



Documents de travail du Département des Affaires
économiques de l'OCDE No. 383

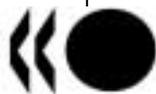
Concurrence
sur les marchés de produits
et performance économique
en Suisse

**Claude Giorno,
Miguel Jimenez,
Philippe Gugler**

<https://dx.doi.org/10.1787/624866161166>

Non classifié

ECO/WKP(2004)6



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

22-Mar-2004

Français - Or. Anglais

DEPARTEMENT DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Annule & remplace le même document du 05 mars 2004

**CONCURRENCE SUR LES MARCHÉS DE PRODUITS ET PERFORMANCE ÉCONOMIQUE EN
SUISSE**

ECONOMICS DEPARTMENT WORKING PAPERS NO. 383

Par

Claude Giorno, Miguel Jimenez et Philippe Gugler

Les documents de travail du Département des économiques sont
disponibles sur notre site Internet : <http://www.oecd.org/eco>

JT00160479

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

ECO/WKP(2004)6
Non classifié

Français - Or. Anglais

RÉSUMÉ

CONCURRENCE SUR LES MARCHÉS DE PRODUITS ET PERFORMANCE ÉCONOMIQUE

Une concurrence vigoureuse sur le marché des produits constitue un élément essentiel pour assurer une croissance économique dynamique. Cette étude examine les conditions de la concurrence en liaison avec les performances économiques de la Suisse, dont la croissance a été plus faible que dans la plupart des pays OCDE depuis 1980. Elle montre que d'importants progrès de la réforme des marchés des produits sont possibles dans un vaste ensemble de domaines, ce qui pourrait contribuer à réduire l'écart excessif de prix par rapport aux autres pays et renforcer la croissance. Ces réformes devraient concerner le cadre réglementaire de la concurrence, les industries de réseaux, le secteur de la santé, la révision de Loi sur le marché intérieur, les marchés publics, l'agriculture, les restrictions sur les importations parallèles et plus généralement l'ouverture des services à la concurrence étrangère.

Mots-clés : Suisse, concurrence, cartel, industries de réseau, protection, productivité globale et croissance, importations parallèles, santé, agriculture

JEL codes : K21, L42, O47, Q18, L8, L9, J18

Aussi disponible en anglais sous le titre :
« *Product market competition and economic performance* »

Copyright: OECD 2004

Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de ce document doit être adressée au:

Chef du Service des publications, l'OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
Performance macroéconomique et concurrence sur le marché des biens et services.....	6
Législation et mise en œuvre.....	15
La loi sur la concurrence a été réformée.....	15
...mais diffère encore de celle des autres pays.....	17
La loi devrait être appliquée de manière rigoureuse.....	18
Politique réglementaire	19
La réforme des industries de réseau devrait être accélérée.....	20
Des barrières à l'entrée limitent la concurrence et l'efficacité dans la distribution alimentaire.....	29
Les accords verticaux nuisent à la concurrence dans la distribution non alimentaire	31
La réforme des services professionnels requiert une approche plus ambitieuse et plus globale	34
Une ouverture accrue du secteur des services à la concurrence étrangère serait nécessaire.....	35
Questions liées au secteur public.....	36
Le renforcement de la concurrence sur les marchés publics doit se poursuivre.....	36
Le secteur de la santé souffre d'un problème de réglementation.....	37
Le soutien à l'agriculture reste très important	41
Évaluation générale et la nécessité de nouvelles réformes.....	43
NOTES	49
GLOSSAIRE DES ABRÉVIATIONS	55
BIBLIOGRAPHIE.....	56
ANNEXE 1. COMMUNICATIONS DE LA COMCO DANS LE DOMAINE DES ACCORDS VERTICAUX	60
ANNEXE 2. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU SYSTÈME DE SANTÉ SUISSE	62
ANNEXE 3. ÉVALUATION DES BÉNÉFICES D'UNE RÉFORME RÉGLEMENTAIRE : INFORMATIONS MÉTHODOLOGIQUES	64
NOTES	66

Tableaux

Tableau 1. Production, emploi et productivité.....	7
Tableau 2. Pénétration des importations par secteur manufacturier	10
Tableau 3. Indices Hirschmann-Herfindahl de la concentration industrielle.....	12
Tableau 4. Types de spécialisation et indicateurs de l'innovation dans certains pays.....	15
Tableau 5. Principales caractéristiques structurelles du commerce de détail	30
Tableau 6. Hypothèses et effets d'une déréglementation sectorielle	49

Graphiques

Graphique 1. Niveaux de prix relatifs et PIB par habitant.....	8
Graphique 2. Niveau des prix en Suisse par rapport à l'Union européenne	8
Graphique 3. Indicateurs de l'ouverture commerciale.....	9
Graphique 4. Productivité dans les secteurs de la construction et des services privés non financiers.....	11
Graphique 5. Répartition des entreprises par taille.....	11
Graphique 6. Indicateurs de la réglementation du marché des produits	13
Graphique 7. Investissements directs étrangers des pays de l'OCDE	16
Graphique 8. Effectifs des autorités de la concurrence.....	18
Graphique 9. Tarifs de l'électricité pour les utilisateurs industriels et les ménages	22
Graphique 10. Prix du gaz naturel pour les utilisateurs industriels et les ménages	24
Graphique 11. Tarifs téléphoniques.....	26
Graphique 12. Productivité dans le secteur commercial.....	31
Graphique 13. Niveaux relatifs du prix de la santé.....	39
Graphique 14. Principaux obstacles à la concurrence dans les marchés des soins médicaux et de l'assurance.....	40
Graphique 15. Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs dans l'agriculture	43

Encadrés

Encadré 1. Avantages et inconvénients de l'application du principe d'épuisement international au droit des brevets	33
Encadré 2. Recommandations visant à accroître la concurrence sur les marchés de biens et services	44

CONCURRENCE SUR LES MARCHÉS DE PRODUITS ET PERFORMANCE ÉCONOMIQUE

Par

Claude Giorno, Miguel Jimenez et Philippe Gugler¹

Introduction

1. La relative médiocrité de la performance économique de la Suisse au cours des 20 dernières années tient essentiellement à des causes structurelles, les facteurs conjoncturels et les chocs négatifs n'ayant joué qu'un rôle secondaire. Grâce à un marché du travail flexible et à un système éducatif de qualité, les ressources humaines sont bien utilisées et très qualifiées, ce qui explique dans une large mesure le niveau de vie élevé de la population. Néanmoins, plusieurs marchés n'ont pas fonctionné de façon satisfaisante et le cadre de la concurrence n'a pas offert des conditions propices à un plus grand dynamisme. D'où une faiblesse des gains de productivité qui explique, pour une large part, la performance assez modeste de l'économie suisse. Si les entreprises bénéficient traditionnellement de conditions-cadre favorables en Suisse, celles-ci se traduisent souvent par une attitude relativement laxiste à l'égard des comportements anticoncurrentiels. Depuis le début des années 90, des réformes ont été mises en œuvre dans le but d'améliorer le cadre de la concurrence, mais l'éventail des problèmes traités est souvent limité, les réformes n'avancent que lentement et les initiatives sont souvent prises en réaction à des évolutions qui ont lieu dans les pays voisins. En outre, les tentatives de réforme se sont parfois heurtées au vote populaire, peut-être parce que les avantages potentiels importants de la libéralisation et leur compatibilité avec des impératifs légitimes de sécurité sont mal compris et ont besoin d'être mieux expliqués. Le présent article mettra en évidence les effets positifs potentiels des réformes, en tentant d'identifier les principaux domaines dans lesquels les efforts seraient les plus avantageux.

2. Les principaux liens entre le développement de la concurrence et la performance macroéconomique sont examinés dans la première section de cet article, tandis que la deuxième section fait le point sur le cadre de la politique de concurrence et sur la révision récente de la loi sur les cartels. La troisième section analyse les conditions de la concurrence et les récentes initiatives de réforme dans une large gamme de secteurs. La concurrence sur plusieurs marchés publics, notamment les achats publics et les services de santé, est étudiée dans la quatrième section, de même que la nécessité d'une réforme plus profonde du secteur agricole. La dernière section fait la synthèse des recommandations et évalue quantitativement l'impact probable des réformes sur la croissance du PIB.

1. Ce travail a été initialement réalisé pour l'*Étude économique de l'OCDE* sur la Suisse publiée en janvier 2004 sous l'autorité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement de l'OCDE. Claude Giorno et Miguel Jiménez sont économistes du Département économique de l'OCDE et Philippe Gugler est professeur de politique économique et sociale à l'université de Fribourg en Suisse et consultant pour l'OCDE. Les auteurs sont redevables à Peter Hoeller, Andrew Dean, Jorgen Elmeskov et Val Koromzay ainsi que d'autres collègues du Département économique de l'OCDE pour leurs commentaires utiles reçus. Isabelle Duong doit aussi être particulièrement remerciée pour son excellent travail technique ainsi que Miki Noguchi et Celia Rutkoski pour la réalisation de ce document.

Performance macroéconomique et concurrence sur le marché des biens et services

3. Au cours des deux dernières décennies, la croissance de la production suisse a été l'une des plus lentes des pays de l'OCDE du fait d'une faible progression de la productivité (**tableau 1**). Ceci reflète pour une grande part des problèmes de fonctionnement des marchés et un manque de concurrence, mais la hausse de la charge fiscale et des coûts des services fournis par le secteur public ou financés par des contributions obligatoires doit aussi être mentionnée. D'autres causes potentielles peuvent dans une large mesure être écartées: le niveau de formation des travailleurs est élevé, les infrastructures sont bien développées et l'utilisation des technologies de l'information et des communications est répandue dans les entreprises. De plus, bien que le niveau de vie soit élevé, celui de la productivité, estimée en PPA 2001 sur une base horaire, est plus bas en Suisse qu'aux États-Unis ou dans les pays européens comparables, sans que l'on observe un rattrapage par rapport aux économies les plus performantes. Un autre signe de ce manque de concurrence ressort des comparaisons internationales de prix, bien que ces indicateurs doivent être interprétés avec prudence¹. Le niveau général des prix suisses est l'un des plus élevés du monde et l'écart par rapport à la moyenne de l'Union européenne n'a guère baissé depuis le début des années 90 et atteignait 40 pour cent au début de la décennie. L'une des raisons pourrait être le niveau élevé du taux de change réel². Ce différentiel paraît aussi lié en partie à un taux moyen de marge plus élevé que dans la plupart des pays de l'OCDE (Salgado, 2002), tandis que moins de la moitié de cet écart de prix peut s'expliquer par le niveau de vie plus élevé en Suisse que dans les autres pays³ (**graphique 1**).

Tableau 1. **Production, emploi et productivité**

	Suisse	Autriche	France	Allemagne	Italie	Japon	États-Unis
A. Décomposition de la croissance, 1990-2001¹							
Croissance moyenne du PIB	1.1	2.4	2.0	1.5	1.6	1.7	2.8
dont :							
Productivité	0.4	1.9	1.2	1.4	1.4	1.3	1.5
Emploi	0.7	0.5	0.7	0.1	0.2	0.4	1.3
dont :							
Chômage ²	-0.2	-0.1	0.1	-0.2	0.1	-0.2	0.0
Population active	0.8	0.6	0.7	0.3	0.2	0.6	1.3
B. Croissance de la productivité du travail, 1990-2001³							
	(90-96)	(97-01)					
Agriculture	-1.2	3.8	5.3	3.7	7.2	5.3	-0.1
Ind. extractives et manuf.	4.4	1.7	3.8	3.5	2.4	2.0	2.4
Electricité, gaz et eau	7.3	1.6	3.0	2.6	5.4	3.7	2.2
Construction	-1.4	0.0	1.9	-0.1	0.0	-0.1	-3.1
Services financiers	1.8	-0.1	3.3	-1.1	3.2	2.0	4.2
Services non financiers	-0.2	1.1	0.4	0.4	1.0	0.6	0.8
<i>Pour mémoire :</i>							
PIB par habitant ⁴	85.1	80.3	76.6	74.9	75.2	75.6	100.0
PIB par heure travaillée ⁴	87.8	98.1	105.4	99.1	108.0	72.3	100.0

1. 1992-2001 pour l'Allemagne.

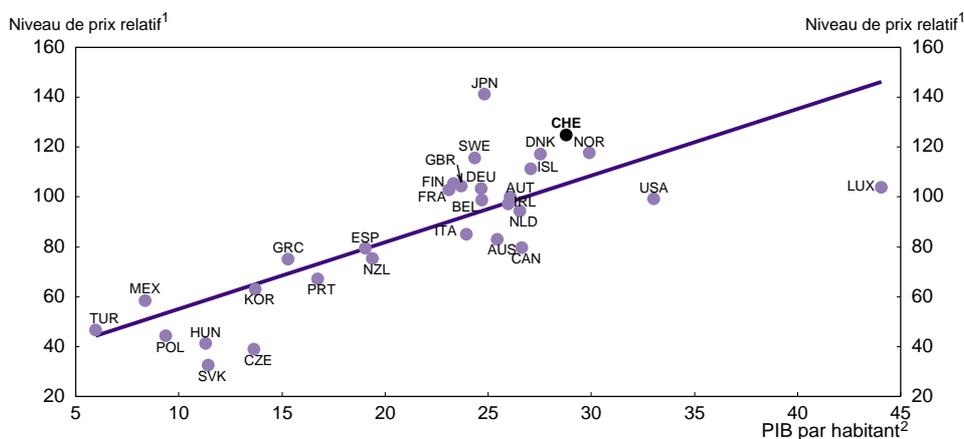
2. Un signe positif indique que le chômage a reculé et contribué à relancer la croissance de la production.

3. 1992-2001 pour l'Allemagne et telle que indiquée dans les colonnes pour la Suisse. Pour la Suisse, la croissance de la productivité sectorielle estimée dans le panneau B n'est pas comparable à la productivité globale du panneau A car les productions par secteur ont subi une rupture de série et les séries d'emploi utilisées sont différentes. La série d'emploi utilisée pour la productivité globale est basée sur le nombre de postes (SPAO: Statistique de la population active employée) alors que les séries d'emploi sectoriel sont en équivalent plein temps et proviennent des données d'emploi de l'enquête sur les entreprises.

4. Niveaux de 2001, basés sur les PPA. États-Unis = 100.

Source : OFS et OCDE.

Graphique 1. Niveaux de prix relatifs et PIB par habitant
1999



1. Exprimé en terme de parité de pouvoir d'achat divisé par le taux de change, OCDE = 100.

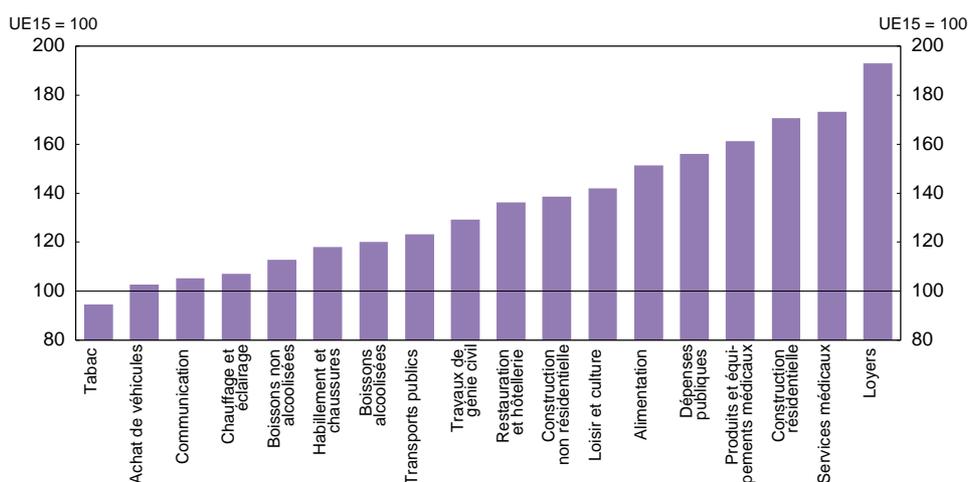
2. En milliers de USD, converti à l'aide des PPA.

Source : OCDE.

4. Ces problèmes de concurrence et de fonctionnement des marchés des produits n'affectent pas tous les secteurs avec la même intensité. Bien que l'identification des branches les plus touchées se heurte à l'absence d'information statistique détaillée⁴, les problèmes les plus aigus paraissent concentrés dans les secteurs peu exposés à la concurrence étrangère et où les interventions publiques jouent un rôle important. Ainsi, les écarts de prix les plus forts concernent les loyers, les services de santé et l'alimentation (**graphique 2**). Par ailleurs, comme le montrent les différences sectorielles de croissance de productivité, les gains d'efficacité ont été particulièrement faibles dans les services non financiers et la construction (**tableau 1**). Ce dernier secteur a cependant enregistré une baisse de prix dans les années 90, laquelle est expliquée au moins en partie par l'ajustement qui a suivi le boom de la fin des années 80 dans le secteur immobilier.

Graphique 2. Niveau des prix en Suisse par rapport à l'Union européenne

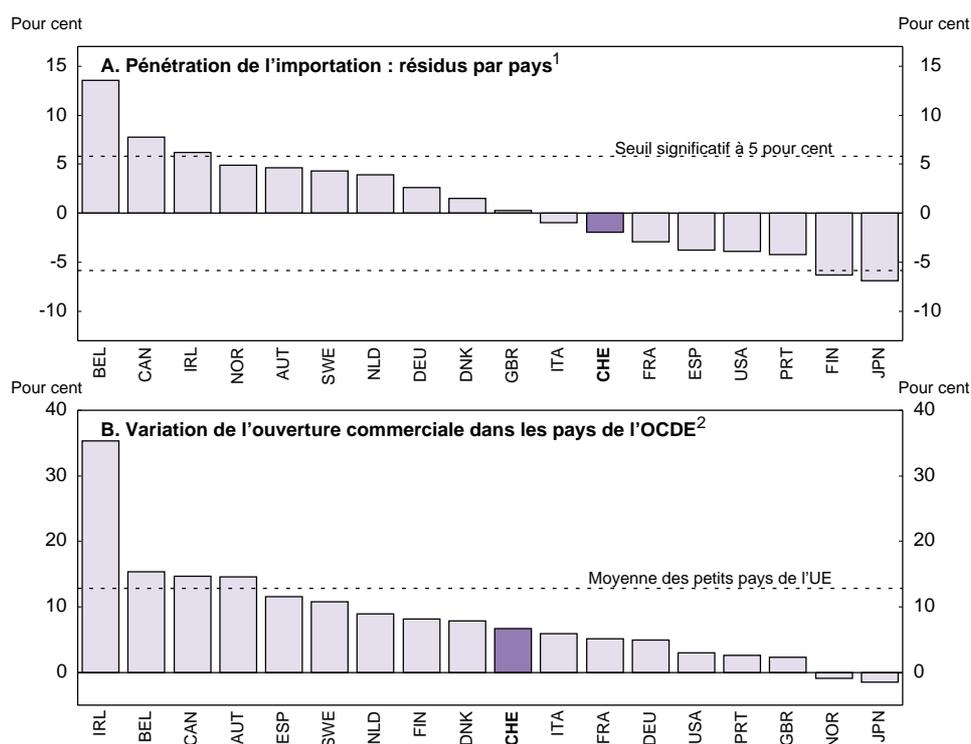
2001



Source : Eurostat.

5. La force des pressions concurrentielles dépend, dans une large mesure, du degré d'exposition des différentes branches à la concurrence internationale. Située au carrefour de l'Europe occidentale, la Suisse jouit traditionnellement d'un système d'échange extérieur libéral. Les barrières tarifaires sont plus basses que dans la moyenne de l'OCDE et les barrières non tarifaires sont restées limitées grâce à des efforts de réduction des entraves techniques au commerce⁵. La pression concurrentielle extérieure est en outre renforcée par l'appréciation tendancielle réelle du franc suisse, qui a constitué au cours des années 90 une forte incitation à l'accroissement de l'efficacité des branches les plus exposées aux échanges internationaux (Gagales, 2002). Toutefois, bien que le taux de pénétration moyen des importations pour le secteur manufacturier soit similaire à celui d'économies comparables, le degré d'ouverture pour l'ensemble des biens et services n'est pas particulièrement élevé si l'on tient compte de la taille de l'économie, du niveau de vie et des coûts de transport (**graphique 3**). De plus, si le taux de change réel fort était tenu pour responsable du niveau de prix élevé, le niveau de pénétration des importations apparaîtrait encore plus étonnamment faible⁶. Depuis les années 80, l'ouverture au commerce international a progressé moins rapidement que dans les petits pays de l'UE, ce qu'explique sans doute en partie le rejet par référendum en 1992 de l'adhésion à l'Espace économique européen⁷. D'un autre côté, le degré sectoriel d'ouverture aux échanges extérieurs n'est pas plus hétérogène que dans les autres pays, mais certaines branches se distinguent par un taux de pénétration des importations particulièrement bas (**tableau 2**). On peut citer parmi ces branches les industries de certains biens d'équipement dans lesquelles la Suisse est spécialisée, mais aussi les industries textiles et de produits agro-alimentaires, boisson et tabac, ce qui suggère qu'il pourrait exister des barrières à la concurrence.

Graphique 3. Indicateurs de l'ouverture commerciale



1. Résidus après contrôle des effets de taille du pays, du PIB par habitant et des coûts de transport.
2. La variation de l'ouverture commerciale de chaque pays est définie comme la différence entre la moyenne des parts des exportations et importations par rapport au PIB au début des années 2000 et les années 1980.

Source : OCDE.

Tableau 2. Pénétration des importations par secteur manufacturier¹
2000²

	Suisse	Petits pays européens ³	France	Allemagne	Italie	Japon	États-Unis
Total des industries manufacturières	65.2	64.5	37.0	39.3	31.4	9.2	22.6
Écart en pourcentage avec la moyenne de l'industrie manufacturière							
Segmenté, niveau de R-D élevé							
Produits chimiques et pharmaceutiques	64.6	-95.9	3.3	15.8	19.0	7.3	-29.7
Machines électriques et de bureau	13.7	141.7	91.3	37.8	50.5	61.9	143.8
Équipement de communication	6.2	33.3	76.6	145.8	66.5	18.4	72.3
Véhicules automobiles	57.9	69.7	1.2	-18.7	85.0	-70.0	52.0
Autres équipements de transport	21.6	25.0	19.5	142.0	74.5	70.0	4.8
Fragmenté, niveau de R-D élevé							
Instruments optiques et médicaux, montres et horloges	9.1	-29.1	16.7	48.8	89.8	226.4	5.5
Machines et équipement	4.3	26.0	47.0	-7.1	17.3	-43.3	12.8
Autres industries	47.5	-1.6	-9.7	-2.0	-41.5	-30.5	63.5
Segmenté, niveau de R-D faible							
Métaux de base	138.5	14.4	26.3	20.5	38.0	-27.0	-4.0
Caoutchouc et plastique	-14.8	5.1	-17.3	-25.9	-30.6	33.7	-46.7
Alimentation, boissons et tabac	-70.3	-53.2	-48.8	-51.1	-40.0	15.8	-71.2
Fragmenté, niveau de R-D faible							
Textile, habillement et cuir	37.4	69.9	53.7	111.5	-21.1	226.1	84.6
Ouvrages en bois	-70.4	-45.0	-38.9	-47.7	-45.1	154.0	-45.6
Pâte à papier et édition	-43.1	-56.2	-43.6	-49.3	-45.5	-68.5	-74.1
Ouvrages non métalliques	-38.8	-53.0	-49.1	-53.6	-71.9	-56.9	-42.4
Ouvrages en métaux	-59.9	-50.8	-61.8	-62.0	-76.3	-66.9	-61.6

1. Le taux de pénétration des importations est défini comme la part des importations dans la demande totale (représentée par la production plus les exportations moins les importations).

2. Ou dernière année disponible.

3. Moyenne non pondérée de l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède.

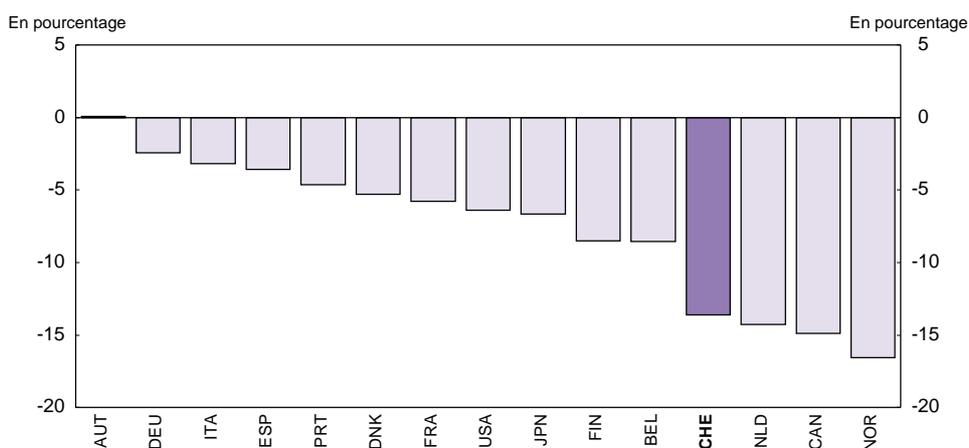
Source : OCDE, base de données sur les échanges bilatéraux.

6. Les importations ne permettent pas toujours de stimuler la concurrence dans les différents secteurs : les programmes de soutien à l'agriculture se traduisent par une forte protection tarifaire⁸ et non tarifaire, permettant d'isoler les produits alimentaires intérieurs de la concurrence internationale sur les prix ; les conditions d'accès de certains services, comme ceux de l'assurance-vie, sont plus difficiles que dans les pays de l'UE ; les produits couverts par des brevets (comme les produits pharmaceutiques) sont protégés contre les importations parallèles⁹. De plus, les importations de nombreux produits sont encore effectuées via des réseaux exclusifs, qui ont longtemps été protégés par des accords verticaux, ce qui limite les importations directes et perpétue des écarts de prix avec l'étranger¹⁰. Au total, le degré d'intégration au marché européen est limité par l'existence d'un effet frontière important (de Serres *et al.*, 2001), se traduisant par des prix significativement plus élevés que dans les autres pays européens, y compris pour les biens échangeables peu protégés par des barrières douanières.

7. Ce cloisonnement relatif de certains marchés se double d'une segmentation du marché intérieur dans un grand nombre de secteurs, ce qui résulte en partie de l'organisation fédérale de la Suisse et de ses disparités linguistiques. Bien que la politique de concurrence soit du ressort de la Confédération, les cantons disposent en effet de possibilités étendues d'intervention sur les marchés et contrôlent souvent l'approvisionnement et les tarifs de l'électricité, de l'eau, du gaz ou des transports régionaux, ce qui se traduit dans de fortes disparités de prix des services publics. Les cantons influencent aussi de façon notable des branches comme la construction et les services professionnels, avec des réglementations diverses constituant *de facto* des barrières à l'entrée. L'effet du biais dans l'attribution des marchés publics en faveur des firmes locales est renforcé par le poids important des dépenses gérées par les cantons et les communes. L'absence d'un niveau uniforme de réglementation sur le marché intérieur limite les

possibilités d'économies d'échelle des entreprises et nuit à la productivité dans les services privés non financiers et la construction, ce qui renforce la dichotomie entre secteur abrité et exposé (**graphique 4**). Compte tenu de cette segmentation du marché intérieur, la concentration moyenne des entreprises, mesurée à partir des données d'emploi, ne semble pas particulièrement forte par rapport à d'autres économies de taille comparable, comme l'Autriche (**graphique 5**). Le tissu économique en Suisse, qui est caractérisé par un nombre relativement élevé de grandes entreprises multinationales, comprend aussi de nombreuses PME (**tableau 3**).

Graphique 4. Productivité dans les secteurs de la construction et des services privés non financiers¹
Par rapport à l'ensemble de l'économie, 2001²

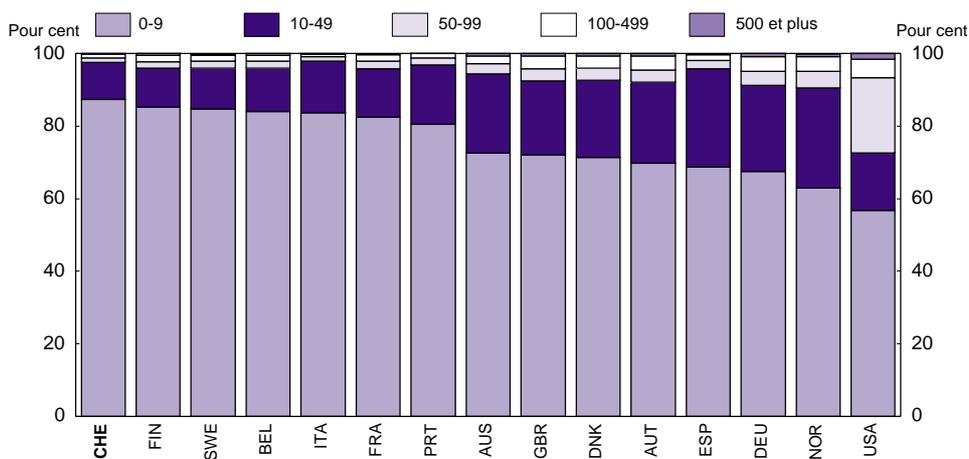


1. Construction et services non financiers hors administrations publiques et défense.

2. Ou dernière année disponible.

Source : OFS et OCDE, base de données STAN.

Graphique 5. Répartition des entreprises par taille
Ensemble de l'économie, 1999 ou année la plus proche



Source : OFS et OCDE, base de données sur les Statistiques des entreprises par taille (SEC).

Tableau 3. Indices Hirschmann-Herfindahl de la concentration industrielle

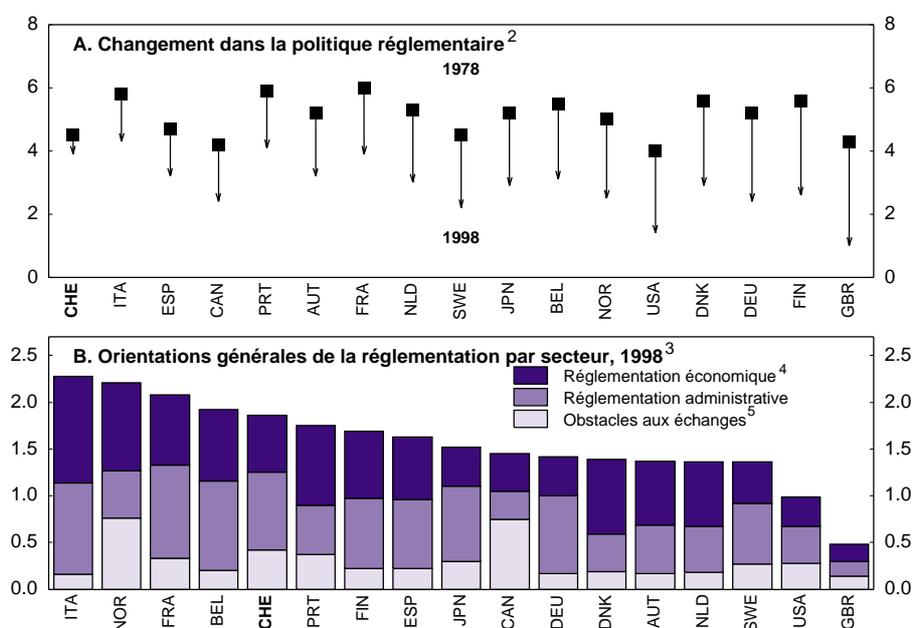
Basés sur l'emploi

	Suisse		Autriche	France	Italie
	1991	2001	1999	1999	1999
Industries manufacturières					
<i>Segmenté, niveau de R-D élevé</i>					
Produits chimiques	347.0	179.4	297.1	33.5	33.6
Machines de bureau	306.5	2 341.5	--	1 006.2	700.2
Machines électriques	137.0	207.2	161.3	72.2	16.9
Appareils de radio, télévision et télécom.	485.5	396.2	737.6	172.2	120.6
Véhicules automobiles	421.7	380.2	554.8	198.3	168.5
Autres équipements de transport	1 000.6	1 098.1	882.9	207.4	247.4
<i>Fragmenté, niveau de R-D élevé</i>					
Appareils médicaux, instruments optiques, horlogerie	65.1	71.8	118.9	28.7	15.1
Machines et équipement	68.4	45.4	41.8	17.4	7.1
Meubles et autres industries manufacturières	34.1	32.5	51.4	31.6	2.1
<i>Segmenté, niveau de R-D faible</i>					
Coke et produits dérivés du pétrole	3 392.7	2 737.9	--	532.2	678.9
Métaux de base	375.0	262.8	419.0	117.9	59.9
Ouvrages en matière plastique et industrie du caoutchouc	85.1	86.7	88.7	43.6	17.0
Alimentation et boissons	77.3	101.5	23.0	6.4	5.2
Tabacs	1 920.1	3 088.1	--	--	2 211.7
<i>Fragmenté, niveau de R-D faible</i>					
Textile	58.3	92.8	136.5	22.5	5.3
Habillement	129.1	285.6	224.0	14.6	3.2
Cuir et chaussures	758.8	259.6	454.0	45.5	3.4
Ouvrages en bois	9.1	14.6	49.6	10.4	1.4
Papier et pâte à papier	191.2	165.9	252.8	48.7	41.8
Impression et édition	43.5	44.1	57.4	10.3	15.3
Produits non métalliques	58.1	82.1	158.8	43.9	10.2
Ouvrages en métaux	13.1	10.3	29.8	4.7	0.8
Industrie non manufacturière					
Électricité et gaz	220.7	221.4	359.6	1 377.4	398.7
Eau	3 033.1	1 064.5	572.0	711.5	255.9
Construction	3.3	3.9	9.1	1.1	0.3
Transport terrestre	283.6	243.5	140.5	103.9	122.7
Transport fluvial et maritime	393.4	470.5	645.8	428.7	--
Transport aérien	3 431.0	3 029.3	--	1 323.3	--
Poste et télécommunication	4 782.1	1 741.4	--	1 116.2	796.1
Vente et réparation de véhicules automobiles	11.0	17.4	26.0	4.3	--
Commerce de gros	10.7	10.6	16.6	2.3	--
Commerce de détail	24.3	49.0	31.3	8.2	--
Hôtels et restaurants	7.7	7.4	2.5	5.5	157.1

Source : OFS et OCDE, Statistiques sur les entreprises par taille (base de données SEC).

8. Les comparaisons internationales mettent en évidence le caractère restrictif de la réglementation des marchés de produits à la fin des années 90 et les progrès restreints des réformes réalisées dans ce domaine par rapport à l'ensemble des autres pays au cours des deux dernières décennies (**graphique 6**). Ces rigidités limitent les bénéfices que tire la Suisse du processus de globalisation. La réglementation et la segmentation du marché intérieur des produits, conjuguées au relatif isolement de certains marchés de la concurrence étrangère pour certaines catégories de produits, réduisent les rendements attendus des investissements, ce qui freine notamment les entrées d'investissements directs, lesquelles ne sont pas faibles, mais sont concentrées dans le secteur financier¹¹. Cette tendance est renforcée par le niveau élevé des prix qui favorise le maintien de salaires supérieurs aux autres pays en dépit d'une productivité calculée pour l'ensemble des secteurs qui n'apparaît guère plus forte qu'à l'étranger¹².

Graphique 6. Indicateurs de la réglementation du marché des produits¹



1. L'orientation réglementaire est mesurée par un indicateur synthétique variant entre 0 (moins restrictif) et 6 (plus restrictif).
2. Indique les changements intervenus dans la politique réglementaire de sept industries non manufacturières (gaz, électricité, poste, télécommunication, transport aérien des passagers, fret par rail et route) entre 1978 et 1998.
3. Indicateur de l'ensemble des réglementations sur le marché des produits.
4. Inclut les obstacles à la concurrence et les contrôles étatiques.
5. Inclut les restrictions aux échanges et à l'investissement étranger.

Source : Nicoletti *et al.* (2001), « Product and Labour Market Interactions in OECD countries », *Documents de Travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 312, OCDE, Paris.

9. Avec des coûts du travail élevés, une main-d'œuvre hautement qualifiée et une monnaie qui s'apprécie de façon tendancielle, l'économie suisse tend à se spécialiser dans des niches à forte valeur ajoutée et avec élasticité-prix modérée ou faible, comme le secteur pharmaceutique, les instruments de précision ou le secteur financier (**tableau 4**). Dans le secteur manufacturier, cette spécialisation s'appuie sur une activité de recherche dynamique financée principalement par les entreprises. Cette stratégie permet d'acquérir de nouveaux marchés grâce à des améliorations de qualité, lesquels peuvent être protégés par des brevets ou d'autres barrières à l'entrée, limitant la concurrence par les prix. Le nombre de brevets par habitant est de loin le plus grand des pays de l'OCDE et les dépenses de R-D mesurées en proportion du PIB sont également fortes, en particulier dans le secteur industriel exposé à la concurrence internationale (tableau 4). Cependant, les entreprises délocalisent souvent leur production pour bénéficier d'économies d'échelle, d'un meilleur accès à des marchés plus vastes et des coûts de production plus faibles¹³. Le taux moyen d'investissement des entreprises entre 1995 et 2000 était 1½ point de PIB plus faible que dans la moyenne des pays de l'OCDE malgré des taux d'intérêt plus bas que dans les autres pays. Les sorties de capitaux, qui se sont accélérées dans les années 90, ont sans doute aussi été stimulées par l'effet d'attraction de la zone UE sur les entreprises après le rejet de l'adhésion à l'EEE lors du référendum de 1992. Au total, les investissements directs à l'étranger sont relativement élevés et le solde entre les investissements directs effectués en Suisse et à l'étranger, qui a représenté en moyenne un tiers des investissements annuels des entreprises en Suisse entre 1990 et 2000, est plus déséquilibré que dans les autres pays (**graphique 7**). Ces sorties de capitaux, qui ont pu constituer dans certains cas un substitut aux exportations, ont contribué à accroître le solde des revenus d'investissements qui a atteint 7¼ pour cent du PIB en moyenne entre 1998 et 2002, favorisant une hausse du revenu national suisse. La hausse annuelle moyenne du produit national brut (PNB), bien que supérieure d'environ ¼ de point de pourcentage à celle du PIB entre 1990 et 2002, ne compense toutefois pas l'écart de croissance vis-à-vis de la moyenne des pays de l'OCDE, qui a atteint environ 1½ point de pourcentage par an au cours de cette période¹⁴.

Tableau 4. Types de spécialisation et indicateurs de l'innovation dans certains pays

	Suisse	Autriche	France	Allemagne	Italie	UE ¹	Japon	États-Unis
Structure de l'industrie, 2000 (% de la valeur ajoutée totale)								
Agriculture	1.2	2.2	2.8	1.2	2.8	2.5	1.3	1.4
Industries extractives	17.9	21.1	18.0	22.4	21.1	19.9	21.2	16.8
<i>dont :</i>								
Produits chimiques, en caoutchouc, plastiques et dérivés du pétrole	3.4	3.0	3.5	3.5	2.8	3.1	3.2	2.7
Machines et équipement	6.2	4.9	3.5	6.6	4.4	4.5	6.3	4.1
Électricité, gaz et eau	2.4	2.3	2.0	1.8	2.1	2.2	3.6	2.2
Construction	5.2	7.8	4.6	5.1	4.8	5.5	7.1	4.7
Services aux entreprises	46.8	46.6	49.5	48.2	50.1	48.0	45.2	55.0
Distribution	12.5	12.8	10.2	11.3	13.1	11.5	13.2	17.4
Restaurants et hôtels	2.7	4.1	2.8	1.3	3.6	2.9	n.d. ⁵	0.9
Finance et assurance	16.1	6.8	5.0	4.5	6.2	5.2	5.9	8.7
Autres services aux entreprises	15.4	16.1	25.3	25.1	19.9	21.7	20.0	21.3
Services à la collectivité	20.7	20.0	23.1	21.3	19.1	21.6	21.6	21.3
Indicateurs de l'activité de l'innovation								
Investissement en connaissances ² , 1998	4.8	3.5	4.1	4.2	2.1	3.8	4.7	6.0
R-D dans le secteur des entreprises :								
Dépenses, 2000 ³	2.0	1.1	1.4	1.8	0.5	1.2	2.1	2.0
Part dans le total des dépenses de R-D, 2000 ⁴	69.1	40.2	52.5	65.8	43.0	55.8	72.4	69.3
Nombre de licences par million d'habitants, 1998	112.9	32.7	36.2	68.4	12.0	35.3	79.3	52.7
% de licences TIC dans le total des licences, 1998	7.3	6.2	14.8	9.8	6.0	13.1	21.3	19.3

1. La structure industrielle correspond à celle de la zone euro, à l'exception de l'Irlande et le Luxembourg ; données de 1999.

2. Investissement total dans l'enseignement tertiaire supérieur, en R-D et logiciels. En pourcentage du PIB.

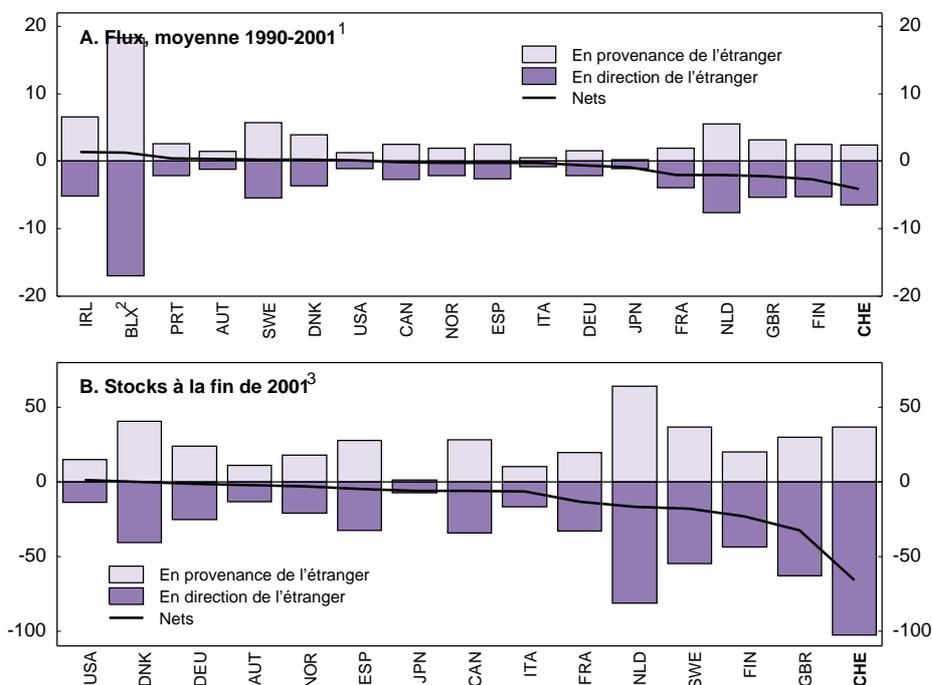
3. Dépenses de R-D du secteur des entreprises en pourcentage du PIB; données de 1998 pour l'Autriche.

4. Chiffres de 1996 pour l'Italie.

5. Compris dans la distribution.

Source : OFS; OCDE, Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2002 et base de données STAN.

Graphique 7. Investissements directs étrangers des pays de l'OCDE
En pourcentage du PIB



1. 1998-2001 pour les investissements en direction de l'étranger de l'Irlande.
 2. Belgique-Luxembourg.
 3. Ou dernière année disponible.
- Source : OCDE.

Législation et mise en œuvre

La loi sur la concurrence a été réformée...

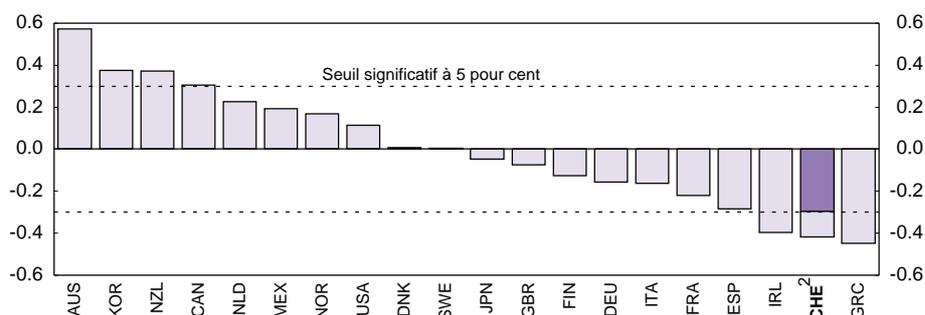
10. La législation de la concurrence est récente par rapport aux autres pays. Les principaux textes sur lesquels elle repose ont été adoptés au milieu des années 90, dans le cadre du « programme de revitalisation » de l'économie. Ceux-ci comprennent principalement la loi fédérale sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (LCart), adoptée en 1995; l'ordonnance sur le contrôle des concentrations (1996); la loi sur le marché intérieur (1995) et la loi sur les entraves techniques au commerce (1996). La LCart, qui a été la première loi conférant à l'autorité de concurrence un pouvoir de décision¹⁵, a été modifiée en juin 2003 et devrait entrer en vigueur en avril 2004. Cette révision a introduit notamment les sanctions directes et un programme de clémence, ce qui va permettre de renforcer considérablement la lutte contre les comportements anticoncurrentiels. Avant cette réforme, des sanctions ne pouvaient en effet être imposées qu'en cas d'infractions répétées, ce qui n'est jamais intervenu. La législation sur la concurrence s'est ainsi rapprochée du droit européen et de celui des autres pays de l'OCDE.

11. Les autorités de la concurrence, qui comprennent la Commission de la concurrence (ou COMCO, l'organe de décision) et son Secrétariat (l'organe d'investigation), sont chargées de l'application de la LCart, qui consiste principalement à appliquer des décisions sur des questions de concurrence et de fusions. La COMCO peut aussi adresser des recommandations aux autorités politiques et élaborer des avis sur des questions générales liées à la concurrence. Cette institution a également la compétence de veiller à ce que la Confédération, les cantons, les communes et les autres organes assumant des tâches publiques respectent les dispositions de la loi sur le marché intérieur (LMI). Dans ce cadre, elle peut leur adresser des recommandations concernant les actes législatifs envisagés ou existants et effectuer des enquêtes.

12. D'autres institutions que la COMCO peuvent intervenir dans le domaine de la concurrence, notamment dans le cadre des procédures de recours¹⁶. Parmi ces institutions, la Surveillance des prix a en particulier pour tâche d'observer l'évolution des prix et d'intervenir dans les secteurs où existent des exemptions de l'application directe de la LCart et où il n'y a pas ou que peu de concurrence à cause de l'existence de prix administrés ou fixés par des entreprises puissantes sur le marché en l'absence de concurrence efficace (secteur de la santé, par exemple). Son objectif est d'empêcher les augmentations ou le maintien de prix abusifs.

13. La COMCO est actuellement composée de quinze membres comprenant six représentants des groupements d'intérêt nommés par le Conseil fédéral. Tous sont des miliciens, de sorte qu'ils peuvent avoir d'autres mandats, comme par exemple, siéger au sein de conseils d'administration d'entreprise, ce qui est le cas de certains d'entre eux. La LCart prévoit que tout membre de la COMCO doit se récuser s'il risque d'être confronté à un conflit d'intérêt. Malgré cette disposition, l'indépendance des prises de décision de la COMCO paraît insuffisamment garantie (Neven et Ungern-Sternberg, 1998)¹⁷, et ce problème va être renforcé avec l'application des sanctions directes et du programme de clémence. S'agissant de l'appartenance à des conseils d'administration, aucune mesure n'a été prise dans la révision 2003 de la LCart si ce n'est l'introduction d'une disposition imposant aux membres de la COMCO de faire connaître à l'avance leurs intérêts¹⁸.

14. Au regard de l'ampleur de la tâche définie par la loi, les ressources mises à la disposition des autorités de la concurrence sont limitées d'autant que ces dernières doivent aussi veiller au respect de la LMI. Le Secrétariat de la COMCO comporte environ 45 personnes à temps plein, ce qui est faible par rapport aux autres pays, même en tenant compte des 15 postes supplémentaires qu'il est prévu de créer (**graphique 8**). Le regroupement des ressources et des tâches allouées à la COMCO et à la Surveillance des prix pourrait contribuer à une meilleure utilisation des ressources disponibles.

Graphique 8. Effectifs des autorités de la concurrence¹

1. L'effet de la taille de l'économie sur le ratio effectif/PIB a été estimé par l'équation suivante : $\log(\text{effectif}/\text{PIB}) = 0.513173 - 0.38325 \cdot \log(\text{PIB})$
 (1.5) (-3.2)

(t-Student entre parenthèses) S.E.: 0.30 R²: 0.36

Le graphique montre les résidus après contrôle des effets de la taille de l'économie.

2. La barre plus foncée représente la position de la Suisse si les effectifs de l'autorité de la concurrence atteignent 60 personnes au lieu de 45 personnes comme actuellement.

Source : OCDE.

...mais diffère encore de celle des autres pays

15. La législation en matière de concurrence n'inclut pas de règlement général d'exemption sectorielle (comme l'Union Européenne) et s'applique aussi bien aux entreprises de droit privé que de droit public et pour des états de faits qui déploient leurs effets en Suisse, même s'ils se sont produits à l'étranger. Toutefois, de nombreux domaines soumis à des réglementations, qui imposent par exemple un régime de prix à caractère étatique ou attribuent des droits spéciaux à certaines entreprises pour l'exécution de tâches publiques, sont exclus du champ d'application de la LCart. Figurent notamment parmi ces secteurs échappant au moins partiellement à la législation concurrentielle l'agriculture, la santé, y compris les produits pharmaceutiques, ainsi que les industries de réseau qui sont soumises à des réglementations spécifiques. Par ailleurs, la loi ne s'applique pas aux effets sur la concurrence qui découlent exclusivement de la législation sur la propriété intellectuelle. La révision 2003 de la LCart limite cependant cette exclusion en indiquant que « les restrictions à l'importation fondées sur les droits de propriété intellectuelle, sont évaluées selon les dispositions de la présente loi ».

16. A la différence des lois de la plupart des autres pays, la LCart repose sur le principe de l'abus et non sur celui de l'interdiction en matière d'accords. Ce principe ralentit le processus de décision de la COMCO concernant les cartels durs¹⁹. Les accords en matière de concurrence ne sont déclarés illicites que lorsqu'ils affectent de manière notable la concurrence sur le marché de certains biens ou services et ne sont pas justifiés par des motifs d'efficacité économique ou lorsqu'ils suppriment la concurrence efficace. La LCart prévoit une présomption d'illicéité pour les accords horizontaux de prix, de quantités et de répartitions des marchés, ce qui la rapproche, pour ce type de cartels, des législations fondées sur le principe de l'interdiction (Gugler et Zurkinden, 2002). La révision 2003 de la loi a introduit une nouvelle présomption d'illicéité qui concerne les accords verticaux, lesquels imposent un prix de vente minimum ou un prix de vente fixe, ainsi que les contrats régionaux de distribution, lorsque les ventes par d'autres fournisseurs sont exclues.

17. Le contrôle des concentrations d'entreprise repose sur un système de notification auprès de l'autorité de la concurrence avant leur réalisation. Cette notification est obligatoire au-delà de certains seuils²⁰ et, même si les seuils ne sont pas atteints, dans le cas où la COMCO a établi antérieurement qu'une entreprise participante occupait une position dominante sur le marché concerné ou un marché voisin. La COMCO peut interdire la concentration ou l'autoriser moyennant des conditions ou des charges lorsque celle-ci crée ou renforce une position dominante capable de supprimer une concurrence efficace et ne provoque pas une amélioration de la concurrence sur un autre marché, dont les effets l'emportent sur les inconvénients de la position dominante. Au total, le système de contrôle des concentrations est plus « permissif » que le droit européen ou celui des autres pays de l'OCDE puisque seules les concentrations susceptibles d'éliminer – et non d'affecter fortement – la concurrence peuvent être interdites ou sujettes à des conditions ou des charges (Venturi, 2002). Cependant, ce critère supplémentaire de suppression de la concurrence effective n'a jamais été appliqué par la COMCO.

La loi devrait être appliquée de manière rigoureuse

18. Comme le relève un rapport parlementaire, les critères et méthodes employés par la COMCO et son Secrétariat pour juger si la concurrence régnant sur un marché est efficace ont été l'objet de critiques (OPCA, 2000a). Ont été notamment mises en cause les compétences du Secrétariat et les lacunes quant aux indicateurs sur lesquels reposent les décisions de la COMCO²¹. Cependant, ces critiques, dans la mesure où elles ont été confirmées par des experts indépendants, ont été prises en compte par les Autorités de la concurrence qui ont amélioré leurs méthodes d'analyse comme le confirme un rapport mandaté par le Département fédéral de l'Économie (Weizsäcker, 2000).

19. Depuis l'entrée en vigueur de la LCart en 1996, la COMCO a rendu un nombre relativement faible de décisions en matière de cartels et d'abus de position dominante. Cependant, ces décisions peuvent avoir eu un effet préventif sur le comportement de certaines associations professionnelles. Certes, même si certains comportements anticoncurrentiels ont cessé au cours des investigations de la COMCO et ne sont donc pas compris dans les statistiques, le « rythme de sénateur » craint par l'OCDE en 1999 a perduré (OCDE, 1999)²². L'attentisme en matière de restrictions verticales semble néanmoins avoir pris fin en 2002 avec l'adoption d'une directive sur l'appréciation des accords verticaux suivie de celle plus spécifique concernant ces accords dans la distribution automobile (**annexe 1**). Ces deux directives marquent une approche plus résolue de combattre les accords verticaux nuisibles (Meinhardt et Merkt, 2002). L'avenir permettra à la COMCO de démontrer si elle a effectivement changé de cap en appliquant la loi de manière rigoureuse aussi bien dans le domaine des cartels horizontaux que dans celui des accords verticaux.

20. Lors de l'adoption de la LCart, le législateur n'avait pas prévu qu'un aussi grand nombre d'opérations de concentrations devait être notifié²³. Cela peut expliquer aussi les résultats relativement limités dans la lutte antitrust en raison de l'affectation d'une partie des ressources du Secrétariat au contrôle des concentrations. A ce jour, aucune concentration d'entreprise n'a formellement été interdite par la COMCO. Toutefois, lors des contacts de pré-notification, certaines firmes ont abandonné leurs plans de fusion après que les autorités ont émis de sérieux doutes. Certaines concentrations ont été autorisées moyennant des conditions ou des charges (par exemple UBS). Les autorisations de concentrations d'entreprise dans des secteurs relativement concentrés comme le domaine des crédits commerciaux, de la presse, de l'alimentation ou de la distribution n'ont pas été sans soulever des interrogations auprès de certains milieux quant au rôle effectif du contrôle des concentrations en Suisse (Ungern-Sternberg, 1999).

21. Jusqu'à présent, l'effet dissuasif de la loi de la concurrence était réduit, ce qui traduit les limitations de la loi en vigueur jusqu'en 2003. Jusqu'à cette date, la COMCO ne pouvait imposer de sanctions directes que dans le domaine des concentrations (si une entreprise ne notifiait pas une opération ou ne respectait pas une interdiction) et en cas de violation de l'obligation de renseigner les autorités²⁴. Dans les autres cas, la sanction était indirecte. Autrement dit, lorsqu'une infraction à la concurrence était découverte, la COMCO ne pouvait que diffuser une décision établissant le caractère illégal du comportement (lequel peut être utilisé pour réclamer des dommages civils). L'entreprise ne pouvait être sanctionnée que si elle ne respectait pas la décision des autorités après son entrée en force, de sorte que la première infraction était « gratuite ». La révision 2003 de la loi a introduit les sanctions administratives directes pour les violations de la loi orchestrées par des cartels horizontaux de prix, de quantités ou de répartitions de marchés, certains types d'accords verticaux et pour les abus de position dominante. Le montant de l'amende pourra aller jusqu'à 10 pour cent du chiffre d'affaires réalisé en Suisse au cours des trois derniers exercices. Cette introduction de sanctions administratives directes s'est accompagnée de celle d'un programme de clémence. Ces modifications sont à saluer et marquent une étape importante dans le renforcement de crédibilité de la législation suisse en matière de concurrence, même si une imposition de sanctions directes à tous les cas de violation de la loi n'a pas été possible en raison de l'ancrage constitutionnel du principe de l'abus.

22. S'agissant de la promotion de la concurrence, la COMCO a adressé une dizaine de recommandations, principalement au Conseil fédéral. Ces recommandations n'ont pour la plupart pas été suivies par les autorités. Certaines recommandations concernent des problématiques importantes, telles que la libéralisation du secteur de l'assurance non-vie, le remboursement par l'assurance-maladie de base de médicaments achetés à l'étranger ou les importations parallèles pour les produits bénéficiant du droit des brevets. Toutefois, la COMCO aurait pu utiliser davantage sa compétence d'émettre des recommandations dans des problématiques clés qui ont marqué les débats de politique économique et sociale de la Suisse au cours de ces dernières années (par exemple santé, transports aérien et ferroviaire, énergie).

23. La LCart ne prévoit pas d'entraide juridique internationale ou de mécanismes de consultation ou d'échange d'informations avec les autorités de la concurrence étrangères²⁵. En outre, la Suisse n'a passé à ce jour, aucun accord international d'assistance judiciaire ou de coopération juridique en matière de concurrence. Les contacts avec les autorités de la concurrence étrangères sont de nature purement informelle. Malgré leurs efforts et leur présence dans les réunions internationales, telles qu'au sein du Comité de la concurrence de l'OCDE, les autorités suisses de la concurrence sont quelque peu isolées (par exemple, absence de participation au Réseau européen de la Concurrence). Ceci ne facilite pas leur tâche²⁶.

Politique réglementaire

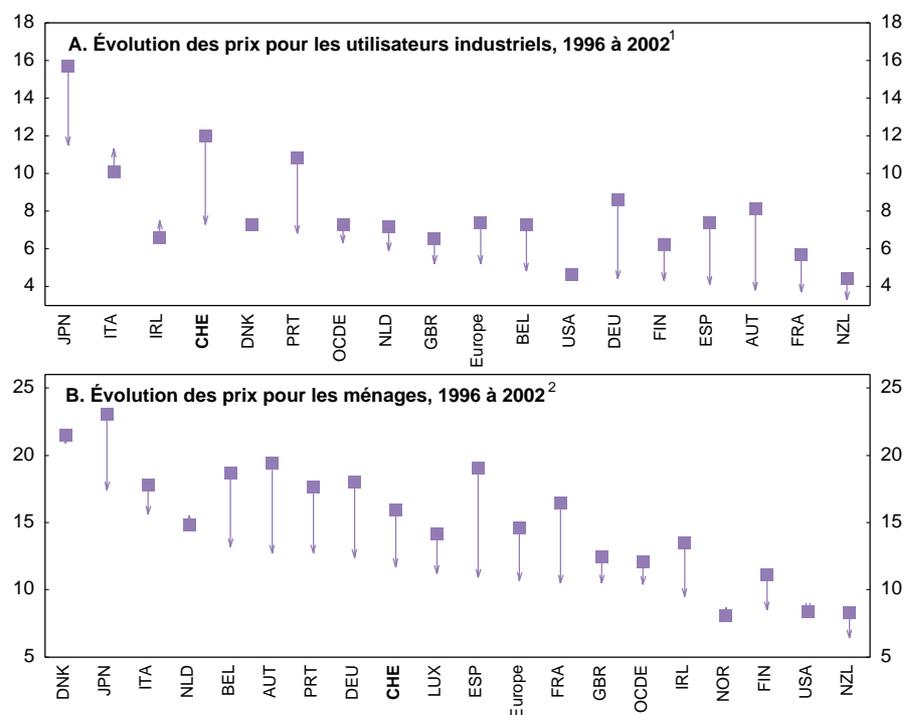
24. La présente section examine les secteurs largement réglementés, notamment les industries de réseau comme l'électricité, le gaz, les télécommunications, les chemins de fer et les services postaux. Des mesures de libéralisation y sont actuellement mises en œuvre, mais plus lentement que dans les pays voisins. La concurrence dans les secteurs de services est également analysée, en particulier dans les secteurs de la distribution (importations parallèles et services professionnels, notamment), où le principal enjeu est de développer un véritable marché intérieur.

La réforme des industries de réseau devrait être accélérée*De nouveaux plans doivent être adoptés rapidement pour l'électricité*

25. Le secteur de l'électricité est composé de quatre sociétés contrôlant le réseau de transmission à longue distance, verticalement intégrées, et d'une multitude de petites compagnies, pour la plupart des entreprises publiques appartenant aux cantons ou aux communes. Les distributeurs bénéficient *de facto* d'un monopole au niveau local et fixent les tarifs du transport de l'électricité sur leur réseau. Leurs comptes sont souvent intégrés à ceux des administrations cantonales ou locales et la distribution est parfois combinée avec celle d'autres services d'utilité publique (gaz et eau), si bien que les structures tarifaires ne sont pas totalement transparentes. Les recettes tirées de la distribution d'électricité, de même que les taxes sur la production et le transport d'électricité, qui sont fixées par les cantons, servent à subventionner d'autres activités régionales ou locales. Elles représentent une source de recettes non négligeable pour ces collectivités territoriales (CHF 700 millions par an, soit 0.2 pour cent du PIB). La structure du marché engendre des inefficiences qui aboutissent à des tarifs de l'électricité supérieurs à la moyenne de l'OCDE (**graphique 9**) bien qu'une grande partie de l'électricité (60 pour cent) soit d'origine hydraulique, ainsi qu'à de fortes disparités de tarifs entre différentes catégories de consommateurs et régions. Les grandes entreprises peuvent obtenir des producteurs d'électricité des conditions favorables, avec des rabais de près de 30 pour cent en moyenne par rapport aux PME, tandis que les ménages paient en moyenne 55 pour cent de plus que les entreprises. Les écarts de prix entre cantons peuvent aussi être importants, certains payant leur électricité quatre fois plus cher que d'autres (Surveillant de prix, 2002).

Graphique 9. Tarifs de l'électricité pour les utilisateurs industriels et les ménages

En cents des États-Unis par kWh



1. 2001 pour l'Allemagne, l'Espagne et les Pays-Bas; 2000 pour l'Autriche, la Belgique, l'OCDE Europe et l'OCDE total.

2. 2001 pour l'Allemagne et l'Espagne; 2000 pour la Belgique, l'OCDE Europe et l'OCDE total.

Source : AIE, *Energy Prices & Taxes*, 3rd quarter 2003, AIE/OCDE, Paris.

26. En décembre 2000, le Parlement suisse avait approuvé une réforme qui s'inspirait des principes généraux des réformes de l'UE : séparation comptable et opérationnelle entre le transport et la production et la distribution, libre accès au réseau de transport (lequel devait être géré par une société indépendante) sur la base d'une tarification transparente, un mécanisme applicable fixant les priorités pour l'utilisation du réseau et application de règles claires pour la détermination des tarifs de distribution. Le gouvernement avait par ailleurs préparé un règlement concernant la méthode de calcul de ces tarifs. Parallèlement, plusieurs compagnies avaient entamé des négociations en vue de regroupements. Mais le projet de réforme a été rejeté par votation populaire en septembre 2002. Les opposants à la réforme étaient surtout préoccupés par les questions de maintien du service public et, notamment, à la sécurité des approvisionnements. Dès que le projet de loi a été repoussé, les projets de regroupement, qui auraient pu contribuer à consolider le secteur, ont été abandonnés. Une nouvelle commission (OSEL) a été chargée de préparer une nouvelle réforme, qui devrait être examinée par le Parlement d'ici 2005 et entrer en vigueur d'ici 2007, date d'achèvement du processus de libéralisation au sein de l'Union européenne²⁷.

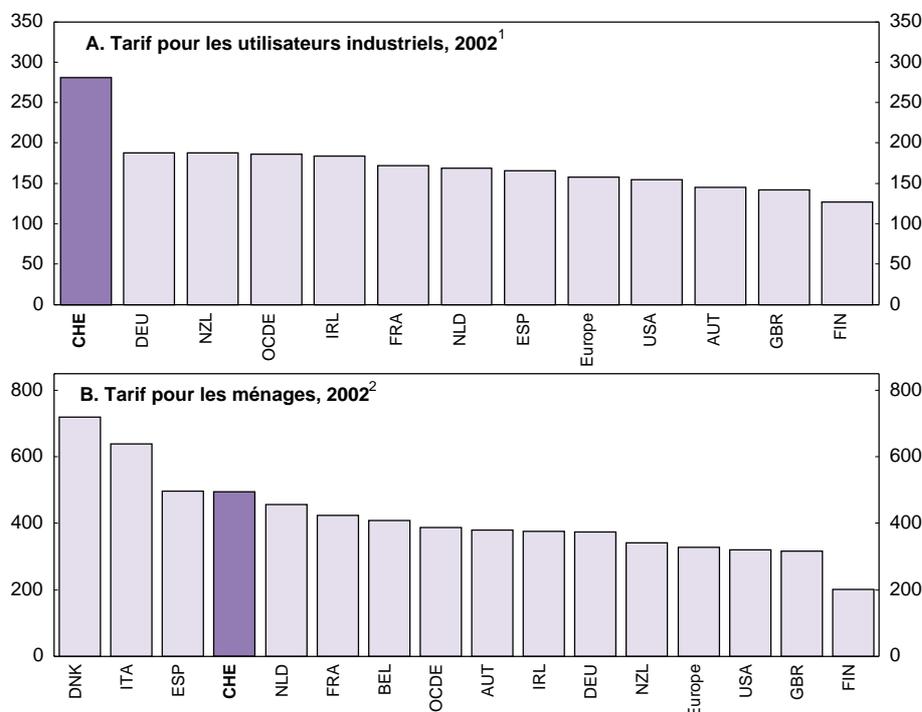
27. La nouvelle loi reprendra certainement les principes de base de la précédente initiative de réforme, lesquels n'avaient pas été controversés, notamment en ce qui concerne la création d'un marché de gros de l'électricité, la séparation entre le transport, la production, la distribution, ainsi que la tarification de l'accès au réseau. Cela devrait contribuer à réduire les écarts tarifaires entre régions, mais les cantons et les communes conserveront la possibilité de taxer l'électricité de diverses manières (comme le prévoyait la loi de réforme qui n'a pas été adoptée). La réforme est également nécessaire pour permettre la mise en place d'un régime de tarification du transport d'électricité qui soit compatible avec celui de l'UE, dans l'intérêt des compagnies qui échangent de l'électricité avec les pays voisins. La Suisse étant située au centre de l'Europe, les exportations et importations d'électricité y revêtent une grande importance, la capacité du réseau de transport est bien développée (26 500 MW de capacité installée de transmission transfrontalière) et la production permet de répondre dans une large mesure à la demande d'autres pays, notamment l'Italie. Pour le moment, des accords privés sont négociés avec les compagnies étrangères, mais la perspective d'un marché de l'électricité intégré au niveau de l'UE requiert une tarification transparente pour le transport international de l'électricité. Certaines autres revendications formulées par les opposants à la réforme lors du débat qui a précédé le référendum, devront être prises en compte dans l'élaboration du nouveau projet, mais elles ne devraient pas en principe nuire au bon fonctionnement du marché. De fait, une autorité de régulation puissante est une condition nécessaire à la libéralisation d'un monopole naturel, tandis que le recours à des sources d'énergie plus propres devrait être envisagé séparément, sur la base d'objectifs fondés sur une analyse coûts-avantages, et pourrait passer par la mise en place d'un marché de certificats verts s'appliquant à toutes les sources d'énergie renouvelables²⁸. Enfin, la sécurité des approvisionnements est parfaitement compatible avec la réforme, étant donné le haut degré d'interconnexion avec les autres pays et le rejet du moratoire sur l'énergie nucléaire en mai 2003. La réforme devrait commencer rapidement, car d'une part, tout retard prolonge la période de prix élevés supportés par les entreprises et les ménages²⁹, et d'autre part, quelques administrations cantonales sont sur le point d'approuver ou ont déjà adopté des lois qui renforcent le pouvoir monopolistique des fournisseurs actuels³⁰.

Le secteur du gaz devrait être réformé parallèlement à celui de l'électricité

28. La part du gaz naturel en tant que source d'énergie primaire (9.3 pour cent) est nettement plus faible que dans les autres pays, le gaz étant utilisé pour répondre aux besoins industriels et domestiques, mais pratiquement pas pour la production d'électricité. Comme dans le cas de l'électricité, il existe dans le secteur du gaz un grand nombre de compagnies, publiques dans bien des cas, dont la gestion et les comptes ne sont pas clairement dissociés de ceux des collectivités territoriales. Le gaz naturel est importé par Swissgas, société qui appartient à d'autres compagnies de gaz. Le secteur est verticalement intégré et fonctionne sur la base de monopoles locaux. L'accès des tiers au réseau haute pression est possible depuis 1963, mais il n'a été demandé pour la première fois qu'en 2001, pour transporter du gaz du nord de l'Europe vers l'Italie. Les tarifs du gaz sont nettement supérieurs à la moyenne de l'OCDE (**graphique 10**).

Graphique 10. Prix du gaz naturel pour les utilisateurs industriels et les ménages

En USD par 10 millions kcal



1. 2001 pour l'OCDE total; 2000 pour l'Allemagne et l'OCDE Europe; 1999 pour l'Autriche.

2. 2001 pour l'OCDE total; 2000 pour l'Allemagne, la Belgique et l'OCDE Europe; 1999 pour l'Italie.

Source : AIE, *Energy Prices & Taxes*, 3rd quarter 2003, AIE/OCDE, Paris.

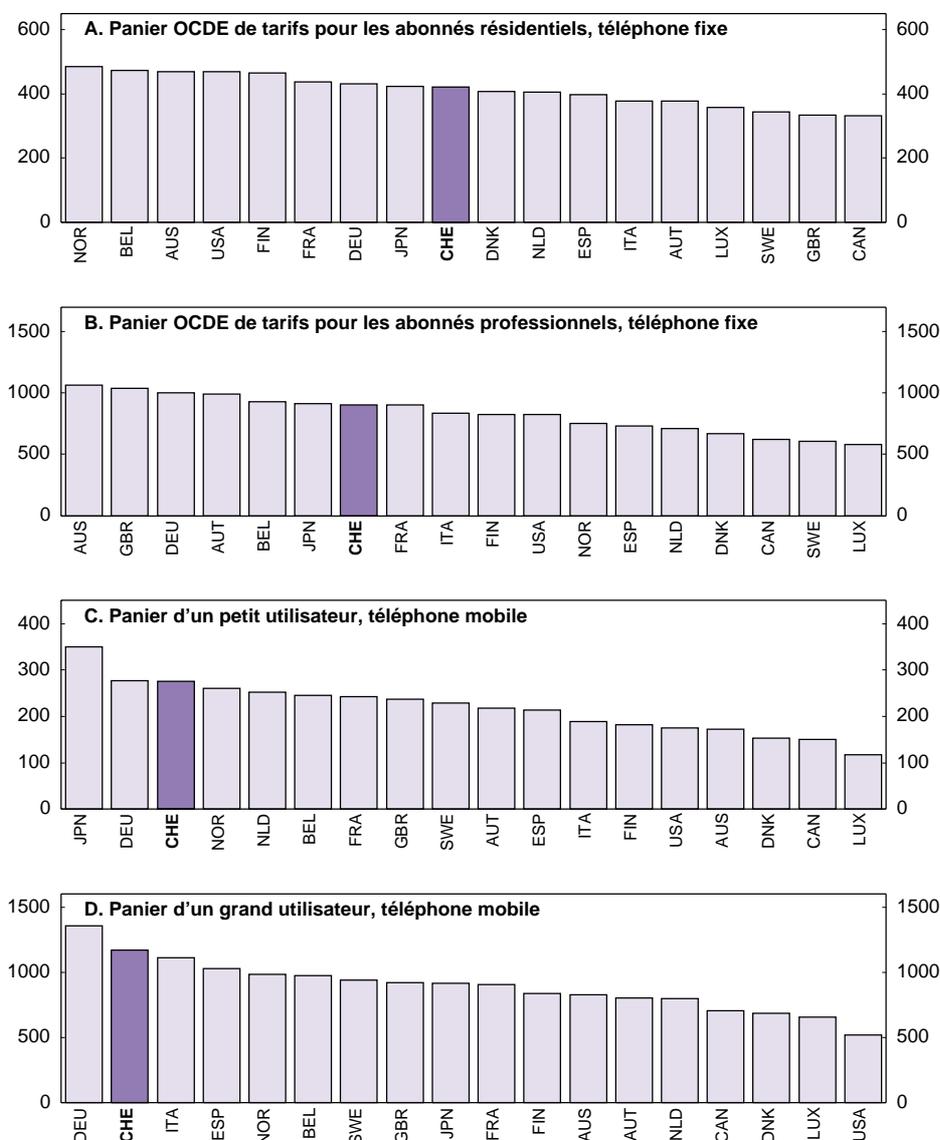
29. La libéralisation du secteur du gaz était en préparation avant le référendum de septembre 2002 sur la réforme de l'électricité, selon les mêmes principes que les réformes de l'UE, c'est-à-dire l'accès des tiers au réseau contrôlé par une autorité de régulation indépendante, et l'ouverture progressive du marché des gros consommateurs dans un premier temps, puis celui des petits consommateurs et des ménages. Il était prévu de la mettre en œuvre une fois que la réforme du marché de l'électricité aurait été approuvée ; cependant, le rejet de cette dernière a interrompu les projets de libéralisation du secteur du gaz. Faute de réforme, les opérateurs ont décidé d'ouvrir partiellement le marché avec une série d'accords destinés à fixer des règles claires pour déterminer les tarifs d'accès des tiers au réseau. Cependant, cette initiative, bien que bienvenue, ne suffira pas à créer un cadre réglementaire comparable à celui des pays de l'UE. Premièrement, elle ne se traduit que par une libéralisation partielle du marché, puisqu'elle ne concernerait que les gros consommateurs, à l'exclusion des ménages ; deuxièmement, elle ne rend pas obligatoire la séparation des différentes activités (transport, stockage et distribution) ; troisièmement, elle ne prévoit pas la mise en place d'une autorité sectorielle de régulation indépendante et quatrièmement, elle pourrait être en conflit avec la législation de la concurrence.

30. Il faudrait que le gouvernement reprenne l'initiative de la réforme parallèlement à celle du secteur de l'électricité, de manière à éviter de différer les gains potentiels résultant de la libéralisation³¹. En outre, deux des principales préoccupations des opposants à la réforme du secteur de l'électricité – à savoir la nécessité de garantir les approvisionnements en énergie à long terme et la volonté d'encourager le recours à des sources d'énergie renouvelables – seraient mieux prises en compte si les deux processus de réforme étaient associés, ce qui permettrait aussi d'examiner le potentiel considérable du gaz naturel en tant que source d'énergie primaire pour la production d'électricité.

Le dégroupage de la boucle locale est une priorité dans les télécommunications

31. La libéralisation du secteur des télécommunications s'est amorcée en 1998 avec la mise en œuvre de la nouvelle loi sur les télécommunications. L'ancienne régie des Postes, Téléphone et Télécommunications avait été séparée entre la Poste et une compagnie détenant le monopole du téléphone. Cette dernière est devenue ultérieurement Swisscom et a été partiellement privatisée³². Comme dans les autres pays de l'OCDE, de nouveaux concurrents sont apparus dans la téléphonie fixe, ce qui a entraîné, avec les progrès technologiques, une réduction des tarifs des services de téléphonie fixe au cours des cinq dernières années, leur niveau se rapprochant de la moyenne de l'OCDE (**graphique 11**). L'autorité de régulation du marché est la Commission fédérale de la communication (ComCom), qui est indépendante de l'État sur le plan opérationnel, mais dont le budget est financé par celui-ci.

Graphique 11. Tarifs téléphoniques
Redevance totale en USD, août 2003



Source : OCDE, base de données des *Perspectives des communications*.

32. Dans le domaine de la téléphonie fixe, la part de marché de Swisscom a été ramenée de 100 pour cent à 84 pour cent jusqu'en 2002 pour les communications locales, 66 pour cent pour les communications nationales et 47 pour cent pour les communications internationales. Cependant, l'une des principales questions qui subsistent en termes de concurrence est l'absence de dégroupage de la boucle locale de Swisscom, lequel n'est pas expressément prévu dans la loi de libéralisation, contrairement à ce qui est le cas dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Swisscom dispose ainsi d'un net avantage concurrentiel, puisque l'accès physique des concurrents au dernier tronçon leur permettrait de proposer à leurs clients des offres concurrençant celles de l'opérateur historique. Le Conseil fédéral, qui est favorable au dégroupage, a inclus celui-ci dans le régime d'interconnexion

dans le cadre d'un *décret*, et non par voie législative. De ce fait, la ComCom, qui a le pouvoir d'imposer les tarifs d'interconnexion, peut aussi imposer le dégroupage à un tarif donné³³. Cependant, Swisscom ne reconnaît pas ces pouvoirs à la ComCom et a menacé de déposer un recours si la ComCom, dans le cadre d'une plainte sur une interconnexion, prend une décision uniquement sur la base du décret. Le Tribunal fédéral pourrait ne rendre une décision qu'au bout de deux ans et pourrait même estimer que le dégroupage nécessite l'adoption d'une nouvelle loi³⁴. Le Conseil fédéral compte proposer une nouvelle réforme de la loi sur les télécommunications, dont la mise en œuvre pourrait aussi prendre un certain temps et qui doit encore être mise au point et débattue au Parlement.

33. Le dégroupage de la boucle locale est indispensable non seulement pour la téléphonie fixe, mais aussi pour la concurrence dans le segment professionnel du transport de données à haut débit, qui revêt une importance particulière pour le développement de services internet peu coûteux. En particulier, le dégroupage favoriserait une concurrence effective de la part d'autres compagnies pour offrir aux consommateurs des services de *Digital subscriber line* (DSL) à bas prix. Des transmissions à haut débit sont aussi offertes par les câblo-opérateurs, parmi lesquels Cablecom occupe une place dominante. Cablecom a été séparé de Swisscom par le gouvernement avec sa vente à une société étrangère afin de réduire sa position dominante, et offre des services de transport de signaux vocaux à haut débit à des tarifs compétitifs, ce qui exerce une certaine pression concurrentielle sur Swisscom³⁵. Cependant, bien que les réseaux câblés soient bien développés, il est peu probable que Cablecom étende rapidement ses services de téléphonie à l'ensemble de la population, car cela nécessiterait d'importants investissements³⁶. En tout état de cause, même si Cablecom fournissait des services de téléphonie dans l'ensemble du pays, on verrait alors apparaître un quasi-duopole constitué par Swisscom et Cablecom, les autres compagnies téléphoniques utilisant le réseau de Swisscom, sans installer localement leurs propres infrastructures. Cela ne permettrait sans doute pas de répercuter rapidement les gains d'efficacité sous la forme d'une baisse des tarifs pour l'utilisateur final.

34. Trois opérateurs fournissent des services de téléphonie mobile. Parmi eux, la filiale de Swisscom détient une part de marché plus importante (63 pour cent selon l'estimation de l'Office fédéral de la communication) que les opérateurs historiques dans les autres pays en raison du démarrage relativement tardif de la libéralisation, ce qui a donné l'avantage à Swisscom d'être le premier à prendre pied sur le marché³⁷. Les tarifs de téléphonie mobile ont aussi diminué depuis le début de la libéralisation, mais ils n'ont pratiquement pas changé depuis deux ans. D'ailleurs, la COMCO est saisie d'un cas d'entente horizontale présumée sur les prix entre les opérateurs concernés³⁸. D'ici à la fin de 2004, trois opérateurs devraient commencer à offrir des services de télécommunications mobiles UMTS couvrant 50 pour cent du territoire, ce qui pourrait aussi renforcer les pressions concurrentielles sur le marché de la transmission de données à haut débit.

Les réformes pourraient être plus ambitieuses dans le secteur des chemins de fer

35. Située au centre de l'Europe, la Suisse est traversée par un trafic intense de transports terrestres. En partie pour des raisons environnementales, et après un référendum en 1992, la Constitution suisse comporte des dispositions dont l'objet est de réduire la part des transports routiers au profit des chemins de fer dans les transports terrestres. Le premier pilier de cette stratégie est constitué par un grand programme d'investissements dans le réseau ferroviaire. Le deuxième pilier est une taxe sur les poids lourds, qui a été négociée avec l'Union européenne dans le cadre d'un accord bilatéral puisqu'elle vise un grand nombre de camions européens traversant le territoire. Le troisième pilier vise la libéralisation des transports ferroviaires de manière à accroître la concurrence et, partant, à rendre aussi efficace que possible le passage du transport routier au transport ferroviaire.

36. Une première réforme est entrée en vigueur en 1999, avec la constitution de la principale compagnie publique, CFF, qui était précédemment une agence dépendant du gouvernement, et la séparation comptable et opérationnelle entre le réseau et le transport de manière à éviter les subventions croisées³⁹. La réforme a aussi concerné les conditions d'accès au marché. Le transport des marchandises a été ouvert à la concurrence tandis que le transport interurbain régulier de passagers est resté un domaine réservé de la CFF. Pour le transport régional de passagers, on a appliqué un système de mandat de prestation, selon lequel les compagnies de chemins de fer sont seulement obligées de desservir les lignes rentables ou les lignes pour lesquelles elles reçoivent un mandat (et la subvention correspondante) de la part d'une administration publique (habituellement le canton qui est financièrement soutenu par la Confédération)⁴⁰. En principe, cela devrait déboucher sur une plus grande transparence, puisque les subventions ne seront versées d'avance que pour des services bien définis, au lieu de simplement couvrir des déficits *ex post*, comme elles le faisaient auparavant.

37. Depuis la réforme, la concurrence s'est améliorée, mais la libéralisation complète est encore lointaine et certains obstacles s'opposent encore à une intensification de la concurrence. Le problème le plus important affectant *le transport des marchandises* concerne les créneaux horaires d'utilisation du réseau, qui sont alloués par un organisme contrôlé par les deux principales compagnies, CFF et BLS⁴¹. La nouvelle réforme ne prévoit pas de changer fondamentalement le système, mais la commission d'arbitrage sera dotée de plus grandes compétences⁴². Concernant *le trafic de fret international*, un accord bilatéral avec l'Union européenne a introduit une libéralisation partielle du transport international de marchandises selon un principe de réciprocité, ce qui permet aux compagnies étrangères d'établir des liaisons avec la Suisse et un transit en Suisse, mais, dans certains cas, seulement en partenariat avec une compagnie locale. Actuellement, une seconde réforme est en préparation, en parallèle avec celle de l'UE, laquelle éliminerait cette dernière condition et autoriserait une libre entrée des compagnies étrangères. Dans le cas du *transport régional de passagers*, traditionnellement, plus de 30 compagnies fournissaient des services sur le marché intérieur, mais il s'agissait de très petites entreprises pour la plupart, appartenant souvent aux cantons, tandis que les CFF détenaient environ 80 pour cent du marché. Le principal problème sur ce segment du marché concerne les adjudications des lignes régionales de transport de passagers. Actuellement, les cantons ne sont pas obligés de procéder à des appels d'offres pour ces lignes dont l'exploitation est souvent confiée directement à certaines compagnies, généralement des entreprises appartenant au secteur public (Confédération, cantons et certaines municipalités). La nouvelle réforme prévoit que les administrations procèdent à des appels d'offre pour l'exploitation de lignes, si les résultats démontrent un manque d'efficacité notable. En outre, la réforme traite aussi de la question du versement des subventions lorsque celles-ci vont à des entreprises faisant des profits. Actuellement, ce versement n'est pas possible car on considère que de l'argent public finançant un service public ne peut pas servir à faire du « profit » et bénéficier à des actionnaires privés. Mais, ce principe risque fort de faire obstacle à la concurrence, dans la mesure où il empêche toute compagnie privée de tirer des bénéfices « normaux » de son activité et où il dissuade tout prestataire privé de soumissionner pour l'exploitation desdites lignes, ce qui revient en fait à réserver ce segment du marché aux prestataires détenus par le secteur public. La nouvelle réforme devrait modifier cette situation et autoriser le versement de subventions à des entreprises privées.

Le service postal s'ouvre à la concurrence

38. La Suisse fait partie des pays de l'OCDE qui disposent d'un réseau postal dense, avec un bureau de poste pour 2 128 habitants⁴³. Certains de ces bureaux sont peu utilisés, et seulement 25 pour cent d'entre eux dégagent des bénéfices, d'où un déficit d'exploitation de CHF 500 millions, d'après des calculs effectués par La Poste, lequel est couvert par des revenus tirés des activités rentables dans le domaine qui lui est réservé. Les tarifs des services postaux suisses sont aussi, au taux de change courant, parmi les plus élevés de la zone OCDE. A la suite de la séparation de La Poste et de Swiss Telecom en 1998 et de la libéralisation partielle du secteur, les nouveaux participants ont porté leur part de marché à plus de 25 pour cent. La libéralisation se poursuit progressivement, parallèlement à une réforme de La Poste destinée à réduire les coûts. Les projets de réforme, qui s'inspirent de ceux de l'Union européenne, ont été exposés dans un livre blanc (« Vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse »), qui a servi de cadre à la nouvelle loi visant à réformer La Poste, qui a été adoptée au Parlement. Lors des discussions, des propositions ont aussi été présentées par les défenseurs d'un service postal public solide reposant sur une large définition du service universel, si bien que la réforme de ce secteur est au centre du débat public⁴⁴.

39. Pour des raisons réglementaires, les services postaux sont séparés en trois segments dans lesquels la libéralisation est plus ou moins grande. L'un d'entre eux, comprenant actuellement les lettres et les colis jusqu'à 2 kg, est réservé à La Poste. D'après les projets de réforme actuels, la concurrence sera étendue en 2004 à tous les colis et, d'ici à 2006, aux lettres de plus de 100 g, bien que cette seconde étape soit dépendante des résultats des analyses du processus de réforme en Suisse et dans l'Union européenne et des conditions auxquelles le service public peut être financé. Le deuxième domaine, qui comprend les colis jusqu'à 20 kg, est ouvert à la concurrence, mais des obligations de service public s'appliquent à La Poste (et non aux autres concurrents), ce qui signifie que celle-ci est obligée d'assurer ces services sur tout le territoire et au même prix. Le troisième segment est celui des colis de plus de 20 kg ; il est complètement libéralisé, et La Poste n'est pas obligée d'assurer ce service dans tout le pays. La libéralisation du premier segment progresse moins rapidement que dans l'UE, qui en réserve actuellement le monopole à l'opérateur historique dans chaque pays pour les lettres jusqu'à 100 g et abaissera ce seuil à 50 g d'ici à 2006. En 2009, le marché des lettres devrait être complètement libéralisé au sein de l'UE (OCDE, 2003b)⁴⁵.

40. Ces réformes seront complétées par un nouveau régime de concessions pour les entreprises postales privées. Celui-ci améliorera la supervision du marché postal et fournira des possibilités de financement, sous certaines conditions, du service universel. En particulier, les prestataires ayant un chiffre d'affaires annuel supérieur à CHF 100 000 devront payer une redevance proportionnelle à celui-ci pour dédommager La Poste de la fourniture du service universel. Le taux précis de cette redevance sera déterminé par le ministère, avec un plafond fixé à 3 pour cent du chiffre d'affaire. Les entreprises ne seront exonérées que si elles étendent leur service à l'ensemble du territoire. Cette manière de financer le service universel dépendra des comptes de La Poste, c'est-à-dire que la redevance ne sera versée que si l'entreprise publique enregistre des pertes au titre du service universel, malgré une gestion efficace. Pour la déterminer, et pour éviter que La Poste subventionne d'autres segments de son activité soumis à la concurrence au moyen des recettes perçues pour financer le service universel, une stricte séparation des comptes de La Poste est nécessaire et doit être scrupuleusement contrôlée par une autorité de régulation indépendante. Cette autorité devrait aussi veiller à ce que le financement automatique du service universel de La Poste n'engendre pas d'aléa moral, ce qui supprimerait toute incitation à assurer ce service de façon efficiente. Avant que l'on introduise une concession pour le financement du service universel, de nouvelles opportunités commerciales devront être exploitées par la Poste dans le cadre mais aussi hors de son domaine réservé et des économies devront être réalisées du fait de la restructuration. A cet égard, le nombre de bureaux de poste avait déjà été ramené de 3 390 à 2 951 à la fin de 2002, en partie grâce au

remplacement de ceux non rentables situés dans des zones isolées par des bureaux mobiles et d'autres réorganisations de la collecte du courrier. De façon alternative, l'offre de service universel pourrait être assurée grâce à un cadre plus transparent, dans lequel le gouvernement calculerait les coûts nets de ces services (les coûts directs, mais aussi les avantages représentés par la desserte de tout le territoire) et accorderait des compensations par le biais de transferts budgétaires. Des systèmes de ce type ont été mis en place en Nouvelle-Zélande et en Suède, par exemple. Cependant, après examen des diverses alternatives, le Parlement a décidé que le financement du service universel doit être assuré au sein de ce secteur.

Des barrières à l'entrée limitent la concurrence et l'efficacité dans la distribution alimentaire

41. Le secteur de la distribution de gros et de détail, qui représentait 13 pour cent de la valeur ajoutée et 17 pour cent de l'emploi total en 2000, est de taille similaire à la moyenne des autres pays. Ce secteur est en principe propice à une intense concurrence, notamment dans le domaine alimentaire, où des économies d'échelle et des externalités de coordination favorisent toutefois la concentration (Boylaud, 2000). Par comparaison internationale, cette concentration est élevée en Suisse où deux entreprises se partagent plus de 75 pour cent du marché du commerce alimentaire. Une vive rivalité semble en outre opposer ces deux firmes dont l'une est fortement intégrée verticalement et distribue principalement ses propres produits, tandis que l'autre joue un rôle clé dans la distribution des produits de marque. Les indicateurs de productivité dans le commerce de détail, qu'il importe d'interpréter avec prudence, semblent plus élevés que dans la moyenne de l'UE (**tableau 5**)⁴⁶. La croissance de l'efficacité de ce secteur a été plus faible que dans la plupart des autres pays pendant les années 90 (**graphique 12**). Le commerce alimentaire, malgré sa forte concentration et le regroupement de nombreux magasins en réseau, reste caractérisé par un nombre proportionnellement assez élevé de points de vente ayant des surfaces réduites et employant une main-d'œuvre un peu plus nombreuse que dans les autres pays. Peu d'hypermarchés ont été construits et ils sont de taille modeste⁴⁷.

Tableau 5. Principales caractéristiques structurelles du commerce de détail
2001¹

	Densité des magasins ²	Nb. d'employés par entreprise	VA totale par salarié ³	Concentration dans l'alimentation ⁴
Suisse	53.3	8.6	121.4	81.0
Autriche	45.6	7.6	107.9	45.0
Belgique	73.8	3.8	107.0	48.0
Danemark	46.1	8.0	89.9	52.0
Finlande	44.7	5.2	123.0	69.0
France	64.3	4.3	128.3	31.0
Allemagne	34.2	9.2	109.3	30.0
Irlande	44.1	7.8	97.4	52.0
Italie	128.8	2.3	97.1	9.0
Pays-Bas	53.6	8.5	81.2	41.0
Portugal	136.6	2.6	63.2	46.0
Espagne	130.0	2.9	88.7	23.0
Suède	63.9	4.3	103.5	60.0
Royaume-Uni	35.9	14.9	84.8	41.0
Norvège	67.7	6.0	87.7	86.0
Union européenne ⁵	70.3	6.1	100.0	10.0
UE hors Espagne, Italie et Portugal ⁶	52.2	7.1	104.6	

1. Ou dernière donnée disponible.

2. Nombre d'entreprises par 10 000 habitants.

3. VA exprimée en USD convertis par les PPA. Union européenne = 100, données de 1999.

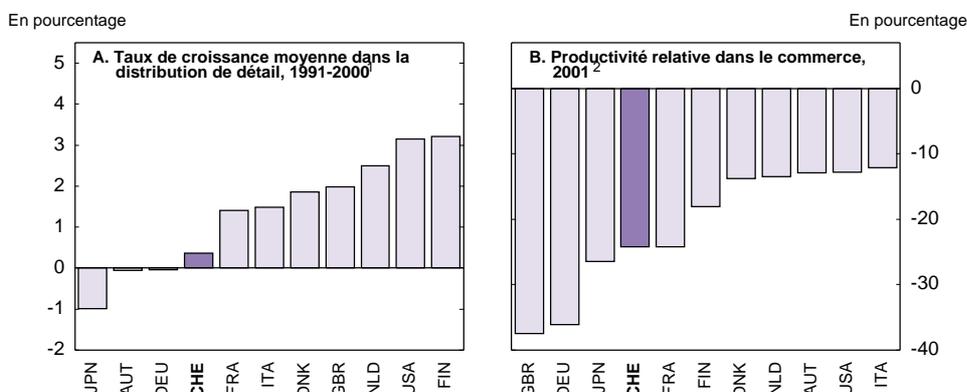
4. Part de marché des trois premières sociétés, basée sur les ventes, données de 1996.

5. Moyenne non pondérée de UE15 à l'exclusion de la Grèce pour les 3 premières colonnes mais incluant la Grèce tout en excluant le Luxembourg pour la quatrième colonne.

6. Moyenne non pondérée de l'UE15 à l'exclusion de l'Espagne, la Grèce, l'Italie et le Portugal.

Source : O. Boylaud et G. Nicoletti (2001), La réforme de la réglementation dans le secteur de la distribution de détail, *Revue économique de l'OCDE*, no. 32, 2001/1; OCDE et Eurostat.

Graphique 12. Productivité dans le secteur commercial



1. Autriche: 1996-2000; France et Japon: 1991-98; Allemagne: 1992-98; Suisse: 1991-2001.
2. Productivité dans le commerce par rapport à l'ensemble de l'économie, en pourcentage. Le commerce comprend la distribution de gros et de détail ainsi que les réparations pour tous les pays, à l'exception du Japon et du Royaume-Uni pour lesquels les restaurants et hôtels y sont également inclus.

Source : OFS; Statistics Austria; OCDE, Statistiques des services sur la valeur ajoutée et l'emploi et base de données STAN.

42. La taille réduite des magasins restreint l'assortiment des produits proposés par rapport à l'étranger alors que leurs prix sont plus élevés en raison du protectionnisme agricole⁴⁸. Plusieurs obstacles freinent l'ouverture des grandes surfaces, ce qui limite les économies d'échelle et crée des barrières à l'entrée pour de nouveaux concurrents. Comme dans d'autres pays, l'implantation d'un point de vente de plus de 3000 m² requiert une approbation spécifique des autorités locales pour des raisons de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire. Mais ce sont surtout les larges possibilités de recours qui constituent les obstacles les plus sérieux et peuvent retarder de 10 à 15 ans la construction d'hypermarchés. De fait, l'entrée de nouveaux concurrents sur ce segment du marché tend à se faire par des rachats d'enseigne, mais la concurrence exercée par ce biais paraît limitée⁴⁹. Les coûts très élevés d'implantation de magasin dans les centres-villes limitent aussi la concurrence. De plus, la structure coopérative des deux principaux distributeurs crée une asymétrie en rendant très difficile leur rachat alors qu'à l'inverse ces deux firmes n'ont cessé d'acquérir des entreprises ces dernières années⁵⁰. Selon Kalirajan (2000), ces obstacles à l'entrée sur le marché seraient plus importants pour les firmes étrangères que nationales. Depuis 1997 toutefois, certains de ces obstacles concernant l'achat de terrains par des firmes étrangères ont été supprimés, mais des restrictions s'appliquent encore sur la nationalité et la résidence des membres du conseil d'administration des entreprises. Au total, la concentration croissante autour d'un duopole dans le commerce alimentaire et les barrières à l'entrée ne favorisent guère l'efficacité alors qu'elles génèrent des risques pour la concurrence.

Les accords verticaux nuisent à la concurrence dans la distribution non alimentaire

43. La réglementation concernant les horaires d'ouverture des magasins affecte aussi la concurrence. Cette réglementation varie selon les cantons. Celle-ci paraît assez stricte par rapport aux autres pays dans de nombreuses régions⁵¹, bien que dans plusieurs d'entre elles, comme Zurich, les heures d'ouverture aient été libéralisées ou ne sont plus réglementées. Par ailleurs, certains commerces non alimentaires connaissent des prix assez homogènes, lesquels ne semblent pas dus à une forte concurrence mais pourraient plutôt résulter d'une utilisation abusive de prix recommandés par les producteurs⁵². La COMCO surveille ces comportements de prix, notamment dans l'électronique grand public. Le problème le plus sérieux de la distribution concerne toutefois les prix élevés pratiqués par les importateurs et les grossistes (BAK, 2001). Des accords verticaux peuvent parfois être utilisés par les producteurs étrangers pour cloisonner le marché suisse des marchés extérieurs. Ce type d'accord contraint les distributeurs ou consommateurs suisses à acheter leurs marchandises à des prix plus élevés auprès de concessionnaires agréés en leur interdisant de s'approvisionner directement auprès de distributeurs étrangers pratiquant des prix plus bas (Zäch, 2002). Ceci contribue au développement d'un tourisme d'achat dans les régions frontalières.

44. Les communications de la COMCO limitant depuis février 2002 la licéité des accords verticaux en général et, plus spécifiquement, ceux du secteur automobile, visent à mettre un terme à cette discrimination en termes de prix. Ainsi, depuis novembre 2002, les principes de concurrence applicables à la distribution automobile s'inspirent du nouveau règlement européen en la matière (CE 1400/2002). Alors que le régime précédent autorisait les fournisseurs à sélectionner des concessionnaires et à leur reconnaître une exclusivité pour un territoire donné, la nouvelle réglementation oblige l'industrie automobile à autoriser les importations parallèles en provenance de l'EEE; elle impose aussi un choix entre système de distribution sélectif ou exclusif, permet le multimarquisme et dissocie la vente du service après-vente⁵³. Bien qu'un changement plus radical de réglementation aurait pu être envisagé, compte tenu des limitations existantes au niveau de l'UE, la récente réforme constitue un pas dans la bonne direction. En encourageant les importations, cette réglementation, qui prévoit une période de transition jusqu'en 2005 pour les accords existants, devrait réduire les prix des voitures neuves qui sont en général plus élevés que dans le reste de l'Europe, malgré un taux de TVA plus faible (graphique 18). De fait, depuis la publication d'une communication sur les accords verticaux, la COMCO a indiqué qu'elle avait réalisé de nombreuses investigations dans divers secteurs, tels que la distribution d'automobiles, de tracteurs agricoles, de produits cosmétiques et électroniques (Flückiger, 2003). Dans certains cas, un accord à l'amiable a été conclu avec ces entreprises pour éliminer les clauses litigieuses. Cependant, des pratiques cartellaires semblent persister dans certains secteurs, comme le marché du livre très majoritairement approvisionné par des importations, où deux distributeurs installés respectivement dans la partie romande et alémanique du pays ont une position dominante et arrivent à imposer des prix de 15 à 30 pour cent plus élevés qu'en Allemagne ou en France⁵⁴.

45. Les possibilités d'empêcher des importations parallèles de produits protégés par des brevets constituent une autre raison du différentiel de prix⁵⁵. Un potentiel d'arbitrage existe, principalement pour les produits pharmaceutiques et certains biens de consommation durables (ordinateurs, appareils ménagers et d'électronique grand public, montres et véhicules)⁵⁶. Le passage au principe d'épuisement international du droit des brevets, afin que la loi sur les brevets ne puisse plus être invoquée pour bloquer des importations parallèles, fait l'objet d'un vif débat depuis quelques années (**encadré 1**). Un tel changement a toutefois été récemment rejeté par le Conseil fédéral. Cette décision a été fondée à partir des résultats de deux études commanditées par les autorités pour guider leur choix (Conseil fédéral, 2002). Ces études montrent, *premièrement*, qu'une libéralisation des importations parallèles aurait des effets économiques positifs en Suisse. Les résultats empiriques suggèrent toutefois que ces gains ne dépasseraient pas 0.1 pour cent du PIB, malgré une baisse de prix des produits importés

parallèlement comprise entre 14 et 32 pour cent pour les médicaments et entre 4 et 8 pour cent pour les biens de consommation. Selon le rapport du gouvernement au Parlement, ces gains étaient considérés comme faibles. *Deuxièmement*, il est aussi noté qu'introduire l'épuisement international pouvait entraîner des difficultés dans le marché des médicaments de point de vue du maintien des normes de sécurité médicale. *Troisièmement*, lever l'interdiction des importations parallèles de produits protégés par les brevets conduirait à une concurrence entre les réglementations des pays, mettant par exemple en cause les choix nationaux en matière de normes sur l'offre de produits pharmaceutiques. Par ailleurs, le maintien d'un système d'épuisement national permet en principe de baisser les prix des médicaments destinés aux pays pauvres, comme le souhaitent les autorités helvétiques, sans nuire à l'industrie pharmaceutique en cas de réexportations vers les pays développés. *Enfin*, le rapport du gouvernement au Parlement note qu'autoriser les importations parallèles indiquerait qu'une attention moins grande est accordée à la protection des brevets, ce qui pourrait nuire à l'implantation en Suisse d'entreprises actives dans la recherche. Ceci dit, le Conseil fédéral a préconisé l'utilisation de mesures pour éviter des restrictions abusives d'importations liées au maintien du principe de l'épuisement national. La principale de ces mesures vise à appliquer la loi des cartels comme correctif si le titulaire du brevet abuse des droits de contrôle sur les importations. Selon le Tribunal fédéral, un tel cas se produit si l'on observe des écarts importants de prix lors d'une première mise en circulation d'un bien entre la Suisse et l'étranger malgré des conditions économiques et juridiques comparables. Toutefois, comme le note la COMCO, ce cadre légal ne permet d'imposer les importations parallèles qu'au cas par cas. De plus, il peut s'écouler plusieurs années entre la réception d'une plainte et l'entrée en vigueur d'une décision, de sorte que les instruments correctifs prévus par la loi de cartels sont limités par rapport à l'adoption du principe de l'épuisement international des brevets (COMCO, 2003).

Encadré 1. Avantages et inconvénients de l'application du principe d'épuisement international au droit des brevets

Les pays de l'OCDE ont adopté des politiques différentes vis-à-vis des importations parallèles : les États-Unis appliquent la règle de l'épuisement national, tandis que les pays de l'UE, en tant qu'union douanière, autorisent les importations parallèles entre pays membres, mais non des pays tiers (« épuisement régional »). Quelques pays comme la Nouvelle-Zélande ont adopté l'épuisement international alors que le Japon applique encore une autre solution (« les licences implicites ») qui a certaines similitudes avec le principe de l'épuisement international¹. Comme le note un rapport récent du Conseil fédéral adressé au Parlement (Conseil fédéral, 2002), la question de l'autorisation des importations parallèles et de l'épuisement des droits des brevets constitue une problématique complexe qui affecte la politique de la concurrence, celle de l'innovation et doit aussi tenir compte du contexte international.

La théorie économique ne permet pas de conclure sur l'impact en termes de bien-être d'une interdiction des importations parallèles, mais il est admis que, sous certaines hypothèses, une discrimination par les prix peut avoir des effets économiques positifs. Par exemple, Malueg et Schwartz (1994) plaident en faveur d'une interdiction des importations parallèles dans la mesure où une discrimination parfaite par les prix résulterait en une hausse nette globale de la production et accroîtrait le bien-être ; elle assurerait notamment que les marchés à faible niveau de prix soient approvisionnés. Ceci concerne notamment les marchés des pays en développement, qui pourraient ne plus être servis en cas d'application de l'épuisement international. Deuxièmement, tant que les producteurs maintiennent ou sont obligés de maintenir une différenciation de prix si les importations parallèles sont autorisées, les importateurs parallèles exploitent les possibilités d'arbitrage et profitent sans contrepartie des coûts de la recherche et du développement supportés par les détenteurs de brevets. Troisièmement, les coûts d'entrée élevés des importations parallèles combinés avec des marges décroissant rapidement en raison de la taille du pays sont de nature à limiter le nombre d'importateurs parallèles dans un petit pays ; la structure oligopolistique du marché qui en résultera pourrait ne laisser qu'un bénéfice limité aux consommateurs². Enfin, tout changement dans le système de protection du droit de propriété intellectuelle sur une large échelle se doit de tenir compte de l'ensemble du cadre réglementaire, en particulier l'équilibre entre innovation et diffusion de la technologie. L'introduction du principe d'épuisement international comporte le danger de réduire l'attrait pour les producteurs d'exercer une concurrence par l'innovation.

Cette évaluation appelle toutefois plusieurs commentaires. *En premier lieu*, puisque la théorie économique ne peut conclure sur l'impact macroéconomique de l'autorisation des importations parallèles, il est important de prendre en compte les travaux empiriques pertinents. Or, un certain nombre d'études empiriques indiquent que la libéralisation des importations parallèles a un effet positif, comme le suggère la récente analyse commanditée par le Conseil fédéral pour la Suisse. Néanmoins, cet effet macroéconomique positif semble réduit, comme cela est aussi vrai de toutes mesures affectant le comportement concurrentiel d'un nombre limité d'agents. Le rejet de ce type de mesures sur la base d'une évaluation au cas par cas nuit cependant à une stratégie globale de renforcement de la concurrence dont la Suisse a pourtant besoin. *Deuxièmement*, les principaux facteurs qui font de la Suisse un centre de recherche attractif (disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée et d'infrastructures de qualité) ne seraient pas affectés par une ouverture aux importations parallèles. Ces dernières n'auraient en outre qu'un impact très limité sur l'activité des entreprises effectuant leur recherche en Suisse, lesquelles opèrent le plus souvent sur le marché mondial³. *Troisièmement*, la réglementation des marchés des médicaments paraît à l'origine de la majeure partie de l'écart élevé de prix des médicaments avec les autres pays. Une mise en concurrence de cette réglementation pourrait stimuler les réformes visant à réduire ses effets indésirables en termes d'efficacité économique. *Enfin*, le rapport soumis au Conseil fédéral note que l'autorisation d'importations parallèles pourrait être compatible avec une vente à bas prix de médicaments brevetés aux pays pauvres grâce à la mise en place d'accords verticaux incluant, si nécessaire, un marquage spécifique des médicaments pour éviter leur réexportation vers les pays développés.

Au total, si l'application du principe d'épuisement international n'était pas possible pour les raisons exprimées ci-dessus, une alternative intéressante qui a aussi été mentionnée dans le rapport du Conseil fédéral serait d'engager des négociations avec l'UE en vue d'adopter leur principe de l'épuisement régional.

1. Voir Strauss et Katzenberger (2002) pour les aspects légaux
2. Ceci est confirmé par le cas de la loi Suisse sur le droit des marques pour laquelle s'applique le principe d'épuisement international mais où les prix de nombreux produits de marque sont toujours relativement élevés.
3. Le chiffre d'affaire des grandes entreprises pharmaceutiques helvétiques réalisé en Suisse ne représente qu'environ 1 pour cent de leur chiffre d'affaire mondial.

La réforme des services professionnels requiert une approche plus ambitieuse et plus globale

46. La réglementation des services professionnels dans les pays de l'OCDE sert souvent à répondre à un souci de protection des consommateurs ou à assurer un niveau élevé d'aptitude professionnelle. Ce type d'intervention est parfois justifié par la nécessité de corriger les défaillances du marché, dues principalement aux coûts d'information et de transaction (OCDE, 2002c). Divers instruments de réglementation sont utilisés, allant de certificats obligatoires pour l'exercice d'une activité à des permis spéciaux pour travailler dans un domaine donné, en passant par des tarifs imposés ou recommandés, etc. Dans bien des cas, cependant, les réglementations ne sont pas clairement justifiées par la défaillance du marché et sont en fait des obstacles à l'entrée de nouveaux professionnels, ce qui limite le choix des consommateurs et réduit la concurrence, faisant ainsi monter les prix et empêchant une bonne affectation des ressources. En Suisse, non seulement les réglementations sont nombreuses, mais elles relèvent aussi dans bien des cas de la compétence des cantons, d'où des marchés segmentés dans la plupart des professions et des pertes de bien-être dues à l'absence de véritable marché interne.

47. LMI, mise en œuvre en 1996, visait à réduire cette segmentation en imposant des directives générales pour les réglementations cantonales touchant les activités professionnelles. En particulier, la loi stipulait que les réglementations cantonales ne devaient pas exercer de discrimination à l'encontre des professionnels d'autres cantons et prévoyait une période de transition de deux ans pour adapter les législations cantonales susceptibles de limiter le libre accès au marché. Cependant, comme cela a été reconnu dans un rapport parlementaire en 2000 (OPCA, 2000b ; SECO, 2002), la loi n'a pas vraiment amélioré la situation. Si certains progrès ont été accomplis en ce qui concerne la reconnaissance des certificats entre les cantons, l'exercice d'une activité est encore souvent subordonné à l'obtention d'une autorisation, s'accompagnant parfois de conditions supplémentaires coûteuses (en termes de solvabilité, d'assurance, etc.). La LMI est une loi cadre, qui ne comporte aucune mesure sectorielle spécifique pour libéraliser le marché intérieur. En outre, elle ne prévoit pas d'action coercitive à l'encontre des cantons qui n'adaptent pas leurs lois en fonction des nouveaux principes, tablant plutôt sur le recours des particuliers devant les tribunaux. La COMCO a seulement un rôle consultatif auprès des cantons lorsque ceux-ci souhaitent la consulter pour rédiger ou modifier leur législation. A ce jour, cependant, les consultations ont été très rares. En outre, la COMCO n'est pas autorisée à saisir les tribunaux *ex officio* en cas de restrictions à l'accès au marché, et les plaintes privées visant des réglementations cantonales sont peu nombreuses car les procédures sont lentes et coûteuses, et leurs résultats très incertains. De fait, le Tribunal fédéral a donné une interprétation fédéraliste de la LMI, défendant les réglementations cantonales qui restreignent la concurrence au motif qu'elles sont autorisées par la loi lorsque des intérêts publics essentiels sont en jeu. En particulier, le Tribunal fédéral n'a pas expressément reconnu la liberté d'établissement dans la définition du libre accès au marché, et il a validé des décisions cantonales refusant des certificats étrangers pour l'exercice d'une profession dans un certain canton même s'ils ont été reconnus par les administrations d'autres cantons.

48. Tout cela se traduit par des obstacles effectifs à l'entrée dans plusieurs professions. Une amélioration de la concurrence dans nombre d'entre elles aurait sans doute un impact positif sur la productivité totale et sur la croissance du PIB potentiel, notamment parce que les travailleurs concernés sont souvent très qualifiés⁵⁷. Dans le cas des médecins, par exemple, il existe de sérieux obstacles à l'exercice de la profession et les tarifs sont fixés et négociés au niveau cantonal, d'où une forte dispersion entre les cantons. Les professions paramédicales souffrent aussi d'une segmentation très marquée du marché. Dans le cas des professions juridiques, une harmonisation entre les cantons a été réalisée pour les avocats grâce à une loi fédérale entrée en vigueur en juin 2002, mais l'accès à la profession est encore restreint puisqu'il faut non seulement être titulaire d'un diplôme, mais aussi avoir travaillé pendant un certain temps dans un cabinet pour pouvoir exercer. Les notaires, en revanche, échappent aux dispositions de la loi sur le marché intérieur parce qu'ils sont agents de la

fonction publique, mais ils souffrent néanmoins de la segmentation du marché étant donné que les cantons peuvent appliquer trois méthodes différentes pour organiser leur profession. Dans le cas des architectes et des ingénieurs, des tarifs recommandés sont publiés chaque année par l'association professionnelle (SIA), et le marché est encore très segmenté, mais une harmonisation au niveau fédéral est à l'étude. D'autres secteurs, comme les services de taxi, la restauration et l'hôtellerie, sont très segmentés, les autorisations n'étant souvent valables que sur le territoire cantonal. S'agissant des professions artisanales, un rapport du SECO révèle qu'aucune des 15 catégories professionnelles concernées n'est harmonisée à l'échelle des 26 cantons.

49. En dépit de la possibilité d'une certaine harmonisation par le biais de lois fédérales spéciales visant certaines professions, comme les avocats, l'harmonisation progresse avec lenteur. Les accords intercantonnals, qui se développent lentement, ne s'appliquent qu'aux cantons qui y adhèrent volontairement. Pour remédier à ces problèmes, la solution consisterait à réformer la loi sur le marché intérieur. Étant donné le peu de résultats auxquels elle a abouti en raison de son caractère trop général et de l'absence de moyens d'action effectifs, il y aurait lieu d'adopter une nouvelle loi plus ambitieuse applicable à toutes les professions, fondée sur le principe de la liberté d'accès au marché, clairement définie et garantissant expressément la liberté d'établissement. Pour en garantir l'efficacité, il faudrait que les cantons soient obligés d'adapter leur législation en fonction de la nouvelle loi sur le marché intérieur, et confier à la COMCO (ou à une nouvelle institution créée à cette fin) un rôle précis quant au contrôle de sa mise en application. Plus spécialement, la COMCO devrait pouvoir intervenir devant les tribunaux lorsqu'elle considère que la législation cantonale ne respecte pas la LMI. En outre, des initiatives devraient être prises dans le but d'identifier et harmoniser les réglementations techniques qui, dans différents secteurs, varient d'un canton ou d'une commune à l'autre et ne sont pas clairement justifiées par une situation locale particulière.

Une ouverture accrue du secteur des services à la concurrence étrangère serait nécessaire

50. Le manque de concurrence dans le secteur des services résultant notamment de la segmentation du marché intérieur est renforcé par la faiblesse des pressions concurrentielles extérieures. Une plus grande ouverture de ce secteur, qui représente les deux tiers du PIB, est essentielle pour stimuler la productivité et la croissance économique. La libre prestation des services se heurte à des restrictions de l'accès au marché du travail et à des mesures discriminatoires par rapport au traitement national. Il s'agit d'exigences en termes de représentation commerciale, de nationalité et d'autorisation d'exercice. Les accords bilatéraux conclus avec l'Union européenne en 1999 ont amélioré la situation. L'accord de libre circulation des personnes, entré en vigueur en juin 2002, facilite le recrutement de collaborateurs étrangers européens. Il prévoit aussi que les services transfrontaliers liés aux personnes sont libéralisés pendant 90 jours au maximum par année, ce qui permet à une entreprise étrangère de travailler en Suisse avec ses employés pendant cette période. Cette libéralisation reste néanmoins trop partielle. La réglementation actuelle ne permet pas, par exemple, à des compagnies européennes d'assurance-vie d'être présentes sur le marché suisse aux mêmes conditions que les compagnies helvétiques: elles doivent disposer d'un siège en Suisse et déposer une caution (COMCO, 2001). Au sein de l'Union européenne, les compagnies d'assurance-vie des pays membres disposent par contre d'une liberté d'établissement et peuvent offrir librement leurs services par-delà leurs frontières sans avoir à créer une filiale ou une succursale. Des discussions ont été engagées dans le cadre du second cycle de négociations bilatérales avec l'Union européenne afin d'élargir ces dispositions à la Suisse et à autoriser un accès réciproque et non discriminatoire aux marchés des services. Toutefois, des difficultés empêchent ces négociations de progresser. Pour l'Union européenne, un accord de libéralisation sur les services permettant un traitement égal des concurrents doit comprendre l'adoption de ses politiques d'accompagnement. Pour cela, des problèmes restent à résoudre, par exemple, en matière de libéralisation du marché de l'électricité ainsi que de modification du droit de la concurrence ou du droit des sociétés. Dans ces conditions, les

perspectives de parvenir à un accord de libéralisation du secteur des services à brève échéance paraissent faibles bien que des efforts doivent être poursuivis pour progresser dans cette direction.

Questions liées au secteur public

51. Comme indiqué ci-dessus, les pressions concurrentielles font défaut dans des domaines-clés du secteur public. Cette partie analyse les questions de concurrence dans les marchés publics et dans le secteur de la santé, qui représentent ensemble 20 pour cent du PIB. On passera aussi en revue l'agriculture qui est le secteur le plus subventionné de l'économie.

Le renforcement de la concurrence sur les marchés publics doit se poursuivre

52. Les procédures d'attribution des marchés publics jouent un rôle important dans la concurrence. Ces marchés, qui sont gérés à plus de 80 pour cent par les cantons et les communes, représentaient 25 pour cent des dépenses publiques en 2000, soit environ 10 pour cent du PIB, ce qui paraît faible en comparaison internationale⁵⁸. Les autorités ont entrepris d'ouvrir ces marchés à davantage de concurrence ces dernières années. Le droit régissant les procédures d'adjudications a été mis en conformité avec le droit international (accord OMC et accord bilatéral avec l'UE), ce qui a accru les exigences de transparence. Ainsi, depuis 1996, les autorités adjudicatrices ne peuvent plus attribuer les marchés au-dessus de certains seuils sans les soumettre à la concurrence d'entreprises extra-régionales ou étrangères. Des efforts ont aussi été engagés pour empêcher les ententes entre entreprises locales pour l'acquisition de marchés publics, pratique qui semble répandue selon l'autorité de la concurrence du fait de l'effet peu dissuasif de la loi actuelle sur les cartels. Ainsi, la COMCO a renforcé sa surveillance et interdit pour la première fois un cartel de soumission à la fin de 2001.

53. L'effet positif de ces mesures est toutefois difficilement quantifiable faute de statistiques fiables. Des comparaisons d'adjudications identiques de la Confédération entre 2000 et 2002 font apparaître des baisses sensibles de prix de l'ordre de 25 pour cent en moyenne. Le nombre de soumissionnaires au niveau cantonal a aussi augmenté avec la nouvelle législation. Néanmoins, même si la simple menace d'entrée, plutôt que l'entrée effective de firmes étrangères ou provenant d'autres régions, a sans doute renforcé la concurrence, l'ouverture des marchés publics paraît encore faible, surtout au niveau régional et local. Cinq ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, plus de 80 pour cent des marchés attribués dans les cantons de Genève, de Vaud et des Grisons, par exemple, bénéficiaient toujours à des entreprises locales tandis que les entreprises étrangères étaient très peu présentes. Dans le cas de la Confédération, le taux de pénétration des marchés publics par des firmes étrangères, estimé entre 13 et 24 pour cent selon les sources, paraît aussi faible (Zogg et Duperrut, 2002).

54. Plusieurs raisons expliquent cette ouverture insuffisante des marchés. En premier lieu, la majorité des adjudications est attribuée en-dessous des valeurs seuils imposant le recours à des appels d'offre publics. Deuxièmement, le droit des marchés publics, qui n'est pas harmonisé entre la Confédération et les cantons⁵⁹ ni entre les cantons eux-mêmes malgré l'existence d'une coordination intercantonale, est très complexe, ce qui le rend difficilement applicable tant pour les soumissionnaires que les adjudicateurs⁶⁰. L'interaction et l'enchevêtrement des normes régissant ces marchés accroissent les incertitudes juridiques, ce qui n'incite guère les soumissionnaires à déposer un recours en cas de contestation d'une procédure⁶¹. L'application correcte de la législation repose pourtant largement sur ce droit de recours dont l'utilisation est aussi freinée par les coûts élevés des procédures judiciaires (Stöckli et Zufferey, 2002). Troisièmement, lorsque les seuils internationaux ne sont pas atteints, ceux plus bas au-dessus desquels la concurrence s'applique au niveau national ont jusqu'ici fortement différé entre les cantons. Au total, ces différences de règles, de seuils et de procédures altèrent la transparence nécessaire à une concurrence efficace.

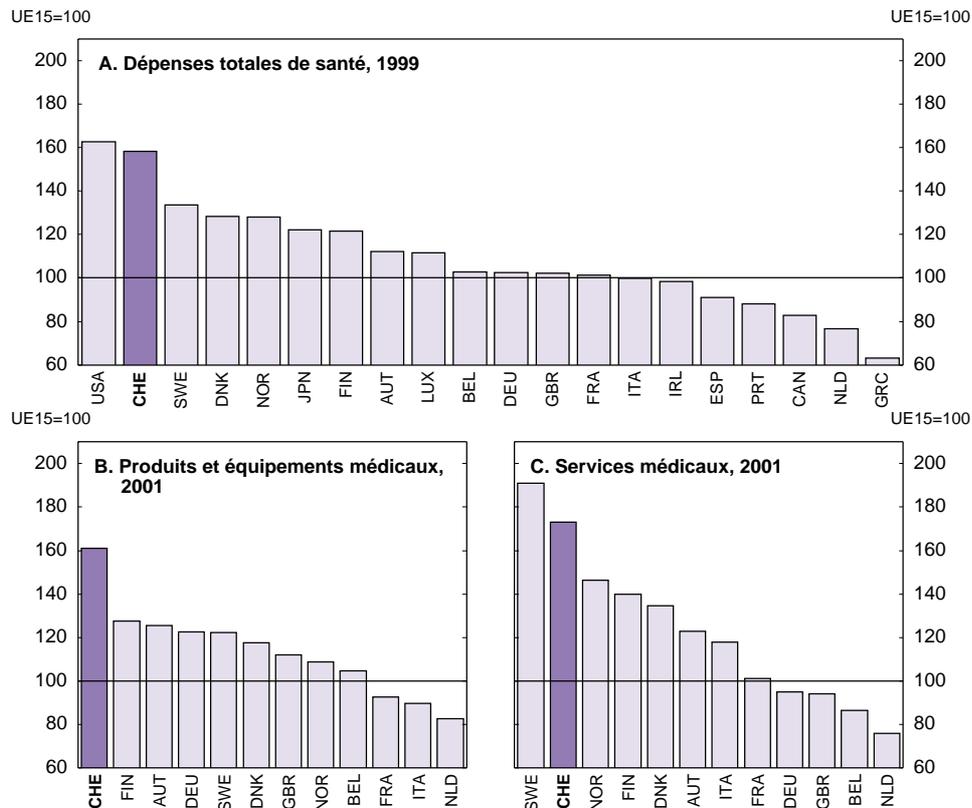
55. Les autorités se sont récemment attaquées aux obstacles à la concurrence induits par le fractionnement du droit des marchés publics. Les cantons et les communes ont ainsi révisé en 2001 l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) afin d'harmoniser les valeurs seuils et les procédures pour les marchés non soumis aux traités internationaux. Cette révision, en vigueur dans seulement quatre cantons au début de 2003, devrait être introduite dans les autres régions d'ici à 2004. De son côté, la Confédération envisage de clarifier, simplifier et harmoniser le droit fédéral des marchés publics avec celui des cantons. Des efforts ont aussi été engagés pour améliorer l'application des procédures d'adjudication des services d'achat fédéraux (Vogt, 2002) et une base statistique est en cours de développement afin de mieux connaître l'évolution des marchés publics et d'évaluer les besoins et l'impact des réformes futures. Des clarifications seraient aussi nécessaires sur les conditions de participation des entreprises publiques à une soumission de marché, sans créer de distorsions de concurrence. Comme dans les autres pays, les entreprises privées sont soumises à une charge fiscale dont est exempté le secteur public lorsqu'il assure lui-même son approvisionnement en biens et services, ce qui nuit au développement de la sous-traitance et pourrait bien expliquer le poids plus faible des marchés publics que dans les autres pays.

56. A la fin de 2002, un portail Internet « marchés publics » a aussi été lancé pour réunir les appels d'offre des cantons et de la Confédération et unifier le système de soumissions. Ce site permettra d'accroître la transparence du marché qui compte quelque 5 500 adjudicateurs publics, dont plus de 98 pour cent opèrent au niveau cantonal et communal. Ce système devrait favoriser des économies d'échelle sur les achats standardisés et une baisse des coûts de gestion des adjudications, laquelle permettrait de réduire les valeurs seuils. Une utilisation rationnelle des deniers publics commande en effet de fixer ces seuils à des niveaux d'autant plus bas que les coûts de transaction des adjudications sont faibles. Actuellement de nombreux marchés n'atteignent pas ces seuils de sorte que leur passation a lieu de gré à gré ou sur invitation. Ces procédures risquent en outre d'être utilisées de plus en plus souvent par les cantons et les communes. En effet, bien que l'AIMP ait harmonisé les valeurs seuils pour les marchés non soumis aux traités internationaux, celles-ci ont été fortement relevées⁶². De plus, dans le cas de la construction, l'AIMP fait désormais dépendre le choix de procédure, non pas de la valeur de tous les marchés nécessaires à l'ouvrage, mais de la valeur de chaque marché en distinguant gros œuvre et second œuvre (Zufferey *et al.*, 2002). Il existe donc un risque de fragmentation limitant l'application des procédures concurrentielles. Il serait pourtant important de mettre en place des garde-fous contre les pratiques discriminatoires en faveur des entreprises locales. Celles-ci sont traditionnellement privilégiées par les administrations cantonales ou communales sur la base de critère de proximité, mais aussi parfois des conditions de domicile⁶³, ce qui renforce la segmentation du marché intérieur.

Le secteur de la santé souffre d'un problème de réglementation

57. Le secteur de la santé, qui représentait près de 11 pour cent du PIB en 2001, est caractérisé par des prix très élevés par rapport aux autres pays et une forte réglementation, même si cette dernière caractéristique se retrouve dans la plupart des autres pays de l'OCDE (**graphique 13**). La demande de services médicaux s'exerce à travers un système d'assurance qui garantit aux individus un accès aux soins, c'est-à-dire limite un rationnement et assure une solidarité entre les assurés. Le contrôle des dépenses et les efforts d'efficacité dépendent donc, d'une part, de la capacité et des incitations des assurances de négocier des conditions et des prix avantageux et, d'autre part, des incitations des fournisseurs à renforcer leur efficacité. Toutefois, ni les prix ni l'offre ne sont maîtrisés dans le cadre réglementaire actuel. Dans le cas des médicaments, par exemple, ceci se traduit par une croissance excessive des dépenses (**annexe 2**). On estime que les facteurs économiques (le niveau des salaires, les taux d'intérêt et les heures travaillées) et les caractéristiques démographiques et géographiques du marché n'expliquent que 3 points de pourcentage de l'écart de prix avec l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France ou les Pays-Bas, lequel varie entre 13 et 38 pour cent (Infras/Basys, 2002), le reste de cet écart procure une rente aux fournisseurs et distributeurs au détriment des assurés.

Graphique 13. Niveaux relatifs du prix de la santé



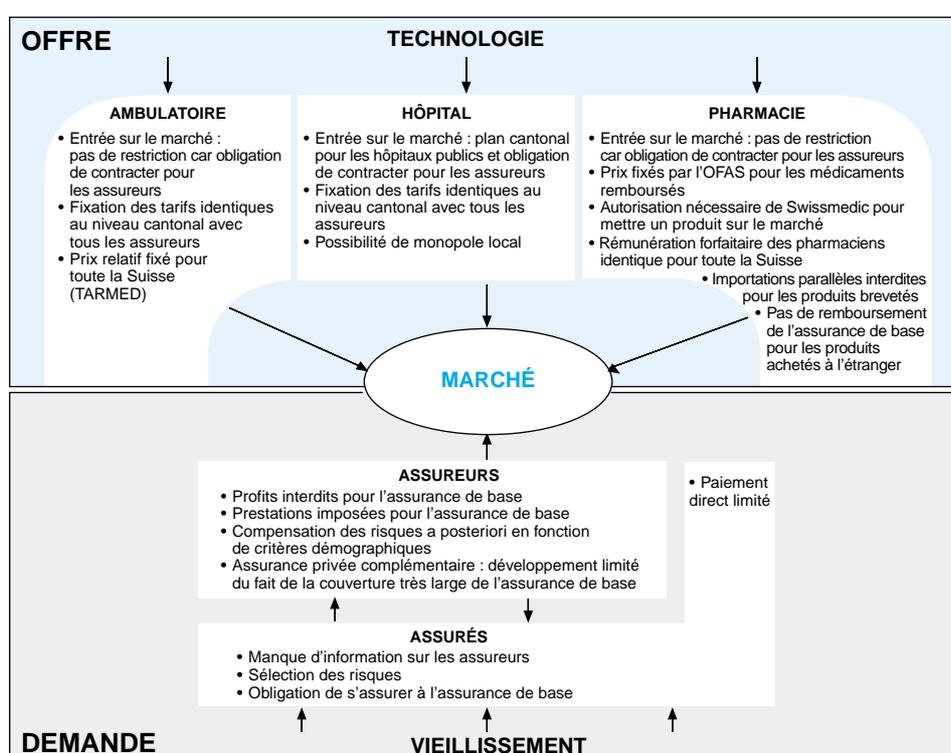
Source : Eurostat et OCDE.

Une concurrence effective ne peut s'exercer pour l'assurance-maladie de base ...

58. Une concurrence effective entre assureurs est importante pour les inciter à négocier des conditions et des prix avantageux auprès des fournisseurs de soins. Des problèmes de réglementation affectent toutefois le marché de l'assurance obligatoire des soins de base, du fait en partie de la nécessité de promouvoir une solidarité (**graphique 14**). Malgré l'existence de grands écarts de primes pour les contrats standards de base que proposent les nombreuses caisses-maladie, lesquelles sont organisée sous forme privée, peu de personnes changent d'assureur, ce qui ne favorise guère la réduction de ces écarts, contrairement à l'évolution observée en Allemagne (OCDE, 2003c). La faiblesse des mécanismes de marché résulte en partie d'un problème d'information des assurés (Colombo, 2001). Mais elle reflète aussi une tendance à la sélection des risques des assureurs. Les mauvais risques ont semble-t-il du mal à changer de caisses, car celles-ci peuvent les sélectionner par exemple en influençant indirectement leur décision de rejoindre ou de quitter un assureur⁶⁴. Le système de compensation des risques visant à empêcher cette sélection doit être amélioré. Les différences d'état de santé entre assurés sont difficiles à mesurer à partir des seuls critères socio-démographiques actuellement utilisés pour effectuer cette compensation. De plus, celle-ci est réalisée de façon rétrospective, ce qui n'encourage guère les efforts d'efficacité puisque les dépassements de coûts des caisses peu performantes sont en partie répercutés sur les autres assureurs (Spycher, 2002). L'offre de produits à moindres coûts, comme les réseaux de soins (HMO), est aussi pénalisée par ce

système alors que la demande est limitée car les rabais de primes accordés aux ménages pour l'adhésion aux HMO sont plafonnés (à 20 pour cent les cinq premières années). Enfin, l'interdiction de faire des profits sur l'assurance de base, limite les incitations à l'efficacité et l'innovation. Dans ce contexte, la sélection des risques constitue sans doute la stratégie optimale pour les assureurs afin d'attirer les meilleurs clients en vue d'accroître leurs gains sur le marché des assurances complémentaires.

Graphique 14. Principaux obstacles à la concurrence dans les marchés des soins médicaux et de l'assurance



...ni entre les prestataires de biens et services médicaux

59. La concurrence est pratiquement inexistante entre les fournisseurs de soins compte tenu de l'obligation de contracter des assureurs laquelle empêche tout contrôle de l'offre. Tous les assureurs d'un même canton doivent accepter les notes d'honoraires de tous les hôpitaux et praticiens privés exerçant pour l'assurance de base. De plus, les mêmes tarifs, négociés dans chaque canton entre les associations d'assureurs et de fournisseurs, s'appliquent *de facto* à toutes les caisses. Légalement, depuis la réforme de 1996, les assureurs et fournisseurs de prestations peuvent pourtant signer des accords qui diffèrent de ceux conclus entre leurs associations. Jusqu'à présent toutefois, cette liberté n'a été que très peu utilisée de sorte que les conventions tarifaires sont *de facto* régies par des cartels

(Office fédéral des assurances sociales ou OFAS, 2001). De fait, les fournisseurs ne sont guère intéressés par des négociations décentralisées visant par exemple à développer des réseaux de soins alors que les cantons, qui contrôlent en dernier ressort les tarifs hospitaliers, veillent à traiter sur un pied d'égalité les établissements qu'ils subventionnent. La fin de l'obligation de contracter dans le secteur ambulatoire pourrait débloquent cette situation et insuffler davantage de concurrence en favorisant des négociations décentralisées des tarifs. Pour cela, cette réforme doit traiter de façon équivalente tous les fournisseurs de soins, ceux déjà installés comme ceux nouvellement formés, lesquels devraient encourir le même risque de ne pouvoir exercer, plutôt que de favoriser *de facto* les personnes en place. Dans le secteur ambulatoire, une plus grande flexibilité des prix pourrait être couplée avec une réforme du système de rémunération des médecins. Ceux-ci sont actuellement payés à l'acte, ce qui stimule l'offre. Une place plus large devrait être accordée à un système de paiement forfaitaire par patient en liaison avec le développement des réseaux de soins. Cette réforme contribuerait ainsi à éviter que le nouveau système tarifaire (le Tarmed)⁶⁵ ne se rigidifie davantage. L'expérience internationale montre qu'il est en revanche difficile d'introduire une réelle concurrence dans le secteur hospitalier (OCDE, 2003c). Les obstacles à une telle évolution résultent notamment de l'existence de monopoles locaux hospitaliers et de la difficulté pour les assureurs de négocier les tarifs d'actes médicaux sans disposer d'une information suffisante.

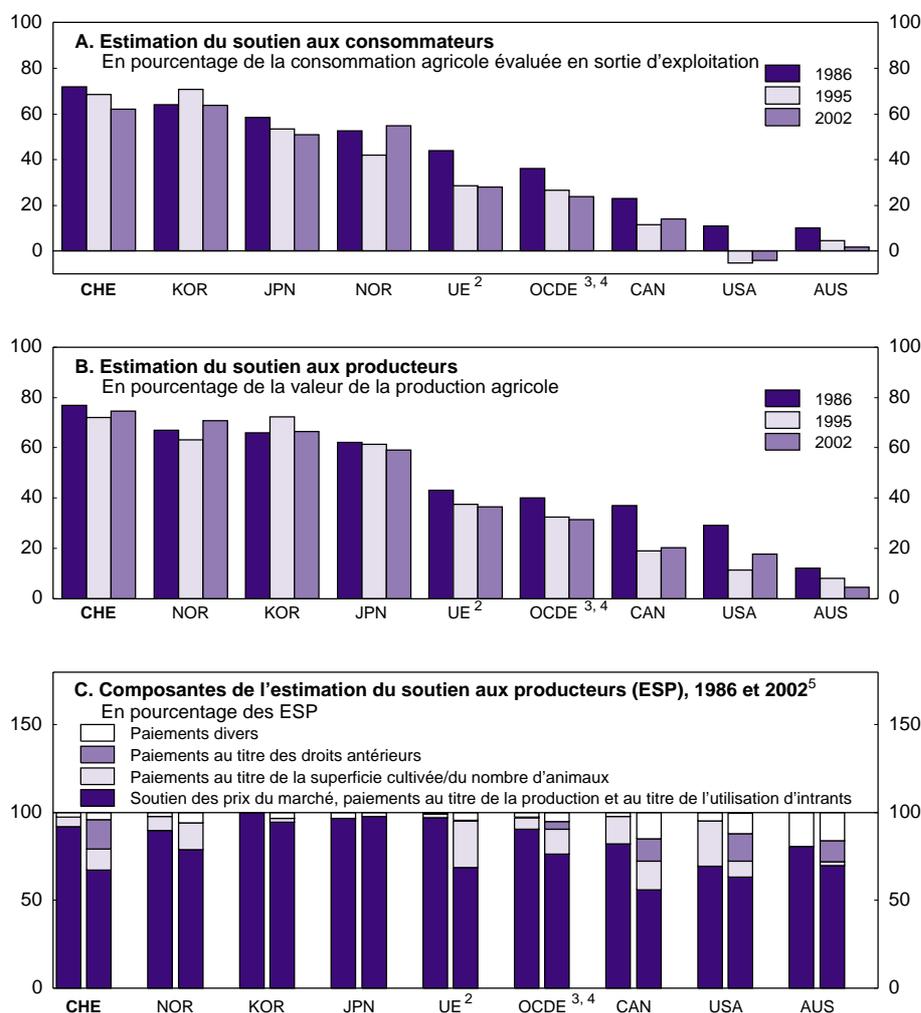
60. Le marché des médicaments est aussi réglementé. Le système d'autorisation de mise sur le marché des produits pharmaceutiques, qui est contrôlée par l'État comme dans les autres pays, est complexe (**annexe 2**). Le nombre de médicaments disposant d'une autorisation paraît réduit par rapport aux autres pays et seulement 3 pour cent d'entre eux sont des génériques⁶⁶. La dépendance financière des autorités responsables de l'approbation de la commercialisation des médicaments par rapport aux fabricants pharmaceutiques a été réduite récemment avec la création de Swissmédic. Néanmoins, cette dépendance pourrait encore être problématique du point de vue de la concurrence (Infras/Basys, 2002). L'OFAS, l'autorité responsable des décisions sur les médicaments remboursés par l'assurance-maladie obligatoire, lesquels représentent près de 80 pour cent des ventes⁶⁷, établit des limites supérieures de prix pour tous les fournisseurs de prestations en Suisse. Elle fixe ces prix maxima sur la base de comparaisons internationales et internes. Depuis la nouvelle loi sur l'assurance-maladie de 1996, une certaine convergence vers le niveau des prix européens est devenue apparente. D'un côté, les prix des médicaments remboursés, qui peuvent être révisés après expiration du brevet ou après quinze ans, ont été réduits par voie de décret par l'OFAS⁶⁸. D'un autre côté, le développement rapide du marché des génériques favorise des pressions à la baisse sur les prix⁶⁹. Toutefois, les prix des médicaments restent souvent plus élevés que dans les autres pays, les différences étant généralement dues à l'appréciation historique du taux de change. Le poids économique lourd de l'industrie pharmaceutique⁷⁰, qui dispose en outre d'un avantage en termes d'information, semble aussi peser sur sa position vis-à-vis de l'OFAS, étant donné les obstacles existants qui empêchent une concurrence effective des importations dans ce secteur. Ceux-ci concernent en premier lieu l'interdiction des importations parallèles pour les produits protégés par des brevets, lesquels représentent 60 pour cent du marché. Depuis 2002, la nouvelle loi sur les produits thérapeutiques autorise cependant les importations de médicaments dont le brevet est échu. En 2000, la COMCO a demandé au Conseil fédéral d'autoriser le remboursement des médicaments et produits médicaux achetés à l'étranger s'ils sont moins chers qu'en Suisse et ne posent pas de risque de santé publique, ce qui est actuellement impossible pour l'assurance de base. Aucune décision n'a encore été prise. Une levée de ces barrières aux importations serait favorable à une baisse des prix des produits pharmaceutiques. L'introduction du principe de prescription de substances actives plutôt que des produits de marques accroîtrait aussi l'indépendance des médecins par rapport aux pressions de l'industrie pharmaceutique et elle promouvrait la prescription des médicaments génériques. Il serait aussi nécessaire pour cela de supprimer la possibilité des médecins de délivrer eux-mêmes des médicaments dans certains cantons. Enfin, des possibilités existent pour améliorer davantage le nouveau système de rémunération des pharmaciens, qui est basé depuis juillet 2001 sur un paiement

forfaitaire (et non plus sur les marges) fixé de façon identique dans toute la Suisse. Ce nouveau système a contribué à réduire le prix des médicaments de 10 pour cent en moyenne. Ces tarifs forfaitaires, dont l'introduction a permis de déconnecter le revenu des pharmaciens des produits prescrits, devraient être négociés de façon décentralisée.

Le soutien à l'agriculture reste très important

61. Le secteur agricole, qui représente environ 1½ pour cent du PIB et 3 pour cent de l'emploi, est fortement subventionné, tandis que de sérieux obstacles aux échanges commerciaux entravent la concurrence de l'étranger, faisant monter les prix à des niveaux largement supérieurs aux prix mondiaux et immobilisant des ressources dans un secteur où la Suisse n'a souvent pas d'avantage comparatif. L'estimation du soutien aux producteurs (ESP), indicateur utilisé par l'OCDE pour mesurer le montant total des subventions implicites et explicites à la production, était parmi les plus élevées de la zone OCDE, s'élevant à 73 pour cent en 2000-02. Elle n'a que légèrement baissé par rapport aux 76 pour cent de 1986-88 en dépit de réformes continues de la politique agricole (**graphique 15**). L'ESP comprend les transferts financés par les consommateurs par le biais de prix plus élevés (avec une taxe implicite de 62 pour cent) et par le budget, sous la forme de paiements directs et de subventions à l'exportation. Les instruments utilisés sont notamment les prix administrés et les quotas laitiers, le lait étant l'une des productions agricoles les plus importantes, les paiements compensatoires aux producteurs de produits laitiers et les paiements directs aux producteurs de graines oléagineuses et de betterave à sucre. Des droits d'importation relativement élevés sont appliqués à plusieurs produits agro-alimentaires, tandis que des contingents d'importation sont utilisés pour des produits comme le lait, la viande, les pommes de terre, les fruits, les légumes, les céréales panifiables et le vin. Des subventions à l'exportation servent à soutenir les ventes de produits laitiers (dont plus de 50 pour cent sont des fromages), de fruits et de pommes de terre. Bien que les aides en faveur de l'agriculture aient permis d'améliorer les revenus des ménages dans les régions rurales, le revenu total des ménages agricoles est inférieur à 75 pour cent du revenu total de l'ensemble des ménages, ce qui représente l'un des pourcentages les plus faibles de la zone OCDE.

Graphique 15. Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs dans l'agriculture¹
En pourcentage



1. Pour de plus amples explications, voir Source.
 2. UE-12 en 1986, UE-15 à partir de 1995.
 3. L'Autriche, la Finlande et la Suède sont incluses dans les totaux de l'OCDE pour toutes les années, et dans l'Union européenne à partir de 1995.
 4. L'OCDE exclut la Hongrie, la Pologne et les République slovaque et tchèque en 1986.
 5. La première barre représente 1986 et la deuxième 2002.
- Source : OCDE, *Politiques agricoles des pays de l'OCDE - Suivi et évaluation*, 2003, OCDE, Paris.

62. Le programme de réforme en cours est exposé dans l'initiative *Politique agricole 2002* (PA 2002), qui couvre la période 2000-03 et vise les objectifs de politique agricole énoncés dans la Constitution, soulignant le caractère multifonctionnel du secteur. Selon la Constitution, l'agriculture doit contribuer de façon substantielle, par une production organisée de façon soutenable et tournée vers le marché, à la sécurité alimentaire, à la préservation des ressources naturelles et à un habitat décentralisé du pays. La PA 2002 prévoit l'élimination de tous les prix garantis et marges de transformation garanties (objectif déjà atteint), ainsi qu'une réorganisation des paiements directs, dorénavant plus axés sur une gestion agricole respectueuse de l'environnement. *Les paiements directs généraux*, qui sont principalement accordés sous la forme de contributions à la surface ou par tête de

bétail et de paiements au titre des droits antérieurs, sont désormais subordonnés au respect de pratiques de gestion agricole écologiques, tandis que les *paiements directs écologiques* sont assujettis à des contraintes sur les intrants et sont aussi soumis à des normes environnementales. Les paiements effectués au titre du soutien direct se sont élevés au total à CHF 2.45 milliards en 2002 (soit 0.6 pour cent du PIB), ce qui représente une augmentation de 4.5 pour cent par rapport à 2001. Un nouvel ensemble de mesures de politique agricole, désigné sous le nom de *Politique agricole 2007*, a été approuvé pour la période 2004-07 ; il vise en particulier la suppression du contingentement laitier et le développement de l'espace rural. Les contingents d'importation de viande de bœuf et de porc devraient par ailleurs être mis aux enchères à partir de 2007.

63. Ces initiatives ont contribué à encourager le recours à des instruments de soutien plus respectueux du marché. Depuis 1986-88, la part du soutien des prix du marché, des paiements à la production et des aides à l'achat d'intrants a été ramenée de 91 pour cent à 68 pour cent du soutien total. Cette réduction de la protection du marché s'est reflétée dans une diminution de l'écart entre les prix mondiaux et les prix intérieurs, qui restent en moyenne deux fois plus élevés. Le niveau total de soutien est toujours très élevé et n'a guère été réduit ces dernières années, tandis que certaines catégories de paiements directs ont même été augmentées en 2002. Même si le fait de subordonner l'aide à des objectifs écologiques a contribué à améliorer les résultats sur le plan de l'environnement, le maintien d'aides liées au volume de la production ou à la consommation d'intrants favorise la production et retarde par conséquent la réorientation des ressources vers des activités beaucoup plus productives. A cet égard, il faudrait accélérer le découplage entre les aides et la production. Les avantages environnementaux offerts par l'agriculture en tant que service public, tels qu'un paysage agréable et une contribution à la biodiversité, devraient être clairement identifiés et si possible quantifiés, et être fournis directement plutôt que par le biais de politiques qui encouragent la production (OCDE, 2002e). De même, le soutien des revenus dans les zones rurales devrait être assuré au moyen d'instruments ciblés sur les ménages les plus démunis, et non à l'aide de mesures générales applicables à tous les agriculteurs. De ce point de vue, des incitations visant à redéployer l'emploi vers d'autres activités pourraient contribuer à un accroissement des revenus dans les zones rurales et à une réduction future des aides.

Évaluation générale et la nécessité de nouvelles réformes

64. Les autorités, conscientes du besoin de renforcement de la concurrence pour stimuler la croissance économique très faible, ont engagé plusieurs réformes. Des mesures de libéralisation ont été programmées dans certains secteurs, comme les télécommunications ou la poste. La révision récente de la loi des cartels, qui prévoit des sanctions contre les comportements anticoncurrentiels sans attendre de récidive, accroît de façon décisive le caractère dissuasif de la législation, ce qui constitue une étape importante dans la bonne direction. Toutefois, ces réformes ou projet de réformes ne constituent souvent qu'une mise à niveau tardive et partielle de la réglementation par rapport aux autres pays, et de nouveaux progrès restent indispensables. La limitation des sanctions directes uniquement à certains types de comportements illicites, certes les plus nuisibles, dénote par exemple que la culture de la concurrence a encore un potentiel de développement à accomplir en Suisse. La mise en œuvre d'une stratégie plus globale et plus ambitieuse de réforme des marchés des biens et services paraît nécessaire pour revitaliser l'économie. Celle-ci devrait être organisée autour de trois grands axes et s'inspirer des recommandations de ce rapport, qui sont récapitulées dans l'**encadré 2**.

Encadré 2. Recommandations visant à accroître la concurrence sur les marchés de biens et services

Plusieurs réformes ou projets de réformes visant à renforcer la concurrence ont été engagés ces dernières années. A plusieurs égards, toutefois, ceux-ci ne constituent souvent qu'une mise à niveau tardive et partielle de la réglementation par rapport aux autres pays, et de nouveaux progrès sont indispensables. Comme le suggère l'analyse présentée dans ce rapport, une stratégie ambitieuse de réforme organisée autour de trois grands axes devrait être mise en œuvre. Il importe en effet d'assurer une application rigoureuse du droit de la concurrence, lequel pourrait être encore renforcé, d'accroître les pressions concurrentielles dans le secteur abrité et d'exposer davantage certaines branches à la concurrence étrangère.

Réforme et application du droit de la concurrence

- Appliquer de manière rigoureuse, efficace et complète les dispositions de la LCart.
- Assurer l'indépendance économique et politique de la COMCO en éliminant les représentants des groupements d'intérêt.
- Accroître les ressources financières et le personnel de la COMCO.
- Envisager des coopérations internationales en matière de concurrence.
- Modifier les dispositions constitutionnelles empêchant d'ancrer la LCart sur le principe de l'interdiction des cartels lors de la prochaine révision de la Constitution
- Envisager d'introduire des sanctions pénales permettant de réprimer les personnes responsables des actions anticoncurrentielles les plus sérieuses.

Renforcement de la concurrence dans le secteur abrité

Secteur de la santé

- Améliorer et centraliser les services d'information sur les caisses d'assurance; favoriser une présentation plus homogène et plus simple des comparaisons de primes.
- Pérenniser le système de compensation des risques après 2005; effectuer cette compensation en partie de façon prospective et inclure dans le système des critères liés aux risques sanitaires.
- Envisager d'autoriser la réalisation de profit sur l'assurance de base.
- Supprimer l'obligation de contracter dans le secteur ambulatoire; accroître la flexibilité des prix, grâce à des négociations décentralisées entre les fournisseurs et les assureurs.
- Introduire un système de prescription en fonction des substances actives plutôt que de produits de marque, ce qui devrait renforcer une concurrence plus transparente.
- Lever les obstacles à une concurrence extérieure efficace sur le marché de médicaments.
- Réduire l'influence de l'industrie pharmaceutique sur les autorisations de mise sur le marché et la fixation des prix des médicaments remboursés. Revoir le mode de financement de Swissmédic. Inclure des experts de la concurrence aux négociations de prix entre l'OFAS et les fabricants.

Encadré 2. Recommandations visant à accroître la concurrence sur les marchés de biens et services (suite)

Marchés publics

- Poursuivre les efforts pour une meilleure application de la réglementation existante; exploiter les potentialités du nouveau site Internet sitemap.ch pour accroître la concurrence et réduire les seuils imposant un appel d'offre public.
- Limiter les possibilités de fractionnement des marchés publics permettant d'éviter des procédures concurrentielles.
- Améliorer la protection juridique des recours contre des procédures de passation des marchés publics effectuées de façon non concurrentielle.

Révision de la loi sur le marché intérieur

- Inclure une référence explicite à la liberté d'établissement dans tous les cantons.
- Autoriser la COMCO à pouvoir faire appel devant les tribunaux en cas de pratiques restrictives.

Industries de réseau

- Dans les télécommunications, dégrouper les boucles locales sans autre retard; veiller à empêcher d'éventuels accords horizontaux dans la téléphonie mobile.
- Dans le secteur ferroviaire, créer un régulateur du réseau indépendant des deux principales compagnies de chemin de fer; introduire des appels d'offre systématiques pour l'exploitation des lignes régionales de passagers, qui bénéficient de subventions publiques.
- Dans les services postaux, accélérer le rythme d'ouverture à la concurrence; créer un régulateur indépendant de La Poste pour assurer que le financement du service universel ne perturbe pas la concurrence sur les autres créneaux du marché.
- Dans les secteurs de l'électricité et du gaz, libéraliser les marchés, y compris au bénéfice des ménages, et de façon compatible avec la réforme de l'Union européenne; engager sans attendre la réforme du gaz parallèlement à celle menée pour l'électricité; réduire l'interférence politique des administrations cantonales et locales sur la gestion des compagnies publiques de gaz et d'électricité; créer des régulateurs indépendants et forts garantissant un accès équitable au marché; séparer les mesures pro-environnementales en faveur des énergies renouvelables de la réforme de l'électricité.

Ouverture à la concurrence étrangère

- Réduire la protection et les aides excessives dont bénéficie le secteur agricole et accélérer le découplage des subventions de la production. Identifier clairement les objectifs environnementaux, lesquels devraient être poursuivis directement plutôt que de servir de paravent au maintien des aides agricoles très élevées.
- Engager sans tarder des négociations avec l'Union européenne pour adopter le principe d'épuisement régional du droit des brevets utilisé par cette zone.
- Accélérer les négociations bilatérales avec l'UE concernant l'ouverture du secteur des services à la concurrence étrangère.
- Supprimer les barrières limitant encore l'entrée de concurrents étrangers dans la distribution; réduire les obstacles à l'implantation d'hypermarchés.

65. Le premier axe de cette stratégie concerne le *cadre législatif de la concurrence*. Il est nécessaire de s'assurer de l'application rigoureuse du droit de la concurrence, compte tenu des nouveaux moyens prévus par la réforme récente. Depuis 2002, la COMCO a donné des signaux clairs d'une mise en œuvre plus stricte du droit qui se démarque de son approche timide relative à certains comportements, notamment aux restrictions verticales, adoptée précédemment. L'Autorité de la concurrence doit poursuivre sur cette voie. Pour réussir cette tâche et devenir le véritable moteur de la concurrence en Suisse, elle doit être dotée de ressources financières et d'un personnel adéquats. Ses capacités d'investigation devraient être renforcées, l'indépendance de ses membres mieux garantie en passant d'un système purement de milice à une institution professionnalisée permettant aux membres de la COMCO, et notamment sa présidence, d'occuper leur fonction à temps plein. L'introduction de sanctions pénales devrait aussi être envisagée pour élargir la panoplie d'outils si les instruments existants ne sont pas assez dissuasifs. De plus, une modification constitutionnelle ancrant le principe d'interdiction des cartels dans la loi fondamentale constituerait un signal clair et fort en faveur d'un climat pro-concurrentiel.

66. Le second axe de cette stratégie serait de renforcer les incitations pour obtenir plus d'efficacité dans le *secteur abrité*. Une réforme de la réglementation est en particulier nécessaire dans le secteur de la *santé*, où la suppression de l'obligation de contracter des assureurs dans les domaines ambulatoire et pharmaceutique, associée à une décartellisation de la fixation des prix des soins, serait susceptible de réduire significativement le niveau des coûts médicaux et de mieux contrôler la croissance des dépenses en volume. La concurrence sur le marché des médicaments serait aussi stimulée par des prescriptions de substances actives plutôt que des produits de marque de la part des médecins et par une politique moins restrictive de mise sur le marché des produits pharmaceutiques. Les pouvoirs publics doivent par ailleurs poursuivre leurs efforts d'ouverture des *marchés publics* à la concurrence, surtout au niveau cantonal et local, en favorisant une baisse des valeurs seuils imposant un appel d'offre public et en réduisant les possibilités de fractionnement des adjudications limitant l'application de procédures concurrentielles. Le renforcement de la concurrence dans le secteur abrité passe aussi par un décloisonnement accru des marchés cantonaux que favoriserait une *réforme de la Loi sur le marché intérieur*. Dans ce domaine, il importe en effet d'aller bien au-delà d'une loi cadre. Il est en effet nécessaire de créer les bases réglementaires permettant de doter la Suisse d'un marché intérieur réellement unifié en libéralisant le marché des services professionnels, avec une mise en œuvre effective de la liberté d'établissement dans tous les cantons. Le rôle de la COMCO devrait aussi être renforcé d'une part, pour pouvoir faire appel devant les tribunaux en cas de pratiques restrictives et, d'autre part, pour contrôler et imposer de façon systématique l'adéquation des lois cantonales aux principes de la LMI.

67. Dans les *industries de réseau*, la réforme engagée, qui ne touche que certaines branches, va dans le bon sens, mais reste timide au regard de celle effectuée dans d'autres pays de l'OCDE. Elle devrait en outre être étendue à d'autres secteurs. Dans les télécommunications, le dégroupage des boucles locales prévu par les autorités fédérales devrait être mis en œuvre sans tarder. Dans le secteur ferroviaire, il est nécessaire de créer un régulateur du réseau indépendant des deux principales compagnies de chemin de fer et d'éliminer les obstacles à la concurrence pour l'exploitation des lignes régionales de passagers, qui bénéficient de subventions publiques. Le rythme d'ouverture des services postaux à la concurrence reste trop lent et la création d'un régulateur indépendant serait utile pour s'assurer que le financement du service universel ne perturbe pas la concurrence. Une libéralisation rapide et complète des marchés de l'électricité et du gaz serait aussi bénéfique. Dans le cas de l'électricité, la réforme devrait inclure les éléments non controversés du plan précédent, comme la séparation des activités de génération, de transmission et de distribution. La création de régulateurs indépendants et forts garantissant un accès équitable au marché est souhaitable tant dans le secteur de l'électricité que du gaz. De plus, la gestion des compagnies publiques de ces secteurs ne devrait pas subir d'interférence politique des administrations cantonales et locales.

68. Le troisième axe de cette stratégie de réforme devrait viser à exposer davantage certaines branches à la *concurrence étrangère*. A cet égard, il importe en premier lieu de réduire la protection et les aides excessives dont bénéficie le *secteur agricole* et d'accélérer le découplage des subventions de la production. Aussi, des efforts visant à favoriser davantage les *importations parallèles* seraient bienvenues, par exemple dans le domaine des produits protégés par des brevets, y compris les médicaments. De ce point de vue, la nouvelle réglementation dans le secteur automobile, qui autorise ces importations parallèles, constitue un progrès. L'ouverture du *secteur des services* à la concurrence dans le cadre d'un accord bilatéral avec l'Union européenne doit aussi rester une priorité et les négociations en cours devraient être accélérées. Ces réformes, jointes à une lutte efficace de la COMCO contre les effets potentiellement dommageables des accords verticaux, renforceraient la concurrence sur le marché suisse. Ceci induirait sans doute une baisse des prix dans de nombreux domaines. Cette évolution serait en outre favorisée par une réduction des obstacles à l'implantation d'hypermarchés qui constituent des barrières à l'entrée dans le secteur de la *distribution*.

69. De telles réformes sont néanmoins difficiles à adopter car elles suscitent une vive opposition des branches qui seraient le plus affectées. Cette opposition s'appuie en outre sur la crainte de voir persister les effets négatifs sur l'emploi du fait des restructurations. Une telle inquiétude explique en partie le rejet du projet de libéralisation du marché de l'électricité lors du référendum de septembre 2002. Des études internationales récentes (Nicoletti *et al.*, 2001) montrent cependant qu'il existe, à terme, un lien positif entre réforme réglementaire et taux d'emploi dans le secteur des entreprises. Bien que le taux d'emploi soit déjà relativement élevé en Suisse, des marges de progression existent encore notamment chez les femmes. La flexibilité du marché du travail helvétique devrait en outre favoriser une réallocation rapide de l'emploi vers les branches les plus productives. Le renforcement de la concurrence, qui vise à éliminer les rentes dont bénéficient certains secteurs au détriment des consommateurs, est nécessaire pour sortir l'économie suisse du piège dans lequel elle est enfermée depuis plusieurs années. Le manque de concurrence paraît largement responsable de la faible croissance des dernières décennies en raison de l'insuffisance des gains d'efficacité du secteur abrité et du niveau excessif du coût de la vie et, partant, des coûts salariaux, qui favorisent la délocalisation des investissements à l'étranger.

70. L'effet positif des réformes proposées devrait passer par plusieurs canaux. Le renforcement de la concurrence favorisera une compression des marges et une réduction des rentes salariales dans les branches les moins exposées à la concurrence, ce qui devrait accroître la demande. Il encouragera les entreprises à mieux utiliser leurs facteurs de production, ce qui stimulera les gains de productivité. Ces gains statiques résultant d'une allocation plus efficiente des ressources devraient en outre être renforcés par des gains dynamiques découlant d'une activité d'innovation plus intense et d'une meilleure utilisation des nouvelles technologies que devrait stimuler un cadre plus concurrentiel (OCDE, 2002f). La complexité des mécanismes en jeu et la difficulté de mesurer l'impact spécifique des mesures proposées sur les marges, les salaires et la productivité rendent cependant difficile une quantification précise des gains des réformes. Un ordre de grandeur de ces effets peut néanmoins être calculé sur la base des comparaisons internationales et d'hypothèses concernant les gains d'efficacité, de réduction de marge ou de rente salariale qui pourraient être réalisés dans certaines branches. Une telle évaluation a été réalisée par le Secrétariat de l'OCDE pour les secteurs de l'agriculture, de la santé, des télécommunications, du gaz et de l'électricité, des services professionnels et de la distribution, qui représentent un tiers de la production totale.

71. Les résultats de cette quantification, qui sont présentées au **tableau 6**, suggèrent que le renforcement de la concurrence dans ces secteurs pourrait accroître le niveau de production d'environ 8 pour cent sur une période de 10 ans, l'essentiel représentant une augmentation de la production potentielle. Cette estimation dont les détails sont fournis dans l'**annexe 3**, repose sur l'hypothèse de gains de productivité et de réduction de marge et de salaires permettant une baisse de prix variant entre 3 et 17 pour cent dans les secteurs analysés, ce qui permet de réduire l'écart de niveau des prix par rapport aux autres pays. Sur la base de ces hypothèses, on estime, à partir d'une analyse statique, que la réduction du niveau général des prix pourrait atteindre 6 pour cent⁷¹. Cette estimation tient compte des baisses des consommations intermédiaires induites par les diminutions sectorielles de prix, qui sont calculées à l'aide d'une matrice *input output*. La concurrence accrue, principalement attendue dans le secteur abrité, réduira en effet les coûts et renforcera aussi la compétitivité du secteur exposé. L'impact estimé des réformes sur la production incorpore aussi les interactions dynamiques produites sur le reste de l'économie. Ainsi, l'effet positif des gains de productivité sur la production potentielle sera à terme accompagné d'une hausse de l'emploi et du stock de capital induite par la réduction permanente des rentes salariales et des marges des entreprises liée à l'accroissement de concurrence. Les diminutions de prix et les gains d'efficacité devraient en outre favoriser l'enclenchement d'une spirale vertueuse de baisse des coûts dans l'ensemble des secteurs, de hausse des revenus réels et de baisse des taux d'intérêt. Ces effets ont été estimés à l'aide d'une simulation effectuée avec le modèle Interlink de l'OCDE. L'impact sur la productivité résultant d'un renforcement des activités d'innovation et de l'utilisation des nouvelles technologies n'a cependant pas été pris en compte, ni les effets plus globaux d'une meilleure politique générale de la concurrence qui devrait avoir aussi des effets bénéfiques à long terme sur l'économie.

Tableau 6. Hypothèses et effets d'une déréglementation sectorielle

	Ensemble de l'économie	Agriculture	Télécommunications	Électricité	Gaz	Santé	Services aux entreprises ¹	Commerce	Autres secteurs
Hypothèses (% de variation)									
Coûts des biens intermédiaires	-5.3	-12.5	-3.5	-6.2	-3.1	-6.5	-6.5	-8.0	-4.5
Coûts de main-d'oeuvre									
Productivité du travail	4.8	30.0	5.0	20.0	20.0	10.0	15.0	15.0	0.0
Salaires	-2.1	-5.0	0.0	-10.0	-10.0	-15.0	-5.0	0.0	0.0
Coût du capital	-0.1	0.0	0.0	-5.0	-5.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Majoration de prix ²	-6.5	-20.0	-5.0	-20.0	-20.0	-25.0	-10.0	-20.0	0.0
Effet statique sectoriel (en %):									
Effet direct sur les prix	-5.9	-16.6	-3.2	-11.0	-9.4	-16.4	-10.6	-11.6	-2.3
Effet-production induit par les prix ³	2.9	8.3	1.6	5.5	4.7	8.2	5.3	5.8	1.2
Effet sur l'emploi ⁴	-1.5	-16.7	-3.2	-12.1	-12.8	-1.6	-8.4	-8.0	1.2
Estimation de l'impact macroéconomique à long terme									
Production	8.0								
Demande intérieure	6.7								
Emploi	1.5								
Salaires réels	8.0								
Inflation ⁵	0.0								
<i>Pour mémoire</i>									
Part de la valeur ajoutée sectorielle dans le PIB total	100.0	3.1	2.5	1.2	0.0	10.7	3.8	12.5	66.2

1. Autres services aux entreprises.

2. La majoration de prix est définie comme le solde brut des opérations moins l'amortissement divisé par la somme des coûts des biens intermédiaires, les coûts de main-d'oeuvre et l'amortissement.

3. L'effet-production induit par les prix est estimé sur la base d'une élasticité-prix de la demande de -0.5.

4. Les effets sectoriels de l'emploi comprennent les impacts de la croissance de la productivité et la croissance de la production induite par les prix, mais ignorent l'impact éventuel d'une baisse des primes salariales.

5. En points de pourcentage.

Source : Estimations de l'OCDE.

NOTES

1. Les écarts de prix ne fournissent qu'une indication indirecte du degré de concurrence. Ainsi, la différence de prix dans un secteur donné ne vient pas nécessairement d'un problème de concurrence dans ce secteur mais peut provenir de l'effet induit des prix élevés dans d'autres branches. Les comparaisons de prix sont aussi biaisées à cause des différences de taxes indirectes entre pays. Le taux de TVA est cependant plus faible en Suisse que dans la plupart des pays de l'OCDE.
2. Les raisons possibles d'un taux de change réel élevé incluent la performance relativement élevée de la productivité du secteur exportateur et la demande croissante de biens et services ne pouvant faire l'objet d'échanges internationaux.
3. Compte tenu du lien estimé entre niveaux de vie et niveaux des prix parmi les pays de l'OCDE, les prix suisses ne devraient pas dépasser ceux de l'Union européenne de plus de 15 pour cent en moyenne, compte tenu de la différence de niveau de vie entre ces économies.
4. Le manque de données sectorielles disponibles sur longue période empêche par exemple le calcul des marges, des avantages de salaire ou d'indice de concentration basé sur la production par secteur de façon comparable aux autres pays.
5. Après le rejet de l'adhésion à l'EEE en 1992, la Suisse s'est retrouvée face à des partenaires européens ayant dans une large mesure éliminé entre eux leurs entraves techniques au commerce. Dans le cadre du programme de revitalisation des années 90, le Conseil fédéral a mis en place une stratégie visant à pallier ces effets négatifs. Selon une loi fédérale de 1996, les règlements techniques suisses doivent être rendus compatibles, dans la mesure du possible, avec ceux des principaux partenaires commerciaux de la Suisse. Cette harmonisation a assez bien progressé, mais elle reste encore insuffisante en ce qui concerne les produits de construction, car le système de référence dans l'UE évolue lentement.
6. Une explication possible pourrait être le niveau élevé des dépenses obligatoires sur des biens ne pouvant faire l'objet d'échanges internationaux comme, par exemple, les dépenses de santé.
7. Comme indiqué dans Seco (2002), le degré d'ouverture aux échanges internationaux est plus fort en Autriche qu'en Suisse alors que le contraire était vrai il y a dix ans. Au cours des années 90, l'Autriche a rejoint l'Union européenne et adopté l'euro.
8. Selon les calculs de l'OCDE (OCDE, 2002a), le tarif moyen sur les importations de produits agricoles atteignait 218 pour cent en 2000, soit 3.6 fois son niveau dans les pays de l'UE et 7.7 fois celui des États-Unis.
9. Bien que 72 pour cent des médicaments soient importés, leurs prix sont en moyenne sensiblement plus élevés que dans les autres pays.
10. La licéité des accords verticaux protégeant les réseaux exclusifs d'importation n'a été remise en cause que depuis février 2002. Malgré l'évolution récente de la réglementation, de nombreux produits de consommation ou d'investissement restent importés à travers ces réseaux exclusifs compte tenu de la lenteur de la mise en place de réseaux concurrents.

11. Selon l'OCDE, un alignement de cette réglementation sur celle des pays les moins restrictifs accroîtrait le stock d'investissement en Suisse de près de 35 pour cent, soit trois fois plus que la hausse estimée dans la moyenne des pays de l'OCDE (OCDE, 2003a). Cet effet positif semble confirmé par la hausse des investissements directs à la fin des années 90 dans les télécommunications suite à la libéralisation de ce secteur.
12. Selon le Bureau of Labor Statistics, en 2001, le salaire horaire moyen d'un ouvrier dans l'industrie, exprimé en dollars des États-Unis, était plus élevé en Suisse que dans tous les autres pays de l'OCDE à l'exception de la Norvège et de l'Allemagne. L'écart avec la moyenne des pays européens était de 20 pour cent.
13. Ce phénomène semble toucher tant les grandes entreprises que les PME. On peut citer à titre d'exemple le cas de l'entreprise multinationale Nestlé qui effectue sa recherche en Suisse, mais a délocalisé la plus grande partie de sa production à l'étranger ou Logitech, initialement une PME de produits informatiques qui a suivi avec succès une stratégie analogue d'internationalisation (SECO, 2002).
14. Une réserve doit être émise au sujet des statistiques car la Suisse n'utilise pas le système de comptabilité SCN 95. De plus, les États-Unis, le pays avec un revenu par tête initialement comparable, utilisent aussi un système de prix hédonique dans certains secteurs, ce qui a peut-être un impact positif sur le taux de croissance global. En outre, mesurer la croissance dans le secteur des services est de plus en plus difficile, en particulier dans le secteur financier qui occupe en Suisse un poids – mesuré en proportion du PIB – beaucoup plus élevé que dans la plupart des autres pays de l'OCDE.
15. Les lois de 1962 et 1985 ne conféraient qu'un rôle de recommandation à la Commission des cartels, à l'adresse du Département fédéral de l'économie qui détenait le pouvoir décisionnel.
16. Outre la Commission de recours pour les questions de concurrence, il y a aussi le Tribunal fédéral, le Conseil fédéral, et les Tribunaux civils cantonaux ; la Commission fédérale de la Communication (ComCom) constitue aussi l'un des régulateurs sectoriels.
17. S'agissant de la présence de représentants de groupements d'intérêt, le rapport de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration note: « on peut craindre que les membres de la COMCO nommés en tant que représentants d'intérêts particuliers, privilégient les intérêts qu'ils représentent au détriment des intérêts du maintien de la concurrence » (OPCA, 2000a).
18. La réduction du nombre des membres de la COMCO et l'élimination des représentants des groupements d'intérêt, proposée dans le projet initial du gouvernement afin de renforcer l'indépendance et la professionnalisation de l'institution, n'ont pas été retenues par le Parlement.
19. Un arrêt du 14 août 2002 du Tribunal fédéral se référant notamment au principe de l'abus, a par exemple annulé une interdiction d'un cartel dur prononcée par la COMCO.
20. Les opérations de concentration d'entreprise doivent être notifiées à la COMCO lorsque, dans le dernier exercice précédant la concentration, les entreprises participantes ont réalisé ensemble un chiffre d'affaires minimum de CHF 2 milliards ou un chiffre d'affaires en Suisse d'au moins CHF 500 millions et, au moins deux des entreprises participantes ont réalisé individuellement en Suisse un chiffre d'affaires minimum de CHF 100 millions. Pour les sociétés d'assurances, il est tenu compte, au lieu du chiffre d'affaires, du montant des primes brutes annuelles et pour les banques et autres intermédiaires financiers du produit brut.
21. Voir par exemple Neven (1999) et Flückiger (1999).

22. De juillet 1996 à juillet 2003, la COMCO a interdit 10 cartels horizontaux et a conclu 4 accords amiables dans le domaine de cartels horizontaux. Elle a prononcé 7 décisions d'interdictions et conclu 2 accords amiables en matière d'abus de position dominante. Les restrictions verticales, qui ont pour effet de diviser les marchés et empêcher l'entrée de nouveaux concurrents, sont considérées comme l'une des principales causes expliquant les écarts de prix entre la Suisse et les pays voisins et une entrave forte à la compétitivité des PME. Pourtant, la COMCO n'a interdit qu'un accord vertical en sept ans, celui du cas Citroën en 2002. Voir Zäch (2002), NZZ (2001) et Prümmer (2003).
23. Le Conseil fédéral estimait en 1995 le nombre de notifications à 10-15 par année alors que depuis 1996, en moyenne, 30 à 35 notifications ont été adressées annuellement à la COMCO.
24. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, seulement 7 sanctions directes ont été imposées. Aucune sanction pénale indirecte n'a été appliquée. Celles-ci concernent les personnes physiques responsables du fait de leur pouvoir décisionnel dans l'entreprise.
25. Les articles 58-59 LCart concernent l'exécution d'accords internationaux. Ils visent à éliminer les restrictions à la concurrence dont l'origine est en Suisse mais qui s'exercent à l'étranger.
26. Cependant, comme le note le rapport de l'OCPA, « Pourtant, face à la globalisation de l'économie, l'échange d'informations entre les autorités de la concurrence suisses et étrangères devient une nécessité », OPCA (2000a).
27. Cependant, le mouvement de libéralisation est déjà partiellement achevé dans l'Union européenne. D'ici à 2004, toutes les entreprises pourront choisir leur fournisseur. Cette date limite concerne les États membres de l'UE, même si plusieurs pays comme le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Allemagne et l'Espagne ont déjà libéralisé le marché de leur propre initiative.
28. Pour pouvoir fonctionner de façon adéquate et éviter que les coûts marginaux n'atteignent des niveaux excessifs lorsque l'offre de sources d'énergie renouvelables est limitée, ce dispositif devrait être complété par la fixation d'une marge maximum par rapport aux prix du marché au-delà de laquelle les fournisseurs seraient autorisés à utiliser des sources d'énergie classiques.
29. Des calculs de la COMCO indiquent que l'absence de libéralisation du marché de l'électricité induit un surcoût de plus de CHF 800 millions par an pour les entreprises. Ces estimations sont basées sur l'écart moyen du prix de l'électricité payé par les firmes helvétiques par rapport aux firmes allemandes (4.65 cents par kWh) et sur la consommation annuelle (18 000 GWh) (Stoffel, 2003).
30. C'est le cas dans les cantons de Fribourg, Jura et Obwald.
31. Comme dans le cas de l'électricité, le processus de libéralisation sera achevé dans l'Union en 2007, et le choix du fournisseur sera étendu à tous les utilisateurs commerciaux d'ici à la mi-2004.
32. La Confédération détient encore une majorité de contrôle dans Swisscom, avec 62.7 pour cent des actions.
33. Dans la pratique, la ComCom ne peut imposer des tarifs d'interconnexion que si les négociations entre les parties intéressées – dans ce cas l'opérateur historique et chacun des concurrents – n'aboutissent pas à la fixation des tarifs et conditions d'interconnexion, ce qui risque fort d'arriver. Son intervention s'en trouve un peu différée.
34. Une décision antérieure du Tribunal fédéral sur des lignes louées avait été favorable à Swisscom.
35. A la mi-2003, il y avait 637 000 lignes d'accès à bande large (8.7 pour 100 habitants), une moitié correspondant à des lignes ADSL et l'autre moitié à des modems pour câble. Cependant, bien que ces

- chiffres indiquent que l'accès à Internet est distribué à part égale entre les deux technologies, l'accès vocal à travers un modem par câble est beaucoup moins développé et requiert des investissements supplémentaires.
36. En particulier, pour assurer la transmission de la voix, les réseaux câblés doivent être adaptés pour permettre le trafic bidirectionnel à haut débit.
 37. Les parts de marché des deux autres opérateurs sont de 17 pour cent (DiAx) et 14 pour cent (Orange).
 38. Cependant, les compagnies de téléphonie mobile ont refusé de répondre aux questionnaires envoyés par la COMCO pour les besoins de son enquête.
 39. Concernant la dette historique de la CFF, une partie a été annulée et l'autre transformée en prêt à taux zéro avec une clause conditionnelle de remboursement.
 40. Le système de mandat de prestation est aussi appliqué aux transports régionaux par bus ou bateau.
 41. Jusqu'à présent, aucune plainte n'a été portée à l'attention de la commission d'arbitrage.
 42. On considère que cette nouvelle solution respecte le concept d'indépendance du système d'allocation des créneaux horaires, que requièrent les directives de l'UE.
 43. Cela équivaut à un bureau pour 12 kilomètres carrés, densité la plus élevée de la zone OCDE.
 44. En avril 2003, le Conseil fédéral a conseillé au Parlement de rejeter l'initiative populaire « un service postal pour tous ».
 45. Aucune décision officielle n'a encore été prise quant à cette étape ultime de la libéralisation dans l'UE d'ici à 2009.
 46. En revanche, la productivité du secteur de la distribution dans son ensemble ne paraît pas très forte par rapport aux autres pays (graphique 12). Toutefois, le lien entre concurrence et productivité dans le secteur des commerces est quelque peu ambigu, une moindre concurrence autorisant des marges accrues peut en principe entraîner une hausse de la productivité.
 47. Il n'existe en Suisse qu'une vingtaine d'hypermarchés de taille réduite (Le Temps, 2002). La superficie moyenne des magasins de détail n'atteignait que 269 m² en 2000.
 48. La gamme de produits alimentaires des principaux détaillants suisses est estimée à 10 000, mais les principaux distributeurs n'en présentent que la moitié dans la plupart de leurs magasins. En France ou en Allemagne, cette gamme se situe entre 15 000 et 20 000 et entre 20 000 et 25 000 aux États-Unis (Le Temps, 2002).
 49. Le groupe Carrefour, le numéro deux dans le secteur des hypermarchés sur le plan mondial, détenait moins de 3 pour cent du marché alimentaire suisse, même après le rachat en 2001 de l'enseigne Jumbo.
 50. Début 2003, la coopérative Coop, numéro deux de la distribution alimentaire, a racheté la société Waro et EPA.
 51. Les magasins ferment à 18h30 ou 19h00 dans 15 cantons sur 26 et souvent à 16h00 ou 17h00 le samedi. Dans certains cantons, de petits supermarchés ouverts le soir et le dimanche se sont installés dans les stations services. Toutefois, des mesures restrictives tendent à limiter la concurrence sur les heures d'ouverture dans le canton de Fribourg.

52. Les prix de revente minimums et imposés ne sont pas interdits per se, mais constituent une présomption de suppression de concurrence. Les firmes publient donc des prix recommandés qui ne sont pas contraignants.
53. Dans un système de distribution sélective, le fournisseur ne peut vendre ses biens ou services qu'à des revendeurs ou réparateurs agréés. Dans un système de distribution exclusive, le fournisseur attribue au revendeur un territoire de vente exclusif. Le multimarquisme est la possibilité pour un vendeur d'offrir plusieurs marques dans un même établissement.
54. L'arrivée récente du groupe Fnac, qui a la capacité de se passer de ce système de distribution, pourrait toutefois accroître la pression concurrentielle dans ce secteur.
55. En Suisse, le droit des brevets est soumis au régime d'épuisement national ce qui interdit les importations parallèles de produits protégés par des brevets sans l'aval du détenteur des brevets même si des écarts importants de prix existent avec d'autre pays. Contrairement aux droits des brevets, le droit d'auteur comme celui des marques est soumis au principe d'épuisement international qui autorise les importations parallèles. Voir Kraus (2003) pour une discussion sur le cadre légal des importations parallèles.
56. Pour les médicaments brevetés, les prix les plus avantageux au niveau international sont inférieurs de 40 pour cent à ceux qui sont pratiqués en Suisse et pour les biens de consommation non alimentaires, l'écart moyen sur les prix de gros est estimé à 30 pour cent (Conseil fédéral, 2002 ; Frontier Economics, Plaut et BAK, 2002).
57. Entre 300 000 et 350 000 professionnels exercent dans des secteurs réglementés. Parmi eux, on compte 43 000 ingénieurs et architectes, 21 000 médecins, 88 000 prestataires de soins infirmiers et 23 000 représentants commerciaux itinérants.
58. Le volume des marchés publics était estimé à 20 pour cent du PIB dans la moyenne des pays de l'OCDE en 1998 alors que les marchés potentiellement ouverts à la concurrence internationale représentaient 7.6 pour cent du PIB (OCDE, 2002d).
59. La reprise des accords internationaux dans le droit interne s'est fait séparément pour la Confédération et les cantons, ce qui a entraîné une évolution non uniforme du droit. Par exemple, le droit fédéral permet les négociations avec les soumissionnaires en cours de procédure, ce qui n'est pas le cas pour les cantons.
60. Une enquête réalisée de janvier 2000 à mars 2001 indique que près de la moitié des entités adjudicatrices de la Confédération n'ont pas publié d'appel d'offre.
61. Ces législations sont parfois contradictoires avec la LMI et la loi sur les Cartels qui s'appliquent aussi aux marchés publics. Ainsi, selon le droit cantonal des marchés publics, les soumissionnaires doivent satisfaire aux conditions de travail en vigueur au lieu d'exécution du marché, mais la LMI consacre le lieu de provenance.
62. Le montant maximum des marchés négociables de gré à gré a été relevé de 50 000 francs suisses à 150 000 pour un marché de service ou de fourniture de construction et à 300 000 francs pour un marché de gros œuvre.
63. Pour participer à un appel d'offre dans le canton de Genève, les architectes et ingénieurs doivent avoir leur siège dans le canton. Sous certaines conditions, il est toutefois possible de se faire enregistrer temporairement dans le canton.

64. D'après des enquêtes, seulement 2 pour cent des assurés, principalement des personnes jeunes représentant des bons risques, auraient changé d'assureur en 2000, et ce pourcentage a baissé entre 1997 et 2000 (Colombo, 2001). Les assureurs peuvent inciter au départ les mauvais risques ou au contraire chercher à attirer des bons risques en proposant des options complémentaires à tarif intéressant.
65. Le Tarmed, qui sera appliqué au début de 2004, va remplacer les 26 systèmes cantonaux actuellement utilisés. Il définit les prix des services médicaux pour toute la Suisse en fonction d'un système de points qui dépend du temps consacré à chaque patient, de la compétence du médecin et du type de traitement fourni. La valeur du point doit être négociée au niveau cantonal.
66. En 2000, 7000 médicaments disposaient d'une autorisation de commercialisation, dont 2500 étaient remboursés par l'assurance-maladie de base alors que la sécurité sociale française remboursait 20 000 produits.
67. Une partie des médicaments remboursés par l'assurance-maladie obligatoire est prescrite par les hôpitaux, lesquels sont gérés par les cantons. Ces produits pharmaceutiques sont aussi achetés moins chers. La proportion des médicaments remboursés par l'assurance-maladie obligatoire, à l'exclusion des hôpitaux, atteint 60 pour cent des ventes.
68. La Suisse est le seul pays européen qui révisé les prix des médicaments remboursés après expiration des brevets ou après 15 ans.
69. Le marché des génériques a augmenté de 40 pour cent au premier semestre 2003 (mesuré en glissement) et cette hausse sera sans doute plus forte au cours du second semestre.
70. Vingt pour cent des exportations suisses proviennent de l'industrie pharmaceutique. Les laboratoires Novartis, Roche et Serono contrôlent 7 pour cent du marché mondial.
71. Cette baisse du niveau des prix restera limitée par rapport à l'écart de prix mesuré vis-à-vis de la moyenne des pays européens qui atteint 25 pour cent si l'on tient compte du niveau relativement plus élevé de la Suisse. L'assouplissement de la politique monétaire et la réaction endogène du taux de change devraient en outre éviter que cette pression à la baisse sur les prix ne se traduise par une déflation (annexe 3).

GLOSSAIRE DES ABRÉVIATIONS

AIE	Agence internationale de l'énergie
AIMP	Accord international sur les marchés publics
BLS	<i>Bureau of Labour Statistics</i> (Bureau des Statistiques de Travail)
CFE	Chemins de fer fédéraux
CHF	Franc suisse
COMCO	Commission de la concurrence
ComCom	Commission fédérale de la Communication
DSL	<i>Digital subscriber line</i>
EEE	Espace économique européen
ESP	Estimation du soutien aux producteurs
g	gram
HMO	Système de réseaux de soins
kg	kilogramme
KWh	kilo watt-heure
LCart	Loi sur les cartels
LMI	Loi sur le marché intérieur
LS	Liste des spécialités
MWh	mega-watts-heure
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFS	Office fédéral de la statistique
OMC	Organisation mondiale du commerce
OSEL	Organisation du secteur de l'électricité
PA	Politique agricole
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petits et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut
PPA	Parités de pouvoir d'achat
R-D	Recherche et développement
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UMTS	<i>Universal Mobile Telephone System</i> (système de téléphone mobile de troisième génération)

BIBLIOGRAPHIE

- BAK (2001), « Le commerce de détail en Suisse : une comparaison internationale », étude réalisée par C. Koellreuter et T. Schoder pour la Fédération suisse pour le commerce de détail, BAK, Bâle.
- Bayoumi, T., D. Laxton et P. Pesenti (2003), « When Leaner Isn't Meaner: Measuring Benefits and Spillovers of Greater Competition in Europe », mimeo, avril.
- Boylaud, O. (2000), « Regulatory Reform in Road Freight and Retail Distribution », *Documents de travail du Département économique de l'OCDE*, n° 255, OCDE, Paris.
- Colombo, F. (2001), « Towards More Choice in Social Protection? Individual Choice of Insurer in Basic Mandatory Health Insurance in Switzerland », *OECD Labour Market and Social Policy – Occasional Papers*, n° 53, OCDE, Paris.
- Commission de la concurrence (COMCO) (2001), *Communiqué de presse*, 2 octobre, Berne.
- COMCO (2003), *Communiqué de presse*, 7 mars, Berne.
- Conseil fédéral (2002), « Importations parallèles et droit des brevets », rapport, novembre.
- De Serres, A., P. Hoeller et C. de la Maisonneuve (2001), « The Width of the Intra-European Economic Borders », *Documents de travail du Département économique de l'OCDE*, n° 304, OCDE, Paris.
- Enthoven A. (1994), « On the Ideal Market Structure for Third-Party Purchasing of Health Care », *Social Science and Medicine*, n° 39.
- Frontier Economics, Plaut et BAK (2002), « Épuisement des droits de propriété : conséquences d'un changement de système sur l'économie suisse », rapport de synthèse au Conseil fédéral.
- Flückiger, Y. (1999), « Aspects économiques du nouveau droit suisse de la concurrence », in *La nuova legge sui cartelli*, CFPG 22, Lugano.
- Flückiger, Y. (2003), Présentation orale à la Conférence de presse de la COMCO, 4 février.
- Gagales, A. (2002), « Growth in Switzerland: Can Better Performance Be Sustained? », *IMF Working Paper*, WP/02/153, septembre.
- Gugler, P. et P. Zurkinden (2002), « Article 5 LCart (accord en matière de concurrence) », in P. Tervet et C. Bovet (eds), *Droit de la concurrence*, Helbing & Lichtenhahn, Bâle.
- INFRAS/BASYS (2002), « Conséquences d'une intervention de l'État sur le niveau des prix des médicaments à usage humain », rapport au Conseil fédéral.

- Kalirajan, K. (2000), « Restrictions on Trade in Distribution Services », *Staff Research Paper*, Commission sur la productivité, AusInfo, Canberra, août.
- Kraus, D.E. (2003), « Les importations parallèles de produits brevetés – Droit de l'OMC dans la perspective du droit communautaire et du droit suisse de la propriété intellectuelle et de la concurrence », thèse de doctorat, Université de Genève.
- Le Temps (2002), « Supermarchés : pourquoi l'offre alimentaire est plus pauvre en Suisse », 12 octobre.
- Lips, M. et R. van Nieuwkoop (2001), « Switzerland » in Dimaranan, B.V. et R.A. McDougall, *Global Trade, Assistance and Production: The GTAP 5 Data Base*, Center for Global Trade Analysis, Université de Purdue.
- Malueg, D. et M. Schwartz (1994), « Parallel Imports, Demand Dispersion and International Price Discrimination », *Journal of International Economics*, 37.
- Meinhardt, M. et B. Merkt (2002), « Vertikaler Meilenschritt der Weko: Starke Auswirkungen auch auf kleinere Unternehmen », *NZZ*, 2 avril.
- Neven, D. et T. von Ungern-Sternberg (1998), « Competition Policy in Switzerland », *Antitrust Bulletin*, vol. 43(2).
- Neven, D. (1999), « Politique de concurrence en Suisse (1996-1998) – Évaluation et perspectives d'évolution », rapport présenté à la Commission fédérale des questions conjoncturelles, rapport non publié mais cité dans OPCA, *op.cit.*
- Nicoletti, G., *et al.* (2001), « Product and Labour Market Interactions in OECD Countries », *Documents de travail du Département économique de l'OCDE*, n° 312, OCDE, Paris.
- NZZ* (2001), « Teurer Schweizer Detailhandel », 8 novembre.
- OCDE (1999), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2000), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002a), *L'agriculture et la libéralisation des échanges : Élargir la portée des Accords d'Uruguay*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002b), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002c), « Concurrence sur les marchés des produits et performance économique : Cadre d'analyse pour les examens du Comité EDR », ECO/CPE/WP1(2002)11, OCDE, Paris.
- OCDE (2002d), « The Size of Government Procurement Markets », tirage spécial de la *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n° 4, OCDE, Paris.
- OCDE (2002e), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : un programme de réforme constructif*, OCDE, Paris.

- OCDE (2002f), « Concurrence sur les marchés de produits et performance économique », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 72, décembre, OCDE, Paris.
- OCDE (2002g), « Synthesis Paper on International Exhaustion », COM/DAFFE/COMP/TD(2002)18, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), « Incidences des politiques sur l'investissement direct étranger », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 73, juin, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Études économiques de l'OCDE : Zone euro*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003c), « Health Care Systems : Lessons from the Reform Experience », ECO/CPE/WP1(2003)4, OCDE, Paris.
- Office fédéral des assurances sociales (OFAS) (2001), « Analyse des effets de l'assurance-maladie », rapport de synthèse, décembre, Berne.
- OPCA (2000a), « La situation en droit des cartels », rapport à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national, 11 octobre, Berne.
- OPCA (2000b), « Évaluation : Quel est le degré d'ouverture du marché intérieur suisse ? », rapport à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national, 11 février, Berne.
- Prümmer, F. (2003), « Preisunterschied zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz – Erklärungsansätze », *Wirtschaft und Wettbewerb*, mars.
- Salgado, R. (2002), « Impact of Structural Reforms on Productivity Growth in Industrial Countries », *IMF Working Paper*, WP/02/10, janvier.
- SECO (2002), *Le Rapport sur la Croissance – Déterminants de la Croissance Économique de la Suisse et Jalons pour une Politique Économique Axée sur la Croissance*, Département Fédéral de l'Économie, Berne.
- Spycher, S. (2002), « Compensation des risques et pools possibles (“Pool de hauts risques”) dans l'assurance-maladie obligatoire », rapport à l'OFAS, juillet.
- Strauss, J. et Katzenberger, P. (2002), « Parallelimporte: Erschöpfung des Patentrechts », Berne, Ministère de l'Économie.
- Stöckli, H. et J.B. Zufferey (2002), « Le droit des marchés publics dans le secteur de la construction », in *La Vie économique*, 10-2002.
- Stoffel, W.A. (2003), « Éditorial : Ils sont tous en faveur de la concurrence, mais... », *La Vie Économique*, n° 10/2003.
- Surveillant des prix (2002), *Rapport annuel*, RPW/DPC 2002/5.
- Turner, D., P. Richardson et S. Rauffet (1996), « Modelling the Supply Side of the Seven Major OECD Economies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 167.

- Von Ungern-Sternberg, T. (1999), « Die Wettbewerbskommission und die UBS : Was bleibt von den Auflagen? », *Cahiers de Recherches Économiques du Département d'Économétrie et d'Économie Politique*, Université de Lausanne.
- Venturi, S. (2002), « Article 10 LCart (accord en matière de concurrence) », in P. Tervet et C. Bovet (eds), *Droit de la concurrence*, Helbing & Lichtenhahn, Bâle.
- Vogt, E. (2002), « L'enjeu des marchés publics au regard de la Commission des Achats de la Confédération », in *La Vie économique*, 10-2002.
- Von Weizsäcker, C. (2000), « La compétence économique au sein du Secrétariat de la COMCO », rapport interne non publié mais cité dans OPCA, *op. cit.*
- Zäch, R. (2002), « Cloisonnement vertical – un problème de concurrence pour les petits pays », *Revue Internationale de Droit Économique*.
- Zogg, S. et J. Duperrut (2002), « Les marchés publics en Suisse sous l'angle juridique et économique », in *La Vie économique*, 10-2002.
- Zufferey, J.B., M. Amstutz et D. Esseiva (2002), « Les effets juridiques de la concurrence dans le secteur de la construction », rapport au SECO, Institut pour le droit suisse et international de la construction, Université de Fribourg.

ANNEXE 1

COMMUNICATIONS DE LA COMCO DANS LE DOMAINE DES ACCORDS VERTICAUX

72. En vertu de l'art. 6 LCart, la COMCO peut fixer par voie de communication les conditions auxquelles des accords en matière de concurrence sont en règle générale réputés justifiés par des motifs d'efficacité économique au sens de l'art. 5 al.2 LCart. Lorsqu'un besoin accru de sécurité juridique l'exige, elle peut aussi, en application analogue de l'art. 6 précité, faire connaître d'autres principes d'appréciation de la loi par voie de communication. A ce jour, la COMCO a adopté quatre communications. La première Communication, émise le 15 décembre 1997, concerne l'homologation et le sponsoring des articles de sport⁷². La COMCO a adopté le 4 mai 1998 une Communication sur les schémas de calculs qui traite des conditions auxquelles l'utilisation de schémas de calcul émis par des associations est justifiée. En 2002, la COMCO a adopté deux importantes communications. La première porte sur l'appréciation des accords verticaux et la seconde sur les accords verticaux dans le domaine de la distribution automobile.

Communication du 18 février 2002 concernant l'appréciation des accords verticaux

73. La COMCO a adopté en février 2002 une communication concernant l'appréciation des accords verticaux. En vertu de cette communication, dont le contenu est proche du droit communautaire, la COMCO considère qu'en principe, les accords verticaux affectent la concurrence de manière notable au sens de l'article 5 al. 1 LCart, notamment lorsqu'ils :

- Déterminent directement ou indirectement des prix de revente imposés, ou des prix minimum à la revente de biens ou de services par le commerçant ;
- Limitent directement ou indirectement le territoire ou le cercle de la clientèle de revente par le commerçant ;
- Limitent la vente au consommateur final, dans la mesure où cette limitation est imposée à un commerçant agréé au sein d'un système de distribution sélective ;
- Limitent les livraisons croisées à l'intérieur d'un système de distribution sélective entre commerçants agréés, même s'il s'agit de commerçants actifs à des échelons différents du marché ;
- Empêchent le fournisseur de livrer des composants, respectivement des pièces de rechange à des tiers (consommateur final, atelier de réparation, etc.) qui ne sont pas des commerçants parties à l'accord ;
- Contiennent une obligation de non-concurrence d'une durée supérieure à cinq ans ou supérieure à une année après l'expiration de l'accord vertical.

Dans sa communication, la COMCO précise que les autres accords verticaux n'affectent pas en règle générale de manière notable la concurrence si les parts de marché de toutes les entreprises qui y participent ne dépassent, sur aucun marché considéré, le seuil de 10 pour cent. La communication précise toutefois que constituent une exception à ce principe, les cas où la concurrence sur le marché considéré est limitée par les effets cumulatifs de plusieurs réseaux de distributions verticaux semblables fonctionnant côte à côte, pour autant que les fournisseurs, respectivement les commerçants, qui y participent, soient effectivement ou potentiellement concurrents.

74. Tout accord vertical qui affecte de manière notable la concurrence au sens de l'art. 5 al. 1 LCart est illicite à moins qu'il soit justifié par des motifs d'efficacité économique au sens de l'art. 5 al. 2 LCart. La Communication précise qu'un accord peut être justifié notamment lorsqu'il permet une organisation plus efficace du réseau de distribution et qu'une restriction à la concurrence est nécessaire pour atteindre ce but.

Communication concernant les accords verticaux dans le domaine de la distribution automobile

75. La COMCO a émis une Communication concernant les accords verticaux dans le domaine de la distribution automobile en octobre 2001. Cette communication, qui est en harmonie avec le nouveau règlement d'exemption européen (CE) 1400/2002, complète celle de février 2002 concernant les accords verticaux en précisant certains aspects spécifiques à la distribution automobile. Les aspects fondamentaux de cette communication sont les suivants :

- Obliger l'industrie automobile de permettre les importations de véhicules automobiles en provenance d'Europe (EEE) ;
- Dissocier la vente du service après-vente ;
- Faciliter la vente de pièces détachées et leur importation parallèle ;
- Choix possible entre un système de distribution sélective ou exclusive ;
- Faciliter l'accessibilité des pièces détachées, des informations (comprenant la formation) et des outils de diagnostique, pour les réparateurs indépendants ;
- Obliger l'industrie automobile de permettre le multimarquisme, c'est-à-dire la possibilité pour un vendeur d'offrir plusieurs marques dans un même établissement.

ANNEXE 2

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU SYSTÈME DE SANTÉ SUISSE

76. Le secteur privé assure une large part du financement et de l'offre de soins. Les principales caractéristiques de ce système sont les suivantes⁷³ :

- Le système repose sur un marché privé de l'assurance. Un grand nombre de caisses privées proposent aux ménages une assurance de base, qui est obligatoire, ainsi que des assurances complémentaires facultatives. Ces caisses n'ont pas le droit de faire des profits sur l'assurance de base, dont la couverture est définie par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). L'absence de profit sur ce segment du marché est basée sur le principe que les décisions de soins ne doivent pas dépendre de considération de rentabilité mais seulement de strictes considérations médicales.
- Pour une même caisse d'assurance, les assurés supportent la même prime quels que soit leur âge et leur sexe. Les primes, qui sont payées par tête, peuvent cependant varier entre les caisses, qui sont en concurrence dans un même canton. Les assurés peuvent bénéficier de réductions de primes s'ils acceptent une limitation de leur liberté de choix du prestataire de soins en souscrivant par exemple une adhésion à un réseau de soins (HMO) ou au système de médecin de famille que peuvent proposer les assureurs. Les primes peuvent aussi être réduites si les adhérents acceptent de payer une franchise supérieure au minimum prévu.
- Dans ce système, fonctionnant avec des primes uniques par assureur, un mécanisme de compensation des risques a été créé pour une période temporaire (jusqu'en 2005) afin de tenir compte des différences de besoins médicaux entre individus et d'éviter que la concurrence entre les caisses n'entraîne une sélection des risques. Dans chaque canton, les assurés sont répartis en 30 groupes définis selon leur âge et sexe et les coûts moyens de chaque groupe sont comparés aux coûts moyens de l'ensemble des assurés. Chaque assureur perçoit ou paie à un fond de compensation une cotisation, qui dépend de l'écart entre le coût moyen de la population qu'il couvre avec celui de la population totale. Cette compensation des risques a lieu à la fin de chaque exercice annuel.
- Les cantons et les communes co-financent environ 60 pour cent des hôpitaux et les primes d'assurance des personnes les plus modestes sont partiellement subventionnées par la Confédération et les cantons. Les hôpitaux sont en grande partie financés sur la base du nombre de journées d'hospitalisation tandis que les médecins de pratique libérale sont rémunérés à l'acte.
- Tous les assureurs sont tenus à l'obligation de contracter, c'est-à-dire qu'ils doivent accepter les facturations de tous les médecins et prestataires médicaux agréés.

77. En Suisse, deux étapes principales doivent être accomplies avant qu'un médicament puisse être mis sur le marché et remboursé par le système de santé obligatoire : (1) une procédure d'approbation de la commercialisation et (2) l'inclusion dans la Liste des spécialités. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur les produits thérapeutiques, *Swissmedic* est l'autorité responsable de la première étape. Les produits médicaux ne peuvent être distribués que si une licence correspondante a été accordée par cette autorité, laquelle étudie le médicament du point de vue qualité, sécurité et efficacité. *Swissmedic* accorde des licences mais peut également les reprendre. Cette licence est une condition préliminaire à son inclusion dans la Liste des spécialités (LS). Cette dernière définit les médicaments remboursés par l'assurance-maladie obligatoire. Pour la deuxième étape, c'est l'OFAS qui représente l'autorité responsable. Il décide de l'inclusion ou de l'exclusion de la LS et établit les limites supérieures de prix pour tous les prestataires de services en Suisse. Le calcul des prix est basé d'une part, sur une comparaison des prix étrangers, notamment en Allemagne, aux Pays-Bas, au Danemark et au Royaume-Uni (et également avec l'Italie, la France et l'Autriche), et d'autre part, sur une comparaison thérapeutique croisée, avec des médicaments comparables de la LS en termes d'indication ou d'action.

ANNEXE 3

ÉVALUATION DES BÉNÉFICES D'UNE RÉFORME RÉGLEMENTAIRE :
INFORMATIONS MÉTHODOLOGIQUES

78. Cette annexe fournit des informations méthodologiques concernant la quantification des effets macroéconomique d'une réforme accroissant la concurrence dans les secteurs de l'agriculture, de la santé, des télécommunications, du gaz, de l'électricité, des services professionnels et de la distribution, qui représentent un tiers de la production totale.

79. La méthodologie utilisée est similaire à celle suivie dans le cadre de l'étude de l'OCDE sur la réforme de la réglementation⁷⁴ (OCDE, 1997). Cette quantification est réalisée en deux étapes. La première consiste à calibrer l'effet possible des réformes sectorielles, à partir d'une analyse statique permettant de mesurer leur impact potentiel sur les prix. La deuxième étape établit une correspondance entre les hypothèses sous-jacentes à la baisse de prix estimée pour l'économie totale et la hausse de production qui y serait associée. Pour cela, les effets dynamiques de la réforme sont évalués avec un modèle macroéconomique permettant de quantifier les conséquences d'une réduction des marges des entreprises, des rentes salariales et d'une augmentation de l'efficacité du travail, que devraient générer les réformes proposées.

Première étape de la quantification : calibration de l'effet des réformes sectorielles

80. La calibration des effets que pourrait procurer la réforme réglementaire au niveau sectoriel dépend d'un ensemble d'hypothèses concernant son impact sur la productivité, sur les marges et les rentes salariales dans les secteurs concernés. Pour certaines branches à forte intensité capitaliste comme l'électricité ou le gaz, des hypothèses de baisse du coût du capital ont aussi été effectuées en raison des économies d'échelle que devraient induire les restructurations liées aux réformes. La calibration retenue dans les différents secteurs concernant ces différentes hypothèses s'est appuyée sur diverses considérations. En premier lieu, celle-ci a dépendu de leur effet possible sur les prix. L'effet de baisse des prix escomptés au niveau sectoriel a tenu compte des écarts de niveaux des prix par rapport aux autres pays, tels qu'estimés par exemple à partir des données de parité de pouvoir d'achat. Cet effet sectoriel a été quantifié à l'aide d'une analyse statique permettant de rendre compte non seulement des hypothèses retenues en matière de marges, de productivité et de salaire mais aussi de baisses des prix des consommations intermédiaires grâce à l'utilisation d'une matrice input-output⁷⁵. En second lieu, on a pris en compte l'effet des réformes réglementaires réalisées dans d'autres pays pour quantifier leurs effets possibles. Dans le cas de l'électricité, les études disponibles montrent par exemple que la réforme menée en Allemagne aurait permis une baisse des prix de 15 à 20 pour cent pour les entreprises. Enfin, les informations empiriques recueillies lors de l'analyse des différents secteurs, concernant par exemple les écarts de productivité par rapport aux autres pays, ont aussi été utilisées.

81. Globalement, les hypothèses retenues sont cohérentes avec des baisses de prix variant entre 3 et 17 pour cent dans les secteurs analysés. Les diminutions les plus fortes portent sur les services de santé et les produits agricoles et agro-alimentaires. Ces secteurs sont en effet ceux où les marges de baisses sont les plus grandes puisque, dans ces deux branches, les différences de niveaux de prix avec la moyenne de l'Union européenne atteignent entre 50 et 60 pour cent. Au total, l'impact agrégé pour l'ensemble de l'économie des réformes sectorielles envisagées implique une baisse du niveau général des prix d'environ 6 pour cent. Celle-ci serait obtenue par une réduction des marges de 6½ pour cent, des gains de productivité de 5 pour cent et d'une compression des rentes salariales de 2 pour cent. Les coûts intermédiaires pourraient en outre baisser d'environ 5 pour cent. Bien que significatives, ces baisses de coût et ces hausses de productivité ne permettraient cependant de combler qu'une fraction de l'écart observé sur le niveau de ces variables par rapport aux autres pays.

Seconde étape de la quantification : estimation de l'effet induit sur la production

82. Le modèle macroéconomique Interlink de l'OCDE a été utilisé pour estimer l'effet dynamique des réformes structurelles envisagées sur la production⁷⁶. Une simulation d'augmentation de la productivité tendancielle et de baisse des marges et des salaires, calibrée selon les estimations obtenues ci-dessus, a été réalisée sur une période de 10 ans⁷⁷. Les réductions simulées des marges et des salaires, conjuguées au creusement de l'écart de production en raison de la hausse de la production potentielle, favorisent des pressions à la baisse sur les prix. Il a donc été supposé que les autorités assouplissaient la politique monétaire pour neutraliser ces pressions. Cette baisse des taux d'intérêt affaiblit aussi le taux de change, ce qui favorise une hausse de l'activité compatible avec celle de la production potentielle. Cet assouplissement monétaire est calibré de façon cohérente avec le respect de l'objectif de stabilité des prix de la Banque nationale.

83. Les résultats de cette simulation montrent que les effets positifs des réformes de la réglementation sur la production, qui résultent des gains de productivité, devraient être renforcés à long terme par une hausse de l'emploi et un accroissement du stock de capital. La réduction permanente des rentes salariales et des marges des entreprises induit en effet une baisse structurelle du chômage et stimule l'emploi potentiel dont la progression s'accompagne d'une hausse des investissements. Cet accroissement du stock de capital est aussi soutenu par la baisse des taux d'intérêt. Cette dynamique favorable à l'accroissement de la production potentielle est par ailleurs stimulée par l'enclenchement d'une spirale vertueuse de baisse des coûts et d'amélioration de la compétitivité internationale. L'impact cumulé de la hausse du PIB est estimé à 8 pour cent au bout de 10 ans par rapport au scénario de référence, l'essentiel de ces gains représentant un accroissement de la production potentielle. Le maintien de la stabilité des prix, conjuguée à la dépréciation du taux de change qui dépasse 10 pour cent en fin de période, permet d'autre part d'assurer *ex post* une réduction du niveau des prix par rapport aux autres pays. Un tel renforcement des performances macroéconomiques accroît aussi les marges de manœuvre des administrations publiques qui bénéficient d'une hausse de leurs recettes fiscales et d'une baisse de leurs paiements d'intérêt.

84. Un tel exercice empirique ne fournit bien sûr qu'un ordre de grandeur des gains que pourrait procurer à long terme un renforcement de la concurrence grâce aux réformes envisagées, et les délais d'action de ces réformes sont aussi soumis à des incertitudes. Toutefois, l'impact global estimé apparaît raisonnable sachant qu'à terme, l'effet positif des gains de productivité sur la production devrait être renforcé par une hausse de l'emploi et du stock de capital. Comme le montrent des analyses empiriques similaires effectuées sur les pays européens (Bayoumi *et al.*, 2003), une concurrence accrue devrait en effet réduire le pouvoir de marché exercé par les entreprises et les travailleurs lequel les conduit à réduire l'offre tout en accroissant leur rente.

NOTES

72. Cette Communication porte sur les conditions auxquelles les accords d'homologation et les accords de sponsoring sont justifiés, dans la mesure où ces accords règlent ou influencent la concurrence sur le marché des articles de sport.
73. Voir OCDE (2000) pour une présentation détaillée.
74. Un exercice semblable d'évaluation des réformes réglementaires avait été également réalisé dans la précédente étude (OCDE, 2002).
75. La matrice input-output utilisée est dérivée de travaux effectués par le Laboratoire d'économie appliquée de Genève à l'aide d'une base de données concernant l'année 1990, et recalibrée pour l'année 1995 par l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (voir Lips et Nieuwkoop (2001) pour plus de détails).
76. La structure du bloc d'offre du modèle Interlink permet d'évaluer à un niveau agrégé l'effet de la production tendancielle et des comportements de marges et de salaires sur l'activité (Turner *et al.*, 1996).
77. Afin d'assurer une cohérence avec la quantification statique des réformes obtenue lors de la première étape de cet exercice, le choc a été calibré de façon *ex ante*, c'est-à-dire sans prendre en compte l'incidence des autres variables, notamment financières, décrivant le fonctionnement du reste de l'économie. L'interaction entre les variables de marge, de salaire et de productivité a toutefois été prise en compte afin d'assurer un calibrage adéquat du choc effectué avec le modèle.

WORKING PAPERS

The full series of Economics Department Working Papers can be consulted at www.oecd.org/eco/Working_Papers/

- 382. *Differences in Resilience between the Euro-Area and US Economies*
(March 2004) Aaron Drew, Mike Kennedy and Torsten Sløk
- 381. *Product Market Competition and Economic Performance in Hungary*
(March 2004) Carl Gjersem, Philip Hemmings and Andreas Reindl
- 380. *Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries*
(February 2004) Isabelle Joumard, Per Mathis Kongsrud, Young-Sook Nam and Robert Price
- 379. *Is there a Change in the Trade-Off between Output and Inflation at Low or Stable Inflation Rates? Some Evidence in the Case of Japan*
(February 2004) Annabelle Mourougane and Hideyuki Ibaragi
- 378. *Policies bearing on product market competition and growth in Europe*
(January 2004) Carl Gjersem
- 377. *Reforming the Public Expenditure System in Korea*
(December 2003) Young-Sook Nam and Randall Jones
- 376. *Female Labour Force Participation: Past Trends and Main Determinants in OECD Countries*
(December 2003) Florence Jaumotte
- 375. *Fiscal Relations Across Government Levels*
(December 2003) Isabelle Joumard and Per Mathis Kongsrud
- 374. *Health-Care Systems: Lessons from the Reform Experience*
(December 2003) Elizabeth Docteur and Howard Oxley
- 373. *Non-Tariff Measures Affecting EU Exports: Evidence from a Complaints-Inventory*
(December 2003) Peter Walkenhorst and Barbara Fliess
- 372. *The OECD Medium-Term Reference Scenario: Economic Outlook No. 74*
(November 2003) Peter Downes, Aaron Drew and Patrice Ollivaud
- 371. *Coping with Ageing: A Dynamic Approach to Quantify the Impact of Alternative Policy Options on Future Labour Supply in OECD Countries*
(November 2003) Jean-Marc Burniaux, Romain Duval and Florence Jaumotte
- 370. *The Retirement Effects of Old-Age Pension and Early Retirement Schemes in OECD Countries*
(November 2003) Romain Duval
- 369. *Policies for an Ageing Society: Recent Measures and Areas for Further Reform*
(November 2003) Bernard Casey, Howard Oxley, Edward Whitehouse, Pablo Antolin, Romain Duval, Willi Leibfritz
- 368. *Financial Market Integration in the Euro Area*
(October 2003) Carl Gjersem
- 367. *Recent and Prospective Trends in Real Long-Term Interest Rates: Fiscal Policy and Other Drivers*
(September 2003) Anne-Marie Brook

366. *Consolidating Germany's finances: Issues in public sector spending reform*
(September 2003) Eckhard Wurzel
365. *Corporate Taxation of Foreign Direct Investment Income 1991-2001*
(August 2003) Kwang-Yeol Yoo
364. *Indicator Models of Real GDP Growth in Selected OECD Countries*
(July 2003) Franck Sédillot and Nigel Pain
363. *Post-Crisis Change in Banking and Corporate Landscapes – the Case of Thailand*
(July 2003) Margit Molnar
362. *Post-Crisis Changes in Banking and Corporate Landscapes in Dynamic Asia*
(June 2003) Margit Molnar
361. *After The Telecommunications Bubble*
(June 2003) by Patrick Lenain and Sam Paltridge
360. *Controlling Public Spending in Iceland*
(June 2003) Hannes Suppanz
359. *Policies and International Integration: Influences on Trade and Foreign Direct Investment*
(June 2003) Giuseppe Nicoletti, Steve Golub, Dana Hajkova, Daniel Mirza, Kwang-Yeol Yoo
358. *Enhancing the Effectiveness of Public Spending in Finland*
(June 2003) Philip Hemmings, David Turner and Seija Parviainen
357. *Measures of Restrictions on Inward Foreign Direct Investment for OECD Countries*
(May 2003) Stephen S. Golub
356. *Tax Incentives and House Price Volatility in the Euro Area: Theory and Evidence*
(May 2003) Paul van den Noord
355. *Structural Policies and Growth: A Non-technical Overview*
(May 2003) Alain de Serres
354. *Tax Reform in Belgium*
(May 2003) David Carey
353. *Macroeconomic Policy and Economic Performance*
(April 2003) Pedro de Lima, Alain de Serres and Mike Kennedy
352. *Regulation and Investment*
(March 2003) Alberto Alesina, Silvia Ardagna, Giuseppe Nicoletti and Fabio Schiantarelli
351. *Discretionary Fiscal Policy and Elections: The Experience of the Early Years of EMU*
(March 2003) Marco Buti and Paul van den Noord
350. *The US Health System: An Assessment and Prospective Directions for Reform*
(February 2003) Elizabeth Docteur, Hannes Suppanz and Jaejoon Woo
349. *The Effectiveness of Public Expenditure in Portugal*
(February 2003) Chiara Bronchi
348. *Comparative Analysis of Firm Demographics and Survival: Micro-Level Evidence for the OECD Countries*
(February 2003) Eric Bartelsman, Stefano Scarpetta and Fabiano Schivardi