

La concurrence intérieure et la compétitivité de la Suisse

Autor(en): **Balastèr, Peter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **64 (2006)**

Heft 1: **Concurrence et compétitivité dans le contexte mondial et suisse ; Administration et gestion publique. IV**

PDF erstellt am: **26.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-141823>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

LA CONCURRENCE INTÉRIEURE ET LA COMPÉTITIVITÉ DE LA SUISSE

PETER BALASTÈR

*Chef du secteur Croissance et politique de la concurrence, SECO, Berne
peter.balaster@seco.admin.ch*

> L'auteur de cet article remonte à la façon dont la Suisse a répondu à la création d'un espace économique sans barrières en 1834 en Allemagne, avec effet dans la Constitution en 1874. Recul nécessaire pour comprendre la réalité de cette inscription sur le territoire à travers les cantons, et aussi le réveil difficile face à la création de l'Union économique européenne. L'idée revient finalement dans ce texte de limiter à l'essentiel les interventions étatiques sur les marchés des produits.

LA DIMENSION HISTORIQUE

1834, en Allemagne, le «Deutscher Zollverein» est fondé. Les milieux industriels en Suisse ne peuvent pas rester indifférents à la création d'un espace économique sans barrières de douanes internes au nord du Rhin. En Suisse, la restauration doit céder la place à la régénération. Profitant des bouleversements politiques de l'an 1848 en Europe, les centres urbains arrivent à s'imposer et donnent à la Confédération renouvelée une constitution qui permet l'épanouissement des forces économiques de la nouvelle ère industrielle: les postes de douanes à l'intérieur du pays sont démantelées, la monnaie est unifiée et les compétences pour la politique économique extérieure se trouvent entre les mains d'un pouvoir central nouvellement constitué. Il faut cependant attendre l'an 1874 afin que la liberté économique soit également inscrite dans la constitution au niveau de la Confédération. Dans des cantons comme Bâle-Ville, les traditions corporatistes s'opposaient encore un certain temps à une pleine libéralisation de l'accès au marché. La nouvelle liberté s'appelle «liberté du commerce». C'est la libre circulation des biens qui est surtout visée par la libéralisation, mais les besoins des professions libérales ne sont pas oubliés. Une disposition transitoire de la Constitution garantit l'exercice de ces professions sur l'ensemble du territoire jusqu'à ce qu'une législation fédérale prenne la relève.

La loi correspondante ne verra jamais le jour. Bien au contraire, dans les décennies qui suivent, un nombre croissant de professions non-académiques et d'activités commerciales est soumis à des obligations d'autorisation. Si la libre circulation des biens reste plus ou moins garantie, celle des services est toujours davantage menacée, en parallèle avec le nombre croissant d'intérêts publics que l'Etat doit poursuivre par une réglementation dite «de police». Si la protection du client est mise en avant dans les débats, l'intérêt des milieux concernés pour des dispositions qui indiquent la manière «correcte» d'exercer

une profession afin d'écarter une concurrence «illicite» est tout aussi présent, l'objectif bien déguisé étant celui de limiter le nombre de concurrents par des preuves et des garanties que le concurrent doit nouvellement fournir s'il postule pour un contrat à quelques kilomètres de son domicile.¹ La jurisprudence du Tribunal fédéral examine ces restrictions quant à leur proportionnalité. Mais cet examen est fait dans la perspective «droits du citoyen cantonal face aux excès des autorités cantonales». La dimension de marché unique ne se retrouve pas dans les arrêts. Si un canton ne connaît pas une profession dans des domaines dignes à être réglementés, il n'y a rien à faire; le fait qu'un ressortissant suisse a pu déployer l'activité en question dans un autre canton et se voit restreint dans l'exercice de sa liberté d'établissement ne compte pas. Déménager peut donc être lié à l'obligation de changer de profession ou de renoncer à la possibilité d'exercer la profession de manière indépendante. Par cette attitude sont notamment affectées les professions para-médicales, avec comme exemple la kinésiologie, répandue en Suisse romande, mais guère connue en Suisse alémanique.

Une décision de la Conférence des directeurs cantonaux de l'éducation visant la reconnaissance mutuelle des diplômes établi par les cantons est bien prise en 1970, mais elle n'a guère de conséquences. Il faut aussi savoir que la voie empruntée est celle de la douloureuse harmonisation des dispositions. La reconnaissance des diplômes est prévue si 17 cantons se mettent d'accord à harmoniser les exigences de formation dans un domaine et intervient si 17 cantons ont finalement adopté les règles qui naissent éventuellement de cet exercice de concertation. Le réveil ne sonne qu'au moment où la Suisse entame les négociations sur sa participation éventuelle à l'Espace économique européen (EEE). Par la suite il y aura concurrence et complémentarité entre l'approche d'harmonisation, favorisée par les milieux cantonaux, et l'approche de reconnaissance mutuelle, qui sera introduite en droit fédéral par la loi sur le marché intérieur en 1996.

En 1988, les négociations sur la création de l'EEE semblent être bloquées. Le parti démocrate du centre se soucie qu'il est ambitieux de vouloir discuter de la participation au Marché Unique de l'UE si déjà à l'intérieur de la Suisse, les quatre libertés qui caractérisent le Marché Unique ne sont pas garanties. Un postulat est déposé qui donne lieu à une analyse de l'Office fédéral des questions conjoncturelles (OFQC 1993) faisant le bilan des obstacles internes en matière de libre passage des personnes, de la liberté des services, de la libre circulation des biens et de la libre circulation des capitaux. Dans la partie concluante de ce rapport, référence est faite à l'arrêt «Cassis de Dijon»², qui a marqué - au sein de la Communauté européenne - le passage d'une approche d'harmonisation des dispositions nationales vers des solutions basées sur la présomption de l'équivalence des dispositions des Etats-membres et de la reconnaissance mutuelle des décisions prises dans les différentes juridictions, regroupées pour constituer un espace économique unifié.

¹ Selon le règlement du 25 octobre 2005, la ville de Lausanne octroie des conditions de type A, B, C et T pour effectuer des travaux sur le réseau d'eau auquel s'ajoutent des concessions GE, GI et H pour les travaux sur le réseau de gaz, <http://www.lausanne.ch/DataDir/LinkedDocsObjDir/3206.pdf> alors que le canton de Neuchâtel ne distingue pas moins de 11 types de patente pour les établissements publics <http://rsn.ne.ch/ajour/default.html?93310.html>

² Urteil des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78, REWE-Zentral AG / J. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein

LES DISPOSITIONS JURIDIQUES

La Constitution de 1874 garantissait dans l'article 31 la liberté de commerce «sur l'ensemble du territoire». Lors de la préparation de la loi sur le marché intérieur, la Commission d'experts considérait que l'ensemble de cette disposition circonscrit une liberté constitutionnelle. Elle partait au principe que de telles dispositions devaient protéger le citoyen contre les abus du législateur et - pour préserver cette fonction - ne pouvaient pas être exécutées par une loi interprétant la liberté. La notion «sur l'ensemble du territoire» n'était pas considérée comme une base suffisante pour une loi fédérale dont le but était d'établir la présomption de l'équivalence des différentes dispositions cantonales afférant à un domaine. La nouvelle loi sur le marché intérieur, entrée en vigueur le 1er juin 1996, était par conséquent basé sur l'article 31bis.

La nouvelle Constitution de 2002 a changé la situation quant à l'ancien art. 31. Il a été scindé en trois dispositions (Rhinov 2000). La partie «défensive» (protéger le citoyen des atteintes du législateur contre sa liberté économique) se retrouve à l'art.27. La partie «institutionnelle» de l'ancien art. 31 a donné lieu au nouvel article 94, introduisant la partie «économie» de la Constitution. La nouvelle Constitution reconnaît ainsi le fait qu'accorder aux citoyens la liberté économique équivaut à instaurer un régime économique de marché. La deuxième partie de l'ancien art. 31 («sur l'ensemble du territoire») a donné lieu à l'art. 95 al. 2 qui finalement inscrit expressément l'idée de marché unique dans la Constitution.

Si la loi sur le marché intérieur lie cantons et communes, le nouvel art. 95 al. 2 lie également la Confédération - bien que la plus haute Cour ne l'ait pas encore précisé dans un arrêt. Si l'ancienne Constitution prévoyait encore à l'art. 32 bis al.8 que les cantons participent aux redevances dues pour la patente pour le commerce extra-cantonal de spiritueux, la nouvelle Constitution (où l'article 32bis est devenu l'art. 105) ne permet plus de réclamer une autorisation pour ce genre d'affaires. Conformément à l'art. 95 al. 2 elle devra prochainement être abolie.

La nouvelle disposition constitutionnelle ne pose pas seulement la loi sur le marché intérieur sur une base solide. Elle pourrait aussi s'avérer utile quant il s'agit de démanteler d'autres entraves inscrites dans des lois fédérales limitant les échanges au-delà des frontières cantonales. Exemple: scinder le marché de la santé en 26 domaines cantonaux reste problématique à la lumière de l'inscription explicite du principe de marché unique dans la Constitution, bien que la concurrence entre normes constitutionnelles reste un point à considérer dans ce cas précis de la loi sur l'assurance maladie. En effet, le fait d'obliger les cantons à co-financer leurs hôpitaux avec les assurés des caisses maladies et de les responsabiliser ainsi aussi financièrement pour les coûts qui découlent de leurs décisions d'investissements peut primer sur l'intérêt de réaliser le marché unique. Indirectement, ce constat souligne que la révision de la LMI en 2005 aurait dû aborder la question des aides d'Etat. On disposerait ainsi de balises permettant de juger dans quelle mesure le législateur fédéral peut encore organiser l'approvisionnement en services publics et leur éventuel subventionnement le long des frontières cantonales.

Dans ce contexte, l'arrêt du Tribunal fédéral du 17 juin 2003 dans l'affaire MIGROS/Watt contre Entreprises Electriques Fribourgeoises (EEF)³ est hautement intéressant. Il ne s'agit

³ http://www.srv.bger.ch/cgi-bin/AZA/JumpCGI?id=17.06.2003_2A.520/2002

pas seulement de relever l'*obiter dictum* de la plus haute Cour sur les limites constitutionnelles qui s'opposent à l'introduction de nouveaux monopoles cantonaux d'approvisionnement. Il est tout aussi intéressant d'étudier comment le Tribunal fédéral tire une ligne de démarcation fine entre le domaine où la loi sur les cartels s'applique et le domaine où un régime étatique de marché exclut l'intervention des autorités de la concurrence.⁴ La Cour dit que la simple obligation d'approvisionner tout client dans un rayon déterminé n'exclut pas encore l'application de la LCart. Elle continue «Il peut résulter de la législation topique que l'Etat offre un enseignement à un prix qui ne couvre pas ses charges, c'est-à-dire à un prix qui ne correspond pas au prix du marché libre (ATF 123 I 254 consid. 2b/bb). Ce but légal ne pourrait pas être atteint si les établissements d'enseignement public étaient soumis à la loi sur les cartels.» Dans une interprétation pro-concurrentielle, la fonction principale de l'art. 3 al.1 de la LCart serait celle d'admettre le subventionnement (croisé) entre différentes catégories de clients par les entreprises publiques selon un tarif qui satisfait aux critères de la légalité et de l'égalité. Le fait d'offrir le raccordement au réseau à un client en situation périphérique à des prix bien en-dessous des frais directs de raccordement ne saurait ainsi être considéré comme un abus d'une position dominante bien que de telles offres lèsent par exemple les intérêts des fournisseurs d'installations permettant la production locale d'électricité, ou encore l'épuration des égouts sur place. Cette interprétation de la LCart combinée avec l'*obiter dictum* concernant l'introduction de nouveaux monopoles de police laisserait peu de marges au législateur cantonal pour privilégier les entreprises concessionnaires. Dans l'essentiel, il pourrait leur accorder un pouvoir d'expropriation et leur faciliter - dans une mesure contrôlée par les règles de la concurrence - l'utilisation du domaine public. Par une telle interprétation pro-concurrentielle de la Constitution et de la LCart, un marché intérieur pourrait plus aisément s'établir dans des secteurs avec forte présence de prestataires étatiques, soit dans les secteurs économiques où la concurrence fait en premier lieu défaut aujourd'hui encore. Il devrait s'y ajouter la reconnaissance par le Tribunal fédéral du principe que la liberté économique restreint le législateur dans tout acte limitant le libre choix du consommateur.

LES AVANTAGES ÉCONOMIQUES D'UN MARCHÉ INTÉRIEUR LIBÉRALISÉ

L'histoire du 19^{ème} illustre à quel point l'idée du lien entre concurrence interne et compétitivité économique était présente dans l'esprit des acteurs politiques de l'époque. Vers la fin du XX^{ème} siècle, les Etats sont confrontés à une nouvelle ère de mondialisation. Une concurrence entre Etats surgit à travers des conditions cadre qu'ils offrent. Baisser les coûts pour les prestations intermédiaires provenant de l'économie indigène pour rendre les prix à l'exportation plus concurrentiels devient une nécessité. La réglementation interne ne saurait plus poursuivre le seul but de représenter le «bon» compromis entre les acteurs présents dans les débats de politique économique intérieure. Les réglementations doivent favoriser la réalisation d'économies d'échelle, ce qui signifie qu'elles doivent être conçues pour permettre les échanges transfrontaliers. Une variété suffisante de l'offre est assurée, voire augmentée par les importations dont les sources se multiplient pour au moins trois raisons: le nombre des accords de libre-échange nouvellement conclus, la baisse des coûts

⁴ Sauf dans leur fonction de «competition advocacy» au stade de l'élaboration de nouvelles dispositions.

de transports et la mobilité spatiale accrue des prestataires de services. Cette dernière passe souvent par l'établissement de succursales locales qui - pour être rentables - doivent pouvoir fonctionner selon le business model de la société-mère. Mais ceci n'est guère possible s'il y a manque de liberté et/ou hétérogénéité trop grande entre dispositions étatiques à respecter selon les lieux. Une attitude visant à prévenir l'interpénétration des ordres juridiques et/ou à développer son propre approche pour l'intervention sur les marchés, sans reconnaître les autres, a des coûts économiques qui augmentent dans la mesure que l'ouverture progresse dans les pays concurrents.

Le facteur des gains d'échelle est loin d'être le seul à plaider en faveur de l'ouverture et des libéralisations, deux moteurs de la croissance que l'on ne saurait que difficilement séparer l'un de l'autre. Il ne s'agit pas non plus de vouloir simplement profiter des facteurs classiques avancés par Ricardo et Heckscher-Ohlin en faveur d'une répartition plus poussée du travail, soient les avantages comparatifs naturelles et celles liées à une offre inégale de facteurs de productions selon les lieux. Le thème des business models propre à chaque entreprise et qui peuvent être transposés d'une économie à l'autre si l'ouverture des marchés et la concordance des dispositions le permettent paraît être bien plus proche des réels promoteurs du développement économique d'aujourd'hui dans les économies avancées. «Copier coller» est probablement la source d'innovation la plus importante, notamment quant il s'agit d'expliquer l'innovation dans les services, qui ne sont responsables que d'une petite partie des dépenses en R&D. Il ne faut pas oublier que le même schéma opérant dans un nouvel environnement fait de l'ensemble déjà une innovation, innovation qui se poursuit si la solution importée commence à interagir avec les éléments de la situation en place.

L'importance de l'effet direct de l'ouverture à la situation concurrentielle doit aussi être considéré. La réalité n'est souvent pas loin de la situation théorique où le surplus des prix que chargent les producteurs par rapport à leurs coûts variables est directement et inversement proportionnel au nombre de concurrents présents sur un marché. Et parmi ces concurrents, il ne faut pas seulement compter ceux qui sont établis, mais encore ceux qui pourraient rejoindre le marché. Le fait de rendre des marchés contestables est probablement l'argument le plus fort en faveur de l'intégration des marchés, mais il est régulièrement méconnu si l'effet est mesuré à l'aune des flux transfrontaliers que l'ouverture engendre. L'impact principal provient souvent des contre-stratégies des fournisseurs importants déjà établis qui doivent réaffecter les rendements provenant des situations de rente autrefois admises. La sélection des facteurs de production devient plus axée sur leur rendement, l'embauche n'est plus dépendante de l'appartenance à un parti politique, à un cercle ou à une association quelconque. Aussi, pour autant que la baisse induite des prix des prestations le permette, l'innovation est financièrement mieux alimentée et se substitue à une distribution souvent déguisée de bénéfices. Une nouvelle impulsion est ainsi donnée à l'innovation.

Si l'on regarde l'ensemble de ces mécanismes, il est évident que mesurer les différences de salaires entre une situation réglementée et une situation plus ouverte et plus libérale n'est pas à même de mesurer l'ensemble des bénéfices provenant de la constitution d'un marché intégré. Il faut aussi considérer les effets sur le nombre de concurrents sur un marché, sur leur comportements et sur les résultats de marché en termes de prix et de quantités. C'est l'approche suivie par l'Institut des Hautes Etudes de Vienne sur mandat de l'UE pour soute-

nir l'adoption de la directive sur les services (directive Bolkenstein) (Paterson et al. 2003)⁵. Dans l'étude mandatée par le Département fédéral de l'économie pour soutenir la révision de la loi sur le marché intérieur (Sheldon 2004⁶) et qui se base sur les différences de salaires entre cantons protégeant et cantons non protégeant l'accès à un métier, paradoxalement, les petits effets économiques identifiés sont le meilleur argument contre une segmentation de marché par des dispositions restreignantes. Car la perte de bien-être est non seulement fonction des effets d'exclusion provenant de dispositions restreignantes, elle est aussi fonction des alternatives qui existent pour les gens qui ne trouvent pas un emploi dans des secteurs abrités pratiquant des prix forts et limitant ainsi la demande. Or, il s'avère qu'en Suisse, le nombre de professions réglementées est relativement limité. Aussi, grâce au fédéralisme, il y a souvent une possibilité de pratiquer dans des cantons plus libéraux. Les coûts d'opportunité de dispositions restreignantes restent ainsi limités. Limiter à l'essentiel les interventions étatiques sur les marchés des produits est donc aussi la conclusion qui se dégage de l'étude Sheldon.

Il reste une question ouverte: quel pourrait être le rôle de la concurrence entre réglementations? Pour autant que cette concurrence contribue à la déréglementation, elle peut être toute aussi efficace que l'intégration de marché par la voie de l'harmonisation. Mais une telle concurrence ne s'établit réellement qu'avec l'approbation de l'arrivée de concurrents qui ont suivi d'autres formations et carrières que celles prévues localement. Aussi, les bénéfices de la concurrence entre réglementations n'émergeront que si une autorité profite des expériences de l'autre. Il doit y avoir auprès du législateur un esprit ouvert qui salue les comparaisons entre législations et qui profite de ce «benchmarking» pour revoir ses propres dispositions légales.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Paterson Iain, Marcel Fink et Anthony Ogus (2003), *Impact économique de la réglementation relative aux professions libérales dans différents États membres - réglementation des services professionnels*, Étude réalisée pour la Commission européenne, DG Concurrence, Janvier 2003 (Institute for Advanced Studies, Vienna).

Rhinov René (2000), *Die Bundesverfassung 2000, eine Einführung*, Helbling, Basel, p. 307-309.

Sheldon George (2004), «Die gesamtwirtschaftlichen Kosten der unvollständigen Verwirklichung der Ziele des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt (BGBM)», FAI, Basel.

⁵ http://europa.eu.int/comm/competition/publications/prof_services/executive_fr.pdf

⁶ http://www.ev.admin.ch/imperia/md/content/dossiers/marche_interieur/d/endberichtrev.pdf