



Janvier 2012

Affichage sur l'espace public. L'appel d'offres comme instrument efficace de la concurrence?

La Surveillance des prix a lancé un questionnaire relatif à l'affichage sur l'espace public dans les grandes capitales cantonales ainsi qu'à Winterthur et Lugano. Les résultats montrent que la SGA dispose d'une position dominante sur le marché de l'affichage sur les espaces publics. La relance de la concurrence espérée également par la Commission de la concurrence n'a pas eu lieu. Dans un premier pas, le Surveillant des prix recommande aux communes, compétentes pour l'attribution des contrats de concession, de veiller à une procédure d'appels d'offres correcte de manière à ce qu'à moyen terme, les prix aux clients soient mis sous pression. Si cela ne devait pas permettre d'atteindre le résultat escompté, il se réserve le droit de prendre d'autres mesures.

Situation initiale

La Surveillance des prix a reçu, durant ces dernières années, des plaintes à répétition relatives au prix de l'affichage. Environ un sixième du total des recettes publicitaires suisses (sans publicité directe) est généré par la publicité extérieure dont la moitié provient des panneaux d'affichage traditionnels. Ceux-ci ont générés, en 2010, un chiffre d'affaires net¹ de 300 millions de francs. Selon ses propres estimations, SGA² détient 75 % de parts de marché de l'affichage et dispose de plus de 70'000 surfaces d'affichage.³ SGA est la seule entreprise qui peut offrir une couverture d'affichage nationale attractive. Son seul concurrent majeur, Clear Channel Holding SA⁴, dispose, d'après ses estimations, d'environ 20'000 emplacements publicitaires⁵ et possède ainsi environ 24 % de parts de marché.

Les sociétés d'affichage reçoivent, avec la concession, le droit de vendre à des clients finaux (entreprises, partis politiques, organisateurs de manifestations culturelles ou publiques etc.), durant la durée de la concession, des surfaces d'affichage pour leur publicité sur l'ensemble du territoire de la commune ou sur une partie clairement définie. En échange du droit conféré pour l'affichage, le concessionnaire paie à la collectivité une redevance de concession. Cette taxe diffère d'une commune à l'autre non seulement quant à son niveau, mais également quant à sa nature. Dans certaines communes il s'agit d'une taxe variable dépendante du chiffre d'affaires, dans d'autres communes d'une taxe forfaitaire. Parfois il existe des formes mixtes de taxes dépendantes du chiffres d'affaires avec un montant minimal. Dans quelques rares communes, les prix finaux font partie des contrats de conces-

¹ Chiffre d'affaire brut moins les rabais de quantités ou les règlements de répétition, moins les provisions, commissions et autres facilités.

² SGA est à 100 % une société de participation du Groupe Affichage Holding SA.

³ Sous-titre du site web SGA affiché seulement en allemand (<http://www.apg.ch>): „APG Affichage - Aussenwerbung in der Schweiz, regional, national, auf über 70'000 Plakatflächen.“

⁴ Consolidation des sociétés suivantes au sein de Clear Channel Suisse SA: Clear Channel Plakanda GmbH, Plakanda GmbH, Plakanda AWI AG, Plakanda Ofex AG, Clear Channel Felice GmbH, Plakanda Management AG, Plakatron AG, Infotrak AG et Interpubli Werbe AG

⁵ Clear Channel, 2011, http://www.clearchannel.ch/de/company/facts_and_figures-ss-suisse.html.



sion. Si les prix aux clients finaux sont adaptés pendant la durée de ces contrats et que les communes doivent avaliser ces adaptations, on parle de prix administrés.

Avec l'attribution d'un droit d'usage particulier d'un espace public, un monopole de fait est créé pour la durée de la concession. La période de concession varie de 3 à 15 ans, même si une prolongation tacite est souvent prévue. De telles prolongations ne sont cependant pas recommandées par la ComCo⁶. Une durée de concession étendue devrait en général plutôt affaiblir la concurrence.

La Surveillance des prix considère que la loi concernant la surveillance des prix (LSPr. RS 942.20) est applicable et sa compétence en la matière est donnée à deux niveaux : Premièrement au niveau des villes et des communes qui disposent souverainement du sol public et qui accordent exclusivement à une entreprise d'affichage, via un concession, le droit d'afficher sur tout ou partie de leur territoire à un prix déterminé. Deuxièmement au niveau du marché de l'affichage sur lequel la SGA, avec une part de marché de 75 %, doit être considérée comme puissante au sens de l'art. 2 LSPr. Si les prix sont fixés ou approuvés par une autorité législative ou exécutive la compétence du Surveillant des prix se limite, selon l'art. 14 LSPr, à l'édition d'une recommandation. Cela est valable pour les taxes de concession liées à un usage particulier, mais exceptionnellement aussi pour les prix de la SGA.

Appel d'offre comme instrument efficace de la concurrence

Mener une campagne publicitaire nationale efficace n'est, à notre avis, possible qu'avec la SGA, surtout lorsque des quartiers de villes doivent être couverts. La SGA est, selon ses propres dires, la seule entreprise à pouvoir proposer un réseau d'affichage national sans faille: „Als einziger Anbieter decken wir mit unseren Plakatnetzen die ganze Schweiz ab: alle Sprachregionen, alle Agglomerationen, sämtliche Städte und Stadtzentren – lückenlos.“⁷ Par ailleurs, une enquête réalisée en 2009 par la Surveillance des prix auprès de plus de 20 villes a consolidé ces affirmations, puisque la position forte de la SGA sur le marché a été reconnue. Il ressort des déclarations de Christian Kauter, CEO et délégué du conseil d'administration de Affichage Holding⁸ de l'époque, que, les grands clients préfèrent, pour leurs campagnes d'affichage, un prestataire disposant d'un réseau national. „Der Auftraggeber [Remarque SP: il s'agissait ici des producteurs de cigarettes] ist jedoch nicht mehr interessiert, eine Kampagne zu schalten, wenn dies nicht mehr schweizweit flächendeckend möglich ist.“

La SGA dispose, comme dit plus haut, d'une position dominante dans le domaine de l'affichage sur le sol public.⁹ Les entrées sur le marché attendues dans la dernière décennie par la ComCom n'ont pas eu lieu. Une attribution des contrats de concession via un appel d'offres ne peut cependant être considérée comme un instrument efficace de la concurrence que dans la mesure où elle conduit à une concurrence sérieuse entre plusieurs prestataires. Cette condition de base doit, en raison de la position actuelle de la SGA sur le marché, être remise en question. Dans certaines villes, une seule offre a été faite en réponse à l'appel d'offres, ce qui prouve que, dans ce domaine, ceux-ci ont déjà partiellement échoué en tant qu'instrument de concurrence.¹⁰ Pour que cet instrument devienne fonctionnel, il

⁶ Recommandation de la Commission de la concurrence du 6 mars 2000 selon l'art. 45 al. 2 LCart à l'attention des collectivités publiques cantonales et communales concernant les contrats de bail à ferme pour la publicité extérieure dans DPC 2000/1 p. 95.

⁷ Texte lu (mais qui n'apparaît plus) le 2.11.2009 sur le site internet de la SGA sous le titre: „Marktanteile“: „Die Entwicklung der Schweizer Plakatierung ist eng mit der Geschichte der im Jahr 1900 in Genève gegründeten APG verbunden. Als einziger Anbieter decken wir mit unseren Plakatnetzen die ganze Schweiz ab: alle Sprachregionen, alle Agglomerationen, sämtliche Städte und Stadtzentren – lückenlos. Einer der vielen Vorteile für Sie.“

⁸ Interview dans le journal Stocks du 12.03.2009 sous le titre „Auch die teure Fernseh-Werbung dürfte leiden“.

⁹ Passer de la SGA à un autre annonceur, non actif sur l'ensemble du territoire, n'est pas possible sans grosses difficultés, même si cela serait théoriquement envisageable sur le sol privé, dans une qualité équivalente. Le fait que l'affichage sur le sol privé représente une alternative comparable limitée et que la firme Clear Channel Outdoor a pu se créer, pour certaines parties du marché (Megaposter etc.) une position forte sur le marché limite l'effet disciplinaire.

¹⁰ Les mises au concours, dans lesquels les prestataires ont des positions de départ différentes, font l'objet de recherches économiques. Ces inégalités initiales pourraient retenir certains concurrents potentiels à faire une offre pour une concession dans une ville. Les résultats de la mise au concours pourraient par ailleurs ne pas être optimaux. Un papier de la Cor-



faut que le seul concurrent actuel sérieux, Clear Channel¹¹, soit prêt à faire des offres contre la SGA pour améliorer sa position sur le marché suisse. Mise à part cette condition de base d'un nombre minimum de concurrents, il faut partir du fait que les enchères sont plus élevées lorsque plusieurs concurrents importants sont en compétition pour l'attribution d'un marché.¹²

Pour qu'à moyen terme les appels d'offres puissent fonctionner comme instrument de la concurrence, leurs modalités doivent être adéquatement fixées. Il en va également de l'intérêt des communes, puisque, ainsi, à moyen terme également, une concurrence entre prestataires pourra être établie.

Les consommateurs devraient également profiter de la stimulation de la concurrence résultant de modalités adéquates des mises au concours. Il est reconnu que la concurrence entre plusieurs prestataires devrait aboutir à des prix plus bas pour les clients finaux. Actuellement les prix pour les clients finaux sont des prix de monopole. Pour changer cela directement, plusieurs prestataires devraient être à disposition des clients et pouvoir offrir un produit comparable. Jusqu'à l'amélioration de la situation de concurrence, le Surveillant des prix recommande d'envisager d'autres mesures permettant de baisser les prix finaux à court terme déjà. Lorsqu'une ville met aux enchères un seul lot et que plusieurs opérateurs sont intéressés, le critère d'attribution pourrait être le prix de revente à l'annonceur, du moins pendant une phase de transition. De cette manière, un certain effet de concurrence sur les prix serait rendu possible pour la durée de la concession.

nell University se consacre, au niveau de la théorie des jeux, à de tels effets stratégiques (externes) lors de plusieurs mises aux concours différentes, réparties dans le temps pouvant néanmoins influencer réciproquement les principes particuliers (cf. Paes Leme, Renato; Syrgkanis, Vasilis; Tardos, Eva: "Sequential Auctions and Externalities", accessible sur le site web : <http://arxiv.org/abs/1108.2452>). Les auteurs arrivent, dans cette étude, au résultat suivant : "In many settings agents participate in multiple different auctions that are not necessarily implemented simultaneously. Future opportunities affect strategic considerations of the players in each auction, introducing externalities. (...) For example, it may not be dominated to bid above the actual value of an item, as the outcome of this auction can have large effect for the player in future auctions beyond the value of this item. If sellers hold sequential first price auctions then for unit-demand bidders (matching market) every subgame perfect equilibrium achieves at least half of the optimal social welfare."

¹¹ Clear Channel Schweiz est mentionné sur le site web de Clear Channel Outdoor sous la rubrique « international market locations ». Selon sa propre affirmation, Clear Channel Outdoor serait la plus grande entreprise au monde dans le domaine de la publicité extérieure: « Clear Channel Outdoor (NYSE:CCO) is the world's largest outdoor advertising company with close to one million displays in 45 countries across 5 continents. »

¹² Un papier modélise les prix de l'offre d'une prestation dans la construction de routes qui a été attribuée par appel d'offres. Le prix le meilleur marché d'une telle enchère correspond, dans le cadre de la publicité extérieure, à une offre élevée pour une concession. „With respect to rival variables, we found that the tougher the average rival is, the lower the bid and the lower the winning bid, though the significance of the bid result is sensitive to differences in econometric specification." Zitat von S. 314 aus dem Papier: De Silva, D. G., Dunne, T. and Kosmopoulou, G. (2003), An Empirical Analysis of Entrant and Incumbent Bidding in Road Construction Auctions. The Journal of Industrial Economics, 51: 295–316.



Recommandations aux communes

En se basant sur les considérations précédentes, le Surveillant des prix recommande aux communes de prendre en considération, dans l'attribution de concessions d'affichage, les points suivants:

Taxes de concession forfaitaires plutôt qu'une participation au chiffre d'affaires: Tant que le concessionnaire, qui dispose d'une position de monopole sur le marché de l'affichage, fixe les prix, c'est-à-dire tant qu'aucune concurrence de prix efficace n'existe entre plusieurs prestataires, le genre de taxe de concession joue un rôle déterminant. Il est actuellement habituel que la taxe de concession soit fixée dans les contrats de concession comme une part du chiffre d'affaires (en moyenne 40 % des recettes futures). Selon la théorie économique courante, ces taxes variables aboutissent à une diminution de l'offre et à une hausse des prix. La rente de monopole est, avec de faibles quantités et des prix élevés, maximisée lorsqu'une part des recettes est due.¹³ Au contraire, une taxe forfaitaire ne modifie pas la quantité de vente, ni n'augmente le prix final choisi par le monopoleur. Du point de vue des prix de revente, une taxe forfaitaire est donc plus adéquate qu'un pourcentage du chiffre d'affaires car les recettes marginales ne sont pas touchées et le prix que le monopoleur fixe en fonction de l'optimisation de son bénéfice, peuvent rester plus bas.¹⁴ Cette affirmation reste valable même si la formation des prix de la SGA est identique, c'est-à-dire agrégée, pour toute la Suisse. Les modalités particulières fixées dans la concession sont réparties sur tous les prix de revente via le niveau général des prix de tous les emplacements. L'avantage d'une redevance fixe peut donc, également lors de l'optimisation du bénéfice, avoir un effet globalement positif du point de vue des clients finaux. Un autre avantage, pour les communes, consiste en ce qu'avec des taxes de concession fixes, elles ne doivent pas partager le risque de l'entreprise. Comme l'affichage semble être très dépendant de la conjoncture, cela est un avantage pour la sécurité du budget. Ainsi, les taxes fixes doivent être considérées comme la mise en place consécutive de l'idée générale à la base des redevances minimales qui, en dépit des taxes dépendantes du chiffre d'affaires en vigueur dans de nombreux endroits, sont fixées comme limite inférieure, quelque soit le revenu. Les expériences des années passées permettent aux communes d'évaluer les conditions du marché et d'estimer le niveau possible des redevances.

Plusieurs lots dans les grandes villes: A côté de la SGA d'autres entreprises d'affichages devraient être en mesure d'offrir un réseau national alternatif parallèle ou, au moins, d'élargir leur offre dans les grandes villes. Que plusieurs entreprises soient actives sur le marché est dans l'intérêt d'une concurrence efficace et constitue une condition nécessaire à un appel d'offre qui fonctionne. L'accès de plusieurs afficheurs aux surfaces d'affichage sur le sol public des cinq à 10 plus grandes villes de Suisse est fondamental pour stimuler la concurrence au niveau des prix finaux de prestataires qui ne se spécialisent pas dans un produit de niche. Pour cela, il est nécessaire qu'un concurrent au moins ait accès aux emplacements attractifs des grandes villes.¹⁵ Il faudrait donc s'assurer que dans les 5 plus

¹³ La déduction théorique est la suivante : Pour un monopoleur la maximisation du bénéfice est atteinte au point où les coûts marginaux correspondent aux recettes marginales. Avec des redevances de concession variables, les recettes marginales du monopoleur sont, pour chaque quantité d'output, diminuées de cette partie. Les recettes marginales se situent donc, par exemple 40 % au dessous des recettes marginales correspondantes sans taxes de concession dépendantes du chiffre d'affaires. Comme la courbe du coût marginal doit obligatoirement couper la courbe des recettes marginales depuis en bas, la maximisation du bénéfice du monopoleur se situe, avec une participation variable aux recettes, à un niveau d'offre inférieur et un niveau de prix supérieur. Au contraire, les redevances fixes ont certes une influence sur les coûts, mais pas sur le coût marginal et absolument pas sur les produits. Le problème d'optimisation de l'entreprise n'est pas concerné.

¹⁴ Lorsque plusieurs prestataires sont en concurrence, les prix ne seraient plus fixés de point de vue d'un monopoleur, ce qui rend la problématique moins pointue.

¹⁵ A notre avis les économies d'échelle ne parlent pas forcément, dans une (plus grande) ville, pour un seul lot, même si elles ne peuvent être négligées. D'un côté, les dépenses administratives liées à la réservation peuvent être minimisées lorsque l'offre augmente. L'exploitation est en outre moins coûteuse lorsque les surfaces d'affichage sont proches, ce qui diminue les trajets à parcourir par les équipes d'affichage (économie de densité). Néanmoins, des lots d'une bonne taille, ayant un lien géographique, devraient suffisamment prendre en considération cet aspect des économies de densité. Dans une plus petite ville, il peut cependant être plus intéressant de concentrer l'offre sur un seul prestataire.



grandes villes de Suisse au moins plusieurs prestataires, disposant chacun d'un lot, soient représentés et que ces lots soient d'une valeur identique.¹⁶

Courts intervalles d'attribution: Du point de vue de la Surveillance des prix, l'entrée sur le marché pourrait par ailleurs être favorisée par la limitation de la durée, à trois ans par exemple, des intervalles d'attribution. Cela aurait un effet positif sur la contestabilité des marchés. L'intensité de la concurrence entre les prestataires en profiterait puisque l'entrée sur le marché serait facilitée.

Droit de retour des infrastructures: Après l'expiration du délai de concession, il faudrait s'assurer, d'un point de vue concurrentiel, que le concessionnaire sortant ne dispose pas d'avantages par rapport à un nouveau prestataire, à part ses connaissances sur la demande déterminée par le marché. C'est pourquoi, à l'échéance de la concession, l'infrastructure devrait revenir au secteur public. Le droit de retour des infrastructures doit être réglé au moment de la mise au concours de la concession déjà.

Critère d'attribution «prix de revente»: Si les communes devaient en rester à ne mettre au concours qu'un seul lot, les prix de revente pourraient, en tant que critère d'attribution, représenter, à court terme, une mesure efficace de baisse des prix aux clients finaux. Pour cela les communes fixes les redevances de concession fixes à l'avance. L'entreprise d'affichage qui offre, sous ces conditions, le prix de revente le plus bas se voit attribuer la concession. La pondération des différentes catégories d'affiches doit s'orienter sur les besoins et les conditions des communes. Une concurrence par le prix de revente est ainsi stimulée au moment de la mise au concours, même si durant la durée de la concession un seul prestataire se trouve sur le marché.¹⁷

¹⁶ La concurrence ne serait pas fortement renforcée par l'attribution de deux lots à des entreprises d'affichage différentes si l'un se trouve au centre très fréquenté et l'autre à la périphérie.

¹⁷ Entre un prix bon marché comme critère (unique) d'attribution et le souhait des clients que plusieurs prestataires équivalents puissent s'établir sur le marché existe une certaine interdépendance (il s'agit pourtant actuellement de prétentions concurrentes), qui devrait être creusée lors de la formulation du critère d'attribution. L'encouragement de la concurrence générale devrait, dans une première étape, avoir la priorité puisqu'elle rendrait des mesures régulatrices caduques