très enclin à fournir des produits non contractables du fait qu'ils impliquent des risques difficiles à évaluer. Les pouvoirs publics ont ainsi tendance à satisfaire en interne en ayant recours à des fonctionnaires une bonne partie de leurs besoins en matière de conseil sur les politiques à mener et de mise en œuvre de ces dernières. Cela est dû au fait que les pouvoirs publics ne peuvent prévoir à l'avance quels seront leurs besoins à un moment donné, de

sorte qu'ils préfèrent passer des contrats en vue de se procurer des intrants plutôt que des produits indéfinissables. Le travail effectué par les consultants externes des pouvoirs publics tend à être limité dans le temps et à porter sur des tâches identifiables. Les problèmes posés par les produits non contractables peuvent également engendrer des retards.

- **Innovation/souplesse** : Si des décisions rapides et l'innovation sont importantes pour préserver la viabilité économique d'une activité de production (par exemple lorsque le marché est hasardeux ou évolue rapidement), il est préférable de faire appel au secteur privé.
- **Coûts d'agence** : Lorsque les actions répondant aux intérêts particuliers des agents risquent de ne pas aller dans le sens des intérêts de l'entité assurant le pilotage et d'avoir d'importantes conséquences, il peut être préférable qu'une fonction soit maintenue sous le contrôle direct du secteur public. Les gouvernements ont ainsi tendance à assurer directement la conduite de la guerre (ou à être les propriétaires des centrales nucléaires).
- **Possibilités de recherche de rente** : Le financement de l'État entraîne moins de distorsions et est donc moins coûteux pour l'économie s'il est assuré au moyen de recettes tirées de rentes pures. C'est une des raisons qui justifiaient les monopoles d'État traditionnels (tels que celui du sel) avant la mise en place de systèmes fiscaux plus complexes pouvant effectivement taxer des activités privées de ce type. Le progrès technique a également éliminé bon nombre de ces rentes.
- **Cadre réglementaire** : La production par le secteur privé est plus efficace si le cadre réglementaire destiné à maîtriser les risques et à promouvoir les éléments réputés conformes à l'intérêt collectif est bien développé. Les échecs de la libéralisation sont souvent dus à des cadres réglementaires inadaptés.
- **Concurrence** : Les marchés concurrentiels sont plus performants que les monopoles privés, exception faite des monopoles naturels. L'équilibre entre les monopoles publics et privés dépend d'une multiplicité de facteurs et n'est pas clairement déterminé a priori.
- **Réputation** : Les effets de la réputation peuvent grandement contribuer à discipliner les comportements de sorte qu'ils se conforment à des règles bénéfiques pour la collectivité. Si celles-ci sont respectées, les risques liés à la production par le secteur privé sont réduits. Les consommateurs ont une plus grande confiance dans les produits de marque.
- **Gouvernance des sociétés** : Si elle est développée, elle réduit les coûts d'agence et rend le statut de société moins risqué que lorsque tel n'est pas le cas.
- **Marchés de capitaux** : S'ils sont insuffisamment développés, les entreprises privées éprouvent des difficultés à se procurer des capitaux.

Tout les éléments qui précèdent s'entendent "toutes choses égales par ailleurs" et doivent être évalués en tenant compte du fait que les objectifs d'efficience auront tendance à favoriser le contrôle du capital par le secteur privé lorsque ces facteurs ne font pas apparaître une raison majeure justifiant l'appartenance au secteur public. Les principaux déterminants au sein d'une économie varieront au fil du temps et cela risque de modifier l'éventail d'activités qu'il est préférable de confier au secteur privé. Ainsi, le développement des marchés de capitaux, ou la complexité croissante des systèmes fiscaux et réglementaires, ou encore les progrès technologiques ayant pour effet d'accroître les capacités de mesure et de suivi des résultats devraient tous favoriser l'extension de la privatisation.

La présente étude n'examine pas en détail le processus de privatisation ; en particulier, elle n'aborde pas les problèmes liés aux méthodes mises en œuvre pour le mener à bien<sup>34</sup> et nous nous contentons de présenter brièvement les données empiriques relatives à ses conséquences.

Il existe désormais une vaste littérature empirique et analytique sur les effets réels de la privatisation. Ces effets sont difficiles à isoler empiriquement de ceux d'une réforme réglementaire plus large du fait que, dans la plupart des cas, la privatisation s'est accompagnée d'importantes évolutions réglementaires ou structurelles. Ce à quoi s'ajoute la complexité de l'enchaînement des causes et des effets lorsque la mise en œuvre d'une politique est étalée dans le temps et est par ailleurs anticipée par les participants. Megginson et Netter (2001) ont passé en revue 61 études empiriques et sont parvenus aux conclusions suivantes : les entreprises privées sont plus efficaces et rentables que les entreprises publiques par ailleurs comparables ; la privatisation donne de bons résultats en ceci que les entreprises dont l'État s'est désengagé deviennent presque toujours plus efficaces, plus rentables et financièrement plus saines et qu'elles accroissent leurs dépenses d'investissement ; la plupart des études mettent en évidence une diminution des effectifs à la suite de la privatisation, sauf lorsque les ventes s'accroissent sensiblement ; et la privatisation contribue au développement et à l'expansion des marchés de capitaux et donc à une amélioration de l'environnement général dans lequel les entreprises exercent leurs activités. Une vaste synthèse des travaux sur ces questions est présentée in OCDE(2000)<sup>35</sup> qui formule les remarques suivantes :

- La privatisation a pour effet d'accroître la productivité du travail et, dans certains cas, la productivité totale des facteurs.
- Ces gains de productivité bénéficient en partie aux consommateurs sous la forme d'une baisse des prix réels<sup>36</sup>, baisse qui est plus marquée en situation de concurrence. La réglementation des monopoles après privatisation donne de moins bons résultats que la concurrence – elle est en effet difficile à assurer.
- La qualité et l'éventail des services s'accroissent, souvent au-delà des seuils minimums imposés par la réglementation établie par l'État – cette règle connaît une importante exception lorsque la réforme échoue du fait d'une conception partielle, incomplète ou incohérente.
- La privatisation a d'importants effets positifs sur les finances publiques – avant la privatisation, le taux de rendement des capitaux investis dans ces entités est généralement inférieur à celui des titres de la dette publique. Les investisseurs du secteur privé reconnaissent qu'une gestion obéissant davantage à une logique commerciale permet des gains d'efficacité et donc une augmentation des bénéfices, et ces gains d'efficacité sont en partie capitalisés dans le prix obtenu lors de la privatisation. L'État bénéficie également d'une partie de ces gains d'efficacité grâce à l'imposition du surcroît de bénéfices réalisé par les entreprises privatisées.

La question de savoir si l'amélioration des performances est davantage due à la privatisation ou à la concurrence est controversée et la présente étude n'a pas l'ambition d'y apporter une réponse. Il est raisonnable de supposer que leurs effets se cumulent, c'est-à-dire que l'association de la libéralisation et de la privatisation est plus efficace qu'une privatisation de l'entreprise assortie du maintien de son emprise sur le marché ou que le maintien du contrôle de son capital par l'État dans un secteur libéralisé. Il y a en effet tout lieu de s'y attendre compte tenu des difficultés additionnelles que soulève la gouvernance des activités commerciales lorsqu'elles demeurent sous le contrôle de l'État.

Il importe au plus haut point d'accorder toute l'attention qu'ils méritent aux problèmes de concurrence lors de l'évaluation des différentes offres au moment de la privatisation. Comme le montre

l'encadré 4, accorder une importance excessive à la maximisation des recettes tirées de la vente constitue un mauvais calcul si elle doit aboutir à l'exercice d'une emprise sur le marché par l'entreprise privatisée.

#### **Encadré 4 : Privatisation : Objectifs de recettes et de concurrence**

Entre autres objectifs, les pouvoirs publics souhaitent maximiser les recettes tirées de la privatisation des entreprises auparavant propriété de l'État. Tout peut dépendre des conditions de la privatisation d'une entreprise, et notamment de son éventuelle emprise sur le marché une fois privatisée. Les entreprises de service public traditionnelles (gaz et électricité) peuvent être vendues sous la forme d'un monopole verticalement intégré préexistant, ou ce monopole peut-être restructuré verticalement selon les lignes fonctionnelles et horizontalement dans les segments potentiellement concurrentiels avant d'être vendu afin de mettre en place une structure concurrentielle. De même, une entreprise industrielle peut être privatisée par cession à une entité privée détenant déjà une importante part du marché correspondant ou privatisée de telle façon que la concurrence soit sauvegardée.

Il y a tout lieu de prévoir que les entreprises privatisées d'une façon qui maintient ou accroît leur emprise sur le marché auront une plus grande valeur marchande que si la structure du secteur était plus concurrentielle. Les propriétaires du secteur privé doivent en effet être prêts à payer une prime capitalisée en contrepartie des rentes régulières engendrées par l'emprise sur le marché dans la mesure où celle-ci permet de vendre les produits à un prix plus élevé. Il est donc généralement admis qu'il faut procéder à un arbitrage entre la maximisation des recettes tirées de la privatisation et celle du degré de concurrence au sein du secteur.

Un compromis est assurément nécessaire, mais l'idée selon laquelle la promotion de la concurrence doit être subordonnée à la maximisation des recettes tirées de la vente constitue une erreur stratégique. En fait, il y a de bonnes raisons de s'attendre à ce que les pouvoirs publics "ne tirent guère de profit" d'une telle opération, qui consiste à vendre des rentes en échange d'une augmentation des recettes tirées des privatisations.

- En premier lieu, une partie du rôle de l'autorité responsable de la concurrence ou d'un organisme de régulation consiste à réduire les rentes. Dans la mesure où ils sont censés s'acquitter de cette tâche (pour des raisons de crédibilité), le volume des rentes escomptées s'en trouve réduit d'autant, tout comme par conséquent la prime incluse dans le prix de vente.
- Deuxièmement, une fois la vente réalisée, les pouvoirs publics sont incités à grignoter cette rente et à réaliser les meilleures performances économiques possibles, ce qui crée une incohérence temporelle et donc une incertitude quant aux politiques et aux réglementations mises en œuvre. Toute incertitude concernant les réglementations diminuera le degré de certitude des rentes escomptées et accroîtra le taux d'actualisation appliqué à ces rentes, d'où une nouvelle réduction de la prime.
- Troisièmement, en temps normal, les agents privés candidats au rachat de l'entreprise appliqueront sans doute un taux d'actualisation plus élevé que les pouvoirs publics. Ils considéreront donc probablement que les rentes régulières ont une valeur capitalisée moindre que celle que leur attribuent les pouvoirs publics.
- Quatrièmement, le même effet sur les prix finaux peut être obtenu en procédant à une privatisation aboutissant à une structure concurrentielle et en imposant un droit d'accise spécial sur les biens vendus sur le marché correspondant. La valeur actuelle nette des recettes tirées de la vente est plus élevée que dans le cas de la privatisation d'un monopole du fait de l'absence d'incertitude et du moindre taux d'actualisation appliqué par les pouvoirs publics. Il y a également lieu de se demander si la taxe implicite imposée sur les biens vendus sur ce marché lors de la privatisation d'une entreprise exerçant une emprise sur le marché constitue le moyen de générer des recettes fiscales qui engendrent le moins de distorsions.
- Cinquièmement, la compétitivité de toutes les industries pour lesquelles les biens en question constituent un intrant important s'en trouvera amoindrie et elles dégageront de ce fait moins de bénéfices et acquitteront moins d'impôts dans la mesure où elles ne peuvent pleinement répercuter cette hausse des coûts sur leurs prix de vente finaux.



Il convient par ailleurs d'adopter un point de vue dynamique sur cette question. La mise en place d'un cadre économique favorisant une large concurrence constitue, du côté de l'offre, une importante condition préalable de l'obtention d'une forte croissance économique sur une longue période. Il est évident que les économies capables d'atteindre une telle croissance économique sont plus à même de réaliser de bonnes performances budgétaires. Par conséquent, s'il est vrai que la privatisation de monopoles pourrait améliorer à court terme les performances budgétaires d'un gouvernement (même si c'est là un mauvais "calcul"), il est également probable qu'elle réduise les perspectives de croissance de l'économie et donc son potentiel de génération de recettes. Il n'est pas difficile d'imaginer des cas où la privatisation "en l'état" d'entreprises en position dominante risque d'être, au-delà du très court terme, plus néfaste que bénéfique du point de vue des objectifs budgétaires d'un gouvernement.

### **1.5. Cadre réglementaire régissant la gouvernance des entreprises publiques en Finlande**

La loi sur les entreprises publiques (185/2002) et la précédente loi sur les entreprises publiques (627/1987) mettent en place le cadre général régissant la mise sur le marché des activités de production de l'État au travers de la création d'entreprises publiques – elles définissent en effet les principes fondamentaux auxquels doivent se conformer les activités, le financement et la gestion de ces dernières. Chaque entreprise publique est créée au moyen d'une nouvelle loi qui lui est spécifique. Cette loi spécifique décrit les fonctions de l'entreprise ainsi que les éventuelles "dérogations" aux principes généraux définis dans la loi sur les entreprises publiques, par exemple en ce qui concerne les fonctions administratives qui demeurerait éventuellement assurées par l'entreprise ou les systèmes de gouvernance spéciaux.

L'élaboration de la première loi sur les entreprises publiques et son adoption par le Parlement ont pris plusieurs années. Ce délai relativement long résulte de plusieurs facteurs. Premièrement, il fallait en assurer la compatibilité avec la Constitution, qu'il a été nécessaire de modifier pour permettre que les comptes des entreprises publiques soient considérés comme extérieurs au budget général de l'État. Deuxièmement, il existait à l'époque d'importantes préventions et résistances politiques devant la perspective d'une mise sur le marché des activités économiques de l'État ainsi que des compressions de personnel et de la perte de la sécurité de l'emploi qu'elle paraissait devoir entraîner. Ces préventions se sont estompées avec le temps comme cela a précédemment été mentionné dans la section consacrée à la description du processus de réforme et de ses conséquences. Une troisième cause de retard a été la nécessité de parvenir à un consensus sur les fonctions de gouvernance qui seraient attribuées aux différents acteurs (Parlement, Gouvernement, ministère compétent, conseil d'administration, direction et personnel de l'entreprise). Un des conséquences en a été que la structure de gouvernance prévue dans la première loi est à l'origine de nombreux chevauchements et comporte quelques ambiguïtés. Cette prévention quant à la répartition des fonctions de gouvernance persiste dans une large mesure et c'est la raison pour laquelle l'adoption de la seconde loi a exigé un certain nombre d'années.

Il est instructif d'examiner comment les structures de gouvernance ont évolué entre ces deux Lois. Dans la première, la structure officielle de gouvernance des entreprises publiques prend la forme d'une "hiérarchie descendante", les décisions étant prises par le Parlement et transmises en cascade au Gouvernement, au ministère des Finances et au ministère compétent, puis au conseil d'administration et au directeur général de l'entreprise publique. Dans la pratique, la préparation des propositions à l'origine de ces décisions remonte de la base vers le sommet (conformément à la procédure normale dans les structures d'État) à peu près de la manière suivante :

- Dans le budget annuel de l'État, le Parlement détermine *les grands objectifs en matière de services et sur le plan opérationnel, ainsi que les autres objectifs opérationnels, les principaux investissements, le montant maximal des emprunts à court et à long terme* tout comme que les

dotations budgétaires au titre des prêts et de la rémunération des services particuliers fournis par chaque entreprise publique.

- Sur la base d'un projet de plan de financement soumis par l'entreprise, le Gouvernement approuve les objectifs de l'entreprise en matière de services et sur le plan opérationnel (emprunts, investissements, etc.) et fixe ses *objectifs financiers et de performances*. Le gouvernement peut de fait compléter les objectifs définis dans le cadre de la procédure budgétaire au Parlement mais il ne peut les remettre en question. Le Gouvernement désigne le conseil d'administration et le directeur général. Les membres du conseil d'administration sont nommés pour une période de trois ans et au moins l'un d'entre eux doit représenter le personnel de l'entreprise. Le Gouvernement peut également établir le plan opérationnel et de financement qui guidera l'entreprise au-delà de l'exercice budgétaire en cours. Le Gouvernement approuve les comptes annuels de chaque entreprise et décide de la distribution de ses bénéfices. Ces fonctions peuvent être déléguées par le Gouvernement au ministère compétent, comme cela s'est produit dans certains cas<sup>37</sup> et comme cela a de plus en plus souvent lieu, de sorte que le ministère compétent joue un rôle plus direct dans le pilotage des performances. Lorsque le gouvernement traite de ces questions, la plupart sont d'abord examinées au sein du Conseil des ministres par le Comité des finances, avant qu'une décision officielle ne soit prise par le Conseil des ministres en séance plénière. Le gouvernement désigne les commissaires aux comptes, dont les membres de la Cour des comptes, mais la loi ne précise pas quelles sont leurs responsabilités. Dans la pratique, les commissaires aux comptes se conforment aux méthodes appliquées par le secteur privé et certifient que les comptes sont tenus selon les principes comptables en vigueur.
- Le ministère des Finances joue un rôle de coordination dans le processus de préparation du budget, d'élaboration des principes comptables de planification financière et de fixation des orientations financières.
- Le ministère compétent joue un rôle d'intermédiaire et participe à la préparation du projet de budget et des plans opérationnels et de financement soumis par une entreprise publique et s'acquitte des éventuelles fonctions déléguées par le gouvernement. Si les objectifs en matière de services et sur le plan opérationnel et les objectifs de performances fixés pour l'entreprise n'ont pas été atteints sans raison valable, le ministère compétent examine s'il y a lieu de maintenir en place ou de congédier les membres du conseil d'administration et le directeur général.
- L'entreprise elle-même décide des aspects relatifs à "ses activités, son organisation et son administration" autres que ceux qui ont été définis dans la structure de gouvernance précédemment décrite. Ce pouvoir général de décision n'établit aucune distinction officielle entre le conseil d'administration et le directeur général. Néanmoins, le conseil d'administration se voit conférer des fonctions spécifiques de contrôle et de supervision en ce qui concerne les principes, l'administration et la gestion de l'entreprise, le plan annuel de financement, les investissements et les dépenses, l'équilibre des comptes ainsi que les autres missions qui lui sont spécifiquement assignées par la loi spécifique portant création de l'entreprise ou les autres dispositions légales et réglementaires. Il incombe au directeur général de se conformer aux décisions et aux directives du conseil d'administration et de les appliquer et il est par ailleurs tenu de façon générale de diriger et de développer les activités de l'entreprise publique. Le directeur général doit informer le "conseil d'administration de toutes les mesures et de toutes les activités de grande importance pour l'entreprise." Il existe donc une certaine ambiguïté quant aux différences entre les responsabilités officielles de la direction et du conseil d'administration. L'entreprise doit publier un rapport annuel.

- Les entreprises publiques sont généralement responsables de la fixation de leurs prix sur la base des principes commerciaux (loi sur les entreprises publiques – article 7) de telle sorte qu’elles puissent atteindre leurs objectifs opérationnels, à moins qu’il n’en soit disposé autrement dans les lois spécifiques à chaque entreprise. Les lois spécifiques portant création de l’Administration de l’aviation civile et du Service des parcs et forêts réserve au Gouvernement la possibilité de décider des prix pratiqués par ces entreprises. Il convient de noter que ces entreprises publiques sont celles qui conservent les plus importantes fonctions administratives. De fait, ce pouvoir de fixation des prix a été effectivement exercé pendant les premières années d’existence de ces entreprises mais il est désormais “tombé en désuétude” pour ne plus être qu’une possibilité gardée en réserve. C’est là une bonne chose.

La principale particularité de cette structure de gouvernance par rapport à celle des sociétés tient au pilotage politique exercé par le Parlement. Ce cadre de gouvernance à plusieurs niveaux garantit la transparence et le pilotage politique des décisions, ce qui est adapté dans le cas des services publics ou lorsque l’entreprise publique mène à bien des tâches administratives publiques. Ce cadre de gouvernance à plusieurs niveaux se caractérise également par sa lenteur, inhérente aux procédures budgétaires publiques, lesquelles ne sont pas bien adaptées aux entreprises opérant dans un contexte véritablement concurrentiel où elles risquent de subir d’importantes pertes de parts de marché si leurs clients marquent leur mécontentement en cherchant à se procurer ailleurs des services plus souples.

De sorte que, si l’entreprise publique n’assume aucune mission publique, il serait préférable de la transformer en société puisque cela diminuerait les risques d’intervention politique dans les affaires commerciales et accroîtrait les probabilités d’une décision rapide. Tel a semble-t-il été la stratégie adoptée par les autorités lors de la transformation des entreprises publiques en sociétés. Par exemple, dans les télécommunications, le statut d’entreprise publique n’a pas paru assez souple et celui de société lui a été préféré.

Lorsqu’une entreprise publique assure à la fois des fonctions publiques et commerciales, des tensions sont clairement apparues au sein des structures de gouvernance. Le pilotage politique convient aux fonctions publiques, mais il impose des contraintes mal adaptées aux fonctions commerciales. Il est possible d’améliorer cette situation, mais cela soulève d’importants problèmes pratiques. Il serait en théorie possible de séparer les fonctions commerciales en les confiant à une société, les fonctions réglementaires étant assurées par un organisme public – ce qui entraînerait la disparition des entreprises publiques. La société pourrait continuer à s’acquitter de fonctions non commerciales telles que la sauvegarde et la gestion des zones protégées ou l’exploitation du réseau d’aéroports, mais celles-ci seraient pilotées au travers d’un mécanisme différent de celui actuellement utilisé. Si son capital demeure totalement contrôlé par les pouvoirs publics et si la société est dotée d’un conseil de surveillance et est bien dirigée (voir section suivante), elle pourrait remplir des fonctions publiques au travers d’accords contractuels transparents. Il serait ainsi possible de continuer à tirer parti des synergies ou des économies de gamme entre les fonctions commerciales et publiques de l’AAC et du Service des parcs et forêts. Les fonctions aéroportuaires de l’AAC sont en réalité un monopole, dont le pilotage au travers d’une entreprise publique a constitué de fait un substitut de la réglementation d’un monopole privé. Cette façon de procéder peut présenter quelques attraits aux yeux d’un gouvernement – puisqu’elle est aisée à appliquer et offre de ce fait une certaine souplesse. Cette forme de gouvernance réglementaire risque cependant d’être moins transparente, neutre et robuste que celle que pourrait permettre l’adoption d’une législation généralement applicable. Les pouvoirs publics doivent en l’occurrence procéder à un arbitrage délicat.

On peut également observer que si le cadre de gouvernance officiel à plusieurs niveaux (Parlement/Gouvernement/ministère) prévoit la possibilité que des éléments nouveaux soient ajoutés à chaque échelon, dans la pratique aucun élément nouveau important n’a été ajouté aux niveaux inférieurs.

Souvent, la formulation des décisions aux échelons inférieurs est exactement la même qu'aux niveaux supérieurs. Il y avait tout lieu de s'y attendre dans un système où la préparation des dossiers nécessaires à la prise de décision est assurée selon un processus ascendant au sein de la hiérarchie de gouvernance alors que les décisions officielles suivent un parcours descendant, et où il existe un important chevauchement des fonctions en matière de prise de décision (le gouvernement devant par exemple approuver les décisions de pilotage prises par le Parlement). Ce processus pourrait de toute évidence être largement amélioré grâce à une meilleure définition des responsabilités respectives des différents acteurs qui interviennent dans la chaîne de gouvernance. Ce n'est pas uniquement par amour de l'ordre mais aussi par souci de clarté et d'efficacité puisqu'il ne serait dès lors plus nécessaire de "faire remonter jusqu'au sommet" les questions relativement mineures en vue d'une décision.

Un autre problème que soulèvent ces mécanismes tient aux pratiques de gouvernance des sociétés, en vertu desquelles les fonctions de l'État en sa qualité de détenteur d'une participation au capital peuvent être exercées au travers de sa représentation au conseil d'administration, notamment par le ministère compétent. Les différences dans le mode de gouvernance appliqué par les divers ministères suscite des préoccupations, en particulier en ce qui concerne le traitement des informations commerciales confidentielles sollicitées par des concurrents du secteur privé en vertu de la loi sur la transparence des activités de l'État (621/1999) qui s'applique aux entreprises publiques mais prévoit une dérogation protégeant les informations commerciales confidentielles. L'interprétation de cette dérogation varie manifestement selon les ministères concernés. Le ministère des Finances a ainsi adopté les principes de gouvernance des sociétés dans une série de lignes directrices et il serait souhaitable que ces dernières soient appliquées par tous les ministères. Une attention accrue pourrait également être accordée à la transparence et à la diffusion d'informations, en particulier lorsque les fonctions de participation au capital des entreprises sont exercées en vue de l'exécution de tâches administratives publiques ou réglementaires.

En vertu de la première loi, les cadres d'une entreprise publique n'assument pas les mêmes responsabilités que les administrateurs d'une société, par exemple en cas de poursuite des activités et de réalisation de nouveaux emprunts alors qu'une société est insolvable. Le ministère de la Justice a recommandé (voir Avis n° 2169/43/97) dans le cadre de l'examen interministériel des problèmes de gouvernance des sociétés entrepris à l'initiative du ministère des Finances que les responsabilités des administrateurs des entreprises publiques soient rendues dès que possible au moins équivalentes à celles prévues dans la Loi sur les sociétés anonymes. Le ministère des Finances a par ailleurs soulevé le problème de la possibilité dont bénéficient les entreprises publiques d'accorder des prêts et des subventions – aucune réglementation n'est en vigueur à ce sujet de sorte qu'il est théoriquement possible à une entreprise publique d'accorder à une de ses filiales une subvention ou un prêt à des conditions non commerciales, ce qui risquerait de fausser la concurrence.

Les autorités souhaitent que les entreprises publiques soient financièrement indépendantes du budget de l'État, sauf pour ce qui est de certaines tâches non rentables, dont l'accomplissement de fonctions réglementaires ou la fourniture d'autres services publics. L'État peut compenser l'insuffisance des prix nets pratiqués au titre de ces activités en accordant à ces entreprises une dotation budgétaire spécifique ou en exigeant d'elles un moindre taux de rentabilité, ce qui implique une subvention croisée par tous les excédents accumulés dans le cadre des activités commerciales. La première loi donnait toutefois à l'État la possibilité légale d'accorder une dotation budgétaire dans des circonstances plus générales, de sorte que cette loi était moins rigoureuse que ne l'a été la pratique des autorités. On peut considérer que le souhait des autorités est exaucé. Il convient néanmoins de remarquer que ce souhait n'a pas été mis en œuvre en s'appuyant sur un cadre suffisamment transparent, puisque ni la loi ni les politiques appliquées ne précisent sur quelles bases doit être assuré le financement de ces activités. Par exemple, ce financement doit-il être fonction des coûts marginaux ou des coûts moyens ? En cas de versement de fonds provenant du budget de l'État, doit-il simplement permettre de couvrir les coûts

encourus ou doit-il assurer un taux de rentabilité équivalent à l'objectif de performances global fixé – cette dernière solution favoriserait la réalisation des objectifs de neutralité concurrentielle puisque dans le cas contraire le taux de rentabilité de l'entité dans son ensemble est nécessairement affecté par l'accomplissement des missions publiques.

La Cour des comptes (*State Audit Office*), qui est responsable devant le Parlement, a effectué en 2001 un audit du fonctionnement de la gestion des performances et du contrôle des entreprises publiques par leur propriétaire<sup>38</sup>. Cet audit a essentiellement porté sur l'AAC, sur *Senate Properties* et sur le Service des parcs et forêts finlandais. Il est parvenu à la conclusion générale suivante : “La Cour des comptes note que, bien qu'il puisse être encore amélioré, l'on ne peut dans l'ensemble considérer que le contrôle a été mal assuré dans les différentes entreprises publiques couvertes par l'audit”. Cette opinion est confirmée par la présente étude. En résumé, les principales conclusions de la Cour des comptes étaient les suivantes :

- Chevauchement et contrôle à plusieurs niveaux : La participation d'organes multiples (Parlement, Gouvernement, ministères, etc.) ralentit et complique parfois le contrôle sans apporter aucune valeur ajoutée, mais elle est rarement à l'origine de problèmes importants.
- Objectifs en matière de services et sur le plan opérationnel : Les objectifs définis dans le budget de l'État ne respectent pas les critères d'efficacité sous l'angle de l'essentialité, de la régularité et de la mesurabilité énoncés dans les Lignes directrices du ministère des Finances et ne donnent pas au Parlement suffisamment de moyens d'exercer une influence sur le contrôle en ce qui concerne le niveau des services assurés. Les objectifs sont trop larges et en tout état de cause se confondent souvent avec le champ d'activités d'une entreprise publique tel qu'il est défini dans la loi qui en régit le fonctionnement.
- Information sur les performances : Les informations sur les performances fournies par les entreprises publiques ne sont pas conformes aux normes établies dans les Lignes directrices du ministère des Finances publiées en 1994. Ces lignes directrices doivent être actualisées et respectées.
- Contrôle des investissements et des emprunts : Les plafonds établis en matière d'investissements et d'emprunts à long terme ne sont pas assez souples. Il serait préférable d'appliquer un contrôle basé sur des indicateurs relatifs à la rentabilité, à la structure du capital et au niveau de financement qui permettraient au conseil d'administration et à la direction de l'entreprise d'en diriger les activités en respectant des plafonds définis globalement.
- Structure de groupe : Le processus de pilotage ne tient pas compte de façon satisfaisante de la structure de groupe constituée autour des entreprises publiques (des fonctions importantes pouvant être assurées par des “filiales” dotées du statut de société). Les informations et les objectifs devraient être présentés au niveau du groupe.
- Conseil d'administration : Une plus grande attention doit être accordée aux compétences commerciales et en gestion et à l'expérience préalable dans ce domaine lors de la sélection des membres potentiels du conseil d'administration. La recherche de candidats réunissant les conditions requises doit être effectuée de façon plus systématique et plus active qu'à présent et l'éventail de candidats doit être élargi. Les responsabilités liées au statut de membre du conseil doivent être plus clairement définies.

- Rôle du directeur général et du conseil d'administration : Les responsabilités respectives doivent être mieux définies. Le rôle du conseil d'administration doit être de soutenir et d'épauler le directeur général mais aussi de superviser et d'évaluer de façon critique l'efficacité de la gestion. Le rôle du directeur général est de gérer l'entreprise. Par conséquent, le directeur général ne doit pas être un membre en exercice du conseil d'administration, mais il doit participer aux réunions du conseil à moins que celui-ci n'en décide autrement pour l'examen d'une question particulière.
- Rôle de l'État en tant qu'"acheteur" d'activités officielles et de services sociaux : Du point de vue de la neutralité concurrentielle et de la transparence ainsi que du contrôle, l'État doit faire davantage pour promouvoir un modèle acheteur-fournisseur en ce qui concerne les entreprises publiques.
- Planification à long terme : L'État doit définir pour chaque entreprise publique une politique à long terme en matière de participation au capital et de performances et il doit inscrire au budget la rentabilité moyenne escomptée des actifs de l'État ainsi que le pourcentage moyen des "dividendes" à prélever sur les bénéfices pour les verser au budget de l'État. L'État supervisera la préparation des projets de plans de performances des entreprises publiques dans le cadre du processus de contrôle à plusieurs niveaux.
- Réforme de la législation : Les retards dans la réforme de la législation ont compliqué la prise de décision par les entreprises publiques et ont des conséquences négatives sur la capacité de l'État à les contrôler efficacement.

Pour ce qui est de la gouvernance au moyen du contrôle exercé par le propriétaire du capital de l'entreprise, la Cour des comptes a formulé un certain nombre de considérations générales qui mettent en évidence que la position adoptée en la matière n'est pas suffisamment élaborée :

1. Pouvoirs conférés par le statut de propriétaire : Les pouvoirs de contrôle de l'État tout comme ceux que lui confère son statut de propriétaire doivent être exercés par des truchements bien définis de sorte que le rôle et les tâches de chacun soient clairs pour les représentants du propriétaire comme pour l'entreprise publique.
2. Confiance et responsabilité : La direction de chaque entreprise publique doit jouir de la confiance de son propriétaire. Les organes de surveillance doivent avoir conscience de leur position, de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités.
3. Objectifs et moyens : Le propriétaire doit annoncer quels sont ses objectifs et la direction doit y adhérer. Ces objectifs doivent reposer sur des choix stratégiques fondés et les ressources nécessaires à leur réalisation doivent être mises à disposition.
4. Suivi et diffusion d'informations : Le propriétaire demeure en tout état de cause responsable en dernier ressort des risques pris et de leurs conséquences. L'État doit être à même d'évaluer et de maîtriser les risques grâce au suivi.
5. Contrôle par le propriétaire et Direction : Le partage des compétences entre les dirigeants salariés et les représentants de l'État en sa qualité de propriétaire doit être équilibré, et les fonctions de contrôle et de direction ne doivent pas finir par se confondre.

L'adoption de la nouvelle loi sur les entreprises publiques a donné lieu à une refonte complète de la loi sur un certain nombre de points évoqués ci-dessus en ce qui concerne les mécanismes de

gouvernance et les compétences des divers acteurs. Cette nouvelle loi est entrée en vigueur en février 2003. En résumé, elle dispose que :

- Le Parlement fixe les objectifs en matière de services et sur le plan opérationnel. (Cette disposition demeure à peu près inchangée par rapport à la loi précédente.)
- Le Gouvernement décide du transfert d'actifs à une entreprise publique, lesquels doivent être comptabilisés au cours du marché, il détermine son bilan d'ouverture, ratifie ses comptes annuels et désigne et congédie les membres de son conseil d'administration. (Rôle plus limité et plus clair).
- Le ministère compétent traite de toutes les autres questions relatives au pilotage, et notamment de la fixation des objectifs de performance, bien que les questions importantes sur le plan économique ou dans d'autres domaines puissent être portées devant le Comité des finances du Conseil des ministres. (Rôle renforcé, compatible avec les possibilités de délégation prévues dans la loi actuelle.)
- Le conseil d'administration nomme et congédie le directeur général. Le conseil d'administration et le directeur général sont responsables des préjudices causés à l'entreprise de façon délibérée ou par négligence (Alignement sur les structures de gouvernance et les responsabilités des sociétés).
- La responsabilité des commissaires aux comptes sera définie. Un commissaire aux comptes évaluera la neutralité des bilans d'ouverture pour ce qui est de la valeur des actifs et des créances cédées. (Alignement sur les obligations des sociétés en ce qui concerne la vérification annuelle des comptes mais nouvelle fonction pour ce qui est du reste).
- Les comptes consolidés d'une entreprise publique et de ses éventuelles filiales doivent être établis.
- L'acquisition de services par l'État doit donner lieu à une dotation budgétaire et se conformer aux règles de passation des marchés publics.
- Une commission de garantie implicite doit être versée par les entreprises publiques au titre de leurs emprunts sur les marchés de capitaux afin qu'elles soient placées sur un pied d'égalité par rapport à leurs concurrents du secteur privé.
- Une redevance pour service rendu doit être versée par les entreprises publiques au titre des services qui leur sont fournis par l'État.
- Le système d'indemnisation par l'État est supprimé, toutes les assurances contre les dommages matériels et les assurances responsabilité civile devant être souscrites sur les marchés privés au terme d'une période de transition.
- Les lois spécifiques à chaque entreprise ne peuvent plus déroger au principe en vertu duquel les prix doivent être établis selon une logique commerciale. Au terme d'une période de transition de 1 an (2 ans dans le cas de l'AAC), ces lois devront avoir été modifiées pour se conformer à ce principe général.

Ces réformes s'efforcent de remédier à un grand nombre mais non à la totalité des problèmes pour lesquels la présente étude a estimé que la situation pourrait être améliorée. Elles font en particulier face à bon nombre des problèmes de neutralité concurrentielle qui subsistent, mais pas à tous. Du point de vue des efforts pour régler les problèmes de neutralité concurrentielle, la loi révisée met en place de meilleures conditions de départ, mais elle ne comble toujours pas l'importante lacune dont souffre le cadre réglementaire, qui n'offre aux concurrents du secteur privé aucun moyen de recours lorsque l'entité n'est pas pilotée de façon neutre, par exemple s'il peut être démontré qu'un objectif de performance est fixé à un niveau trop bas. Il est également regrettable que l'exonération de l'impôt sur les bénéfices accordée aux entreprises publiques fournissant principalement des services à des organismes publics ait été maintenue. Il est très probable que cette exonération ait pour effet de réduire la dotation budgétaire nécessaire pour fournir des services aux acheteurs publics<sup>39</sup>, mais à l'échelle de l'État considéré globalement cet avantage n'est qu'une fiction comptable puisqu'il est compensé par une diminution équivalente des recettes fiscales. Cette exonération viole la neutralité concurrentielle et rend également plus difficile la détermination des objectifs de performances financières appropriés pour les entreprises publiques opérant dans des secteurs concurrentiels, où les résultats enregistrés par les concurrents du secteur privé comparables pourraient constituer un bon point de référence.

Ces réformes s'efforcent également de remédier aux chevauchements et aux incertitudes quant au rôle respectif des différents acteurs intervenant dans la chaîne de gouvernance et elles rapprochent l'ensemble des systèmes de gouvernance des normes en vigueur dans le secteur privé. Il est également possible que ces nouveaux systèmes de gouvernance contribuent à alléger le poids que fait peser le pilotage politique sur les activités véritablement commerciales des entreprises publiques qui subsistent, puisque les fonctions de pilotage sont déléguées en aval, évitant ainsi les procédures politiques et budgétaires, contraignantes de par leur nature même. Tout dépendra dans une large mesure du degré de prudence avec laquelle les ministères compétents exerceront ces fonctions, et en particulier de leur propension à rechercher l'approbation de leurs décisions aux échelons plus élevés de la hiérarchie.

#### ***1.6. Politique de participation de l'État et pratiques de gouvernance des sociétés***

Un examen exhaustif de la politique de participation de l'État dans le secteur industriel, des expériences de privatisation passées et des pratiques de gouvernance des sociétés dans lesquelles l'État détient une participation dépasse le cadre de la présente étude. Néanmoins, un certain nombre de questions d'ordre général relatives à la participation de l'État présentent un intérêt pour le processus de mise sur le marché des services publics et de libéralisation des marchés, étant donné que les entités concernées sont devenues des sociétés dans lesquelles l'État détient une participation.

Les participations de l'État sont régies par la loi sur l'exercice par l'État de ses pouvoirs en qualité d'actionnaire de certaines sociétés anonymes menant à bien des activités économiques (740/1991). En vertu de cette loi, une autorisation particulière du Parlement est nécessaire pour la vente d'actions d'une société dans tous les cas où l'État perdrait ce faisant une participation lui conférant une majorité qualifiée (2/3 des droits de vote), une participation majoritaire (1/2 des droits de vote) ou une participation lui permettant de bénéficier d'une minorité qualifiée (1/3 des droits de vote) au sein de la société. En vertu des pouvoirs dont il dispose, le Parlement a donné au Gouvernement l'autorisation de poursuivre les privatisations s'il le juge bon compte tenu des conditions du marché, entre autres considérations.

La gestion de la participation de l'État dans une société est confiée au ministère responsable du secteur dans lequel cette société exerce ses activités. Neuf ministères<sup>40</sup> assurent actuellement la gestion des participations de l'État. De sorte que, par exemple, le ministère des Transports et des Communications exerce de telles fonctions de gestion de la participation au capital de Sonera, Posti, Finnair, Yleisradio et VR-Group, entre autres. Au nombre de ces fonctions figure notamment la désignation des membres du



conseil d'administration, parmi lesquels un haut fonctionnaire du ministère, sauf dans le cas de Sonera après que le conseil d'administration a été totalement renouvelé en 2001 à la suite d'importantes pertes financières. Le ministère du Commerce et de l'Industrie joue un rôle de coordination, notamment dans le domaine de la formulation d'une politique générale de participation de l'État au capital des entreprises, et il aide à la mise en œuvre de la privatisation, mais il n'exerce pas lui-même de fonctions de participation au capital si ce n'est en ce qui concerne les sociétés qui relèvent directement de son domaine de compétences. Le ministère du Commerce et de l'Industrie publie également un rapport annuel sur l'ensemble des participations de l'État. Cette répartition des fonctions de participation au capital entre les ministères a pour conséquence que les fonctions de réglementation d'un secteur et de participation au capital de la principale entreprise de ce secteur sont réunies au sein d'un seul ministère. La réglementation a pour objet de servir les intérêts de l'ensemble de la collectivité, en assurant notamment l'égalité de traitement de toutes les entreprises opérant dans un même secteur. Au moins un des objectifs de la participation au capital des entreprises est de dégager des bénéfices et de maximiser la valeur de l'entreprise considérée, ce qui risque d'aller à l'encontre des intérêts de l'ensemble de la collectivité ou des autres entreprises du secteur. Par conséquent, dans le cadre du système actuel, des conflits d'intérêts risquent d'apparaître au sein du ministère considéré.

Au sein de chaque ministère, les fonctions réglementaires et de participation au capital sont strictement séparées par des "cloisons étanches". Ainsi, par exemple, au ministère des Transports et des Communications, d'importantes fonctions réglementaires sont menées à bien par des entités possédant leur propre personnalité morale, à savoir FICORA pour les communications et l'AAC pour la sécurité aérienne<sup>41</sup>. Il n'est suggéré nulle part dans les documents qui ont servi à la rédaction de la présente étude qu'une brèche ait jamais été ouverte dans ces cloisons étanches ni que l'exercice de fonctions réglementaires ait jamais été faussé dans les cadres juridiques existants. Par conséquent, les éventuels conflits entre les intérêts réglementaires et ceux liés à la participation au capital ne peuvent se manifester que dans la personne même du ministre qui est à la fois responsable de l'organisme de régulation et du domaine de compétences du ministère exerçant les fonctions de participation au capital. Rien ne donne à penser que cela ait effectivement suscité des problèmes. Les entreprises du secteur privé s'accordent toutefois à penser que ce système risque d'être source de tensions. Ces tensions seraient particulièrement manifestes lorsqu'un ministre envisage une modification du cadre réglementaire. Une modification de la réglementation destinée à renforcer la concurrence en libéralisant davantage un secteur pourrait par exemple nuire à la rentabilité d'une société dans laquelle l'État détient une participation au sein de ce secteur.

Ces conflits potentiels doivent être résolus par quelque instance gouvernementale aussi longtemps que l'État conservera une participation dans des entreprises commerciales. Si les fonctions de participation au capital et de réglementation étaient séparées et confiées à des ministères différents, les conflits potentiels se manifesteraient au niveau du Conseil des ministres ou du Premier ministre. Faute de privatisation complète, la question qui se pose en fait aux pouvoirs publics est donc de savoir à quel niveau le conflit d'intérêts entre la participation au capital et la réglementation doit se manifester. On observe dans d'autres pays une tendance à séparer ces fonctions en les confiant à des ministères différents précisément pour que le conflit ne se produise pas dans la personne d'un seul ministre – tel est de toute évidence l'objectif des récentes réformes réalisées en Norvège. Réunir au sein d'un seul organisme les responsabilités en matière de participation au capital présenterait également l'avantage qu'il serait plus aisé de faire face de façon plus cohérente aux problèmes liés à la participation au capital des entreprises que ce n'est possible dans le système actuel, où le ministère du Commerce et de l'Industrie joue un rôle de coordination.

Cette question a suscité un débat en Finlande, et le Gouvernement a effectué en septembre 2002 une déclaration de politique générale en la matière devant le Parlement. (Ce débat et cette déclaration

constituaient en partie une réponse aux importantes pertes subies par Sonera à la suite de ses investissements en vue de l'obtention d'une licence UMTS en Allemagne et de sa nécessaire recapitalisation, à laquelle le Gouvernement a participé.) Cette déclaration de politique générale indique que la gestion de la participation au capital des sociétés tournées vers le marché sera centralisée et assurée par une instance gouvernementale unique. Sont considérées comme tournées vers le marché les sociétés à but lucratif qui opèrent sur des marchés concurrentiels. La gestion des sociétés assumant des fonctions publiques particulières continuera à être assurée par le ministère chargé de la réglementation ou de l'exécution des fonctions publiques dans le secteur concerné. Cette évolution renforcera la séparation des fonctions de participation au capital et de réglementation des sociétés tournées vers le marché. Cependant, il n'a pas encore été décidé quelle serait cette instance centralisée. Il s'est avéré difficile de parvenir à un consensus sur cette question pour une large part parce que les gouvernements successifs ont été formés par des coalitions et du fait de la stabilité de la répartition de certains portefeuilles ministériels entre les différents partis politiques. Il en résulte que toute variation de la répartition des responsabilités en matière de participation au capital entre les différents ministères se traduit par une modification de l'équilibre des pouvoirs entre les différentes forces politiques et soulève un problème délicat à régler. Le débat sur cette question reste ouvert.

Le rapport annuel sur les participations de l'État publié par le ministère du Commerce et de l'Industrie résume la politique de l'État en la matière. Cette publication note que :

*“L'État mène une politique active et pragmatique de participation au capital des sociétés en vue d'obtenir un bon taux de rendement des actions et d'assurer une augmentation satisfaisante de la valeur de l'investissement. En sa qualité de propriétaire, l'État s'efforce de développer ses sociétés de sorte qu'elles représentent un investissement intéressant pour les investisseurs privés. L'État n'a pas établi de programme de privatisation des sociétés, mais un éventuel élargissement progressif de l'actionnariat peut intervenir après délibération au sein de chaque société en vue d'améliorer les conditions d'exploitation de la société en question.”*

La politique de participation au capital des entreprises a été notablement “affinée” au cours des cinq dernières années, une attention croissante étant accordée aux objectifs économiques et à une meilleure gouvernance. D'après l'étude de Kaisanlahti (2001) publiée par le ministère du Commerce et de l'Industrie, l'objectif central de la gouvernance des sociétés dans lesquelles l'État détient une participation consiste à “générer un bénéfice économique<sup>42</sup> au sein des sociétés faisant partie du portefeuille d'investissements de l'État. Lors de la production de ce bénéfice économique, il sera tenu compte des intérêts légitimes du personnel et des autres parties prenantes”. Cette définition est dans l'ensemble conforme aux lignes directrices de l'OCDE. Le rôle que doit jouer l'État dans le système de gouvernance en sa qualité d'actionnaire est défini, tout comme celui des autres actionnaires, dans le droit des sociétés généralement applicable, ainsi que dans un certain nombre de Décisions de principe et autres mémorandums publiés par le Gouvernement.

Une de ces Décisions de principe (en date du 16 septembre 1999) et un mémorandum du Conseil des ministres (du 11 janvier 2000) reconnaissent que le conseil d'administration est le principal agent de gouvernance chargé de veiller aux intérêts de l'État en sa qualité d'actionnaire. Les conseils d'administration étaient formés du directeur général de la société, d'administrateurs extérieurs et d'un ou plusieurs représentants directs du ministère compétent. Entre 2000 et 2002, les ministères ont adopté une politique en vertu de laquelle le directeur général et les autres cadres ne peuvent être membres du conseil d'administration des entreprises relevant de leur compétence ministérielle. Quelques grandes sociétés ont adopté une structure de comités afin que le conseil d'administration puisse traiter de certaines questions susceptibles de susciter des conflits d'intérêts, telles que la vérification des comptes, la rémunération et les

nominations. Les principales sociétés contrôlées par l'État possèdent un conseil de surveillance composé de parlementaires chargés de superviser le conseil d'administration.

La Décision de principe préalablement citée et une deuxième qui lui a fait suite (le 31 mai 2001) contiennent une excellente description de la gouvernance des différents types de sociétés et des intérêts qui sont ceux de l'État dans chaque cas. Il y est établi que l'État possède deux types d'intérêts distincts, les premiers étant liés à sa qualité d'actionnaire alors que les seconds découlent de son rôle particulier de sauvegarde de l'ordre social.

- Dans certaines sociétés, ce sont les intérêts de l'État en sa qualité d'actionnaire qui prévalent – il s'agit essentiellement des sociétés produisant des “biens et services ordinaires”. Il ne paraît pas indiqué de doter ces sociétés d'un conseil de surveillance, pas plus qu'il n'est nécessaire que l'État y conserve une participation majoritaire. De fait, Kuisinlahti (2001) note que lorsque ces sociétés opèrent dans un environnement concurrentiel il est possible à l'État de céder l'intégralité de sa participation.
- Dans d'autres sociétés dans lesquelles l'État a des intérêts d'ordre social, un conseil de surveillance peut demeurer nécessaire. Plus ces intérêts d'ordre social seront importants par rapport aux intérêts de l'État en sa qualité d'actionnaire, plus il sera souhaitable de doter la société d'un conseil de surveillance et plus l'éventail de ses fonctions de supervision sera large.

Si un État décide de poursuivre des objectifs non rentables au travers de mécanismes de participation au capital des entreprises et de gouvernance, sur un marché parfaitement informé, le cours de l'action s'en trouvera réduit pour tenir compte du moindre taux de rentabilité que cela implique. De sorte que l'État “paie” pour la réalisation de ces objectifs soit sous la forme d'une baisse du taux de rendement des actions soit d'une diminution du montant des recettes susceptibles d'être tirées d'une privatisation partielle. Il est à l'évidence souhaitable que les investisseurs potentiels soient informés de ces objectifs et que ceux-ci soient poursuivis de façon cohérente. Si tel n'est pas le cas, des transferts arbitraires de richesses des investisseurs vers l'État (ou vice-versa) risquent de se produire après la privatisation si de nouveaux objectifs non rentables sont imposés (ou au contraire supprimés). Du fait de l'internationalisation des marchés de capitaux, une plus grande importance est désormais accordée à l'application de bonnes pratiques de gouvernance des sociétés conformes aux normes internationales. Par conséquent, l'État a tout intérêt à mettre en œuvre de bonnes pratiques afin que ses actifs constituent des investissements intéressants lors d'une privatisation et à faire en sorte que les intérêts des différents acteurs au sein des sociétés soient conformes aux objectifs du moment de l'État en sa qualité d'actionnaire.

Les conseils de surveillance des principales sociétés contrôlées par l'État sont pour la plupart composés de représentants élus au Parlement. Cela peut paraître indiqué compte tenu du rôle des conseils de surveillance dans les sociétés dans lesquelles l'État a des intérêts d'ordre social. On peut toujours débattre de ce que recouvre au juste dans ce contexte le concept d'“intérêt d'ordre social”, mais il est manifestement lié en l'occurrence à la fonction d'“assurance” que revêt aux yeux du mouvement syndical le maintien de la participation de l'État. On peut également se demander à cet égard si le rôle attribué aux parlementaires membres d'un conseil de surveillance ne risque pas d'engendrer des conflits d'intérêts puisqu'ils prennent par ailleurs part aux décisions du Parlement sur la politique générale de privatisation ou sur les mandats de privatisation de sociétés particulières,.

Comme cela a été indiqué dès le départ, l'examen du statut et des fonctions des conseils de surveillance des différentes entreprises publiques n'entre pas dans le cadre de la présente étude<sup>43</sup>. Il suffit de noter ici que le rôle des conseils de surveillance composés de membres exerçant des mandats politiques pourrait diminuer au fur et à mesure que l'économie se libéralise et que la concurrence s'étend dans les

secteurs auparavant dominés par l'État. D'autre part, une entreprise constituée en société, dotée d'un conseil de surveillance et dans laquelle l'État conserve une participation pourrait éventuellement constituer un stade intermédiaire dans l'évolution future des entreprises publiques existantes appelées à faire l'objet d'une plus grande libéralisation de leurs activités mais conservant néanmoins d'importantes fonctions d'ordre social. En vertu de la politique de participation de l'État, dès que celui-ci dispose d'une participation majoritaire au sein d'une société, le conseil de surveillance doit être supprimé.

Selon la politique du gouvernement définie dans la Décision de principe (du 16 septembre 1999), les sociétés contrôlées par l'État doivent être des employeurs exemplaires. Cela implique le respect des conventions collectives et l'application de politiques de gestion du personnel viables et rigoureuses. Les sociétés contrôlées par l'État sont tenues d'informer suffisamment à l'avance le ministère compétent des compressions de personnel ou des licenciements économiques de grande envergure imminents. Un ou plusieurs représentants du personnel sont désignés au conseil de surveillance ou au conseil d'administration des sociétés contrôlées par l'État.

La Décision de principe du 16 septembre 1999 et le Mémorandum du Conseil des ministres envisagent un intéressement de la direction et du personnel sur décision du conseil d'administration de chaque société (ou du conseil de surveillance dans certains cas) afin de faire si possible en sorte que la direction acquière une participation au capital pour l'inciter à détenir des intérêts à long terme dans la société. Cependant, les primes versées aux cadres supérieurs sont généralement plafonnées à 40% de leur rémunération normale (à moins que les conditions concurrentielles n'imposent qu'il en soit autrement). Les systèmes d'action et les obligations d'achat d'actions devraient être assortis d'une durée minimum d'investissement avant que les cadres ne puissent vendre leur participation et ils devraient être clairement subordonnés au respect de certains critères de performances. Toutes les sociétés cotées contrôlées par l'État mettent en œuvre des formules d'intéressement des cadres supérieurs au moyen de systèmes d'options mais, selon une étude effectuée par des consultants pour le compte du ministère du Commerce et de l'Industrie, ceux-ci sont d'ampleur plus limitée et assortis de critères de performances plus stricts que dans les autres sociétés cotées appartenant au secteur privé<sup>44</sup>. Bien que ce ne soit pas le cas de la totalité d'entre elles, beaucoup de sociétés contrôlées par l'État ont également mis en place des systèmes de participation au capital des salariés sous la forme de fonds d'intéressement du personnel ou d'obligations convertibles.

### ***1.7. Résumé et options pour les pouvoirs publics***

La structure de l'économie finlandaise a connu une transformation marquée à mesure que l'État finlandais a progressivement renoncé à intervenir ou à détenir une participation au capital des entreprises dans d'importants pans de l'économie pour mettre davantage l'accent sur la gouvernance et sur la réglementation explicite. Cela a impliqué la libéralisation des marchés et l'introduction de la concurrence, la restructuration des entreprises commerciales d'État, ainsi que leur privatisation partielle. L'objectif n'est pas d'abandonner l'État providence, qui bénéficie d'un soutien politique fondamental, mais de le rendre plus viable en réduisant les pressions sur les ressources et en accroissant sa capacité de répondre aux besoins des citoyens.

Le modèle de l'entreprise publique a été un instrument de mise sur le marché des principaux secteurs d'infrastructures et de services. La plupart de ces entreprises ont à présent été transformées en sociétés, ce qui leur confère une plus grande souplesse et réduit le rôle du pilotage politique. L'Entreprise des routes finlandaise récemment créée est pour l'instant une entreprise publique mais on peut espérer qu'elle soit ultérieurement transformée en société étant donné que la construction de routes est par sa nature même une activité concurrentielle.

Deux grandes entités conservent le statut d'entreprises publiques du fait qu'elles assurent certaines fonctions d'ordre public – de nature réglementaire ou à caractère non commercial dans le secteur de l'aviation et de type non commercial dans le domaine de la gestion et de la protection du patrimoine naturel. La mise sur le marché de ces entreprises pourrait être poussée plus loin en les transformant en sociétés, mais de nouvelles mutations structurelles seraient alors nécessaires. Il serait tout d'abord indispensable de mettre en place une Autorité de la sécurité aérienne indépendante – cela présente en théorie certains avantages puisque la FSA exerce actuellement une certaine surveillance réglementaire sur l'AAC, mais les coûts risquent également d'en être légèrement alourdis. Par ailleurs, l'AAC comme le Service des parcs et forêts assurent des fonctions non commerciales qui reflètent les choix politiques explicites du Parlement et du Gouvernement. Il s'agit respectivement de l'exploitation des réseaux d'aéroports régionaux et de la protection du patrimoine naturel. Le maintien de ces fonctions après transformation de ces entreprises publiques en sociétés impliquerait que le pilotage soit assuré selon un mode différent, au travers de la gouvernance des sociétés et de contrats. Cela aurait l'avantage d'accroître la souplesse des fonctions véritablement commerciales de ces entités, puisque les lenteurs implicitement imposées par l'actuel mécanisme de pilotage parlementaire s'en trouveraient supprimées. Par contre, le pilotage de ces fonctions non commerciales risque d'être légèrement moins transparent qu'il ne l'est actuellement. Compte tenu des divers arbitrages pratiques déjà évoqués auxquels il faut procéder, il n'est pas possible de chercher à déterminer dans le cadre de la présente étude quel serait le juste équilibre. **Il serait toutefois souhaitable que le Gouvernement procède à un examen approfondi de ces questions après que l'incidence de la réforme de la loi sur les entreprises publiques aura pu être évaluée.**

Le modèle de l'entreprise publique a donné de très bons résultats parce qu'il reposait sur des principes éprouvés, dont la nécessité de la neutralité concurrentielle entre les entreprises du secteur public et du secteur privé. Cependant, la nouvelle loi continue d'aller à certains égards à l'encontre de la neutralité concurrentielle.

- Il serait extrêmement souhaitable de supprimer l'actuelle exonération de l'impôt sur les bénéfices accordée aux entreprises publiques dont la plus grande partie du chiffre d'affaires provient de ventes à l'État. Cette exonération risque fort dans la pratique de fausser la concurrence. Il est possible de neutraliser cet avantage en fixant des objectifs de performances avant impôt, mais cela ne fait qu'ajouter une difficulté supplémentaire et rien ne garantit l'obtention de bons résultats. L'argument selon lequel cette exonération serait justifiée parce que ces services sont payés par l'État, de sorte que sa suppression ne ferait qu'accroître les coûts supportés par celui-ci, repose sur une fiction comptable. De surcroît l'actuelle règle des 50% est arbitraire.
- **Il serait envisageable de mettre en œuvre un cadre juridique explicite afin de pouvoir remédier aux problèmes de neutralité concurrentielle qui découlent du mode de gestion de l'entreprise.** La Finlande s'est attachée à mettre en place de bonnes conditions de départ pour assurer la concurrence entre les entreprises publiques et le secteur privé et la situation devrait être encore améliorée grâce aux réformes apportées à la loi ainsi qu'à la suppression de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices. Néanmoins, ce cadre juridique comporte toujours une lacune dans la mesure où les entités publiques peuvent pratiquer des prix inférieurs à ceux de leurs concurrents du secteur privé du fait d'une contrainte budgétaire moins stricte, ce qui signifie qu'elles peuvent se permettre un moindre taux de rentabilité. Les autorités chargées de la concurrence peuvent s'efforcer de résoudre ce problème en partie au travers de campagnes de sensibilisation et en partie au moyen de sanctions contre l'abus de position dominante ou l'emprise sur le marché. Les seuils d'application de telles sanctions sont toutefois relativement élevés et, dans la mesure où le souci de neutralité concurrentielle répond aussi en l'occurrence à des raisons d'équité, la fixation de seuils plus bas pourrait paraître appropriée. La législation finlandaise comporte une

disposition spéciale de portée très générale relative aux distorsions de la concurrence qui pourrait peut-être être appliquée mais qui ne l'a encore jamais été en l'occurrence. Lors de l'examen des options qui s'offrent à elles en la matière, les autorités finlandaises pourraient s'inspirer des évolutions intervenues aux Pays-Bas et en Australie. Si l'Autorité finlandaise chargée de la concurrence devait se voir conférer de nouvelles responsabilités dans ce domaine, elle devrait aussi bénéficier d'une augmentation proportionnelle de ses ressources.

La séparation des fonctions réglementaires et de celles de participation au capital des entreprises est un des piliers de la réforme. Elle est essentielle pour la réussite de la réforme, sinon les nouveaux entrants risquent d'avoir tout au moins l'impression que la réglementation n'est pas neutre et protège l'entreprise publique en place. En Finlande, ces deux types de fonctions sont exercées au sein des ministères sectoriels, bien qu'il existe des cloisons étanches entre elles et qu'il ne semble s'être produit aucun conflit réel. Cependant, un même ministre est responsable de ces deux fonctions et un certain nombre d'autres pays se sont efforcés d'améliorer cette situation en séparant explicitement ces fonctions en les confiant à des ministres différents. **Il serait souhaitable que la Finlande centralise les fonctions de participation au capital des entreprises en les confiant à une instance gouvernementale unique non seulement afin de supprimer tout soupçon de conflit d'intérêts en la personne d'un seul ministre mais aussi pour rendre plus uniformes les pratiques de bonne gouvernance.**

On observe un intéressant "paradoxe" dans l'approche globale de ces réformes en Finlande, tout comme dans un certain nombre d'autres pays. D'une part, le processus de mise sur le marché des fonctions de production de l'État a été mené de façon cohérente et transparente en s'appuyant sur un cadre théorique solidement établi et admis par tous. C'est ce qui ressort par exemple de la Décision de principe de 1993 sur les réformes de l'administration centrale et régionale, dans laquelle le gouvernement décidait "une refonte totale des rouages administratifs de la nation à engager sans délai et dans une totale unanimité". Cette décision exigeait une poursuite de la mise sur le marché des services publics par leur transformation en organismes dotés d'un budget net pour ce qui est des services non marchands, en entreprises publiques si le maintien d'un pilotage public est justifié ou si ce statut est adopté à titre transitoire, ou bien encore en sociétés dans les cas où des conditions concurrentielles prévalent. Des réformes spécifiques ont été mises en œuvre et ces principes généraux ont toujours été suivis depuis. On peut considérer que ce processus a été couronné d'un très grand succès et le présent rapport n'y décèle que relativement peu de problèmes. Par contre, la prochaine et dernière étape du processus de mise sur le marché, à savoir la privatisation, n'a pas été engagée en s'appuyant sur un cadre théorique solidement établi et admis par tous. La privatisation a été menée avec prudence, par étapes et au cas par cas en tenant compte avec pragmatisme des circonstances du moment. Le débat public de fond sur les limites qu'il convient d'imposer à la participation de l'État aux activités économiques a, semble-t-il, été relativement restreint, et les gouvernements n'ont en outre été ni idéologiquement favorables ni implacablement opposés à la privatisation. Le gouvernement a donc défini une politique de participation au capital des entreprises qui décrit de quelle façon il exercera ses fonctions en la matière – cette politique est extrêmement élaborée. L'ampleur de la privatisation est limitée par les mandats donnés par le Parlement, lesquels sont pour une bonne part influencés par la conviction des syndicats que le maintien d'une forte participation de l'État dans les entreprises commerciales constitue une forme d'assurance contre la perte d'emploi en cas de difficultés. Cette assurance n'est pas sans coût. C'est dans les secteurs purement commerciaux qui ne comportent pas d'importants éléments affectant les politiques publiques que la privatisation a été poussée le plus loin. Cette approche est dans l'absolu compatible avec une politique de privatisation reposant sur des principes bien établis, mais la position des pouvoirs publics concernant les activités qui doivent ou non demeurer sous le contrôle de l'État, et donc celles qui doivent ou non être privatisées, s'avère en définitive fragmentaire. **Il serait souhaitable de poursuivre et d'étendre la privatisation, en appliquant une politique fondée sur des principes bien établis si cela peut y contribuer, car cela favoriserait en dernière analyse la viabilité budgétaire de l'État providence.**

## 2. SECTEUR POSTAL

### 2.1. Introduction

Dans la zone de l'OCDE, les industries traditionnelles de service public contrôlées et réglementées par l'État ont été transformées à la suite de réformes qui ont fondamentalement modifié la façon dont elles étaient réglementées. Le contrôle et la réglementation par l'État qui étaient autrefois la règle ont de plus en plus cédé la place à la concurrence et aux forces du marché, ce qui a conduit à mettre davantage l'accent sur l'efficacité, l'innovation et la satisfaction des besoins des consommateurs. Dans l'ensemble, les résultats ont été très positifs sous l'angle de l'amélioration des performances. Mais, à ce jour, ces réformes ont pour une bonne part épargné le secteur postal, malgré quelques mesures de libéralisation. Le secteur postal reste dans la plupart des pays de l'OCDE dominé par un monopole d'État verticalement intégré qui demeure largement protégé de la concurrence par la loi dans la plus grande partie du marché du courrier postal traditionnel.

L'expérience de la Finlande<sup>45</sup> s'écarte légèrement de ce qui est la norme au plan international. D'une part, il a été procédé à une libéralisation complète *de jure* du marché postal depuis 1994. Il n'existe pas de "secteur réservé" d'objets postaux ne pouvant être acheminés que par l'opérateur public en place. En outre, Finland Post est une entreprise constituée en société financièrement indépendante du budget de l'État et dont les activités sont régies par un régime réglementaire de pleine concurrence. Dans cette mesure, la Finlande se distingue comme un des pionniers de la libéralisation au plan international et elle est très en avance sur le degré de libéralisation imposé par la Directive postale de l'UE. D'autre part, Finland Post demeure contrôlée à 100% par l'État et il ne s'est produit aucune nouvelle entrée effective sur le marché du courrier postal traditionnel. Un nouvel entrant est depuis plusieurs années autorisé à fournir des services de courrier postal mais n'a pas effectivement débuté ses activités. Un des facteurs qui font obstacle à l'entrée est constitué par une taxe spéciale sur le chiffre d'affaires à laquelle sont soumis les nouveaux entrants et qui vise à dissuader la pratique de l'écroulement, c'est-à-dire une entrée exclusivement limitée aux zones urbaines densément peuplées. Il en résulte que l'opérateur public en place est principalement menacé par la concurrence dans les segments à forte valeur ajoutée des messageries, des services de livraison de colis et du courrier non adressé, ainsi que de façon croissante par les communications électroniques – télécopie, internet, courrier électronique et paiement électronique des factures.

L'expérience des pays qui ont poussé le plus loin la libéralisation montre que la crainte que les opérateurs postaux en place perdent des parts de marché et connaissent en conséquence des difficultés à s'acquitter des obligations de service universel du fait de la libéralisation n'est pas devenue réalité. Tel est assurément le cas en Finlande. De fait, les gains d'efficacité qui ont en partie été favorisés par la menace d'une perte de parts de marché ont contribué à rendre Finland Post très rentable tout en maintenant la qualité des services et en limitant les hausses de prix. Les pouvoirs publics pourraient envisager un certain nombre d'options susceptibles d'accroître encore la menace d'entrée de nouveaux concurrents dans le secteur, par exemple en réduisant ou en supprimant la taxe spéciale sur le chiffre d'affaires à laquelle sont soumis les nouveaux entrants ou en imposant l'interconnexion avec les réseaux des nouveaux entrants et l'accès aux infrastructures postales. Il y a lieu de croire que Finland Post pourrait encore accroître son efficacité tout comme la qualité et l'éventail de ses services et qu'une plus grande concurrence aiderait à ce qu'il en soit ainsi. C'est ainsi et non par la protection du marché que la sauvegarde de la viabilité financière face aux mutations technologiques pourra être le plus sûrement garantie.

Si l'on regarde vers l'avenir, les communications électroniques posent un problème de fond et de plus en plus important aux systèmes postaux<sup>46</sup>. La plus grande partie du courrier postal est de nature commerciale – relevés bancaires, factures en tous genres et envois de publipostage. Les nouveaux progrès

technologiques en matière de sécurité des communications électroniques font dès lors naître la perspective d'une diminution marquée du trafic postal traditionnel. Ces évolutions ne sont aucunement certaines, en effet la disparition imminente des transactions sur support papier est annoncée depuis longtemps. Néanmoins, si elles devaient se produire, elles pourraient en dernière analyse amener à se demander si les obligations de service universel imposées par la législation sont bien appropriées puisque ces dernières constituent aujourd'hui pour partie un héritage de la nécessité éprouvée par le passé de disposer de services d'acheminement du courrier de haute qualité. Elles risquent en outre d'avoir une incidence sur les coûts et sur la viabilité des obligations de service universel dans la mesure où leur financement est en partie assuré au moyen des bénéfices tirés des gros volumes de courrier commercial intra-urbain. Les tensions qui ne peuvent manquer d'apparaître entre le progrès technologique et les obligations de service universel aujourd'hui imposées par la loi pourraient se manifester plus tôt en Finlande que dans d'autres pays comparables, puisque la société finlandaise est l'une des plus "connectées à l'internet" de la zone de l'OCDE. De fait, le segment du courrier postal traditionnel est déjà considéré comme un marché en déclin en Finlande. Cela soulève une série de questions fondamentales qui dépassent largement le cadre de la présente étude. Il convient toutefois de remarquer que cela risque de poser un problème aux pouvoirs publics finlandais, compte tenu que les dimensions pertinentes de la politique postale doivent être définies d'un commun accord dans le cadre de l'UE, où les autres pays pourraient n'être confrontés à ces pressions qu'à un stade ultérieur.



## 2.2. Structure du secteur postal finlandais

### Encadré 5 : Principales caractéristiques du secteur postal finlandais

Créée en 1994 à la suite de la constitution en société de droit privé de diverses entreprises de postes et de télécommunications issues de l'ancienne entreprise publique Post and Telecommunications (P&T) Finland Post (Posti) est le prestataire du service universel. P&T a été créée en 1990 à partir de l'ancienne administration publique. Depuis 1998, Posti a été gérée indépendamment des télécommunications, après la scission des deux sociétés du groupe PT Finland. Posti demeure contrôlée à 100% par l'État.

En 2001 Posti:

- A acheminé 2,5 milliards d'objets postaux – chiffre qui est demeuré pratiquement stable depuis 1997. Le nombre de lettres d'entreprise à entreprise est en diminution.
- A réalisé un bénéfice de 32 millions d'euros, sur un chiffre d'affaires de 1 milliard d'euros. Environ 35% de ces recettes provenaient des services de distribution du courrier dont Posti a un monopole de fait. Depuis 1997, le chiffre d'affaires global s'est accru à un rythme relativement faible. C'est là un reflet de l'évolution de la composition des recettes – la plus grande partie de la croissance ayant été enregistrée dans la logistique et les nouveaux services alors que des événements ponctuels, tels que la cessation des services bancaires en 2000, ont réduit la croissance. La rentabilité des capitaux investis dans les fonds de pensions a connu une forte baisse en 2001, ce qui a imposé une augmentation sensible des contributions et provoqué une chute des bénéfices – qui n'était pas fondamentalement due à une modification profonde de la conjoncture. Le taux de rendement des fonds propres était de 6,5% en 2001.
- Comptait sur un effectif de 22 809 salariés. Cela représente une baisse d'environ 9% par rapport au chiffre record de 1998 – auparavant ces effectifs avaient tendance à augmenter légèrement. Posti demeure le second employeur de Finlande.
- La qualité de la distribution est relativement élevée puisque 95% du courrier au tarif rapide est distribué le jour ouvrable suivant et 96% du courrier au tarif lent dans les trois jours ouvrables. Les performances en matière de distribution du courrier international sont supérieures à celles de 85% à J+3 exigées par l'UE. 73% des entreprises clientes et 72% des particuliers jugeaient bons ou excellents les services de Posti.
- Chiffres clés :

	1997	1998	1999	2000
<b>Chiffre d'affaires net (milliers d'euros)</b>	953	1002	1014	1069
<b>Bénéfice d'exploitation (milliers d'euros)</b>	85	56	75	92
<b>Investissement (milliers d'euros)</b>	85	112	77	85
<b>Personnel (au 31 décembre)</b>	25933	26344	25347	24763
<b>Envois postaux (en milliers)</b>	2530	2560	2595	2590
- lettres	835	841	871	898
- publications	738	763	763	767
- publipostage	930	930	936	948
<b>Taux de rentabilités de l'investissement</b>	17,7	11,6	15,8	20,4

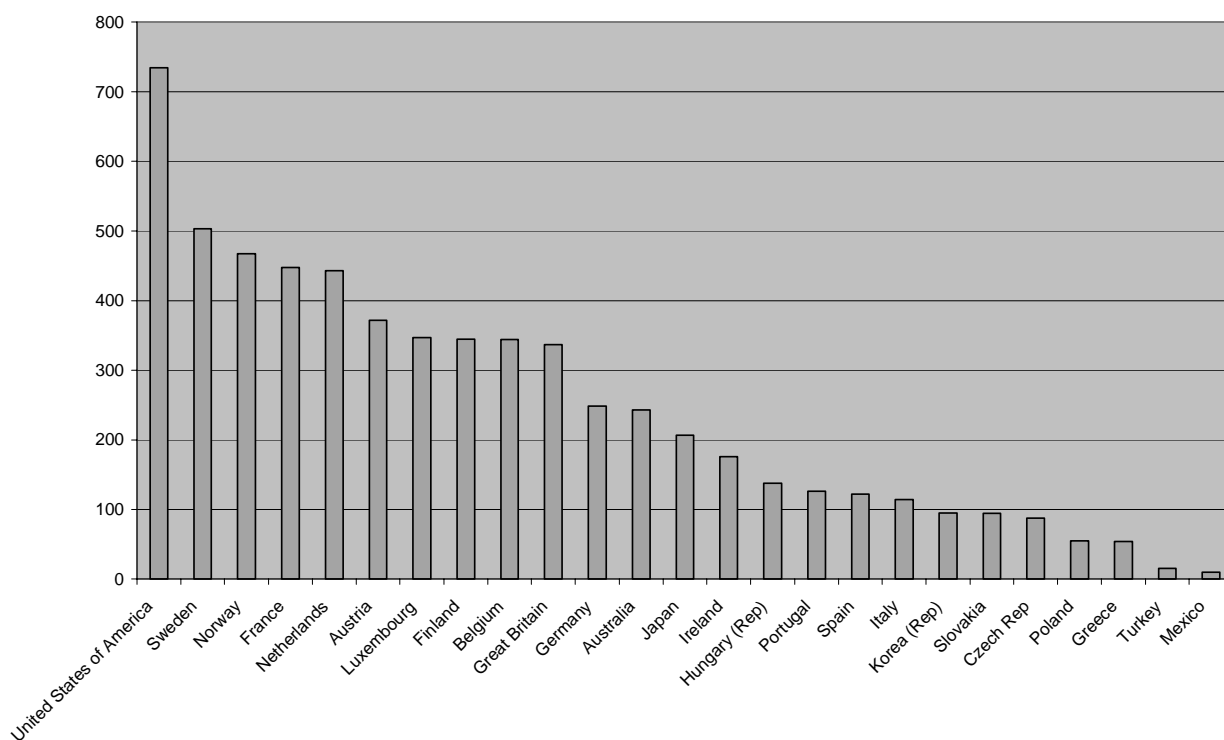
Un grand nombre (>200) d'autres entités offrent des services de messagerie, dont des entreprises internationales assurant la livraison de colis, ainsi que de distribution du courrier non adressé tout comme de journaux et de magazines. Le tableau ci-après indique la part respective des opérateurs dans ces différents segments en 2000 :

Type de courrier	Posti		Autres opérateurs	
	Recettes	Nombre	Recettes	Nombre
Lettres	99,2	99,9	0,8	0,1
Colis	52,5	66,0	47,5	34,0
Non adressé	49,3	21,7	50,7	78,3
Journaux/Magazines	63,0	73,6	37,0	26,4
<b>Total</b>	<b>76,9</b>	<b>63,6</b>	<b>23,1</b>	<b>36,4</b>

Source : FICORA, Postal and Small Freight Delivery Statistics 2000 ("Statistiques sur la distribution de petits colis et de plis postaux 2000")

L'utilisation du système postal en Finlande est comparable à celle des autres pays européens comme l'illustre le graphique suivant.

**Figure 2: Nombre moyen d'envois de correspondance postale par habitant en 2000**



Source: UPU

### 2.3. Dispositions réglementaires

Le secteur postal, et notamment Posti, est soumis à une réglementation de pleine concurrence en vertu de la loi sur les services postaux (313/2001)<sup>47</sup>. Les opérateurs assurant l'acheminement des plis postaux doivent détenir une licence et c'est au moyen de cette licence que le respect des obligations légales est imposé.

La première étape de la libéralisation a été marquée par l'adoption de la loi sur les opérations postales de 1993, qui établissait le cadre général régissant les opérations postales et dont l'objectif essentiel

était de définir et d'assurer la fourniture de services postaux sur tout le territoire finlandais dans des conditions uniformes et à un coût raisonnable. La loi séparait les fonctions réglementaires des fonctions commerciales, ouvrait le marché à la concurrence et créait un cadre de réglementation des opérations postales, au travers notamment d'un système de licences. Le "service universel"<sup>48</sup> correspondait aux envois postaux adressés d'un poids maximal de 2 kg mais il n'était pas réservé à l'opérateur en place – tout opérateur postal détenteur d'une licence peut également fournir des services postaux pour les envois couverts par la définition du service universel. La loi exigeait qu'une licence soit accordée à tout candidat bien établi et manifestement capable de fournir de façon régulière des services postaux, sous réserve qu'ils n'aillent pas à l'encontre des objectifs de la loi. Une licence pouvait être assortie de restrictions géographiques ou quant aux envois postaux autorisés. Les services de courrier express ou de messagerie, les colis de plus 2 kg et le courrier non adressé, tout comme la distribution de journaux, n'étaient pas réglementés par la loi sur les opérations postales. Ces services étaient et demeurent totalement libéralisés.

La loi sur les services postaux de 2001 a mis la législation postale en conformité avec la nouvelle Constitution, clarifié un certain nombre d'aspects de la législation antérieure et aligné le niveau de qualité exigé pour le service universel sur celui défini dans la Directive postale de l'UE<sup>49</sup>. Le prestataire du service universel est tenu de maintenir une présence dans chaque municipalité. L'exigence d'assurer une distribution quotidienne et les normes de qualité requises s'appliquent à tous les opérateurs postaux, et non uniquement à l'opérateur en place. Les normes de qualité imposées pour la distribution du courrier intérieur sont relativement élevées, puisqu'elles sont fixées à J+1 = 95%.

La loi sur les services postaux précise que le ministère des Transports et des Communications est le ministère compétent et que l'Administration postale (désormais intégrée au sein de FICORA, qui est l'autorité finlandaise de régulation des communications) est l'organisme de régulation chargé de veiller au respect de la législation. L'Administration postale est assistée par le Comité des affaires postales (ou le Conseil consultatif sur les affaires postales) qui est formé de représentants des utilisateurs (particuliers et entreprises), des opérateurs postaux et des autorités. Ce comité a uniquement des fonctions consultatives, toutes les décisions officielles étant prises par FICORA. L'objectif du Comité est de sauvegarder les intérêts des utilisateurs et de l'ensemble des opérateurs postaux. C'est un espace de coopération et de débat sur les politiques mises en œuvre, la coopération internationale et la supervision des opérations postales.

La loi exige que les "prix pratiqués par tout prestataire du service universel soient raisonnables, justes et permettent à tous les utilisateurs d'avoir accès au service. La fixation des prix doit être transparente et non discriminatoire". Posti communique à FICORA des informations sur les coûts et sur les prix et l'organisme de régulation n'a jamais soulevé d'objection aux prix de Posti. Outre ces principes généraux, il n'existe aucun mécanisme de réglementation des prix. Le contrôle externe des prix est en effet assuré au travers de la menace d'entrée de nouveaux concurrents dans le secteur ou d'application des dispositions du droit de la concurrence relatives à l'abus de position dominante. Les services postaux sont soumis à une TVA de 22%.

Il importe de signaler que la loi sur les services postaux n'impose pas l'accès aux réseaux des différents opérateurs postaux ou leur interconnexion – par conséquent, leur contournement ou leur interconnexion lors de l'acceptation ou de la distribution d'envois en nombre donnent lieu à des négociations purement commerciales<sup>50</sup>. Cette question n'a pas fait l'objet d'un examen approfondi par les pouvoirs publics en Finlande. Les relations entre les différents opérateurs postaux ne sont régies que par l'article 28 de la loi, qui impose une obligation de coopération de sorte que les termes des accords entre entreprises postales doivent être justes et raisonnables. Ces accords doivent être déposés auprès de FICORA en vue de leur approbation et s'ils ne sont pas approuvés FICORA peut fixer un délai au terme duquel ils devront avoir été modifiés. FICORA n'est pas officiellement habilitée à imposer les conditions de tels accords mais elle pourrait sans doute pénaliser en vertu des dispositions générales relatives aux

sanctions<sup>51</sup> un opérateur postal qui n'aurait pas modifié un accord d'interconnexion dans les délais fixés. FICORA n'a pas eu à appliquer dans la pratique cette disposition concernant la coopération étant donné qu'aucun autre opérateur postal n'est à ce jour effectivement entré sur le marché. Elle n'a donc établi aucun critère d'évaluation de ces accords. Les autorités donnent cependant à entendre que si le problème venait à se poser, elles adopteraient très probablement la même attitude que pour les précédents qui se sont produits dans le secteur des télécommunications, c'est-à-dire qu'elles exigeraient que les prix soient établis en fonction des coûts et qu'ils ne soient pas discriminatoires. (Les prix facturés à l'entrant devraient donc être identiques à ceux virtuellement appliqués à l'intérieur même de la société pour le service correspondant.)

La loi sur la taxe perçue pour assurer la fourniture de services postaux dans les zones à faible densité démographique (708/1997 – la loi sur les taxes postales) a été adoptée pour répondre à la perspective d'entrée d'un nouvel opérateur. Cette question a suscité bien des controverses dont le contexte est exposé dans la section suivante. La loi sur les taxes postales prévoit d'appliquer un impôt sur le chiffre d'affaires aux nouveaux entrants détenteurs d'une licence restreinte qui ne fournissent de services postaux que dans les régions dont les densités démographiques moyennes sont supérieures à un certain seuil. Le montant de la taxe varie selon la densité démographique moyenne de la zone desservie en vertu de la licence restreinte. Le taux de la taxe est calculé en divisant par 50 la densité démographique effective, mais il ne peut être supérieur à 20% du chiffre d'affaires ni inférieur à 5%. Aucune taxe n'est perçue si la densité démographique moyenne est inférieure à 250 habitants au km<sup>2</sup>. Le tableau ci-dessous en offre quelques exemples.

Comme il s'agit en l'occurrence d'un impôt sur le chiffre d'affaires et non d'une surtaxation des bénéficiaires, ses effets doivent être évalués en fonction des marges bénéficiaires brutes réalisables ainsi que du temps qui doit nécessairement s'écouler avant qu'une nouvelle entreprise ne soit en mesure de dégager des bénéfices, ce qui exige d'ordinaire un certain délai après le démarrage de ses activités. L'entrée sur le marché du courrier postal traditionnel peut être en tout état de cause considérée comme relativement difficile, indépendamment de la taxe spéciale sur le chiffre d'affaires applicable aux entrants en Finlande. L'autre question qui influe sur l'opportunité d'une telle taxe et sur le taux auquel il convient de l'appliquer est celle du coût effectif de prestation du service universel. Cette question est analysée plus loin. En résumé, il est certes admis que l'opérateur en place est pénalisé dans la mesure où il doit supporter des coûts plus élevés du fait qu'il est tenu de maintenir en place un réseau couvrant l'ensemble du territoire pour assurer le service universel, mais ce réseau lui confère par ailleurs d'importants avantages concurrentiels sous la forme d'économies d'échelle et de gamme et lui permet d'offrir un service de distribution dans toutes les localités. Le montant de la taxe sur le chiffre d'affaires appliquée en Finlande est sans doute nettement supérieur au strict nécessaire pour qu'elle atteigne ses fins.

L'objectif déclaré de la loi est d'assurer la fourniture de services postaux dans les zones reculées. Il est dès lors remarquable que toutes les taxes perçues au titre de cette loi ne sont pas affectées à un fonds de compensation postal destiné à subventionner les services fournis dans les zones reculées par l'opérateur en place ou par tout autre nouveau détenteur d'une licence. Toutes les taxes perçues au titre de la loi sont versées au budget de l'État sous la forme de recettes fiscales. Si cela devait s'avérer nécessaire, une dotation budgétaire pourrait être créée pour subventionner les services fournis dans les zones reculées. Cependant, aucun appui budgétaire de ce type n'est actuellement envisagé par les autorités postales pour aider à supporter le coût du service universel et un tel soutien paraît improbable dans un futur proche compte tenu de la bonne situation financière de Posti<sup>52</sup>.

Zone	Superficie de la zone (km <sup>2</sup> )	Densité démographique (habitants / km <sup>2</sup> )	Municipalités (nombre)	Taxe postale (% du chiffre d'affaires)
Finlande	304,532	17	432	0
Finlande méridionale*	6,366	203	24	0
Région de la capitale**	743	1273	4	20
Tampere	523	369	1	7
Turku	243	708	1	14

\* Région d'Uusimaa, dans laquelle est située la capitale.

\*\* Helsinki, Espoo, Vantaa et Kauniainen.

Source : Réponse au questionnaire par pays.

À défaut, la loi paraît chercher à atteindre son objectif en élevant un obstacle spécial à l'entrée lorsque celle-ci se limite aux zones à forte densité démographique afin de dissuader à la pratique de l'écrémage, qui consiste à se concentrer sur les segments les plus rentables du marché. Il s'ensuit une limitation de la concurrence potentielle dans ces zones, d'où des services postaux probablement plus chers (du moins dans ces zones) que ce ne serait autrement le cas<sup>53</sup>. La rentabilité de Posti s'en trouve accrue et il s'ensuit un risque de subvention croisée des services fournis à perte au titre de l'obligation de service universel.

Il est en théorie possible à un nouvel entrant de concevoir une stratégie d'entrée qui ne se limiterait pas aux zones du pays à forte densité démographique mais couvrirait également quelques autres zones à faible densité de telle sorte que la densité moyenne soit inférieure au seuil minimum prévu par la loi et d'échapper ainsi à la taxe. Toutefois, bien qu'elle permette de se soustraire à la taxe, une telle politique n'en aurait pas moins nécessairement pour effet d'augmenter le coût d'entrée par rapport à celui qu'aurait à supporter un nouvel entrant s'il appliquait une stratégie d'entrée plus limitée axée sur les zones à forte densité démographique.

Le droit de la concurrence s'applique sans exception au secteur postal, comme indiqué au chapitre 3. FICORA et l'Autorité finlandaise chargée de la concurrence n'ont pas passé d'accords spéciaux de coopération dans les domaines où leurs compétences peuvent se recouper partiellement (abus de position dominante et règlement des différends entre opérateurs postaux, par exemple). Si les conditions d'entrée devaient être davantage libéralisées, il est probable que la coopération entre ces deux organismes prendrait une forme plus officielle, comme c'est par exemple le cas en Suède.

#### **2.4. Évolutions intervenues depuis la libéralisation**

##### *Octroi de licences et entrée*

Posti est titulaire d'une licence l'autorisant à fournir des services postaux au plan national jusqu'à 2021 et il lui incombe donc d'assurer la prestation du service universel en garantissant le niveau de qualité requis sur l'ensemble du territoire finlandais (à l'exclusion d'Åland). Elle est notamment tenue pour ce faire de posséder au moins une succursale ou une agence dans chaque municipalité.

Une demande de licence a été déposée par un nouvel entrant en 1995 et a déclenché un vaste débat politique quant aux effets de la concurrence sur la viabilité de la prestation du service universel. Ce débat a essentiellement porté sur la question de savoir si l'octroi d'une licence conformément à ce qui est prévu dans la loi contrarierait fondamentalement la réalisation des objectifs de cette dernière, puisqu'il compromettrait la viabilité du service universel dont la prestation constitue son principal objectif. Ce débat a été houleux et il a de fait conduit à l'adoption de la loi sur les taxes postales en 1997. Comme précédemment indiqué, cette loi affecte sensiblement l'économie de l'entrée partielle sur le marché postal.

Du fait de ce débat de fond et des recours formés auprès des tribunaux à la suite du refus de délivrance de la licence, il a fallu plusieurs années pour que la procédure d'octroi de la licence aboutisse.

- Une licence restreinte de prestation de services postaux valable pendant trois ans a été accordée à Suomen Suoramainonta Oy en mars 1997. Cette licence couvrait la zone d'Helsinki ainsi que ses environs et était limitée à certaines catégories de lettres et de clientèle (courrier d'entreprise à entreprise pour l'essentiel). En vertu de cette licence, une taxe sur le chiffre d'affaires de 20% aurait été due sur chaque opération. En l'occurrence, Suoramainonta n'a pas démarré ses activités, mais a demandé quelque temps plus tard en 1997 une licence couvrant une zone géographique plus large. Cette demande s'est heurtée à une décision de rejet mais celle-ci a ensuite été annulée à la suite d'un recours formé devant les tribunaux en 1999.
- Suoramainonta a demandé à l'UE de déclarer la loi sur les opérations postales et la loi sur les taxes postales contraires à la Directive postale de l'UE, laquelle prévoyait une ouverture plus limitée du marché du courrier postal mais envisageait que le financement des obligations de service universel soit assuré par un fonds de compensation postal. On est toujours dans l'attente d'une décision concernant cette affaire.
- Une nouvelle demande de licence restreinte a été déposée en février 2000 et a reçu une réponse positive en juin 2000, la licence délivrée étant valable jusqu'en juin 2003<sup>54</sup>. Cette licence autorise également les services de courrier entre particuliers et couvre une zone géographique qui ne donne pas lieu à l'application d'une taxe en vertu de la loi sur les taxes postales puisque les autorités postales estiment que la densité démographique de la zone élargie couverte par la licence est probablement inférieure à 250 habitants au km<sup>2</sup>. Cependant, Suomen Suoramainonta Oy n'a pas démarré d'activités dans le secteur du courrier postal.
- Une autre demande de licence a été déposée par une autre société en 1996 mais cette demande a été retirée.

Suoramainonta est un opérateur implanté sur le marché plus large de la distribution dont les activités sont principalement axées sur la distribution de périodiques et d'envois non adressés (magazines gratuits, envois publicitaires, etc.). Posti est son principal client, son principal collaborateur et son principal concurrent. Suoramainonta est apparemment "toujours intéressée" par le marché du courrier postal mais a le sentiment de se heurter à un certain nombre d'obstacles :

- N'était-ce la loi sur les taxes postales, Suoramainonta estime qu'une entrée géographiquement plus limitée serait possible (comme tel a été le cas en Suède).
- L'obligation d'une distribution quotidienne<sup>55</sup>. Une périodicité de distribution dans les zones reculées de 2 ou 3 fois par semaine permettrait sans doute de réduire sensiblement les coûts.

- Le délai nécessaire pour développer l'activité est plus long que la durée de la licence (on peut certes en espérer le renouvellement mais il ne peut être tenu pour acquis du fait de l'existence de certains risques politiques). Suoramainta estime que la durée de la licence devrait être d'au moins 25 ans. (En Suède, les licences ne sont pas limitées dans le temps mais sont subordonnées au respect de certains critères de performances.)
- Posti est propriétaire de l'annuaire des postes – qui constitue un monopole naturel – et il est difficile d'établir contractuellement les conditions d'accès aux infrastructures postales et d'interconnexion des réseaux. (En Suède, l'annuaire des postes est la propriété d'une société coopérative à laquelle tous les opérateurs postaux peuvent avoir accès et l'organisme de régulation possède des pouvoirs supplémentaires.)

En résumé, les conditions actuellement en vigueur en Finlande paraissent très éloignées de celles qui permettraient l'entrée effective de nouveaux opérateurs (comme tel a été le cas en Suède). L'expérience suédoise est brièvement évoquée à la section 5.2.5.

#### *Application du droit de la concurrence*

Les autorités chargées de la concurrence ont été relativement actives dans ce secteur, l'Autorité finlandaise chargée de la concurrence ayant examiné un certain nombre d'affaires et mené un certain nombre d'enquêtes, outre les conseils qu'elle a donnés à Posti. En résumé :

- En 1994, la Cour administrative suprême a confirmé une décision du Conseil de la concurrence selon laquelle Posti se trouvait en position dominante sur le marché de la distribution de plis et des colis adressés. Posti n'était toutefois pas jugée en position dominante sur les marchés connexes de la fabrication et de la mise sur le marché de boîtes aux lettres, qui faisait l'objet officiel d'une plainte déposée par un fabricant de boîtes aux lettres qui affirmait être victime de discrimination de la part de Posti, de sorte qu'aucun abus de position dominante n'a été constaté.
- En 1995, le Conseil de la concurrence a mené une enquête pour déterminer si Posti avait abusé de sa position dominante sur le marché de la distribution quotidienne de magazines et de journaux aux consommateurs finaux en appliquant des prix discriminatoires. Les hausses de prix étaient une conséquence de la suppression d'une subvention publique. La Commission de la concurrence est parvenue à la conclusion que Posti n'avait pas abusé de sa position dominante dans la mesure où ces hausses de prix étaient dues à une augmentation des coûts.
- L'Autorité finlandaise chargée de la concurrence a mené plusieurs enquêtes sur de possibles abus de position dominante de la part de Posti, à laquelle il était reproché d'avoir procédé à des subventions croisées au moyen des bénéfices tirés des activités dans lesquelles Posti bénéficie d'une position dominante afin de pouvoir soutenir la concurrence dans d'autres secteurs<sup>56</sup>, peut-être jusqu'au point de pratiquer des prix d'éviction<sup>57</sup>. Ces allégations n'ont été prouvées dans aucune des affaires en question. L'Autorité finlandaise chargée de la concurrence a établi l'existence d'une subvention croisée du transport de marchandises en vrac dans une décision de 1995, et du transport de marchandises destinées aux établissements scolaires dans une décision de 1997, mais elle n'était ni dans l'un ni dans l'autre cas d'ampleur suffisante pour être considérée comme une pratique abusive étant donné que Posti n'était pas en passe d'obtenir une position dominante sur ce marché et qu'il n'en était pas résulté de distorsion fondamentale de la concurrence. L'Autorité finlandaise chargée de la concurrence a toutefois conseillé à Posti de modifier ses prix de sorte que les coûts soient couverts par les services correspondants et de veiller à ce que les prix des services de transport de Posti intègrent par la suite tous les coûts

fixes. D'autres enquêtes de l'Autorité finlandaise chargée de la concurrence sont parvenues à la conclusion que Posti ne s'était pas rendue coupable d'abus de position dominante en fixant à un niveau trop bas le prix des services de distribution d'envois de publipostage dans les zones reculées étant donné que cette pratique était sporadique et qu'il n'existait nul espoir de compenser le manque à gagner compte tenu de la liberté d'entrée dans ce secteur.

- En 1995, après consultation de l'Autorité finlandaise chargée de la concurrence, Posti a révisé ses pratiques tarifaires pour les rendre plus transparentes, en particulier en publiant les prix des services bénéficiant d'un rabais. De même, à la suite d'une enquête de l'Autorité finlandaise chargée de la concurrence, Posti a accepté de modifier son système de remises de fidélité accordées à ses gros clients afin d'en réduire les effets de création d'une clientèle captive et les effets d'exclusion. La transparence des prix et leur fixation en fonction des coûts sont désormais imposées par la loi sur les services postaux de 2001 et, conformément à la Directive postale de l'UE, la séparation comptable des composantes du service universel tel qu'il y est défini est assurée.
- En 2000, l'Autorité finlandaise chargée de la concurrence a enquêté sur des abus présumés de position dominante de la part de Posti lorsque cette dernière a augmenté le prix d'un timbre payé en espèces. Le coût des transactions en espèces est en l'occurrence relativement élevé, d'où la conclusion que le prix était fonction des coûts et ne constituait donc pas un abus.
- En 2001, l'Autorité finlandaise chargée de la concurrence a mené une enquête pour établir si la hausse des prix pratiqués dans le cas des colis constituait un abus de position dominante. Elle a observé que Posti bénéficie d'une position dominante sur le marché intérieur de la livraison de colis. Elle est néanmoins parvenue à la conclusion que Posti n'avait pas abusé de sa position dominante étant donné que ces hausses de prix étaient nécessaires pour assurer la rentabilité de la livraison intérieure de colis et le développement du service.

### *Gouvernance et innovation*

Posti peut être considérée comme un opérateur postal dynamique. Elle a activement développé son assise commerciale dans les secteurs stratégiques en forte croissance, dont la messagerie électronique, la logistique et le publipostage. Il convient également de noter que les recettes tirées du segment du courrier postal traditionnel ont poursuivi leur tendance hausse, alors que les volumes sont demeurés pratiquement constants. Posti s'efforce assez activement d'acheter et de vendre des filiales dans les secteurs du courrier, de la messagerie et de la logistique en vue de faire évoluer son marché. Dans le cadre de ses services traditionnels de distribution, elle a progressivement renoncé à la création de succursales offrant toute la gamme de services pour privilégier les accords de représentation. En 2001, Posti a cessé de fournir des services bancaires dans ses succursales en application d'un accord passé avec Sampo-Leonia Plc (Postipankki) – les opérations bancaires réalisées dans les bureaux de poste étant en règle générale relativement peu rentables. Il paraît clair que la menace exercée par la concurrence a eu une forte incidence sur la mentalité de la direction comme sur celle des salariés.

Société de droit privé, Posti possède une structure organisationnelle, une direction et un système de gouvernance juridiquement comparables à ceux de n'importe quelle autre société du secteur privé et ses effectifs ont le statut de salariés et non celui de fonctionnaires. Son conseil d'administration est composé de quatre administrateurs indépendants (dont le président et le vice-président), de deux représentants des syndicats et d'un représentant du ministère des Transports et des Communications. Le directeur général n'y siège pas, pas plus qu'aucun autre représentant de la direction. La société est également dotée d'un conseil de surveillance principalement constitué de parlementaires élus. Les fonctions du conseil de surveillance



sont relativement limitées<sup>58</sup> par rapport à celles des conseils de surveillance des autres sociétés contrôlées par l'État. D'après les comptes de la société, les membres du conseil de surveillance ne sont pas rémunérés. Aucun problème particulier de gouvernance des sociétés ne paraît se poser en ce qui concerne Posti, hormis ceux d'ordre général examinés dans la précédente partie du présent chapitre.

La question du chevauchement des fonctions de réglementation et de participation au capital au sein du ministère des Transports et des Communications n'est pas considérée comme un problème important par FICORA du fait qu'il n'existe aucune concurrence effective dans le secteur des envois de courrier postal. Comme cela a été précédemment noté dans le présent chapitre, cette question se pose par contre dans le secteur des télécommunications, et il pourrait en être de même dans le secteur postal si les obstacles réglementaires à la concurrence qui subsistent sur le marché du courrier postal étaient supprimés.

## **2.5. Réforme du secteur postal – Principaux problèmes**

### *Expérience en matière de libéralisation dans d'autres pays*

Quelques pays ont procédé à une libéralisation totale de leur secteur postal alors que d'autres conservent un secteur réservé relativement restreint d'une étendue très similaire à celle envisagée par l'UE pour la prochaine étape de la libéralisation. Les pays qui ont procédé à une libéralisation ont fait état d'une amélioration de la qualité des services, d'une augmentation de la rentabilité, d'un développement de l'emploi et d'une baisse des prix réels. Voir OCDE (2000) pour un examen d'ensemble de la libéralisation des marchés postaux et de l'expérience des pays Membres. Au milieu de 1999, trois pays ont entièrement libéralisé leur secteur postal : la Finlande, la Suède et la Nouvelle-Zélande. En Suède et en Nouvelle-Zélande, plusieurs opérateurs sont en concurrence dans le secteur de la distribution du courrier. L'Australie et les Pays-Bas ont aussi fortement réduit l'ampleur du secteur réservé.

Malgré les craintes souvent exprimées que la réforme n'entraîne une perte d'emplois dans ce secteur, l'Australie comme les Pays-Bas font état d'une augmentation des effectifs dans le secteur postal au cours du processus de réforme qui peut être imputée à une diversification de la gamme de services proposée par l'opérateur en place. De façon générale, l'intensification de la concurrence qui en résulte devrait accroître significativement l'efficacité, la productivité et l'innovation dans le secteur postal des pays de l'OCDE, contribuant ainsi à la compétitivité et à la croissance économique d'ensemble.

En Australie comme en Nouvelle-Zélande, l'opérateur postal en place est rentable et réduit régulièrement ses prix réels depuis plusieurs années. La Nouvelle-Zélande indique que certains concurrents de l'opérateur en place proposent des prix nettement inférieurs aux siens. Bien que ni la Nouvelle-Zélande ni la Suède ne versent de compensation directe à l'opérateur en place au titre de ses obligations non commerciales, aucun de ces pays n'a signalé de problème concernant le maintien de la qualité des services. La Nouvelle-Zélande a annoncé que l'opérateur postal en place assure à titre expérimental des services de qualité accrue dans certaines régions du pays.

La Suède a procédé à une libéralisation totale en 1994 et n'a élevé aucun obstacle à l'entrée comparable à la loi sur les taxes postales en vigueur en Finlande. La Suède compte de nombreux opérateurs postaux détenteurs d'une licence, dont la plupart sont de petits prestataires locaux. Les principaux opérateurs sont l'opérateur en place (Sweden Post) et deux nouveaux entrants (City Mail et SDR-Group). Citymail est spécialisé dans la distribution du courrier d'entreprise et des envois en nombre dans les régions à forte densité démographique – à Stockholm, Gothenburg et Malmö pour l'essentiel. SDR-Group opère principalement dans le secteur du publipostage mais assure également la distribution de courrier adressé. Les nouveaux entrants ont éprouvé de considérables difficultés à atteindre le seuil de rentabilité et ont dû faire face à la concurrence agressive que leur a livré par riposte l'opérateur en place<sup>59</sup>.

La qualité des services s'est améliorée après la libéralisation. Le service universel demeure strictement défini et est assuré sans qu'une compensation soit nullement nécessaire, aucune perte spectaculaire de parts de marché n'a été enregistrée et Sweden Post est rentable. Des services plus innovants sont proposés et les prix pratiqués dans le cas des envois en nombre ont connu une baisse sensible dont les ménages peuvent également bénéficier dans une certaine mesure en ayant recours à des intermédiaires qui regroupent le courrier à expédier. Certaines hausses des prix des services aux particuliers se sont de fait produites, mais on peut y voir une conséquence de l'assujettissement à la TVA et de la mise à profit par Sweden Post en 1997 d'une faille ponctuelle dans la réglementation fixant un plafond tarifaire pour relever d'environ 30% le prix des envois de courrier à l'unité. Il s'agit plutôt là d'une erreur de détail que d'une déficience de la réforme dans son ensemble. Cette hausse de prix a provoqué par réaction l'entrée de petits opérateurs locaux et le nombre de détenteurs d'une licence d'exploitation a connu une progression marquée en 1997. Dans l'ensemble, dans un environnement nettement plus libéral qu'en Finlande, l'expérience en matière de réforme s'est avérée positive – l'entrée de nouveaux opérateurs a favorisé l'amélioration des performances mais n'a pas été d'une ampleur telle qu'elle compromette la prestation du service universel par l'opérateur en place. Dans sa contribution à la table-ronde de l'OCDE sur la promotion de la concurrence dans les services postaux, l'Autorité suédoise chargée de la concurrence parvenait à la conclusion que "L'exemple suédois prouve que la concurrence doit être considérée comme une solution et non comme un problème."

L'égalité d'accès aux infrastructures postales – et notamment l'accès aux boîtes aux lettres, la coordination des changements d'adresse et la réexpédition du courrier – ont été un facteur essentiel du succès de la concurrence en Suède. L'accès aux boîtes aux lettres a été assuré grâce à l'intervention des autorités qui considèrent qu'elles constituent une "infrastructure essentielle". Sweden Post est tenue d'en accorder l'accès dans des conditions raisonnables et non discriminatoires, sous peine d'être accusée d'abus de position dominante. L'Autorité suédoise chargée de la concurrence a été très active sur ce marché et a examiné plus de 100 plaintes contre Sweden Post concernant des accords d'exclusivité et des remises de fidélité.

#### *Obligations de service universel*

La justification d'une législation établissant un secteur réservé monopolistique ou imposant des taxes spéciales sur l'entrée restreinte réside dans la réalisation d'un objectif d'intérêt public, lequel consiste en l'occurrence à assurer le financement du service universel en procédant à une subvention croisée au sein du secteur réservé en vue de couvrir le coût des services non rentables (par exemple l'acheminement du courrier dans les zones rurales) au moyen des recettes tirées des services rentables (tels que l'acheminement du courrier dans les villes). Un principe judicieux voudrait donc que le monopole ou les obstacles à l'entrée soient limités au strict nécessaire pour assurer le financement du service public, sans aller au-delà. Tel est de fait le principe qui sous-tend la réglementation des activités postales dans le cadre de l'UE. Il est toutefois probable dans la pratique que les négociations visant à fixer en commun quelle doit être l'étendue maximale du secteur réservé aboutissent à un accord lui donnant une ampleur dépassant ce que l'on juge ou que l'on pourrait démontrer être nécessaire dans certains pays.

La plupart des pays de l'OCDE – dont la Finlande – imposent à l'opérateur postal en place l'obligation d'offrir certains services de qualité déterminée à un prix qui n'est d'ordinaire aucunement justifié d'un point de vue économique dans certaines régions. L'obligation d'effectuer des distributions ou des levées de courrier selon une fréquence imposée et de limiter la distance maximale à laquelle se trouve le bureau de poste le plus proche en dehors des zones urbaines ou encore celle d'assurer une péréquation géographique des prix constituent quelques exemples de telles contraintes.

Il est probable que quelques-unes au moins de ces contraintes soient véritablement de nature non commerciale. Dans la plupart des pays les coûts imposés par ces contraintes sont financés par une

subvention croisée interne. La concurrence risque de compromettre une telle subvention croisée. On peut en effet craindre qu'en cas de subvention croisée les nouveaux entrants dans le secteur postal aient probablement tendance à se concentrer sur les marchés rentables à bas coûts, même lorsqu'il est plus efficient que ces marchés soient desservis par l'opérateur en place. Si leur entreprise est couronnée de succès, ces entrants détournent une part de l'activité de l'opérateur en place sur les marchés rentables, laissant celui-ci dans une situation inconfortable puisqu'il ne desservirait plus que les marchés non rentables. Cependant, comme cela a été précédemment indiqué, l'expérience effective de libéralisation n'a nulle part confirmé ces craintes. On peut espérer que les raisons qui expliquent qu'il en ait été ainsi seront également valables en Finlande.

Il est clair que l'exploitation d'un réseau couvrant l'intégralité du territoire national, comme l'exige l'obligation de service universel, ne représente pas seulement un coût pour Posti mais lui confère par ailleurs un important avantage concurrentiel sous la forme d'économies d'échelle et de gamme. Grâce à ce réseau, Posti dispose en outre d'un actif qui constitue de par sa nature même une infrastructure essentielle, puisque tout nouveau concurrent se limitant à une entrée partielle sur le marché doit se connecter à ce réseau s'il veut pouvoir offrir à ses clients un service de distribution complet. Compte tenu de la taille de la Finlande et de la faible densité démographique d'une bonne partie de son territoire, il est improbable qu'un nouvel entrant puisse s'implanter en assurant la totalité des services sur l'ensemble du territoire de façon rentable. Les autorités considèrent donc que la seule possibilité d'entrée effective consiste à se concentrer sur une clientèle particulière (et notamment sur les gros envois effectués par les entreprises) ou sur certaines régions où sont situées les grandes villes et les zones à fortes croissance (la région de la capitale ainsi que celles de Turku, Tampere et Oulu).

Malgré les nombreux débats sur les coûts qu'entraîne pour Posti la prestation du service universel, les autorités finlandaises n'ont entrepris aucune étude approfondie en vue d'évaluer l'ampleur des surcoûts imposés par l'obligation d'assurer le service universel sur tout le territoire finlandais. Compte tenu de la rentabilité de Posti et de la souplesse relative avec laquelle elle peut assurer le service universel au travers d'accords de représentation à bas coûts, il semblerait que le coût des obligations de service universel ne soit pas particulièrement élevé, malgré l'éloignement relatif et la faible densité démographique d'une bonne partie du territoire finlandais. De fait, les estimations effectuées par NERA pour le compte de la CE à l'occasion des délibérations relatives aux récentes révisions de la Directive postale confirment cette hypothèse. L'application d'une méthode de ventilation de l'intégralité des coûts a permis à NERA d'évaluer à 5% du chiffre d'affaires la charge moyenne imposée par l'obligation de service universel dans les pays de l'UE. Cette charge était par contre estimée à 0,7% en Finlande<sup>60</sup>.

Les autorités gouvernementales ne considèrent donc pas que la concurrence sur le marché du courrier postal représente une menace pour la prestation du service universel ou pour Posti. Cette opinion demeurerait valable même si la loi sur les taxes postales devait être abolie. En d'autres termes, les enseignements tirés de l'expérience depuis 1997 donnent à penser qu'une telle taxe n'est pas nécessaire pour garantir la prestation du service universel. Cela reflète pour partie l'idée que le secteur du courrier postal est une "industrie en déclin" dans laquelle de nouveaux concurrents hésiteront à entrer.

À supposer même que la subvention croisée dont bénéficie actuellement le service universel puisse être menacée par un surcroît de concurrence, il existe d'autres solutions de financement du service universel ayant moins d'effets de distorsion qu'une restriction de la concurrence.

- Une première possibilité est de tolérer des écarts de prix selon les régions afin que les prix soient davantage fonction des coûts. Cela aurait pour effet de dissuader l'entrée des opérateurs inefficients dans les zones à forte densité démographique tout en permettant celle des concurrents efficients – alors que la taxe actuellement en vigueur décourage toute entrée dans les zones à

forte densité démographique dans la mesure où son taux est supérieur à toute marge bénéficiaire brute effectivement réalisable. L'Espagne a par exemple longtemps appliqué une double tarification, les tarifs étant plus bas pour le courrier intra-urbain que pour les envois vers d'autres destinations. En Nouvelle-Zélande, les utilisateurs des services de courrier rural ont par le passé eu à payer une surtaxe pour la distribution du courrier à l'entrée de l'exploitation. Il convient de se rappeler lors de l'examen de ces différentes options que le coût des services postaux ne représente qu'une très faible part du budget de la plupart des ménages et qu'il n'est guère probable qu'une modification des prix visant à ce qu'ils soient davantage fonction des coûts leur impose une importante charge financière.

- Une seconde solution envisageable consiste à financer les subventions croisées grâce à un mécanisme sans incidence sur la concurrence. Plusieurs pays ont établi ou envisagent de mettre en place des mécanismes de collecte des ressources financières nécessaires à la prestation du service universel au travers de taxes frappant tous les opérateurs postaux. Lorsque de tels mécanismes sont mis en place, les subventions doivent faire l'objet d'une mise en concurrence afin de veiller à ce qu'elles soient accordées de façon efficiente, de minimiser leur ampleur et de faire en sorte que l'opérateur en place ne reçoive pas une compensation supérieure au strict nécessaire. Un système d'adjudication peut constituer un moyen d'y parvenir.

Il est souvent difficile de déterminer avant la libéralisation, quelles sont parmi les obligations imposées celles qui sont de nature véritablement non commerciale. Ainsi, les transporteurs privés appliquent souvent un système de tarification fondé sur une péréquation géographique. Compte tenu de l'expérience des pays qui ont poussé le plus loin la libéralisation, il paraît raisonnable d'en conclure que la crainte de perdre des marchés et de ne pouvoir procéder à des subventions croisées au bénéfice du service universel dans le cadre de la libéralisation relève bien plus du fantasme que de la réalité. Dans le cas de la Nouvelle-Zélande, devant la menace exercée par la concurrence, l'opérateur en place fournit des services allant au-delà du minimum imposé par la réglementation. En Suède, il a été jugé que la prestation du service universel constitue un avantage concurrentiel et non une charge pour l'opérateur en place.

#### *Emprise sur le marché des opérateurs postaux en place*

Dans le secteur postal, les opérateurs en place peuvent par divers moyens, dont les remises sélectives ou encore les ventes liées ou par lots, agir de manière anticoncurrentielle dans les segments concurrentiels du marché postal. Ces pratiques reviennent à accorder des remises sur le marché concurrentiel, lesquelles peuvent être assimilées (si elles sont suffisamment importantes) à une subvention croisée anticoncurrentielle ou à l'application de prix d'éviction. La probabilité d'une subvention croisée anticoncurrentielle est plus élevée dans le cas des entreprises publiques (qui peuvent ne pas être soumises à des objectifs stricts de maximisation des bénéfices ou à de fortes contraintes budgétaires).

On estime qu'une entreprise se livre à une subvention croisée anticoncurrentielle si le service concurrentiel est facturé par elle à un prix inférieur à son coût marginal moyen à long terme. Dans certains cas, le plancher en dessous duquel ne peuvent descendre les prix pratiqués par l'opérateur en place peut être relevé par les autorités chargées de la réglementation, en fonction des objectifs en matière de concurrence dans le secteur.

La Commission européenne a récemment estimé que Deutsche Post a abusé de sa position dominante en accordant des remises de fidélité et en appliquant des prix d'éviction sur le marché des services postaux aux entreprises en Allemagne. Elle a jugé que Deutsche Post a procédé à des subventions croisées illégales en se servant des ressources tirées du monopole rentable dont elle jouit dans le secteur du courrier postal pour facturer ses services de livraison de colis à un prix inférieur à leur coût marginal et que

cela a eu pour effet d'entraver la concurrence sur le marché des colis de vente par correspondance. Le remède est en l'occurrence structurel. Deutsche Post a accepté de confier ses activités de livraison de colis à une filiale traitée comme une entreprise indépendante. Tous les services fournis par Deutsche Post à cette dernière doivent l'être aux prix du marché et ils doivent également être fournis aux mêmes prix et conditions à tous les concurrents de la nouvelle filiale de Deutsche Post. La définition du coût marginal adoptée par la Commission établit une distinction entre les coûts de capacité et les coûts d'utilisation du réseau. Il a été jugé que les coûts engagés pour assurer la capacité du réseau, qui offre à tout un chacun la possibilité d'expédier des colis découlent de l'obligation de service universel de Deutsche Post en sa qualité de prestataire de dernier recours. Deutsche Post doit en effet disposer d'un réseau capable de faire face aux pics de trafic postal et les coûts qui en résultent lorsque cette capacité est inemployée sont considérés comme des coûts fixes communs qui n'ont pas à être répercutés dans les prix unitaires normalement pratiqués. Les coûts d'utilisation du réseau – c'est-à-dire les coûts variables ou marginaux à long terme – doivent par contre être répercutés dans le prix des services concurrentiels. Ces coûts ne peuvent être considérés comme nécessaires à la prestation du service universel – la fixation des prix en-dessous de ces coûts impliquerait en effet une subvention au moyen des ressources tirées du service universel.

Compte tenu des difficultés d'obtention d'informations fiables sur les coûts, on ne peut lutter efficacement contre les subventions croisées anticoncurrentielles que par des mesures structurelles ou réglementaires telles que la privatisation (comme aux Pays-Bas), la libéralisation (c'est-à-dire l'élimination des secteurs réservés qui subsistent) ou une séparation horizontale ou verticale. La séparation horizontale consiste à interdire à l'opérateur postal en place de fournir des services concurrentiels tels que les services de courrier express ou de livraison de colis. Plusieurs pays exigent que ces services concurrentiels soient assurés au travers d'une filiale traitée comme une entreprise indépendante – leur future séparation des activités de Deutsche Post conformément à ce qui a été décrit dans le paragraphe précédent en offre un nouvel exemple. La séparation verticale consiste à dissocier la distribution finale des autres segments du secteur postal. Bien que dans certains pays la distribution finale de courrier dans les zones rurales et reculées soit sous-traitée, aucun pays ne s'est à ce jour systématiquement employé à séparer l'activité de distribution du reste du secteur postal.

Il semblerait, au vu de l'expérience finlandaise en matière d'affaires de concurrence dans le secteur postal, que la jurisprudence ait évolué dans un sens tel qu'il est relativement difficile d'engager des poursuites par rapport aux récentes évolutions observées au sein de l'UE, du moins dans la mesure où l'existence d'un "lien direct" entre le préjudice effectif et la conduite incriminée doit être démontrée et où il est apparemment nécessaire d'apporter la preuve que le manque à gagner qui en résulte pourra être ultérieurement compensée. Il se pourrait que la jurisprudence finlandaise évolue si un surcroît de concurrence devait apparaître dans ce secteur.

## **2.6. Conclusions et recommandations**

Il est intéressant de remarquer que, lors des récents débats au sein de l'UE concernant une éventuelle poursuite de la libéralisation du secteur postal à l'échelle de l'UE, les pays qui ont poussé le plus loin la libéralisation de leurs marchés ont été en règle générale les plus favorables à une plus grande libéralisation, alors que ceux où la libéralisation a été moindre étaient les plus réticents. C'est peut-être là une conséquence du fait que contrairement aux craintes préalables quant à ses suites éventuelles, la libéralisation a généralement eu des effets positifs, les opérateurs postaux en place ayant notamment adopté une plus grande orientation commerciale et enregistré de meilleures performances financières sur des marchés plus libéralisés. En particulier, les effectifs des opérateurs en place n'ont en général pas sensiblement diminué sur les marchés libéralisés et ils ont même souvent augmenté. Dans ce contexte

général, l'expérience particulière de la Finlande paraît indiquer que les options suivantes pourraient être envisagées par les pouvoirs publics :

- **Loi sur les taxes postales** : L'obstacle particulier à l'entrée limitée d'un point de vue géographique imposé par la loi sur les taxes postales va manifestement bien au-delà du strict nécessaire pour atteindre son objectif déclaré de sauvegarde de la viabilité de la prestation du service universel dans les zones reculées. Compte tenu des caractéristiques économiques du marché postal, de la probabilité que le coût effectif de la prestation du service universel ne soit pas très important, et des économies d'échelle et de gamme que permet un réseau couvrant l'ensemble du territoire national, on peut en conclure que les obstacles à l'entrée sur le marché du courrier postal sont en tout état de cause très élevés. Il n'est sans doute nul besoin d'une taxe spéciale pour éviter l'entrée sur le marché de concurrents inefficients. Il conviendrait d'envisager d'abolir la loi. Le taux de la taxe devrait à tout le moins être sensiblement réduit et il serait souhaitable de s'interroger sur l'opportunité d'en modifier l'assiette<sup>61</sup>. En l'absence de telles modifications, les critiques formulées à l'encontre de la taxe du fait de son caractère arbitraire et excessif conserveraient toute leur légitimité. Compte tenu de la complexité des dispositifs plus neutres, il est probablement préférable dans la pratique de supprimer tout simplement la taxe.
- **Accès aux infrastructures** : Si une plus grande concurrence doit être encouragée, il faudra s'assurer que FICORA dispose de pouvoirs réglementaires lui permettant de favoriser les accords d'interconnexion et ces pouvoirs devront très probablement être accrus. Il serait nécessaire de veiller à ce que les modalités d'accès respectent toutes les conditions dont l'expérience acquise dans d'autres industries de réseau montre qu'elles sont indispensables à sa réussite. Il s'agit notamment de la fixation des prix en fonction des coûts et de manière non discriminatoire, de la possibilité pour l'organisme de régulation d'intervenir pour fixer les prix et veiller à ce que les variations de qualité ne constituent pas un moyen d'empêcher l'accès. Il est nécessaire d'assurer l'accès non seulement aux infrastructures matérielles mais aussi à celles d'ordre intellectuel, à savoir en l'occurrence à l'annuaire des postes afin qu'il soit possible de faire suivre le courrier et de lever toute incertitude quant à l'adresse du destinataire.
- **Conditions d'octroi de la licence** : La durée devrait en être prolongée afin qu'elle soit compatible avec une planification raisonnable des activités.
- **Concurrence et réglementation** : Dans l'éventualité où une plus grande concurrence serait rendue possible par la mise en œuvre des recommandations ci-dessus, il serait important que l'Autorité finlandaise chargée de la concurrence demeure vigilante face aux éventuelles pratiques abusives de l'opérateur en place et qu'elle coopère étroitement avec FICORA pour ce qui est des questions en marge des pouvoirs réglementaires additionnels de cette dernière en matière d'accès et de lutte contre l'abus de position dominante sur les marchés correspondants.

## ANNEXE 1 : GRANDES ENTREPRISES PUBLIQUES ET SOCIÉTÉS DANS LESQUELLES L'ÉTAT DÉTIENT UNE PARTICIPATION

### Entreprises publiques ayant conservé ce statut :

#### **Administration de l'aviation civile**

L'Administration de l'aviation civile (AAC) est l'autorité finlandaise officiellement responsable du secteur de l'aviation et elle assure la gestion du réseau d'aéroports et du système de navigation aérienne finlandais, ainsi que des services de navigation et des activités commerciales de soutien. En 2001, l'AAC a réalisé un chiffre d'affaires de 206 millions d'euros et dégagé un bénéfice d'exploitation de 12 millions d'euros, et elle comptait sur un effectif de 1 826 personnes.

L'AAC exerce ses activités sous la supervision du ministère des Transports et des Communications.

L'AAC, qui était auparavant un organisme public, a été transformée en entreprise publique le 1<sup>er</sup> janvier 1991 et exerce ses activités sous cette forme depuis 11 ans. Sa transformation en société n'est pas prévue.

#### **Service des parcs et forêts**

Le Service des parcs et forêts (*Metsähallitus*) est une entreprise publique qui exerce ses activités dans le secteur de la sylviculture, de la protection de la nature et des services récréatifs. La plus grande partie de son chiffre d'affaires provient de la vente de bois d'œuvre. Outre ses activités commerciales, le Service assume également des missions sociales et d'ordre public financées par l'État. Il gère 8,8 millions d'hectares de terres et 3,8 millions d'hectares occupés par des lacs et des voies navigables. En 2001, il a réalisé un chiffre d'affaires de 235 millions d'euros et dégagé un bénéfice d'exploitation de 67 millions d'euros, et il comptait sur un effectif de 2 084 personnes.

Le Service des parcs et forêts opère au sein du secteur administratif du ministère de l'Agriculture et de la Sylviculture. Il assure toutefois ses fonctions de protection de la nature sous l'égide du ministère de l'Environnement.

Le Service des parcs et forêts, qui était auparavant un organisme public, a été transformé en entreprise publique le 1<sup>er</sup> janvier 1994 et exerce ses activités sous cette forme depuis 8 ans. Sa constitution en société n'est pas prévue.

#### **Senate Properties**

*Senate Properties* est une entreprise publique responsable de la gestion et de la location du patrimoine immobilier de l'État finlandais. Le parc immobilier se compose de locaux universitaires, d'espaces de bureaux, d'établissements de recherche, culturels, etc., soit au total 3 600 propriétés immobilières d'une superficie de 4,3 millions de m<sup>2</sup> dont la valeur est estimée à 3,8 milliards d'euros. *Senate Properties* loue principalement ces locaux à des organismes publics. En 2001, l'entreprise a réalisé un chiffre d'affaires de 381 millions d'euros et comptait sur un effectif de 201 personnes.

*Senate Properties* exerce ses activités sous l'égide du ministère des Finances.

Jusqu'en 1995, l'Office national des bâtiments publics et ses prédécesseurs géraient la plus grande partie du patrimoine immobilier de l'État finlandais. En 1995, l'Office national des bâtiments publics a été fermé et les biens immobiliers de l'État ont été répartis entre 15 services de gestion immobilière. Le plus important de ces services,

l'Agence du patrimoine immobilier de l'État, s'est vu confier la gestion de près de la moitié des biens immobiliers de l'État finlandais. Le 1<sup>er</sup> janvier 1999, cette Agence a été transformée en entreprise publique et le 1<sup>er</sup> mars 2001 sa dénomination a été modifiée au profit de *Senate Properties*. Sa constitution en société ou sa privatisation ne sont pas prévues pour le moment.

### **Entreprise des routes**

L'Entreprise des routes est une entreprise publique chargée de fournir des services de construction et d'entretien des routes. En 2001, elle a réalisé un chiffre d'affaires de 552 millions d'euros et dégagé un bénéfice d'exploitation de 24,3 millions d'euros, et elle comptait sur un effectif de 4 156 personnes.

L'Entreprise des routes exerce ses activités sous la supervision du ministère des Transports et des Communications.

En 1998, les responsabilités administratives et la fourniture de services ont été dissociées et confiées à des services différents de l'organisme public responsable de l'administration des routes. Cette séparation des responsabilités a été poussée encore plus loin le 1<sup>er</sup> janvier 2001, date à laquelle la fourniture de services de construction et d'entretien des routes a été confiée à une entreprise publique dénommée *Tieliikelaitos* ("Entreprise des routes"). Les fonctions administratives et réglementaires ont été confiées à un organisme public dénommé *Tiehallinto* ("Administration des routes").

L'Administration des routes achètera tous les services de construction et d'entretien sur la base d'appels d'offres ouverts après 2002 et tous les services de planification et de gestion après 2004. Pendant une période de transition d'une durée de quatre ans (2001- 2005), l'Entreprise des routes fournira certains de ces services sans passer par une procédure d'appel d'offres. Après cette période de transition, elle participera aux appels d'offres dans les mêmes conditions que les entreprises privées.

### **Entreprises publiques transformées en sociétés mais non privatisées :**

#### **Edita Ltd**

Edita est une société anonyme intégralement contrôlée par l'État dont les principales activités sont la production graphique, les communications numériques et la publication. En 2001, elle a réalisé un chiffre d'affaires de 179 millions d'euros et elle comptait sur un effectif de 1 558 personnes. Le groupe a enregistré une perte d'exploitation de 498 000 euros.

Edita exerce ses activités sous la supervision du ministère des Finances et son conseil d'administration est présidé par un fonctionnaire de celui-ci.

Les origines d'Edita remontent à 1859, date à laquelle l'Imprimerie du Sénat a été créée pour imprimer et publier les documents légaux finlandais. L'Imprimerie nationale a exercé ses activités sous la forme d'un organisme public jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1989, date à laquelle elle a été transformée en entreprise publique. Puis elle a été constituée en société anonyme le 1<sup>er</sup> janvier 1992 sous le nom de *Printing Office Ltd*. En 1996, la dénomination de la société a été modifiée au profit de *Edita Ltd*. Edita demeure responsable de la publication des textes légaux en Finlande en vertu d'un contrat d'exclusivité spécial.

Edita s'est activement efforcée d'acquérir des participations majoritaires et minoritaires dans d'autres sociétés du secteur et elle détient ainsi une participation dans une société détentrice d'une licence de télévision numérique dénommée *Wellnet Ltd*.

En décembre 2002, le Parlement a autorisé le Gouvernement à vendre toutes les actions d'Edita détenues par lui.

#### **Finland Post**



*Finland Post* est une société anonyme intégralement contrôlée par l'État qui offre des services postaux et de messagerie électronique, ainsi que des solutions logistiques. En 2001, elle a réalisé un chiffre d'affaires de 1 046 millions d'euros et elle comptait à la fin de cette même année sur un effectif de 22 809 personnes. Le bénéfice d'exploitation consolidé de la société s'élevait à 32 millions d'euros.

*Finland Post* exerce ses activités sous la supervision du ministère des Transports et des Communications et l'un des membres de son conseil d'administration est un fonctionnaire de ce ministère. *Finland Post* possède un conseil de surveillance composé de 19 membres, dont 14 sont des parlementaires ou exercent un autre mandat politique. L'Autorité finlandaise de régulation des communications (*Finnish Communications Regulatory Authority* ou FICORA) est l'organisme responsable de la réglementation économique dans ce secteur et assure la supervision du marché postal.

*Finland Post* a été initialement fondée en 1638 et, après avoir exercé ses activités pendant 352 ans sous la forme d'un organisme public, elle a été transformée le 1<sup>er</sup> janvier 1990 en entreprise publique dotée d'un budget indépendant de celui de l'État et dénommée *Post and Telecommunications of Finland* ("Postes et Télécommunications de Finlande"). Les fonctions réglementaires ont été transférées au ministère du Commerce et de l'Industrie en 1987. Puis, le 1<sup>er</sup> janvier 1994, l'entreprise a été constituée en société anonyme sous le nom de *Post and Telecommunications Ltd.* Les services postaux ont été dissociés des services de télécommunications et confiés à une nouvelle société, *Finland Post*, en 1998. *Finland Post* est la seule société à détenir une licence à l'échelle nationale pour les services postaux et elle est en outre tenue d'assurer la prestation du service universel en Finlande.

À la fin de 2000, le groupe *Finland Post* était constitué de 20 sociétés dont les activités relevaient notamment des secteurs des transports, des services de transit et d'entreposage, de la location de véhicules à moteur et des services de maintenance ainsi que des services de nettoyage.

### **Sonera**

Sonera est une société partiellement contrôlée par l'État (à 52,8 %) qui fournit des services de télécommunications dans le secteur de la téléphonie fixe et mobile. En 2001, elle a réalisé un chiffre d'affaires global de 2,2 milliards d'euros et dégagé un bénéfice hors profits ou pertes exceptionnels et avant impôts de 0,45 milliard d'euros. Sonera compte sur un effectif d'environ 10 000 personnes.

Sonera exerce ses activités sous la supervision du ministère des Transports et des Communications. FICORA est l'organisme responsable de la réglementation économique dans le secteur des télécommunications et en assure la supervision.

Le premier bureau télégraphique a été ouvert en Finlande en 1855 dans le cadre de l'Office du télégraphe de l'Empire russe puis, après l'indépendance de la Finlande, il a été transformé en organisme public. En 1927, l'Office du télégraphe a fusionné avec l'Office des postes. En 1981, cet organisme a été rebaptisé *Post and Telecommunications of Finland* ("Postes et Télécommunications de Finlande") et en 1990 il a été transformé en entreprise publique dotée d'un budget indépendant de celui de l'État. Dès 1987, les fonctions réglementaires ont été transférées au ministère du Commerce et de l'Industrie. Puis, le 1<sup>er</sup> janvier 1994, l'entreprise a été constituée en société anonyme contrôlée par l'État dénommée *Telecom Finland* et intégrée dans le groupe *Post and Telecommunications Ltd.* En 1998, après que le Parlement finlandais a approuvé la privatisation de la société, *Telecom Finland* a changé de nom pour adopter celui de Sonera et a été admise à la cote de la Bourse d'Helsinki et au NASDAQ. En 2000, le Parlement a pris une décision autorisant une privatisation totale de la société.

En novembre 2001, Sonera a procédé à une augmentation de capital d'environ 1 milliard d'euros grâce à l'émission de droits de souscription auprès de ses actionnaires. La société a émis auprès de ses actionnaires des droits préférentiels de souscription leur permettant d'acquérir les nouvelles actions proposées au prorata du nombre d'actions déjà détenues par eux. L'État finlandais a participé à cette souscription et a acquis un nombre de nouvelles actions proportionnel à la participation qu'il détenait auparavant, soit au total 196 millions d'actions nouvelles pour un prix total de 530 millions d'euros. En mars 2002, Sonera et la société de télécommunications suédoise alors en place, Telia, ont annoncé leur intention de fusionner pour former un des principaux groupes de télécommunications

de la région Nordique et de la Baltique. La fusion a été effectuée en décembre 2002 et a donné naissance à TeliaSonera. La société issue de la fusion est domiciliée à Stockholm, en Suède, où elle possède son siège social. La participation de l'État finlandais dans le capital de la société issue de la fusion est de 19% et celle de l'État suédois de 45%.

### **VR-Group Ltd**

Groupe de sociétés intégralement contrôlées par l'État dont les principales activités incluent le transport ferroviaire de marchandises et de passagers ainsi que la construction et l'entretien du réseau de chemins de fer. Le groupe, composé de 24 sociétés distinctes, assure également le transport par camion et par autocar, des activités de restauration et de gestion immobilière, ainsi que des services statistiques, technologiques et de télécommunications pour les secteurs des transports et de la logistique. En 2001, le groupe a réalisé un chiffre d'affaires de 1,151 milliard d'euros et dégagé un bénéfice de 42 millions d'euros, et il comptait sur un effectif de 14 913 personnes.

VR-Group Ltd exerce ses activités sous la supervision du ministère des Transports et des Communications. Un des membres de son conseil d'administration est un fonctionnaire issu de ce ministère. VR-Group possède un conseil de surveillance composé de 21 membres, dont au moins 12 sont des parlementaires ou exercent un autre mandat politique. Un organisme public doté d'un budget net, l'Administration des chemins de fer finlandais, est chargé d'entretenir et de développer le réseau ferré et est responsable de la sécurité du trafic ferroviaire.

La première liaison ferroviaire a été ouverte au trafic en Finlande en 1862. Après une période de coexistence d'entreprises ferroviaires publiques et privées, les sociétés de chemin de fer privées ont été fusionnées du fait de leur manque de viabilité économique pour donner naissance aux Chemins de fer de l'État (*State Railroads*). Les Chemins de fer de l'État ont exercé leurs activités sous la forme d'un organisme public jusqu'en 1990, date à laquelle ils ont été transformés en entreprise publique possédant un budget indépendant de celui de l'État. Puis en 1995, cette dernière a été constituée en société anonyme sous le nom de VR Group Ltd. Dans le même temps, la gestion des infrastructures ferroviaires a été séparée et confiée à l'Administration des Chemins de fer finlandais.

### **Finnish Motor Vehicle Inspection Ltd**

Société anonyme intégralement contrôlée par l'État, qui fournit principalement des services dans le domaine de la sécurité et de l'inspection des véhicules à moteur. En 2001, elle a réalisé un chiffre d'affaires de 57,5 millions d'euros et elle comptait sur un effectif de 1040 personnes réparties dans 151 centres d'inspection des véhicules.

Motor Vehicle Inspection Ltd exerce ses activités sous la supervision du ministère des Transports et des Communications. Les responsabilités administratives et réglementaires dans ce secteur incombent à l'Administration finlandaise des véhicules à moteur, AKE.

L'organisme public *Motor Vehicles Registration Centre* ("Centre d'immatriculation des véhicules à moteur") a été transformé en entreprise publique le 1<sup>er</sup> janvier 1993. En 1994, les services d'inspection des véhicules à moteur ont été libéralisés (ils constituaient auparavant un monopole de *Motor Vehicles Registration Centre*) et les fonctions administratives et réglementaires ainsi que la supervision ont été séparées et confiées à un organisme public, l'Administration finlandaise des véhicules à moteur, AKE. Puis, le 1<sup>er</sup> janvier 1996, l'entreprise publique a été constituée en société anonyme assurant des services d'inspection : *Finnish Motor Vehicle Inspection Ltd*.

En mars 2002, le gouvernement a soumis au Parlement un projet de loi demandant l'autorisation de vendre les actions de *Finnish Motor Vehicle Inspection Ltd*. Le Parlement examine actuellement cette question.

### **Raskone Ltd**

Société anonyme intégralement contrôlée par l'État qui fournit des services de réparation et de maintenance de poids lourds, d'excavatrices, de bulldozers, etc., ainsi que de leurs équipements. En 2001, elle a réalisé un chiffre d'affaires de 30 millions d'euros et elle comptait sur un effectif de 340 personnes.

Raskone Ltd exerce ses activités sous l'égide du ministère des Transports et des Communications.

Raskone Ltd a initialement été créée en juillet 1994 sous la forme d'une entreprise publique dénommée *State Repair Centre* ("Centre de réparations de l'État") principalement constituée par le regroupement des locaux de réparation et de maintenance appartenant auparavant à l'Administration des routes. Puis, le 1<sup>er</sup> janvier 1999, elle a été transformée en société anonyme.

### **Inspecta Ltd**

Société anonyme intégralement contrôlée par l'État qui fournit des services d'inspection et d'homologation des produits, de certification, de mesure et d'essai, ainsi que des services destinés à la joaillerie (analyse et poinçonnage). En 2001, elle a réalisé un chiffre d'affaires de 17 millions d'euros et elle comptait sur un effectif de 250 personnes.

Inspecta Ltd exerce ses activités sous la supervision du ministère du Commerce et de l'Industrie.

En 1995, l'organisme public dénommé *Technical Inspectorate* ("Inspection technique") a été divisé en une entreprise publique chargée de fournir des services d'inspection et d'homologation des produits et en un nouvel organisme public responsable des fonctions administratives et réglementaires. Ces deux nouvelles entités ont débuté leurs activités en novembre 1995. Puis, le 1<sup>er</sup> janvier 1998, l'entreprise publique *Technical Inspectorate* a été constituée en société anonyme. En 1998, la fourniture de tous les services d'inspection et d'homologation avaient été progressivement ouverts à la concurrence.

### **Quelques sociétés d'État stratégiques :**

#### **Alko Oy**

Monopole de la vente au détail d'alcool intégralement contrôlé par l'État. En 2001, Alko a réalisé un chiffre d'affaires net de 419 millions d'euros et un bénéfice d'exploitation de 33 millions d'euros. Alko comptait sur un effectif de 2 399 personnes et gérait 284 points de vente au détail.

Alko Oy exerce ses activités sous l'égide du ministère des Affaires sociales et de la Santé. Le président de son conseil d'administration est le directeur général de l'Institut national de la santé publique et un de ses membres est un fonctionnaire du ministère des Finances. La société possède également un conseil de surveillance composé de 13 membres, dont 12 parlementaires et un fonctionnaire du ministère des Affaires sociales et de la Santé.

Alko a été fondée en 1932 pour assurer la vente au détail d'alcool après une période d'interdiction qui a duré 13 ans. (Durant cette période, le prédécesseur d'Alko produisait de l'alcool exclusivement à des fins médicales, techniques et scientifiques.) Lors de sa création la société s'est vue conférer un monopole exclusif sur l'importation, l'exportation, l'élaboration et la vente de toutes les boissons alcoolisées. La société exerçait en outre des responsabilités administratives et en matière d'élaboration des politiques dans le secteur de l'alcool.

En 1994, lorsque la Finlande a adhéré à l'Espace économique européen, les responsabilités administratives d'Alko et certaines de ses responsabilités en matière d'élaboration des politiques dans le secteur de l'alcool ont été transférées au ministère des Affaires sociales et de la Santé. En 1995, la nouvelle Loi sur l'alcool est entrée en vigueur et Alko n'a de ce fait conservé que le monopole de la vente au détail de boissons alcoolisées, les différentes activités devant être réparties entre les diverses sociétés du groupe Alko. En 1996, les dernières responsabilités d'Alko en matière d'élaboration des politiques dans le secteur de l'alcool ont été transférées au ministère des Affaires sociales et de la Santé. En 1999, les sociétés responsables de la production, de la vente en gros et de la distribution ont été placées sous l'autorité du ministère du Commerce et de l'Industrie (voir ci-dessous Altia Oy) et Alko Oy conserve uniquement le monopole de la vente au détail sous le contrôle du ministère des Affaires sociales et de la Santé.

## **Altia**

Société intégralement contrôlée par l'État exerçant ses activités dans le domaine de la production, de la vente en gros, de la mise sur le marché et de l'importation de boissons alcoolisées. En 2001, Altia a réalisé un chiffre d'affaires net de 227 millions d'euros et a dégagé un bénéfice d'exploitation de 28 millions d'euros. Altia comptait sur un effectif de 697 personnes.

Altia exerce ses activités sous la supervision du ministère du Commerce et de l'Industrie. Le président de son conseil d'administration est un fonctionnaire issu de ce ministère.

Les origines d'Altia remontent à 1888, année où une distillerie a été fondée à Rajamäki. Cette distillerie a été rachetée par l'État lorsque l'interdiction de la vente d'alcool est entrée en vigueur en 1920. En 1995, les activités de production, de vente en gros et de distribution ainsi que de vente au détail d'Alko ont été réparties entre les différentes sociétés du groupe. En 1999, les sociétés responsables de la production, de la mise sur le marché et de l'exportation (Primalco Ltd) ainsi que de la mise sur le marché, de la vente en gros et de la distribution (Havistra Ltd) ont été placées sous l'autorité du ministère du Commerce et de l'Industrie. Le 1<sup>er</sup> mai 2002, les deux filiales ont fusionné avec la société-mère pour former une nouvelle entité dénommée Altia. Altia détient également une participation de 55% dans une filiale dénommée Finlandia Vodka Worldwide Ltd, créée en 2000 et responsable des activités commerciales de Finlandia Vodka.

Les projets de privatisation partielle d'Altia ont été reportés et toutes les négociations annulées en février 2002 en raison de la perte d'intérêt des acheteurs internationaux après que le Parlement a pris la décision de maintenir une participation de l'État lui assurant le contrôle de la société. Cette décision du Parlement faisait suite à une intense campagne de lobbying politique en faveur de la solution nationale et contre la vente à des acheteurs internationaux.

## **Finnair Oyj**

Compagnie aérienne partiellement contrôlée par l'État (à 58,4 %) exerçant également des activités dans d'autres domaines : agences de voyage, voyages organisés, restauration, information des voyageurs, services de réservation, etc. Le Groupe comprend 13 filiales finlandaises et 3 étrangères, ainsi que deux sociétés immobilières. En 2001, Finnair a réalisé un chiffre d'affaires de 1,6 milliard d'euros et a dégagé un bénéfice d'exploitation de 13 millions d'euros. Finnair comptait sur un effectif de 10 847 personnes en 2001.

Finnair exerce ses activités sous l'égide du ministère des Transports et des Communications. Un des membres de son conseil d'administration est un fonctionnaire de ce ministère. Finnair possède un conseil de surveillance composé de 18 membres dont 10 sont des parlementaires ou exercent un autre mandat politique. L'Autorité de l'aviation civile est l'organisme de régulation du secteur de l'aviation.

Finnair a débuté ses activités sous le nom d'Aero en 1923, ce qui en fait une des plus anciennes compagnies aériennes au monde. En 1946, la participation majoritaire de la société a été transférée à l'État de Finlande et les 30 % restants ont été répartis entre des actionnaires privés. La dénomination de la société a été modifiée en 1968 au profit de Finnair Ltd. En mai 1989, Finnair Ltd a été admise à la cote de la Bourse d'Helsinki. En 1994, le Parlement a donné l'autorisation de ramener à 50,1% la participation de l'État dans Finnair.

## **Fortum**

Société du secteur de l'énergie partiellement contrôlée par l'État (70,7%) et dont les activités couvrent toute la filière énergétique, depuis la production de pétrole, de gaz, d'électricité et de chaleur, jusqu'au raffinage, la distribution et la mise sur le marché, en passant par les activités d'ingénierie dans le domaine de l'énergie, l'exploitation et la maintenance. En 2001, Fortum a réalisé un chiffre d'affaires net de 10,4 milliards d'euros et a dégagé un bénéfice d'exploitation de 914 millions d'euros. Fortum comptait sur un effectif de 12 856 personnes.

Fortum exerce ses activités sous la supervision du ministère du Commerce et de l'Industrie. Le Secrétaire général de ce ministère est membre de son conseil d'administration et un fonctionnaire de ce ministère siège au conseil de surveillance. Fortum possède un conseil de surveillance composé de 17 membres dont 13 sont des parlementaires ou exercent un autre mandat politique. L'Autorité chargée des marchés énergétiques est l'organisme de régulation du secteur de l'énergie.

Fortum a été constituée au début de 1998 à la suite de la fusion de deux sociétés du secteur de l'énergie contrôlées par l'État, Imatran Voima Ltd qui exerçait ses activités dans le secteur de l'électricité et Neste Ltd qui opérait dans les secteurs de la pétrochimie, du gaz et de la chimie. Imatran Voima a été initialement fondée en 1932 et Neste en 1948. La première offre publique de vente d'actions de Neste et son admission à la cote de la Bourse d'Helsinki ont eu lieu en 1995. Après la fusion, en décembre 1998, Fortum a été admise à la cote et Neste est devenue une filiale de Fortum. Le Parlement a donné l'autorisation de ramener à 50,1% la participation de l'État dans Fortum.

### **Kemira Oyj**

Groupe de l'industrie chimique partiellement contrôlé par l'État (56,2 %) et exerçant ses activités dans des secteurs tels que la chimie des pâtes et papiers, les produits chimiques d'épuration de l'eau, les peintures et les enduits, les engrais spécialisés et les produits chimiques industriels. En 2001, Kemira a réalisé un chiffre d'affaires net de 2,5 milliards d'euros et a dégagé un bénéfice d'exploitation de 144 millions d'euros. Kemira comptait sur un effectif de 10 207 personnes.

Kemira exerce ses activités sous l'égide du ministère du Commerce et de l'Industrie. Un des membres de son conseil d'administration tout comme un des membres de son conseil de surveillance sont des fonctionnaires de ce ministère. Kemira possède un conseil de surveillance composé de 15 membres dont 5 sont des parlementaires ou exercent un autre mandat politique.

Kemira a été créée dès 1920 sous la forme d'une société d'État dénommée Valtion rikkihappo- ja superfosfaattitehdas pour produire, comme l'indiquait son nom, de l'acide sulfurique et des superphosphates. La société a ultérieurement changé de dénomination au profit de celle de Kemira et elle a été admise à la cote de la Bourse d'Helsinki en 1994.

En août 2001, le Comité interministériel de la politique économique a approuvé l'issue des négociations en vue de la vente des actions de Kemira détenues par l'État finlandais à Dynea Oy, société appartenant au Fonds suédois Industri Kapital. L'objectif de cet accord était de former un nouveau groupe nordique opérant dans l'industrie chimique dans lequel l'État finlandais détiendrait une participation de 34%. Le Gouvernement a certes été autorisé à ramener à 15% sa participation dans Kemira, mais la réalisation de l'opération nécessitait une nouvelle autorisation du Parlement pour que l'État puisse se dessaisir de la totalité de sa participation dans la société. L'accord a cependant suscité d'intenses critiques et l'opposition des syndicats et du lobby agricole a abouti à un refus de cette autorisation par la Commission parlementaire de l'Agriculture et de la Sylviculture. Le Gouvernement a donc décidé en décembre 2001 de retirer sa demande au Parlement et annulé l'opération. Pour le moment, le ministère du Commerce et de l'Industrie continue à rechercher d'autres possibilités de développer Kemira.

### **Patria Industries Oyj**

Groupe du secteur aérospatial et de celui de la défense partiellement contrôlé par l'État (73,2 %) et opérant principalement dans les domaines suivants : véhicules militaires et systèmes d'armes intégrés, électronique militaire, maintenance des hélicoptères et avions militaires tout au long de leur cycle de vie et matériaux composites. En 2001, Patria a réalisé un chiffre d'affaires net de 219 millions d'euros et a dégagé un bénéfice consolidé hors profits ou pertes exceptionnels de 4,4 millions d'euros. Patria comptait sur un effectif de 2 257 personnes.

Patria exerce ses activités sous la supervision du ministère du Commerce et de l'Industrie. Un des membres de son conseil d'administration est un fonctionnaire de ce ministère.

Patria a été créée en 1996 à partir de plusieurs sociétés exerçant leurs activités dans le secteur de la défense (Lapua, Vihtavuori, Vammass, Finavitec, puis ultérieurement Sisu Defence). En 2001, l'État finlandais a vendu 26,8% des actions à l'European Aeronautic Defence and Space Company, EADS NV. Le Gouvernement a été autorisé par le Parlement à ramener sa participation à 50,1%.

### **Oy Veikkaus Ab**

Société intégralement contrôlée par l'État exploitant le monopole de la loterie et des pronostics sur le football. En 2001, elle a réalisé un chiffre d'affaires net de 1 065 millions d'euros et dégagé un bénéfice d'exploitation de 358 millions d'euros. Veikkaus comptait sur un effectif de 350 personnes. Les bénéfices nets de la société sont affectés au financement d'activités dans le domaine des arts, des sports, des sciences et de l'emploi des jeunes.

Veikkaus exploite ce monopole sous une licence du ministère de l'Intérieur et sous sa supervision. La société est en outre supervisée par le ministère de l'Éducation et un des membres de son conseil d'administration est un fonctionnaire de ce dernier. Veikkaus possède un conseil de surveillance de 15 membres composé de deux représentants du personnel et de 13 parlementaires.

Le prédécesseur de Veikkaus a été créé en 1940, date à laquelle les premiers pronostics sur le football ont été introduits par une société dénommée Oy Tippaustoimisto Ab. La gamme des jeux s'est élargie dans les années 70, date à laquelle la loterie est venue s'ajouter aux paris mutuels traditionnels. L'État finlandais a acheté la totalité des actions en 1975. Il n'est pas prévu de privatiser la société.

### **Yleisradio Oy**

Société nationale de radiotélévision appartenant au service public et intégralement contrôlée par l'État (à 99,9%) exploitant cinq chaînes de télévision et treize stations de radio nationales ainsi que 25 stations de radio régionales. Ses activités sont principalement financées par la redevance télévisuelle (165,15 euros par an) ainsi que par une redevance versée par les sociétés de télévision commerciale, puisque la programmation ne comporte aucune publicité. En 2001, Yleisradio a réalisé un chiffre d'affaires de 381 millions d'euros et la société a enregistré une perte d'exploitation de 108,6 millions d'euros. Yleisradio comptait sur un effectif de 4 511 personnes.

Yleisradio exerce ses activités sous l'égide du Parlement et du ministère des Transports et des Communications. La société est supervisée par un conseil d'administration dont les membres sont nommés par le Parlement et composé de 21 parlementaires ou d'autres personnalités politiques, ainsi que de trois représentants du personnel. Le conseil d'administration ne compte aucun membre extérieur à la société.

Yleisradio a été créée et a commencé à émettre sur les ondes radiophoniques en 1926. Elle est devenue société d'État en 1934. En 1949, le pouvoir de désignation des membres de son conseil d'administration a été transféré de l'Assemblée générale des actionnaires au Parlement. En 1958, Yleisradio a commencé à émettre régulièrement des programmes de télévision. En 1977, la redevance radiophonique a été supprimée. En 1999, le réseau de distribution d'Yleisradio a été séparé et confié à une autre société dénommée Digita Oy et à la fin de 2000 Yleisradio a vendu 49% de Digita Oy à la société française TDF.

### **Quelques sociétés dans lesquelles l'État détient une participation :**

#### **Outokumpu Oyj**

Groupe métallurgique partiellement contrôlé par l'État (39,9 %) opérant à l'échelle mondiale et axé sur la production de métaux de base, d'acier inoxydable, de produits contenant du cuivre, ainsi que sur la technologie. En 2001, Outokumpu a réalisé un chiffre d'affaires net de 5,3 milliards d'euros et a dégagé un bénéfice d'exploitation de 183 millions d'euros. Outokumpu comptait sur un effectif de 19 010 personnes.

Outokumpu Oyj exerce ses activités sous l'égide du ministère du Commerce et de l'Industrie. Un des membres de son conseil d'administration est un fonctionnaire de ce ministère.

Les origines de la société remontent à 1910, date à laquelle les premiers forages d'essai en vue de l'exploitation du minerai de cuivre ont été entrepris dans le village d'Outokumpu. L'expédition du premier chargement de cuivre date de 1914. Du fait de la pénurie de capitaux privés en Finlande et afin que la mine demeure sous contrôle finlandais, l'État a racheté Outokumpu en décembre 1924. En 1932, Outokumpu a été officiellement constituée en société pour donner naissance à l'entreprise qui est aujourd'hui la société-mère du groupe, Outokumpu Oyj. Dans les années 50 et 60, Outokumpu a diversifié ses activités et créé des filiales dans les industries du nickel, du cobalt, du zinc et du ferrochrome comme dans celle de la vente de technologies. Dans les années 70, Outokumpu a commencé à mettre en place son réseau de sociétés de mise sur le marché de métaux partout dans le monde. Les années 80 ont été une époque d'expansion ; les ventes ont triplé grâce à des rachats d'entreprises à l'échelle internationale et les activités ont connu une forte expansion en 1988-90. Cependant, les années 90 ont été synonymes de restructuration, de rationalisation et de recentrage sur les principales activités.

Une autre grande tendance des années 90 a été l'élargissement et l'internationalisation de l'actionariat. Les actions d'Outokumpu sont cotées à la Bourse d'Helsinki et l'État finlandais détient 39,9% des actions de la société et des droits de vote. Par une décision de juin 2001, le Parlement a autorisé le Gouvernement finlandais à ramener la participation de l'État à 10%.

### **Rautaruukki**

Acierie constituée en société et partiellement contrôlée par l'État (40,1%) qui fabriquait des produits plats et longs en acier ainsi que des produits plus élaborés fabriqués à partir d'eux et fournissait des services connexes. En 2001, Rautaruukki a réalisé un chiffre d'affaires de 2,9 milliards d'euros et dégagé un bénéfice d'exploitation de 93 millions d'euros. Rautaruukki comptait sur un effectif de 13 678 personnes.

Rautaruukki exerce ses activités sous la supervision du ministère du Commerce et de l'Industrie. Un des membres de son conseil d'administration est un fonctionnaire de ce ministère et un autre est fonctionnaire du ministère des Finances. Rautaruukki possède un conseil de surveillance composé de 14 membres, dont 6 sont des parlementaires et 4 des représentants du personnel.

Rautaruukki a été créée en 1960 par le gouvernement finlandais principalement pour produire l'acier nécessaire à la métallurgie finlandaise. Les années 60 ont constitué une période de construction active d'installations de production, dont la première a commencé à produire du fer brut à Raahe en 1964. La société s'est ensuite engagée dans la production de plaques d'acier et de feuillards laminés à chaud, de tôles laminées à froid et galvanisées, de tubes ainsi que de produits longs en acier. En 1991, Rautaruukki a diversifié ses activités pour se lancer dans la fabrication de produits destinés à la construction. Aujourd'hui, le Groupe a des activités de production dans 14 pays et possède des sociétés de distribution de ses produits sur trois continents.

En 1989, Rautaruukki a été admise à la cote de la Bourse d'Helsinki. Le Gouvernement est désormais autorisé par le Parlement à ramener à 20% la participation de l'État dans Rautaruukki.

### **Sampo-Leonia Plc**

Conglomérat financier partiellement contrôlé par l'État (40,3%) proposant des services bancaires, de gestion d'actifs, d'assurance et de banque d'affaires aux particuliers, aux entreprises et aux sociétés. Sampo possède actuellement une clientèle composée de plus de deux millions de particuliers et de 170 000 sociétés. En 2001, Sampo a réalisé un chiffre d'affaires de 5,6 milliards et dégagé un bénéfice d'exploitation de 1,3 milliard d'euros. Sampo comptait sur un effectif de 10 162 personnes.

Le ministère des Finances contrôle les participations de l'État finlandais dans Sampo. Le conseil d'administration n'est cependant composé d'aucun fonctionnaire.

L'actuel conglomérat financier Sampo a été créé en octobre 1999, date à laquelle les propriétaires d'une société d'assurances privée dénommée Sampo (fondée en 1909) et le Gouvernement finlandais ont décidé la fusion de Sampo et de la banque entièrement contrôlée par l'État Leonia (anciennement Postipankki, initialement créée en 1887) pour

former un nouveau groupe financier offrant une gamme complète de services. Les activités de la nouvelle Sampo ont démarré au début de 2001. Mandatum Bank, qui a débuté ses activités le 1<sup>er</sup> août 1998, est devenue une filiale de Sampo-Leonia en février 2001. Mandatum Bank plc s'est spécialisée dans la gestion d'actifs au service des particuliers, secteur dans lequel elle axe ses activités sur la gestion d'actifs et le courtage de valeurs mobilières sur le territoire finlandais, ainsi que dans la banque d'affaires.

Sampo est cotée à la Bourse d'Helsinki. Son principal actionnaire est l'État finlandais, qui détient une participation de 40,3%, les investisseurs étrangers en possédant 30,6% et les investisseurs nationaux le reste. Le Gouvernement a été autorisé par le Parlement à se dessaisir totalement de la participation de l'État dans Sampo.

### **Stora Enso Oyj**

Société intégrée de produits forestiers partiellement contrôlée par l'État (15,1%) produisant du papier destiné à l'impression des magazines, du papier-journal, du papier fin, du carton d'emballage ainsi que des produits dérivés du bois. En 2001, Stora Enso a réalisé un chiffre d'affaires de 13,5 milliards d'euros et dégagé un bénéfice d'exploitation de 1,5 milliard d'euros, et elle disposait d'une capacité de production annuelle d'environ 15 millions de tonnes de papier et de carton. La société compte sur un effectif d'environ 43 000 personnes répartis dans plus de 40 pays.

Le ministère du Commerce et de l'Industrie contrôle la participation de l'État finlandais dans Stora Enso. Aucun fonctionnaire ne siège au conseil d'administration.

L'actuelle société Stora Enso est née de la fusion en 1998 d'une société suédoise de sylviculture et de production de papier dénommée STORA et d'une société finlandaise de sylviculture et de production de papier partiellement contrôlée par l'État dénommée Enso, ainsi que de l'acquisition en août 2000 d'une société américaine de sylviculture et de production de papier dénommée Consolidated Papers. L'histoire d'Enso remonte à 1872, date à laquelle un homme d'affaires norvégien, Hans Gutzeit a créé la première scierie à vapeur de Finlande à Kotka. La société est demeurée sous contrôle norvégien jusqu'à ce que l'État finlandais l'achète en 1919 après l'arrêt total de la production à la suite d'une guerre civile en Finlande.

Les actions de Stora Enso sont cotées aux Bourses d'Helsinki, de New York et de Stockholm. Le Gouvernement a été autorisé par le Parlement à se dessaisir totalement de la participation de l'État dans Stora Enso.



## ANNEXE 2 : CADRE RÉGLEMENTAIRE APPLICABLE AU SECTEUR POSTAL EUROPÉEN

La Directive postale 79/67/CE du Parlement européen et du Conseil a pour effet d'harmoniser l'étendue maximale admissible du monopole public dans les services postaux (c'est-à-dire du "secteur réservé"). Elle dispose :

- Qu'un service postal universel sera assuré à long terme, ce qui implique un service universel de qualité minimale harmonisée (prestation régulière garantie à des prix à la portée de tous et sur l'ensemble du territoire national). Les prix peuvent être uniformes à l'échelle nationale. Des normes précisent quelles doivent être la densité des points d'accès ainsi que la fréquence des levées et des distributions (au moins une par jour ouvrable/cinq fois par semaine), et leur respect doit être vérifié de façon indépendante.
- Que les autorités réglementaires nationales doivent être indépendantes des opérateurs postaux.
- Que le service universel recouvre la levée, le tri, le transport et la distribution des lettres, des catalogues et des colis dans certaines limites de poids – deux kilos pour les lettres et dix pour les colis. Le service universel inclut les objets recommandés et assurés ainsi que les services intérieurs et transfrontières.
- Que, pour garantir le financement du service universel, certains services peuvent être réservés. L'étendue maximale du secteur réservé est limitée aux envois de correspondance intérieure de moins de 350 grammes et de 5 fois le prix d'une lettre normale. Sont exclus les livres, les catalogues, les journaux et les périodiques ainsi que l'autoprestation, les "nouveaux services" ou l'échange de documents, mais sont inclus le courrier transfrontière et le publipostage.
- Que les licences accordées aux opérateurs privés pour les services non réservés peuvent être subordonnées à des obligations de service universel, que ce soit directement ou financièrement au moyen d'une contribution à un "fonds de compensation" destiné à dédommager le prestataire du service universel.
- Que des comptes séparés fondés sur une répartition intégrale des coûts doivent être tenus pour les services réservés et les services non réservés (les comptes relatifs aux services non réservés devant indiquer si ceux-ci font ou non partie du service universel) afin d'éviter que des subventions croisées du secteur réservé au secteur non réservé puissent affecter défavorablement les conditions de concurrence dans ce dernier. Les comptes doivent être vérifiés et publiés.

La Directive procède à une libéralisation très modérée du secteur, le secteur non réservé (lettres de plus de 350 grammes ou dont le prix est cinq fois supérieur à celui d'une lettre normale) ne représentant qu'environ 3 pour cent des recettes des prestataires du service universel. Le Conseil européen de Lisbonne a donné pour mandat d'accélérer la libéralisation du marché des services postaux dans le cadre des efforts pour faire de l'Europe dans les dix ans à venir "l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde". En vertu de ce mandat, la Commission européenne a élaboré en 2000 une proposition de nouvelle directive en vue de poursuivre l'ouverture à la concurrence d'une part substantielle du marché des services postaux dès 2003, une nouvelle libéralisation devant alors être décidée au plus tard en 2007. Après de nouvelles délibérations entre les États membres et l'examen de la proposition par le Parlement européen, il a été décidé d'adopter officiellement une nouvelle directive prévoyant que les envois de lettres et de publipostage d'un poids supérieur à 100 grammes seraient libéralisés à partir de 2003 et ceux de plus de 50 grammes à partir de 2006. Tout le courrier international sortant serait libéralisé (à l'exception de certaines restrictions qui subsisteraient en Espagne, en Grèce, en Irlande, au Luxembourg et au Portugal). Cette libéralisation ouvrirait potentiellement à la concurrence une part du marché représentant environ 50% des recettes enregistrées au titre du service universel.

Le droit de la concurrence de l'UE s'applique aussi bien dans le secteur réservé que dans le secteur non réservé. La Commission a publié une notice<sup>62</sup> dans laquelle elle considère que les opérateurs postaux du secteur réservé sont en position dominante sur le marché national de la distribution des envois de correspondance et qu'ils sont donc assujettis aux règles relatives à l'abus de position dominante. Dans ce contexte, pourraient constituer un abus de position dominante le fait de ne pas fournir un service faisant partie du secteur réservé ou de fournir un service gravement déficient ou encore de ne pas tirer parti des progrès techniques. Le droit de la concurrence s'applique clairement à toute subvention croisée des activités réservées aux activités non réservées susceptible de fausser la concurrence si elle implique l'application de prix d'éviction. (Les éventuelles subventions croisées au sein du secteur réservé ne sont pas concernées – elles constituent de fait la raison d'être essentielle de l'instauration d'un secteur réservé afin de pouvoir financer la prestation du service universel.) En conséquence, la Commission a annoncé que le prix des services concurrentiels de l'opérateur des États-Unis doit en principe être au moins égal aux coûts moyens de prestation – y compris les coûts directs et une part appropriée des coûts communs.

Les restrictions auxquelles sont soumises les aides publiques s'appliquent également. Si l'aide destinée à couvrir les pertes enregistrées par les activités du secteur réservé était excessive, elle pourrait servir à une subvention croisée des activités relevant des secteurs ouverts à la concurrence.

En dernier lieu, un accès non discriminatoire doit être assuré de sorte que les intermédiaires puissent choisir parmi les points d'accès en se fondant sur des prix établis en fonction des coûts et prenant en considération les services effectivement fournis.

## NOTES

1. À titre d'exemple, le nombre d'emplois dans les activités industrielles contrôlées par l'État (entreprises publiques et sociétés dont l'État détient une part majoritaire) a sensiblement diminué au cours de la dernière décennie, notamment à la suite des privatisations. Cependant, les effectifs de l'ensemble des administrations publiques n'ont que légèrement diminué bien que du fait des réformes bon nombre de salariés de ce secteur aient été mutés dans des entreprises gérées selon une logique commerciale. La part des effectifs des administrations publiques, qui représentent près d'un quart de la population active totale, demeure parmi les plus élevées des pays de l'OCDE.
2. Un gaspillage de ressources implique la nécessité d'alourdir la fiscalité pour permettre à l'État de fournir un volume de services donné ou, à pression fiscale égale, celle de réduire le volume ou la qualité des services fournis par l'État.
3. Une mesure comparative de ce "contrôle par l'État" a été établie à partir de la base de données internationale de l'OCDE sur la réglementation (voir OCDE 2003). En 1997-98, date de la collecte des données, la Finlande se classait au cinquième rang des pays de l'OCDE.
4. En ce sens, le processus de création d'entreprises publiques peut être considéré comme une forme forte de réforme fondée sur la séparation des fonctions d'acheteur et de fournisseur. Une forme de réforme plus faible impliquerait la séparation de ces fonctions au sein d'une même entité de façon à permettre la création de (quasi) marchés, l'externalisation des approvisionnements, ainsi que la concurrence.
5. Cette affirmation constitue une simplification de la situation juridique effective mais elle rend compte des différences de pratique par rapport aux mécanismes budgétaires appliqués dans le cas des fonctions administratives qui continuent à être assurées par les entreprises publiques.
6. Ces réformes soulèvent implicitement un gros "problème de mesure" que nous n'abordons pas sur le fond dans le présent rapport. Assurer une utilisation productive et efficiente des actifs de l'État et de la main-d'œuvre qu'il emploie pour atteindre les objectifs qui lui sont propres est un problème qui se pose à tous les niveaux de gouvernement. Toutefois, pour une bonne part des activités de l'État, les statistiques ne mettent pas en lumière ce problème du fait qu'il est difficile de mesurer et d'évaluer la production. En particulier, la production du secteur des administrations publiques (telles que l'éducation, la santé et la défense) n'est pas vendue au public, de sorte que la valeur de cette production ne peut être mesurée à partir des transactions observées sur le marché. Il en résulte que, pour une grande partie des productions de l'État, la contribution au PIB est supposée égale aux intrants mesurés, sans qu'il soit tenu compte de l'efficacité effective avec laquelle ils sont mis en œuvre – d'où il s'ensuit que le degré de productivité demeure hypothétique. L'inefficacité des activités de l'État se traduit par une augmentation proportionnelle de la quantité d'intrants effectivement mesurée et des volumes de production estimés. Ainsi, la valeur de la production exprimée en pourcentage du PIB de deux agents de l'administration publique creusant des trous sera deux fois supérieure à celle d'un seul agent, et ce quel que soit le nombre effectif de "trous" creusés. Les techniques budgétaires modernes basées sur un cadre d'analyse "résultats et productions" peuvent à cet égard être considérées comme un moyen de briser ce cercle vicieux statistique, du moins à des fins internes, afin de fournir quelques informations pertinentes sur la productivité. Ces informations n'ont généralement qu'un caractère indicatif – elles visent exclusivement à éclairer les décisions de la direction en permettant d'identifier les productions (telles que les "trous") et d'en mesurer les coûts. Ces informations ne deviennent véritablement dignes de foi que si la valeur de la production (les trous) est établie par rapport à une évaluation de référence indépendante. Ces évaluations indépendantes ou "examens à des fins de fixation des prix" sont effectuées à intervalles réguliers et non de façon systématique. Il s'ensuit que ces techniques budgétaires n'ont pas d'incidence sensible sur les calculs statistiques et sur les hypothèses quant à la productivité utilisées pour établir les estimations du PIB. Ce

problème de mesure ne se pose pas lorsque les entités contrôlées par l'État exercent des activités commerciales – leur production peut alors être évaluée sur la base des transactions commerciales. L'efficacité des activités de l'État dans ces segments peut donc être mesurée et prise en compte de façon pertinente pour le calcul du PIB. Assurer la mesurabilité est un premier pas dans la voie de l'efficacité – le second, mais aussi le plus difficile à franchir, consiste pour les pouvoirs publics à mettre en place des systèmes de réglementation, de gouvernance et de gestion pour y parvenir, c'est-à-dire permettant de tourner l'entreprise vers la réalisation des objectifs fixés par le gouvernement, l'efficacité n'en étant qu'un parmi d'autres.

7. La précédente loi sur les entreprises publiques (627/1987) donne davantage de précisions sur les objectifs des pouvoirs publics :

- renforcer la compétitivité des entreprises publiques ;
- accroître la qualité des services fournis par les entreprises publiques ;
- améliorer le mode de fonctionnement des entreprises publiques ;
- développer les possibilités d'assurer un pilotage opérationnel et économique des entreprises publiques conforme aux objectifs fixés par le Parlement, le Gouvernement et le ministère compétent ;
- mettre l'accent sur les responsabilités économiques des entreprises elles-mêmes ;
- accroître la marge de manœuvre des dirigeants des entreprises publiques ;
- offrir aux entreprises la possibilité d'appliquer une politique de gestion du personnel concurrentielle ; et
- alléger la gestion des entreprises et simplifier et accélérer la prise de décision.

8. Voir OCDE (1998) La réforme des entreprises publiques PUMA/SBO(98)6 et PUMA/SBO(98)6/ANN.

9. Officiellement, un bien public se définit essentiellement par son caractère non excluable et collectif. "Non excluable" signifie que la production du bien est indissociablement liée à sa consommation sans que le consommateur ait à acquitter un certain prix pour le consommer. "Collectif" signifie que la consommation du bien par une personne n'exclut pas la consommation du même bien par une autre. Les services de défense ou de maintien de l'ordre offrent un exemple classique de bien public. Certains biens présentent seulement une de ces caractéristiques. Voir un film au cinéma constitue dans une certaine mesure un acte de consommation d'un bien collectif mais qui n'en demeure pas moins excluable puisque l'entrée au cinéma est contrôlée au moyen de la vente de billets. L'éducation est en théorie un bien collectif jusqu'à un certain point, mais c'est aussi un bien excluable.

10. Salminen et Viinamäki (2001) "Market Orientation in the Finnish Public Sector – From Public Agency to Privatise Company" Rapport du ministère des Finances 2/2001.

11. Les objectifs en matière de fourniture de services, de fonctionnement et de performances fixés à l'AAC par le Gouvernement sont définis de façon extrêmement générale et sont les suivants pour 2001 :

- L'AAC doit veiller à ce que les activités aériennes soient menées à bien d'une façon aussi sûre, efficace, appropriée et rentable que possible.
- L'AAC doit fournir et développer ses services selon des pratiques commerciales rentables tout en prenant en considération les besoins de ses clients, et notamment des services de l'aviation militaire et de l'ensemble de la population.

- Les aéroports finlandais et leur système de navigation aérienne doivent être préservés et développés sous une forme unifiée, et leur évolution doit répondre à la demande de ce type de services. L’AAC doit avant tout s’attacher à assurer les services indispensables aux vols réguliers.
- L’AAC doit exploiter le plus efficacement possible dans l’intérêt des transports aériens comme dans celui de la société les surfaces de terrain lui appartenant situées au voisinage des aéroports – la bonne gestion des aéroports étant la principale préoccupation. [Note : c’est là le seul grand changement par rapport à l’année précédente.]
- L’objectif bénéficiaire fixé par le Conseil d’État pour 2001 était de 10,4 millions d’euros.

<sup>12</sup>. Une grande différence entre ces catégories tient à ce que les fonctionnaires bénéficient d’un “emploi à vie”, ce qui signifie pour l’essentiel qu’ils ne peuvent être licenciés tant qu’ils s’acquittent convenablement de leur tâche, alors que les salariés peuvent l’être pour des motifs “économiques” liés à la situation financière de l’entreprise pour laquelle ils travaillent.

<sup>13</sup>. Cette règle générale a connu une exception lors de la formation du groupe Engel lorsque les anciens fonctionnaires ont reçu leur préavis et se sont vu proposer un contrat de travail assorti d’une diminution de salaire – il s’en est suivi d’importants problèmes ainsi qu’une longue procédure judiciaire.

<sup>14</sup>. Cette contrainte s’exerce en partie au travers des mandats donnés par le Parlement, lesquels sont indispensables pour pouvoir procéder aux privatisations mais sont plus limités que les propositions élaborées par le Gouvernement.

<sup>15</sup>. Voir plus bas l’examen des éléments susceptibles d’appuyer cette affirmation.

<sup>16</sup>. En fait, une entreprise publique n’est pas juridiquement parlant une entité “à responsabilité limitée”, le Gouvernement étant garant et responsable en dernier ressort de ses dettes. De même, une entreprise publique gère des actifs appartenant à l’État, mais ceux-ci demeurent officiellement la propriété de l’État. En ce sens, une entreprise publique n’est pas une entité possédant des actifs propres, mais pour les besoins du paragraphe suivant et de l’analyse des effets sur la concurrence, elle peut être assimilée à une entité possédant sa propre personnalité juridique.

<sup>17</sup>. Il n’est pas procédé dans le présent rapport à une étude détaillée de cette question dans le cas d’entreprises publiques considérées individuellement dans la mesure où une telle étude exigerait une analyse empirique très approfondie.

<sup>18</sup>. À une petite exception près : les intrants utilisés pour la réalisation des fonctions administratives et réglementaires publiques ne sont pas soumis à la TVA.

<sup>19</sup>. Productivity Commission (1998) *Rate of Return Issues*, Commonwealth Competitive Neutrality Complaints Office, Australie.

<sup>20</sup>. Chapitre 3.

<sup>21</sup>. Ces articles contiennent les règles habituellement applicables à l’abus de position dominante et aux accords collusoires.

<sup>22</sup>. Par exemple une entité bénéficiant du droit exclusif de mettre en place un réseau électrique dans une zone donnée.

<sup>23</sup>. Les activités qui résultent directement des missions assignées à une organisation publique en vertu d’une loi ou d’une décision d’un organe administratif ne sont pas soumises à ces règles d’accès ni par conséquent

aux règles de conduite. Ainsi, la fourniture de services d'éducation par des écoles publiques n'est pas soumise au cadre juridique régissant les relations entre les marchés et le gouvernement. Il en est de même des activités menées à bien en application de traités et d'accords internationaux, de l'utilisation des capacités résiduelles d'actifs fixes servant à la réalisation des missions d'une organisation publique ; ainsi que des activités de faible montant (< 75 000 euros).

24. Tous les 15 ans dans le cas des sociétés publiques dont le capital est en partie détenu par le secteur privé.

25. Ce problème ne se pose en principe que lorsque les actionnaires manquent d'informations complètes sur les décisions de la direction, ce qui est pratiquement toujours le cas.

26. L'examen ci-après s'appuie sur OCDE (1998) Corporate Governance, State owned Enterprises and Privatisation, ainsi que sur les études qui y sont présentées, dont notamment celle de Saul Estrin (1998) State Ownership Corporate Governance and Privatisation.

27. À l'exclusion des sociétés publiques partiellement privatisées.

28. Voir l'examen sur la privatisation ci-après.

29. Étant donné que le contrôle du capital par l'État a toute probabilité d'être moins efficace son contrôle par le secteur privé, un monopole privé réglementé doit être préféré à un monopole public pour autant que l'on soit sûr que cette fonction de réglementation puisse être dûment assurée.

30. Par ailleurs, certains pays ont adopté une stratégie consistant à interposer des sociétés holding publiques entre l'État et les sociétés commerciales de l'État, dans l'objectif d'appliquer aux filiales les pratiques de gouvernance du secteur privé. Cependant, à l'expérience, cette approche n'a pas été particulièrement couronnée de succès. Voir par exemple Bauman, H. (1998) "The Costs and Benefits of Public Sector Holding Companies", in OCDE (1998) Corporate Governance State-Owned Enterprises and Privatisation.

31. Il convient de noter que cela revient à dire que les structures de gouvernance des entreprises publiques sont par essence moins à même de promouvoir l'efficacité que celles des entreprises privées parce que la démarcation entre les objectifs politiques et commerciaux n'est pas clairement établie et qu'une réforme des structures de gouvernance ne peut totalement remédier à cet inconvénient.

32. Une vision reposant exclusivement sur un souci d'efficacité aboutirait à la conclusion qu'il faut "tout privatiser".

33. L'examen ci-après s'appuie sur celui présenté in OCDE (2001) Mise en œuvre et effets de la réforme de la réglementation : Leçons à tirer et problématiques actuelles. Revue économique de l'OCDE n° 32.

34. Pour une vue d'ensemble de ces questions (calendrier à appliquer, privatisation totale ou partielle, procédure de vente, rôle des conseillers et des différents participants au sein des pouvoirs publics, etc.) voir OCDE (2002) Privatising State –Owned Enterprises in the OECD Area: An Overview of Policies and Practices, DAF/CA/PRIV92002)1.

35. OCDE (2000) Privatisation, Competition and Regulation

36. Sauf lorsque les prix antérieurs à la réforme étaient trop bas et que le maintien des services exigeait d'importants investissements.

37. La position varie d'une entreprise à l'autre. De telles délégations existent en ce qui concerne l'Institut finlandais de la gestion publique, le Service des parcs et forêts et Senate Properties

38. State Audit Office (2001) The Performance Management and Owner Control of State Enterprises. Document n° 358/54/01.

39. Comme cela a déjà été indiqué, pour que cette exonération n'ait pas cet effet, il faudrait que les objectifs de performance fixés aux entreprises publiques soient exprimés sous la forme d'un taux de rentabilité avant impôt, de sorte que les prix finaux ne soient pas faussés par l'exonération d'impôt.

40. Ces ministères sont les suivants : Commerce et Industrie, Transports et Communications, Agriculture et Sylviculture, Éducation, Affaires sociales et Santé, Défense, Affaires étrangères, Finances, et Environnement

41. Il convient par ailleurs de remarquer que l'AAC a d'importantes fonctions commerciales dans la mesure où elle est propriétaire des aéroports et en assure l'exploitation.

42. Ce bénéfice économique est réputé égal au bénéfice comptable après impôt moins la rémunération du capital investi dans l'entreprise.

43. Voir (2001) pp. 32-34 pour une vue d'ensemble.

44. Voir "State Shareholdings in Finland: 2001"

45. Dans la présente étude, les services postaux de la province autonome d'Aland ne sont pas examinés. Aland est formée par un groupe de 6 500 îles situées dans la mer Baltique entre la Suède et la Finlande. Elle possède une administration postale indépendante et séparée du système en place en Finlande continentale.

46. Dans les documents réunis en vue d'une récente table-ronde de l'OCDE sur la promotion de la concurrence dans les services postaux (Voir OECD Series Roundtables on Competition Policy n° 24, 1999), un haut responsable du secteur postal estimait que la diminution du trafic courrier imputable aux communications électroniques était de l'ordre de 15 à 30%.

47. Qui annule et remplace la précédente loi sur les opérations postales (907/1993)

48. Bien que la loi de 1993 n'emploie pas l'expression "service universel", elle avait pour effet de garantir ce que l'on entend communément par ce terme.

49. En conséquence, en vertu de la loi de 2001 (et précédemment dans une révision des licences datant de 1999) les obligations de service universel ont été étendues pour inclure les colis d'un poids maximal de 10 kg et les envois recommandés et assurés. Voir l'annexe 2 pour une vue d'ensemble de la Directive postale de l'UE.

50. FICORA est tenue de régler les différends non résolus concernant les conditions de distribution et la distribution du courrier. Cependant, les litiges liés aux accords relatifs à la prestation de services additionnels sont d'ordre contractuel et doivent être réglés devant les tribunaux.

51. Ces dispositions prévoient, par exemple, l'application d'une amende ou la possibilité d'imposer une suspension des activités.

52. Toute aide de ce type serait assujettie au régime de contrôle des aides publiques et aux dispositions de la Directive postale de l'UE qui prévoient qu'un État a la possibilité d'établir un fonds de compensation s'il considère que les obligations de service universel constituent une charge financière inéquitable pour le prestataire du service universel. Ce fonds doit être administré par une entité indépendante et tant les contributions qui y sont faites que les compensations versées doivent respecter les principes de transparence, de non discrimination et de proportionnalité. Il est également possible que le droit de la

concurrence puisse s'appliquer à un éventuel soutien de ce type, s'il devait en résulter une distorsion de l'environnement concurrentiel – voir examen de cette question au chapitre 3. De telles distorsions pourraient toutefois être en théorie évitées en ayant recours à des mécanismes éprouvés pour obtenir une mesure fiable des coûts de prestation du service universel, déduction faite de tous les éventuels versements compensatoires. Ce mécanisme pourrait être constitué par un système d'adjudication. Certains autres pays font appel à de tels systèmes pour déterminer quels sont les opérateurs susceptibles d'assurer au moindre coût certains services collectifs – la Norvège a ainsi recours à un système d'adjudication des subventions pour assurer les services aériens régionaux sur des lignes qui ne seraient sinon pas rentables.

53. L'obligation d'appliquer un prix uniforme sur tout le territoire finlandais pour le courrier au tarif rapide n'exclut pas la possibilité d'accords contractuels en vertu desquels des prix inférieurs au tarif normal peuvent être pratiqués pour les envois en nombre, lesquels risquent d'être concentrés dans les zones à forte densité démographique.
54. Cette licence est restreinte à la prestation de services postaux dans les municipalités d'Askola, Espoo, Helsinki, Hyvinkää, Järvenpää, Karjalohja, Karkkila, Kauniainen, Kerava, Lapinjärvi, Liljendal, Lohja, Myrskylä, Mäntsälä, Nummi-Pusula, Nurmijärvi, Pornainen, Tuusula, Vantaa et Vihti aux particuliers, aux entreprises, aux collectivités et autres personnes morales, en qualité d'expéditeurs ou de destinataires. Suomen Suoramainonta Oy n'est donc pas autorisée à fournir des services postaux en dehors de ces municipalités.
55. La distribution quotidienne est une exigence de qualité imposée par l'UE au prestataire du service universel. En Finlande, la loi sur les services postaux étend cette obligation à tous les détenteurs de licences et non uniquement au prestataire du service universel.
56. Pour un examen général du droit de la concurrence, voir chapitre 3. Dans la jurisprudence finlandaise une telle subvention croisée ne constitue un abus que : "1) si elle a été si prolongée et si étendue qu'elle confère un avantage concurrentiel écrasant par rapport aux autres opérateurs dans le secteur concurrentiel et 2) que cette pratique a pour objectif l'obtention d'une position dominante dans le secteur bénéficiant de la subvention ou a pour résultat manifeste une exclusion ou un obstacle à la concurrence si radicaux qu'ils rendent possibles l'entrée et le rachat d'une nouvelle industrie et donc le renforcement d'une position dominante, ou que cette pratique entraîne d'une quelque autre façon une distorsion majeure de la structure du secteur, provoquant de ce fait une diminution à long terme de l'efficacité. Voir OCDE (1999), Promoting Competition in Postal Services, Series Roundtables on Competition Policy, n° 24. Contribution de la Finlande.
57. En vertu de la législation finlandaise, on peut parler de prix d'éviction lorsque : 1) les prix pratiqués sur le marché considéré sont inférieurs aux coûts marginaux ou aux coûts variables moyens ou inférieurs aux coûts totaux moyens si d'autres éléments mettent en évidence l'exclusion définitive de concurrents et 2) les conditions du marché ont changé ou sont sur le point de changer dans le secteur du fait de cette pratique de sorte que, après l'exclusion des concurrents, il est possible de relever le niveau des prix au point de pouvoir compenser le manque à gagner résultant de la fixation des prix à un niveau trop bas. Voir OCDE (1999), Promoting Competition in Postal Services, Series Roundtables on Competition Policy, n° 24. Contribution de la Finlande.
58. Le Rapport annuel signale uniquement que le conseil de surveillance s'est réuni pour examiner les comptes annuels et le rapport des commissaires aux comptes. Le conseil de surveillance a officiellement proposé l'approbation des comptes à l'Assemblée générale annuelle des actionnaires et il a souscrit à la proposition du conseil d'administration concernant l'affectation des bénéfices.
59. Il convient de noter que Citymail a connu de grosses difficultés financières et a été mise en liquidation en 1992 et en 1995, et qu'elle a été pendant une courte durée filiale de Sweden Post en 1995. À la fin des années 90, les deux tiers du capital de Citymail appartenaient à Consignia plc (anciennement Royal Mail



UK) jusqu'à son rachat par ses cadres en 2001. En vertu d'une opération de rachat déjà en partie réalisée, Norway Post contrôlera la majorité du capital de Citymail d'ici 2006.

<sup>60</sup>. Voir Proposition de la Commission en vue de poursuivre l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté : Fiches d'information. Version 0.6. Commission européenne (2000).

<sup>61</sup>. Le chiffre d'affaires constitue sans doute en théorie une meilleure assiette que les bénéfices, par exemple, si l'objectif est de dissuader l'entrée d'opérateurs inefficients. Cependant, il conviendrait peut-être de se demander si la taxe ne devrait pas être appliquée de façon progressive pendant un certain temps afin de tenir compte des coûts de démarrage et des ressources financières limitées dont disposent les petits entrants. Il pourrait également s'agir de savoir si la structure de la taxe – et en particulier son assiette géographique – est la plus neutre que l'on puisse imaginer. En cas de maintien de la structure actuelle de la taxe, il conviendrait de mettre en place quelque mécanisme faisant dépendre le taux de la taxe et son produit de l'incidence de l'entrée sur la possibilité de procéder à une subvention croisée au bénéfice du service universel, le produit de cette taxe étant versé à l'opérateur en place. Ce serait nécessairement complexe. Par contre une modification de la structure de la taxe permettrait d'instaurer un dispositif plus simple. Une taxe sur le chiffre d'affaires de faible montant pourrait être appliquée à tous les opérateurs (y compris l'opérateur en place) en vue de relever le coût net effectif de la prestation du service universel, le produit de la taxe étant ensuite reversé à l'opérateur en place. En tout état de cause, il importerait dans ce contexte de mesurer avec précision le coût de la prestation du service universel. Si la prestation du service universel devait devenir problématique à une date ultérieure, la question de son financement pourrait être réexaminée. Il faudrait alors prendre en considération tous les facteurs ayant une incidence sur cette question, dont le plus important pourrait être le progrès technologique. Dans ce cas, soumettre à une taxe spéciale un trafic courrier dont le volume est en déclin risque de ne pas être un moyen financièrement viable d'assurer la prestation du service universel.

<sup>62</sup>. Notice sur l'application des règles de la concurrence et l'évaluation de certaines mesures publiques 1998.

## BIBLIOGRAPHIE

- Bauman, H. (1998) "The Costs and Benefits of Public Sector Holding Companies", in OCDE (1998) Corporate Governance State-Owned Enterprises and Privatisation
- Estrin, S. (1998) State Ownership Corporate Governance and Privatisation, in OCDE (1998) Corporate Governance, State owned Enterprises and Privatisation
- Commission européenne (2000), Proposition de la Commission en vue de poursuivre l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté : Fiches d'information. Version 0.6.
- Kaisanlahti, T (2001) Corporate Governance in State-Owned Companies. Studies and Reports by the Ministry of Trade and Industry 11/2001 (ISBN 951-739-608-2)
- OCDE (1998) La réforme des entreprises publiques PUMA/SBO(98)6 et PUMA/SBO(98)6/ANN
- OCDE (1999), Promoting Competition in Postal Services, Series Roundtables on Competition Policy, n° 24. Contribution de la Finlande.
- OCDE (2000) Privatisation, Competition and Regulation
- OCDE (2001) Mise en œuvre et effets de la réforme de la réglementation : Leçons à tirer et problématiques actuelles. Revue économique de l'OCDE n° 32.
- OCDE (2002) Privatising State –Owned Enterprises in the OECD Area: An Overview of Policies and Practices, DAF/CA/PRIV92002)1
- Productivity Commission (1998) *Rate of Return Issues*, Commonwealth Competitive Neutrality Complaints Office, Australie
- Salminen and Viinamäki (2001) "Market Orientation in the Finnish Public Sector – From Public Agency to Privatised Company" Ministry of Finance Research Report 2/2001
- State Audit Office (2001) The Performance Management and Owner Control of State Enterprises. Document n° 358/54/01, Finlande.