

Pourquoi les biens de consommation sont-ils si chers en Suisse?

Lorsqu'ils font leurs achats en Suisse, les consommateurs et les PME payent en moyenne 20 à 30% plus cher que s'ils se procuraient des produits comparables dans les pays voisins. Ce ne sont ni la valeur ajoutée ni les frais de distribution qui expliquent l'essentiel de cette différence, mais plutôt les biens importés qui sont livrés en Suisse à des prix surfaits, en raison des obstacles à la concurrence entre importateurs et de l'interdiction des importations parallèles. Sur la base de ses expériences et des dénonciations qui lui parviennent, le Surveillant des prix établit une typologie des facteurs de cherté et propose des mesures politiques pour faire diminuer les prix de détail des marchandises importées.



Diverses études ont mesuré les différences de prix qui séparent la Suisse de l'UE pour plusieurs groupes de produits. Si on prend l'exemple de l'agriculture, le prix des machines agricoles – corrigé de la TVA – est de 25% plus cher en Suisse qu'en France et en Allemagne, tandis que la différence s'élève jusqu'à 75% pour les produits phytosanitaires.

Photo: Keystone

Un îlot de cherté dans les statistiques

Les produits mis en vente en Europe sont nettement plus chers chez nous que dans les pays voisins. Voici, en résumé, les résultats de quelques études comparatives des prix:

- la comparaison faite entre la Suisse et l'Allemagne sur des échantillons de biens de consommation choisis dans 18 domaines (prix hors TVA) par l'équipe du P^r Zäch, de l'institut de Droit de l'université de Zurich, a mis en lumière, pour des produits identiques, une différence moyenne de 25% entre les deux pays¹;
- les analyses comparatives des prix commandées par le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) montrent que les prix surfaits ne frappent pas que les ménages mais aussi les



Rudolf Strahm
Surveillant des prix,
Berne

entreprises. La Suisse est en moyenne 25% plus chère que les pays européens retenus pour la comparaison²;

- une autre étude réalisée à la demande du Seco a mis en évidence une différence de 29% en défaveur de la Suisse par rapport aux autres pays de l'arc alpin sur les prix dans le secteur du tourisme³;
- les comparaisons effectuées par la *Station fédérale de recherches en économie et technologie rurales de Tänikon (FAT)* sur un échantillon représentatif de machines agricoles ont montré que ces produits coûtaient 18% plus cher en Suisse qu'en France et en Allemagne, sans prendre en considération les différences de TVA. Corrigée de la TVA, la différence atteint environ 25%⁴;
- selon les comparaisons établies par la Haute École suisse d'agronomie de Zollikofen (Hesa) entre la Suisse, la France et l'Allemagne, les prix (corrigés de la TVA) des mêmes produits phytosanitaires sont, dans notre pays, en moyenne 70 à 75% plus élevés que ceux de nos deux voisins (moyenne non pondérée)⁵;
- sur la base des données fournies par la branche, la *Surveillance des prix* a constaté des surcoûts de 43% pour les fongicides,

Tableau 1

Vue d'ensemble des analyses comparatives de prix entre la Suisse et l'UE

Biens comparables sur le plan international	Écart moyen entre la Suisse et l'UE	Source
Biens de consommation durables et articles non alimentaires	20–30%	Étude RWI, université de Zurich (P ^r Zäch)
Biens de consommation et d'investissement	25%	Seco
Prix dans le secteur du tourisme	29% (par rapport à l'Autriche)	Seco
Machines agricoles	18/25%	FAT Tänikon
Moyens phytosanitaires	70–75%	Hesa Zollikofen
Herbicides et insecticides	48%	Surveillance des prix
Médicaments inscrits sur la LS: remboursés par les caisses-maladie	20% (par rapport à l'Allemagne)	Surveillance des prix
Médicaments hors LS: non remboursés	41%	Surveillance des prix

Source: Surveillance des prix / La Vie économique

herbicides et insecticides utilisés dans l'agriculture (moyenne non pondérée)⁶;

- la *Surveillance des prix* tient à jour une base de données comparant les prix de fabrication des médicaments: pour 2300 produits de la Liste des spécialités (LS), les prix de livraison, sans TVA ni frais de distribution, sont en moyenne 20% plus élevés en Suisse pour les mêmes préparations⁷; cette différence atteint même 41% pour 800 médicaments hors LS (moyenne non pondérée)⁸.

En se référant à tous les groupes de produits étudiés, il ressort, d'après nos calculs, que les marchandises vendues en Suisse sont de 20 à 30% plus chères que dans l'UE. Les différentes études comparatives de prix sont résumées dans le *tableau 1*.

L'impact économique de la discrimination par les prix

En 2005, le total des importations de marchandises en Suisse se montait à quelque 143 milliards de francs, soit près d'un tiers du produit intérieur brut (PIB). Pour certains groupes de marchandises, comme les produits pétroliers et les matières premières, il existe une réelle concurrence à l'importation avec application des prix des marchés mondiaux. En revanche, on constate que les prix des produits manufacturés et agricoles, ainsi que certains services (p. ex. la distribution de films ou les logiciels), sont nettement surfaits par rapport aux autres pays. Une analyse correcte et crédible devrait toujours se fonder sur les prix ex-fabrique, ce qui n'est pas toujours le cas. Les nombreuses plaintes et analyses détaillées montrent notamment que le niveau élevé des prix est moins imputable à l'importance de la valeur ajoutée et des frais de distribution dans notre pays qu'à la cherté des prix de transfert

de l'étranger. Autrement dit, la Suisse subit la discrimination des fournisseurs étrangers. Les surcoûts constituent en quelque sorte des «cadeaux» faits à ces derniers, qui profitent du fort pouvoir d'achat des Suisses pour en *prélever leur part*.

Sur la base des différentes analyses comparatives des prix, nous pouvons estimer que l'économie suisse paye environ 25 à 30 milliards de francs de surcoûts sur ses importations. Ce prélèvement sur le pouvoir d'achat, permis par la politique des prix chers, se traduit en définitive par un déficit de croissance, c'est-à-dire une sorte de perte financière au plan macroéconomique ou une dégradation cachée des termes de l'échange. Les exportateurs sont, en effet, soumis aux prix européens ou mondiaux, alors que les importateurs doivent supporter et acquitter ces prix surfaits.

Les producteurs suisses participent aussi à la discrimination

Il convient de constater que la discrimination par les prix dont souffre la Suisse n'est pas uniquement le fait de fournisseurs étrangers qui segmentent les marchés en fonction des pays et de leur pouvoir d'achat. Les fabricants suisses s'y adonnent également:

- le plus grand fournisseur suisse de produits phytosanitaires (herbicides, insecticides) livre aux détaillants locaux ses dix principaux articles en termes de chiffre d'affaires à des prix en moyenne (pondérée en fonction du chiffre d'affaires) 48% plus élevés, que ceux facturés aux pays voisins (comparaison faite sur la base du prix ex-fabrique)⁹;
- sur le marché pharmaceutique suisse, la discrimination par les prix est également patente pour les médicaments hors LS, c'est-à-dire ceux dont les prix ne sont pas administrés par l'État. Sur la base d'informations fournies par des entreprises, nous avons constaté que le prix d'un médicament, générant un important chiffre d'affaires et dont il a beaucoup été question dernièrement, était surfait de plus de 50%¹⁰.

L'influence déterminante du canal de diffusion

Le canal de diffusion a une influence décisive sur le prix d'un produit, selon qu'il faille passer par un distributeur exclusif en Suisse ou que l'on puisse se le procurer directement, soit auprès d'importateurs en situation de concurrence, soit par des importations parallèles depuis l'étranger. La *Swiss Retail Federation* a effectué sur ce sujet une enquête extrêmement intéressante. Le renchérissement occasionné

1 Zäch Roger (dir.), *Preisvergleiche stichprobenhaft ausgewählter Güter und Dienstleistungen Schweiz/Deutschland*, université de Zurich, Zurich, 2001.

2 Eichler Martin, Grass Michael, Koellreuter Christoph et Kübler Thomas, *Preisunterschiede zwischen der Schweiz und der EU. Eine empirische Untersuchung*, Rapport sur les structures économiques, n° 21, Seco, Berne 2003. Iten Rudolf, Peter Martin, Vettori Anna et Menegale Sarah, *Hohe Preise in der Schweiz. Ursachen und Wirkung*, Seco, Rapport sur les structures économiques, n° 19, Berne, 2003.

3 Kuster Jürg et Plaz Peder, *Tourismusdestination Schweiz: Preis und Kostenunterschiede zwischen der Schweiz und der EU*, Rapport sur les structures économiques, n° 20, Seco, Berne, 2003.

4 Rapport FAT 640/2005, *Comparaison du prix des machines agricoles*, Agroscope FAT Tänikon, Tänikon, 2005. Voir aussi: Agroscope FAT Tänikon, *Rapport principal 2003*, 2004, Tänikon.

5 Raaflaub Martin et Pennoni Marco, *Preise für landwirtschaftliche Produktionsmittel in der Schweiz und in den EU-Nachbarländern Deutschland und Frankreich*, Haute École suisse d'agronomie (Hesa), Zollikofen, septembre 2005.

6 Surveillance des prix, *Hohe Produktionsmittelpreise in der schweizerischen Landwirtschaft*, septembre 2005, p. 10 (voir également www.monsieur-prix.ch).

7 Il convient de préciser, en ce qui concerne les médicaments de la LS, qu'il s'agit de prix administrés, soumis à l'aval de la Confédération.

8 «Rapport d'activité 2005 de la Surveillance des prix», *Droit et politique de la concurrence (DPC)*, n° 2005/5, pp. 743, 774, 805, février 2006. (L'analyse des causes de la cherté présentée ici est esquissée dans le rapport d'activité 2005 de la Surveillance des prix.)

9 Communication au Surveillant des prix: les détails sont fournis sous couvert du secret des affaires.

10 Communication au Surveillant des prix: les détails sont fournis sous couvert du secret des affaires.

par l'importation a été examiné sur une palette représentative de produits. Lorsque ceux-ci peuvent être achetés *directement* à l'étranger par les détaillants, les prix d'acquisition ne diffèrent que de 5 à 10%. En revanche, les prix des produits que les détaillants suisses sont contraints d'acheter *indirectement*, par le biais d'un *importateur* ou d'un *distributeur exclusif*, sont de 30 à 60% plus élevés dans notre pays¹¹. En l'occurrence, ce n'est pas tellement la marge de l'importateur exclusif qui est déterminante, mais la discrimination pratiquée par le fournisseur étranger, dont les prix augmentent lorsqu'il s'agit de vendre en Suisse! Les grandes multinationales pratiquent ainsi une *segmentation du marché*, en appliquant des prix différents par pays, en fonction du pouvoir d'achat. Elles essayent, ce faisant, d'approvisionner le pays par le biais de leurs structures exclusives de distribution (les «canaux de diffusion officiels») et d'empêcher le commerce parallèle.

Cette segmentation du marché est la principale cause de renchérissement pour les marchandises étrangères commercialisées en Suisse. À ce stade, les coûts (plus élevés) des services de distribution internes du commerce de détail ne sont pas encore pris en compte, mais ce ne sont pas eux qui motivent les prix surfaits des biens internationaux vendus dans notre pays. À notre avis, il n'est pas acceptable d'utiliser, pour les marchandises commercialisées sur les marchés internationaux, des taux de change corrigés par la parité de pouvoir d'achat comme certaines études comparatives le font.

Pourquoi des prix surfaits?

Les structures de distribution et les obstacles aux importations parallèles ont donc pour effet de détériorer les termes de l'échange, d'entraver le commerce à l'importation et de renchérir les produits par manque de concurrence. Les structures de livraison verticales ont pour la plupart des origines historiques et procèdent d'ententes sur les prix et les conditions de livraison. Pourquoi, malgré la nouvelle législation sur les cartels, les importations parallèles sont-elles systématiquement entravées ou plus onéreuses?

En nous fondant sur de nombreuses réclamations du public et sur des entretiens avec des acteurs du marché, nous avons établi une sorte de typologie des mécanismes d'entrave aux importations parallèles, engendrant une hausse des prix (voir *graphique 1*). Les différents facteurs interviennent souvent à la chaîne ou se combinent:

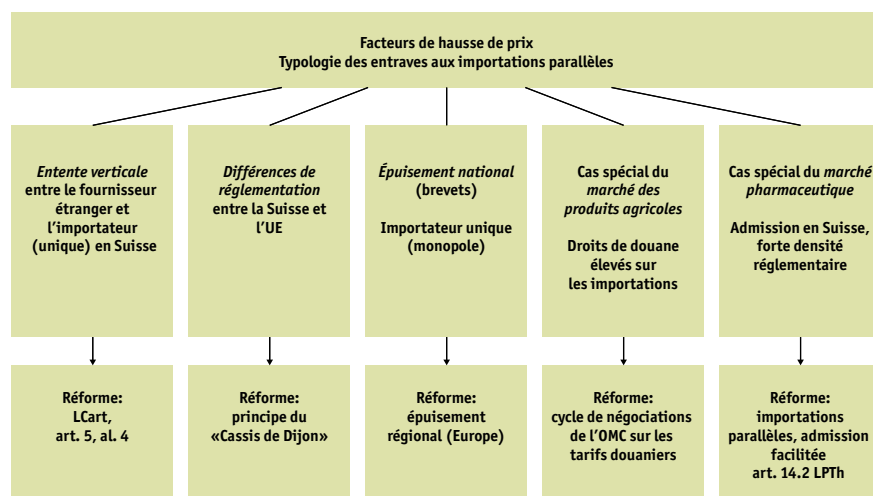
- les *ententes verticales*, autrement dit l'imposition des prix et des conditions de livraison par les fabricants étrangers aux importateurs exclusifs et aux grossistes en Suisse.

Ces structures verticales permettent à l'«importateur exclusif» ou au «canal de distribution officiel» d'occuper une position forte, voire dominante, sur le marché. Selon l'art. 5, al. 4, de la nouvelle loi sur les cartels (LCart), ces ententes verticales seraient désormais illicites et pourraient être sanctionnées par des amendes. Bien que quelque 200 cas d'ententes verticales aient été signalés à la Commission de la concurrence (Comco) ces dernières années, aucune n'a encore été sanctionnée, deux ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation;

- les *entraves techniques au commerce* engendrées par le nombre incalculable de *différences de normes relatives aux produits*: étiquetage obligatoire, désignation du type, prescriptions relatives au matériel, aux denrées alimentaires, à la protection de l'environnement, à la responsabilité ou encore aux différentes valeurs limites. Dès qu'un produit est soumis à une norme différente en Suisse par rapport à l'UE, il ne peut plus être importé sans autre démarche, que ce soit directement ou parallèlement. Pourtant, l'UE connaît aujourd'hui un niveau de protection de l'environnement et des consommateurs plus ou moins équivalent (mais pas identique dans la définition) à la Suisse. Pour régler la question, la Suisse pourrait appliquer le *principe du «Cassis de Dijon»*, autrement dit laisser entrer les produits autorisés par l'UE sans procédure supplémentaire;
- l'*épuiement national des brevets*: lorsqu'un produit ou l'un de ses composants est protégé par un brevet, c'est l'importateur exclusif qui en possède les droits. Cela lui confère de fait un monopole de distribution en Suisse. L'épuisement national des brevets, inscrit dès 1999 dans la jurisprudence par l'«arrêt Kodak» du Tribunal fédéral, empêche l'importation parallèle de produits et de composants brevetés et les renchérit. En revanche, le marché intérieur européen connaît un régime d'*épuiement régional des brevets* à l'échelle de l'UE;
- le *régime du marché agricole*: en dressant des barrières douanières, il élève les prix des produits agricoles importés, qui passent du niveau mondial ou européen au niveau suisse. Cette protection, voulue par le législateur, sera reconsidérée dans le cadre de l'OMC ou d'un accord de libre-échange dans le domaine agricole avec l'UE;
- enfin, le *marché des médicaments* jouit d'un régime particulier et est hautement protégé. Ainsi, seuls six médicaments ont reçu une autorisation d'importation parallèle, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les produits thérapeutiques (LPTh) en

Graphique 1

Facteurs de hausse des prix sur le marché suisse des biens de consommation (vue d'ensemble et systématique des facteurs de régulation)



Source: Surveillance des prix / La Vie économique

2002. La densité normative est telle que le marché est artificiellement cloisonné et que le prix des médicaments prend l'ascenseur, en particulier ceux qui ne figurent pas sur la LS et dont le prix n'est pas administré par l'État.

Souvent, ces facteurs de hausse des prix n'agissent pas seuls mais de manière combinée. Très fréquemment, l'importateur ou la personne qui tente d'effectuer une importation parallèle ne connaissent pas ces pratiques de cloisonnement du marché. Le responsable des achats d'un détaillant ignore par exemple quels sont les composants brevetés qui ne peuvent être achetés à l'étranger en raison de l'épuisement national des brevets. Pour cette raison, les effets de cette réglementation sur la hausse des prix et les entraves à l'importation sont, à notre avis, sous-estimés sans être quantifiés.

La Surveillance des prix a reçu plusieurs dizaines de plaintes du public contre les pratiques de la douane suisse en matière d'importation de marchandises. Dans de nombreux cas, les taxes prélevées lors du passage de la frontière ont un effet d'entrave sur les petites importations, alors que le dédouanement d'office à tarif réduit est appelé à disparaître. Un exemple de plainte illustre ce problème: une petite entreprise a dû commander à l'étranger quelques bagues d'étanchéité pour une soupape. Le fournisseur étranger n'ayant pas demandé de dédouanement d'office, le client a dû payer, au service postal, plus de 50 francs de taxe pour quelques articles valant à peine 70 centimes la pièce. De tels obstacles ont un effet véritablement prohibitif.

Une étude commandée par Avenir Suisse estime les coûts économiques des barrières douanières et des frais de transaction grevant le trafic international des marchandises à 3,8 milliards de francs par an (sans malheureusement tenir compte du renchérissement dû à l'interdiction des importations parallèles et aux discriminations de prix). Nous n'avons pas vérifié ces résultats, mais les considérons crédibles, en les comparant aux réclamations qui nous parviennent¹².

Comment infléchir la politique des prix?

La question des prix élevés trouvant son origine dans un cadre institutionnel complexe, elle ne saurait être combattue par une mesure unique. Environ 85% de nos importations proviennent de l'UE. Une combinaison de mesures visant à *adapter le droit suisse à l'acquis communautaire dans le domaine des marchandises et de leur commerce* semble donc nécessaire. Le niveau de réglementation de l'UE est également élevé. Cependant, d'après notre expérience, ce n'est pas cela qui entrave le commerce, mais bien l'hétérogénéité des normes, des règles, des valeurs limites, de l'étiquetage obligatoire ou encore des prescriptions d'emballage. Ces divergences techniques représentent de véritables entraves à la concurrence à l'importation et détériorent les termes de l'échange.

La politique des prix doit donc à la fois privilégier l'approche globale et s'efforcer de reprendre le droit européen.

L'approche globale

Elle consiste à reprendre l'ensemble du droit et des normes de l'UE dans le domaine du commerce des marchandises, tout en tablant sur sa dynamique d'évolution¹³. La méthode consistant à négocier des accords bilatéraux au coup par coup sur la base de la réciprocité et de l'accord de reconnaissance mutuelle (ARM) est statique et coûteuse. À peine a-t-on obtenu la reconnaissance réciproque d'une norme que l'UE l'a déjà modifiée. Chaque modification constitue un nouvel obstacle technique au commerce.

Par ailleurs, il serait faux de croire que la reconnaissance réciproque des normes relatives à une catégorie donnée de marchandises puisse lever tous les obstacles au commerce et permette automatiquement les importations parallèles. Même cette méthode exige des certificats de conformité, des preuves d'identité et la présentation de documents d'origine que, souvent, les fournisseurs étrangers ne délivrent pas ou seulement à contrecoeur, pour des raisons évidentes, car ils souhaitent juguler les importations parallèles en Suisse. Sur la base

11 BAK Basel Economics, *Übersicht über die Kostenelemente des Detailhandels sowie internationaler Vergleich der Kostenelemente des Detailhandels. Studie im Auftrag der Swiss Retail Federation*, Berne, 2002.

12 Minsch Ruedi et Moser Peter, *Des frontières hors prix [sic]. Le coût économique des transactions douanières: 3,8 milliards de francs*, Avenir Suisse, Zurich, mars 2006.

13 Lorsque nous parlons d'une «solution idéale» à propos de la reprise dynamique de l'acquis communautaire, nous pensons uniquement au domaine des marchandises et à leur circulation, et non à l'ensemble du droit communautaire (il s'agit là d'une question politique sur laquelle nous ne nous prononçons pas).



Photo: Keystone

Seuls six médicaments ont reçu une autorisation d'importation parallèle, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les produits thérapeutiques en 2002.

européenne d'évaluation des médicaments (Ema).

La reprise unilatérale des règlements commerciaux de l'UE autoriserait également la Suisse à appliquer des exceptions unilatérales, p. ex. une exception au principe du *Cassis de Dijon* pour les produits agricoles sensibles ou une exception à l'épuisement régional des brevets au niveau européen pour des produits à prix administrés (médicaments).

La stricte réciprocité des relations entre la Suisse et l'UE est souvent défendue par des adversaires du rapprochement qui se cachent derrière les prétextes de la non-discrimination des exportateurs suisses et de la souveraineté nationale. Nous constatons, cependant, que tous les producteurs suisses qui exportent dans les pays de l'UE appliquent les normes européennes depuis longtemps. Notre expérience nous a montré que les revendications abstraites de réciprocité commerciale dissimulaient en fait les mêmes motivations protectionnistes que celles opposées aux importateurs étrangers ou aux importations parallèles en Suisse. ■

des communications faites à la Surveillance des prix et de la pratique courante, nous considérons que la voie de la reconnaissance réciproque au coup par coup sur la base de l'ARM est coûteuse et sans issue.

Il faut donc une approche globale et les autorités politiques doivent définir l'arrangement commercial qui permettrait la reprise de l'acquis sur les marchandises: il peut s'agir d'un accord de libre-échange élargi avec l'UE, qui intégrerait les activités en amont et en aval du secteur de l'agriculture ou d'une sorte d'EEE II, d'une union douanière ou d'un nouveau type de «partenariat privilégié».

Une reprise unilatérale du droit européen

La suppression unilatérale des obstacles au commerce sert les intérêts de la Suisse car la concurrence induite par les importations parallèles aboutit à des baisses de prix. Il est donc judicieux et économiquement profitable pour la Suisse de supprimer unilatéralement les obstacles et les entraves au commerce. Concrètement, il faut:

- reprendre et reconnaître unilatéralement *les normes et les valeurs limites de l'UE dans le domaine des marchandises et de leur commercialisation* (reprise et développement de l'acquis);
- reprendre unilatéralement le *principe du Cassis de Dijon*;
- appliquer unilatéralement ou par le biais d'un accord avec l'UE l'*épuisement régional des brevets* au niveau européen (sur la base de l'accord de libre-échange de 1972 entre la Suisse et la CEE);
- reconnaître au plan multilatéral ou unilatéral *les médicaments autorisés par l'Agence*