

Une politique de la concurrence pour la Suisse

La politique de la concurrence est relativement jeune en Suisse et résulte du ralentissement subi par son économie à partir des années septante. La loi sur les cartels (LCart), mise sur pied en 1995, a été dotée d'un système de sanctions directes en 2003. La Suisse est une petite économie, étroitement intégrée au grand espace européen qui l'entoure, mais évoluant dans un cadre juridique distinct. Elle doit donc veiller à favoriser la concurrence externe et interne à ses frontières. Les autorités de la concurrence jouent un rôle essentiel sur ce point-là.



La Commission de la concurrence s'est intéressée aux importations automobiles dès le début de son existence. Les deux enquêtes qu'elle a menées ont abouti à la communication de 2002 sur l'importation des véhicules à moteur. Aujourd'hui, le prix final moyen d'une voiture en Suisse est même le plus bas d'Europe.

Photo: Keystone

Une politique commerciale traditionnelle dans un environnement international mouvant

Des frontières ouvertes constituent l'une des conditions les plus importantes – sinon la plus importante – d'une politique de la concurrence dans un petit État comme le nôtre. Malgré cela, elle est longtemps restée un parent pauvre de la politique économique fédérale. L'économie suisse florissait, néanmoins, en raison, d'une part, de l'absence de gros dégâts de guerre et, d'autre part, de la politique commerciale extérieure, traditionnellement ouverte. Puis, l'environnement européen se

modifia. La Communauté européenne de l'époque se mettait en place pour devenir l'Union européenne (UE), alors que la Suisse conservait sa politique commerciale. C'est dans les années septante que la croissance économique helvétique commença à perdre de la vitesse. Depuis les années nonante, son taux est nettement inférieur à celui des autres pays européens.

Cette perte de vitesse au niveau de la croissance s'accompagne d'un retard dans la libéralisation interne. Deux exemples, à savoir l'agriculture et l'électricité, en sont une bonne illustration:

- l'agriculture est le domaine dans lequel notre pays poursuit une politique de subventionnement extrêmement prononcée. Plus de 70% des revenus bruts d'une exploitation agricole proviennent du soutien étatique (voir *graphique 1*). Le taux de subventionnement est deux fois plus élevé que dans l'UE. Cette situation grève non seulement le budget de la Confédération, mais aussi le porte-monnaie du consommateur. Elle débouche maintenant sur un processus d'«adaptation en rattrapage» extrêmement douloureux pour notre agriculture;

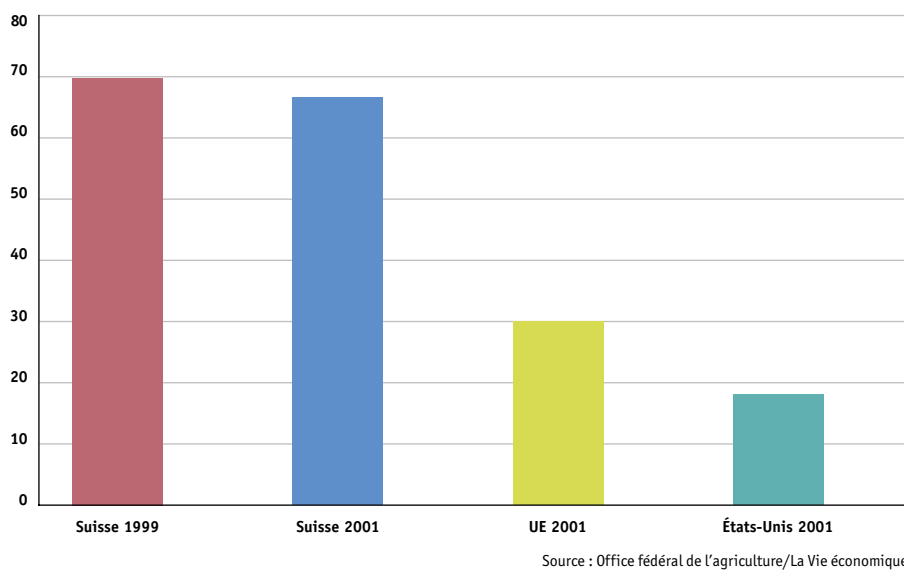


Walter A. Stoffel
Président de la Commission de la concurrence (Comco), Berne

1 *Droit et politique de la concurrence*, ci-après *DPC*, 2001/2, p. 255 ss.

Graphique 1

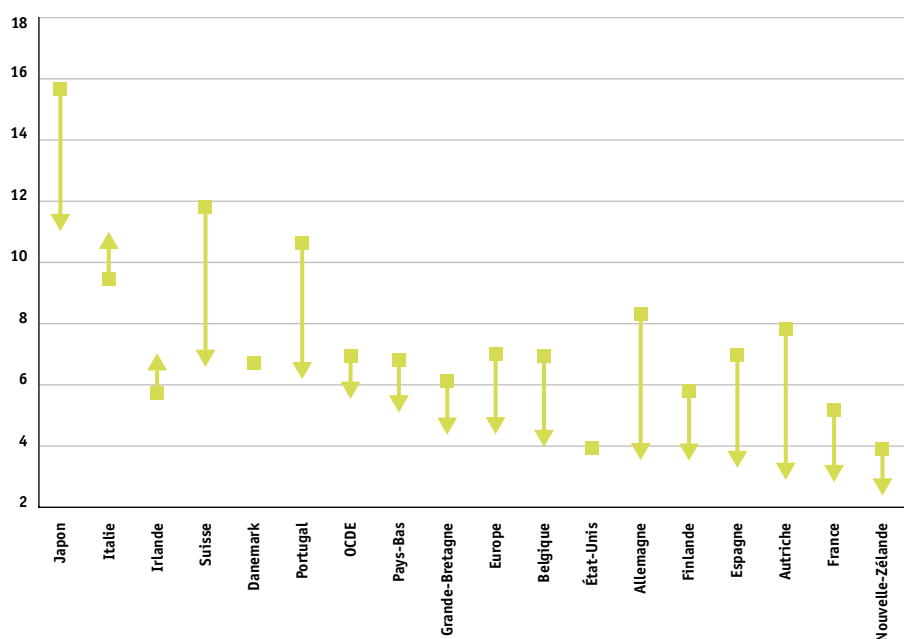
Soutien public des exploitations agricoles (en % du revenu brut)



Source : Office fédéral de l'agriculture/La Vie économique

Graphique 2

Évolution des prix de l'électricité pour les utilisateurs industriels, 1998–2002



Source : OCDE/La Vie économique

- une situation semblable existe dans le secteur de l'électricité, bloqué depuis les années nonante au plan législatif (voir *graphique 2*). La seule impulsion provient de la décision rendue par la Commission de la concurrence (Comco) en 2001 dans l'affaire des «Entreprises électriques fribourgeoises» (EEF)¹. La Commission a en effet constaté que le refus de transporter l'élec-

tricité fournie par un autre producteur constituait un abus de position dominante dont profite le propriétaire du réseau de distribution. Si une évolution se dessine, le retard est toujours tangible et coûte, selon nos estimations, près de 800 millions de francs par année.

Les résultats économiques de 2005 et les derniers pronostics du début 2006 sont relativement réjouissants. Ceci étant, la croissance potentielle de la Suisse reste inférieure à la moyenne européenne.

Un droit moderne de la concurrence en 1995

Le public commence maintenant à être conscient du ralentissement subi par notre économie. Parallèlement, les solutions politiques adoptées ont petit à petit bloqué la situation. C'est dans ce contexte que la politique de la concurrence a soudain retrouvé ses vertus et est même devenue pour certains une sorte de «remède universel».

Nous disposons depuis 1995 d'un droit de la concurrence moderne. La révision de 2003 l'a renforcé en le dotant d'un système de sanctions dites directes, puisqu'elles s'appliquent aux infractions dès le début et non pas en cas de récidive, alors que la Commission les a déjà constatées par une décision entrée en force. La Suisse a ainsi suivi l'exemple européen avec 40 ans de décalage.

Certes une politique de la concurrence est capable de beaucoup d'exploits. Elle aboutit à une allocation optimale des ressources, aux meilleurs rapports prestations/prix et elle dynamise l'économie et la société en général. Elle présente, toutefois, des limites:

- d'abord, il n'y a pas que la politique et le droit de la concurrence, il y a également les conditions-cadres fixées par l'État et l'ordre juridique économique;
- ensuite, la concurrence ne dispose pas de lobby; elle ne produit pas de résultats spectaculaires et immédiats, mais déploie ses effets à moyen et à long termes;
- finalement, le droit de la concurrence en Suisse manque de moyens quant à son application. Des progrès importants ont été faits mais d'autres restent encore à accomplir, en particulier en ce qui concerne l'organisation de l'autorité, la procédure et les voies de recours.

Les premiers effets sont visibles

Les premiers effets des efforts fournis ces dernières années se font non seulement sentir, mais peuvent dorénavant aussi être mesurés. Deux exemples illustrent ces points.

Tableau 1

Indice européen du prix des automobiles, 2005

	Indice des prix de détail	Variation des prix sur 12 mois au 1 ^{er} octobre 2005 (en %)	Évolution des ventes sur 12 mois à fin 2005 (en %)
Suisse	90	+1.5	-8.7
Belgique	92	+3.3	-2.5
République tchèque	94	+0.1	-5.8
Grèce	95	+1.4	-2.3
Espagne	95	+3.3	+4.7
Hongrie	95	+2.5	-3.6
France	96	+3.1	+3.3
Pologne	96	+0.0	-32.0
Suède	97	+2.7	+2.6
Italie	98	+7.1	-3.7
Allemagne	98	+3.6	+2.9
Grande-Bretagne	101	+3.5	-4.6
Autriche	101	+1.6	+1.8
Pays-Bas	116	+2.5	-2.9
Portugal	116	+3.5	+5.4
Irlande	129	+1.3	+9.5
Finlande	130	+1.5	-4.1
Norvège	163	+3.6	+13.1
Danemark	193	+2.6	+25.5
Pays de la zone euro	100	+4.4	+0.2

Source: PriceWaterhouseCoopers/La Vie économique

Les importations automobiles

Les importations automobiles ont occupé la Comco dès le début de son existence. Les premières démarches ont même été effectuées par la Commission des cartels². Les deux enquêtes menées par la Comco à la fin des années nonante sur Volkswagen³ et Citroën⁴ ont abouti à la communication de 2002 sur l'importation des véhicules à moteur⁵.

Pendant longtemps, les prix des voitures en Suisse sont restés figés à un niveau supérieur à la moyenne européenne. Nous constatons dernièrement une tendance à la baisse. Une étude récente de PriceWaterhouseCoopers démontre que les prix de vente sont tombés à un niveau inférieur à la moyenne européenne (voir *tableau 1*). Le prix final moyen, taxes incluses, est même le plus bas d'Europe.

Les cartes de crédit

Le deuxième exemple concerne la décision du 5 décembre 2005 relative à l'enquête sur la «Domestic multilateral interchange fee» (DMIF; commission d'interchange domestique)⁶. Ce cas illustre la façon dont on est passé de la LCart de 1995 à celle de 2003.

Le paiement par carte de crédit Visa et Mastercard repose sur un système complexe (à quatre parties) qui distingue entre les institutions qui émettent la carte («issuers») et les

institutions qui concluent les contrats d'acceptation de la carte de crédit avec les commerçants («acquirers»). Ces deux types d'institutions travaillent sur la base d'une licence qui leur est délivrée par les deux grandes organisations internationales de cartes de crédit, à savoir Mastercard International et Visa International. Les institutions émettrices sont généralement les banques qui proposent à leurs clients les cartes de crédit des marques pour lesquelles elles ont la licence; les grandes banques suisses offrent à leurs clients les cartes Visa et Mastercard à choix («dualbranding»). L'«acquisition» d'un commerçant par un «acquirer» oblige le commerçant à accepter toutes les cartes de la marque en question («Honour all cards rule»).

Ce système permet aux «acquirers» d'être en concurrence les uns avec les autres, en proposant aux commerçants les commissions fixées individuellement. La même chose vaut pour les «issuers» qui peuvent proposer à leurs clients les cartes aux conditions qu'ils jugent appropriées. Le système ne fonctionne, toutefois, que si les frais communs du réseau sont répartis entre les différents opérateurs selon une certaine clef, appelée DMIF. Celle-ci peut être fixée d'un commun accord par et pour tous les opérateurs ou individuellement entre chaque «acquirer» et chaque «issuer». En règle générale, c'est la première solution qui prévaut.

La Comco a estimé que la fixation en commun de la DMIF constituait un accord sur les prix et était illicite en l'état, mais elle ne condamnait pas le principe de répartir entre les opérateurs les coûts du réseau de manière multilatérale. Les parties se sont dès lors engagées à ce que la DMIF soit dorénavant limitée aux coûts effectifs, calculés selon une clef objective et contrôlée par un tiers indépendant. La Comco a en outre exigé et obtenu la levée de l'interdiction faite aux commerçants de pratiquer des prix différents selon le mode de paiement choisi par le client, et notamment d'offrir des conditions plus avantageuses pour des paiements opérés en espèces.

Deux enseignements peuvent être tirés de cette affaire:

- l'entrée en vigueur de la LCart révisée de 2003 était sujette à un délai transitoire d'un an qui venait à échéance le 31 mars 2005. Aucune sanction n'est intervenue dans la mesure où un accord a été trouvé avant la fin de ce délai;
- durant toute la procédure, la hauteur effective de la DMIF dans les autres pays européens était largement controversée entre les parties⁷. La Suisse ne disposant d'aucun instrument de coopération internationale en la matière, il a été impossible à la Comco

2 Publications de la Commission suisse des cartels et du préposé à la surveillance des prix, 1994/3.

3 DPC 2000/2, p. 196 ss.

4 DPC 2002/3, p. 455 ss.

5 DPC 2002/4, p. 778 ss.

6 À paraître dans DPC.

7 Commission européenne (DG Concurrence), *Interim Report I-Payment Cards*, 12 avril 2006, p. 25, graphique 7.



Photo: Keystone

On constate une évolution dans le domaine de la politique de la concurrence suisse, dont l'importance n'a fait que croître. Il lui manque maintenant un cadre juridique harmonisé, à l'instar du reste de l'Europe. En illustration: centre commercial en Allemagne.

d'échanger des informations avec des autorités sœurs étrangères. C'est ainsi que la commission a rendu, seule et en pionnière, la première décision définitive sur la question.

Poursuivre sur la voie tracée

Ces quelques remarques permettent de constater une évolution dans le domaine de la politique de la concurrence suisse, dont l'importance n'a fait que croître. Il lui manque maintenant un cadre juridique harmonisé, à l'instar du reste de l'Europe. Celui-ci se met progressivement en place:

- en stimulant la concurrence sur le marché interne, lequel reste toujours protégé des marchés comparables des pays qui nous entourent;
- en favorisant l'intégration européenne pour tout ce qui concerne les échanges commerciaux. Les décisions dans le domaine du commerce automobile en témoignent, de même que les efforts soutenus par la Comco en vue d'introduire unilatéralement la libre circulation en Suisse de tous les biens et services qui correspondent aux exigences juridiques de l'UE («principe de la circulation parallèle» dit du «Cassis de Dijon»).

La situation a beaucoup changé depuis l'entrée en vigueur de la LCart de 1995 et notamment de sa version révisée de 2003. Beaucoup de choses restent, cependant, à faire. Pour réussir dans leurs missions, les autorités de la concurrence doivent être renforcées – notamment structurées et organisées efficacement – et disposer des ressources humaines

nécessaires. Elles doivent en outre pouvoir appliquer le droit de la concurrence en s'appuyant sur une réglementation procédurale adaptée. Il convient aussi de se demander si la création d'un tribunal d'appel spécialisé dans les questions de droit de la concurrence tant au niveau administratif que comme instance de recours contre des décisions provenant des tribunaux civils, ne permettrait pas d'accroître l'efficacité du système.

On a souvent souligné que le droit matériel de la concurrence en Suisse a rejoint les standards internationaux et notamment européens. Toutefois, force est de constater que là encore, le cadre de référence européen a évolué avec le temps. Songeons notamment à l'entrée en vigueur du Règlement I/2003 de l'UE.

Un droit de la concurrence européen intégré à la fois dans sa formulation et dans son application n'est pas de trop. Il constitue la réponse adéquate – et de plus en plus internationale – aux atteintes à la liberté du commerce. Il va sans dire que ce volet particulier de la mondialisation touche la politique de la concurrence d'un petit pays comme la Suisse dans une mesure particulièrement importante. Celle-ci doit dès lors se demander s'il ne faudrait pas conclure, dans les prochaines négociations, un accord de coopération en matière de concurrence avec l'UE et dont le but serait une intégration maximale au Règlement I/2003. L'accord sur le trafic aérien, qui fait partie des premières conventions bilatérales et qui est déjà intégré à la LCart (art. 42a LCart), peut servir d'exemple. ■