



Initiative populaire fédérale

«Stop à l'îlot de cherté – pour des prix équitables (initiative pour des prix équitables)»

Argumentaire long

1. Situation initiale

Les PME suisses, les restaurants, les hôtels, les exploitations agricoles, le commerce, les grandes entreprises, mais aussi les hôpitaux, les universités et les Hautes Ecoles Spécialisées, les entreprises publiques et l'Administration ont besoin d'articles et de prestations de services, de produits semi-finis, de prestations préalables ou de logiciels qui sont produits à l'étranger. Très souvent, ces articles étrangers doivent être achetés à un prix qui est bien plus élevé que celui payé par leurs concurrents à l'étranger. De nombreux fournisseurs étrangers opérant à l'international peuvent imposer un supplément injustifié (dit «supplément Suisse») parce que, pour les entreprises demandeuses basées en Suisse, il n'existe aucune possibilité suffisante et raisonnablement supportable de se rabattre sur d'autres entreprises. Pour bon nombre de produits, il existe une contrainte d'achat de fait imposant des prix surfaits aux entreprises suisses.¹ Partout où les grands groupes peuvent contrôler leur système de distribution ou le marché gris, les importations parallèles ne fonctionnent pas. Mais les entreprises qui produisent en Suisse, lorsqu'elles doivent vendre leurs produits, se trouvent en concurrence avec des entreprises provenant de l'étranger (OMC, accords de libre échange, traités passés avec l'UE). Lorsqu'elles sont contraintes d'acheter des moyens de production à des prix plus élevés que leurs concurrents étrangers, elles perdent en compétitivité.

Voilà pourquoi ce n'est que dans une faible mesure que le niveau plus élevé des coûts salariaux, des coûts d'infrastructure ou des coûts de location en Suisse est à l'origine de prix de vente finaux plus élevés en Suisse.² Ce sont plutôt des «suppléments Suisse» injustifiés qui renchérissent les

¹ Il y a discrimination en matière de prix lorsque des prix différents non justifiés par les coûts occasionnés sont exigés pour un produit donné.

La discrimination en matière de prix permet aux entreprises de mieux exploiter la propension à payer des consommateurs et de réaliser un gain plus élevé que ce qui serait demandé pour un prix à l'unité. Source: «La discrimination géographique en matière de prix ne pose-t-elle aucun problème?» Dr. Rafael Corazza, Directeur, Commission de la concurrence (COMCO), Promarca, 11 juin 2015.

² Très souvent, dans la composition des prix, on surestime la part des coûts de personnel. Dans le commerce de détail, la part des coûts correspondant à l'acquisition des marchandises est de 61 pour cent. C'est le bloc de frais le plus important. La part des coûts de personnel ne s'élève qu'à 14 pour cent. Ainsi, les salaires ne sont pas le facteur décisif qui expliquerait le niveau élevé des prix. Source: <http://www.srf.ch/sendungen/kassensturz-esspresso/themen/arbeit/die-maer-der-hohen-schweizer-loehne>, cité dans l'étude «Le commerce de détail suisse en comparaison internationale», BAK Basel, 2011.

coûts de production dans notre pays et entravent la concurrence. Les entreprises suisses perdent ainsi en compétitivité, tant en Suisse qu'à l'exportation.

Les consommatrices et consommateurs suisses sont eux aussi concernés par ces «suppléments Suisse» lorsqu'ils achètent des marchandises et des prestations de services. Ils parcourent donc des distances de plus en plus grandes pour se rendre dans les pays étrangers voisins pour y faire leurs achats afin d'y profiter de prix avantageux. Credit Suisse part du principe «qu'en 2015, la population suisse s'est rendue dans les pays étrangers limitrophes pour y acheter des produits pour près de 11 milliards de francs. Un franc sur dix consommé en Suisse est donc parti dans les caisses des détaillants étrangers – dès lors, le tourisme d'achat ne constitue définitivement plus un phénomène marginal.»³ Ne sont pas incluses dans ces chiffres, p. ex., les dépenses faites à l'étranger pour des prestations de l'hôtellerie-restauration, pour des visites chez le coiffeur ou le dentiste, pour les imprimés, les carburants, les véhicules et les achats d'entreprises industrielles.

Et pourtant, la solution serait simple. L'Etat doit uniquement garantir la liberté d'acheter dans les pays étrangers voisins des produits aux prix du marché en vigueur dans ces pays et aux conditions usuelles de la branche pratiquées à l'étranger. Si l'achat à l'étranger est rendu impossible par des accords, la Commission de la concurrence (COMCO), en vertu de l'art. 5 de la loi sur les cartels (LCart), peut les interdire (exemples: les précédents que constituent les cas Gaba/Elmex, BMW, Nikon, voir notes de pied de page 7 et 8). Si l'achat à l'étranger est empêché par une entreprise individuelle en raison d'un refus de livraison («comportement unilatéral»), l'art. 7 de la loi sur les cartels serait applicable, le cas échéant. Mais la COMCO n'applique, dans la pratique, cette disposition qu'aux entreprises ayant une position dominante sur le marché, étant précisé qu'elle définit le concept de position dominante sur le marché de manière extrêmement restrictive. Dès lors, dans la pratique, l'art. 7 LCart est resté lettre morte. C'est pourquoi il y a nécessité d'agir pour les entreprises «ayant une position relativement dominante sur le marché».⁴

2. L'échec de la révision de la loi sur les cartels: il est urgent et nécessaire d'agir

En février 2012, le Conseil fédéral a soumis au Parlement la révision de la loi sur les cartels. Le projet de loi du Conseil fédéral avait pour but de renforcer la concurrence en Suisse et, de ce fait, d'abaisser le niveau des prix. Mais la révision de la loi sur les cartels a échoué en septembre 2014 après que le Conseil national a décidé de ne pas entrer en matière sur ce projet de loi malgré la recommandation de sa commission préparatoire, la Commission de l'économie et des redevances

³ Retail Outlook 2016, «Quelle est la part de la Suisse dans le commerce de détail suisse?», Credit Suisse, 7 décembre 2015.

⁴ Proposition selon l'initiative parlementaire 14.449 (art. 4 al. 2 bis nouveau): «Par *entreprises ayant une position relativement dominante sur le marché*, on entend les entreprises dont dépendent d'autres entreprises qui fournissent ou achètent un certain type de marchandises ou services commerciaux constituant l'essentiel de leur production ou nécessaires pour assurer l'essentiel de leur activité, dans la mesure où il n'existe pas pour elles de possibilités suffisantes et raisonnables de s'adresser à d'autres entreprises.»

(CER). Dans le cadre de la révision de la loi sur les cartels, plusieurs interventions parlementaires ont été traitées, mais elles ont toutes également échoué.⁵

La nécessité d'agir dans le domaine de la loi sur les cartels a été pourtant reconnue par le Conseil fédéral et par la Commission de l'économie et des redevances (CER) au Conseil national et au Conseil des Etats. Mais le Parlement n'a pas saisi l'occasion de changer le droit des cartels afin qu'il soit plus conforme au principe de la libre concurrence et également plus favorable aux consommateurs. La contrainte d'achat de fait imposée dans notre pays aux entreprises suisses demeure inchangée. Ce sont surtout PME suisses qui vendent ou transforment ultérieurement des produits provenant de l'étranger qui perdent en compétitivité internationale. La Suisse devient ainsi un véritable îlot de cherté, encore plus qu'elle ne l'était jusqu'à présent.

L'initiative parlementaire [«Prix à l'importation surfaits. Supprimer l'obligation de s'approvisionner en Suisse»](#) de l'ancien conseiller aux Etats Hans Altherr (PLR/AR) reprend un point de la révision de la loi sur les cartels. Cette initiative veut lutter plus efficacement contre les «suppléments Suisse» abusifs. Ce résultat devrait être obtenu en étendant aux «entreprises ayant une position relativement dominante sur le marché» le contrôle des abus selon l'art. 7 LCart qui ne devrait pas se limiter au seul contrôle des «entreprises ayant une position dominante sur le marché».

L'initiative parlementaire va dans la bonne direction, mais le résultat des délibérations parlementaires est incertain. Certes, la CER du Conseil des Etats s'est prononcée clairement en faveur de cette proposition. Mais au sein de la CER du Conseil national, à raison de 13 voix contre 10, le résultat du vote a été serré. Selon un [communiqué aux médias de la Commission](#), un point contesté était de savoir si oui ou non la proposition de l'initiative parlementaire était véritablement le bon moyen de lutter contre les «suppléments Suisse». Ce qui est clair, c'est le fait que des associations réputées qui défendent unilatéralement les intérêts des grands groupes et des importateurs généraux veulent faire obstacle à cette initiative parlementaire. Il paraît qu'economiesuisse, le SECO et la COMCO ont fait part de leurs réticences au sujet de cette initiative parlementaire. Mais il est réjouissant de constater que la Conférence des directeurs cantonaux de l'économie publique soutient l'initiative Altherr.⁶

Toutefois, cette initiative parlementaire présente un important défaut: elle laisse ouverte la question des réimportations et celle du commerce en ligne transfrontalier. Les deux points précités sont clarifiés par l'initiative pour des prix équitables.

3. Pourquoi l'initiative pour des prix équitables est-elle nécessaire?

L'initiative parlementaire «Prix à l'importation surfaits – Supprimer l'obligation de s'approvisionner en Suisse» ([14.449](#)) de l'ancien conseiller aux Etats Hans Altherr (PLR/AR) est certes une bonne proposition, mais l'article constitutionnel proposé est plus complet et garantit une meilleure

⁵ Vous trouverez un aperçu relatif à la révision de la loi sur les cartels sous le lien suivant: http://www.parlament.ch/f/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20120028

⁶ http://www.vdk.ch/media/archive2/medienmitteilungen/CommuniquCDEPassembleannuelle_05112015.pdf

sécurité du droit. Le Parlement peut refuser une initiative parlementaire, il peut l'accepter sous une forme moins contraignante et peut à nouveau la modifier à moyen terme. Le peuple et les cantons doivent pouvoir décider s'il faut ou non définitivement mettre un terme aux différenciations de prix abusives entraînant une distorsion de la concurrence.

La présente initiative populaire est un moyen efficace de lutter contre des structures de distribution et de prix qui entraînent une distorsion de la concurrence en Suisse. A l'heure actuelle, l'art. 96 al. 1 de la Constitution fédérale n'est appliqué qu'aux entreprises occupant une position dominante sur le marché. En cas d'acceptation de l'initiative populaire, ces dispositions seraient étendues aux entreprises à fort pouvoir de marché (art. 96 al. 1), resp. aux entreprises ayant une position relativement forte sur le marché (dispositions transitoires). Le nouvel article constitutionnel proposé veille à ce que les entreprises suisses disposent d'une véritable liberté en matière d'achats, ce qui est une condition préalable à la fixation de prix équitables pour les consommateurs. Si les prix se mettaient à baisser en Suisse, les consommatrices et les consommateurs seraient à nouveau plus nombreux à y faire leurs achats, et le tourisme d'achat perdrait de son importance. Des prix plus bas renforceraient l'économie suisse parce que les entreprises helvétiques deviendraient plus compétitives à l'international, pourraient renoncer à des externalisations et, dans le pire des cas, à des fermetures d'exploitations. Elles préserveraient ainsi des emplois tout en augmentant le pouvoir d'achat des consommateurs. En outre, une véritable liberté en matière d'achats et une baisse des coûts d'acquisition allègeraient la pression sur les salaires en Suisse.

Le nouvel article constitutionnel proposé renforce la concurrence. Des différenciations en matière de prix demeurent possibles, comme jusqu'à présent, tant qu'elles poursuivent des objectifs qui ne sont pas contraires à la concurrence. Ce nouvel article constitutionnel doit interdire un comportement abusif de la part d'entreprises ayant une position relativement forte sur le marché.

4. Quels contenus sont réglementés par l'article constitutionnel prévu, resp. par les dispositions transitoires?

L'article constitutionnel et les dispositions transitoires contiennent les éléments suivants:

- La Confédération prend des mesures afin de garantir la liberté en matière d'achats à l'étranger ainsi que pour interdire également des restrictions à la concurrence dues à des entreprises ayant une position relativement forte sur le marché (définition: voir note de pied de page 4).
- Conformément à l'art. 49 de la loi sur les cartels actuellement en vigueur, il est possible de décréter des sanctions directes contre des entreprises ayant une position dominante qui se comportent de manière illicite parce que ces dernières savent avec certitude qu'elles dominent le marché. En revanche, pour les entreprises ayant une position relativement forte sur le marché, il faut prioritairement des procédures rapides, et il faut aussi faire interdire par la COMCO ou par les tribunaux civils la non-livraison ou la discrimination en matière de prix. Les entreprises ayant une position relativement forte sur le marché ne seront pas sanctionnées parce que ce serait «délicat», du point de vue de l'Etat de droit: dans certaines circonstances,

il peut arriver qu'une entreprise de ce genre ne sache même pas qu'elle occupe une position relativement forte sur le marché. En revanche, la contrainte d'achat de fait imposée en Suisse doit être supprimée le plus rapidement possible.

- Les réimportations de marchandises dans le pays où elles ont été produites peuvent être limitées par les entreprises vendeuses si la réimportation de ces marchandises a pour but la revente dans ce même pays, et non la transformation ultérieure.
- En principe, des discriminations en matière de prix non justifiées par des faits objectifs sont également interdites dans le commerce en ligne international.

5. La suppression des obstacles au commerce n'est-elle pas suffisante?

Certes, les obstacles au commerce - et aussi les droits de douane - ont été éliminés par phases successives au cours de ces dernières années. Alors qu'auparavant, de nombreux articles étaient produits spécialement pour le marché suisse, et que leur emballage et leur étiquetage devaient être changés à cet effet, à l'heure actuelle, bon nombre de ces produits peuvent être importés plus facilement et sans obstacles en Suisse. Est applicable aux produits provenant des pays membres de l'UE la directive de principe selon laquelle ces produits satisfont aux prescriptions du pays concerné membre de l'UE ou de l'EEE et y ont été mis également mis sur le marché de manière légale (art. 16 al. 1 de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC)).

Mais l'élimination des entraves au commerce n'est pas suffisante. Les discriminations en matière de prix dues à des entités privées continuent à exister dans la pratique. Malgré l'élimination des obstacles étatiques au commerce, certaines marchandises et prestations de services ne sont pas vendues en Suisse. Même une libre circulation des marchandises sans obstacles étatiques au commerce n'est guère utile aussi longtemps que de grands groupes opérant à l'international, en raison de leur pouvoir de marché, peuvent fixer des prix plus élevés pour la Suisse que si l'on appliquait des prix concurrentiels, et ce, sans être sanctionnés.

Si un Etat veut la liberté pour les importations, ce n'est pas seulement les obstacles étatiques au commerce qu'il doit supprimer, mais c'est aussi les restrictions «privées» imposées aux importations.

6. Peut-on imposer la loi sur les cartels à l'étranger?

Aujourd'hui déjà, on peut imposer l'application de la loi sur les cartels contre des entreprises opérant à l'étranger. L'arrêt du Tribunal fédéral dans le cas Gaba/Elmex⁷ ainsi que les décisions de la COMCO contre BMW et Nikon⁸ pour cause d'accords illicites en matière de concurrence selon l'art. 5 al. 4 LCart montrent que la COMCO peut intenter des actions en justice contre des entreprises qui limitent la concurrence à l'étranger et déploient ainsi des effets sur la Suisse.

⁷Informations disponibles en ligne sur Internet: www.bger.ch/press-news-2c_180_2014-t.pdf

⁸Informations disponibles en ligne sur Internet: [Décision contre BMW](#) [Décision contre Nikon](#)

En Suisse, au sein de l'UE ainsi que dans de nombreux autres Etats, dans le domaine du droit des cartels, c'est le principe dit de «l'effet direct» qui s'applique. Ce dernier est ancré à l'art. 2 al. 2 LCart: «La présente loi est applicable aux états de fait qui déploient leurs effets en Suisse, même s'ils se sont produits à l'étranger.»

En vertu de la loi fédérale sur le droit international privé (LDIP) et de la Convention de Lugano, des plaintes pour cause d'actes illicites peuvent être déposées⁹ en Suisse et à l'étranger. Des jugements entrés en force de tribunaux civils suisses sont exécutoires sans autre dans les Etats parties à la Convention de Lugano (Etats membres de l'EEE, sans la Principauté du Liechtenstein).

Le Parlement a en outre approuvé l'«arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'accord entre la Suisse et l'UE concernant la coopération en matière d'application de leurs droits de la concurrence (modification de la loi sur les cartels)» le 20 juin 2014. L'art. 42b LCart «Communication de données à une autorité étrangère en matière de concurrence» a été récemment créé.¹⁰

7. Exemples de «suppléments Suisse» abusifs

Des exemples tirés de différentes branches montrent comment des entreprises suisses et des consommateurs sont désavantagés par les pratiques de fournisseurs étrangers:

1. il existe des écarts de prix considérables dans le commerce de détail pour les biens de consommation courante, les produits de soins corporels, les boissons de marque, mais aussi pour les vêtements, les livres, les revues ou les jouets. Pour les articles cosmétiques, par exemple, les consommateurs suisses paient environ 70 pour cent de plus que les consommateurs allemands, et ce, bien que la TVA en Suisse soit inférieure de 11 points de pourcentage à la TVA allemande.¹¹
2. Les constructeurs de véhicules en Suisse ne peuvent pas acheter où ils le veulent de nombreuses pièces détachées dont ils sont tributaires en raison des souhaits des clients. Parce qu'ils doivent payer davantage que leurs concurrents à l'étranger pour des freins, des attelages de remorques, des essieux, des pneus ou des bâches, ils ne sont plus compétitifs. Dans le même temps, les clients de ces constructeurs de véhicules vont de plus en plus s'approvisionner à l'étranger.

⁹ Convention concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (Convention de Lugano (CL)), entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} janvier 2011.

¹⁰ «Cet accord règle les modalités de la collaboration entre les autorités en matière de concurrence de la Suisse et de l'UE et contribue ainsi à une exécution plus efficace des lois nationales respectives sur la concurrence. Il se fonde sur l'équivalence des dispositions relatives à la concurrence des deux parties à l'accord et ne présuppose aucune harmonisation matérielle du droit. Les parties à l'accord continueront d'appliquer leurs législations nationales respectives. Grâce à cet accord, les autorités en matière de concurrence ont désormais un accès plus facile aux moyens de preuve en cas de modes de comportements transfrontaliers contraires à la concurrence. Sont toutefois simultanément maintenues les garanties de procédure prévues pour les entreprises concernées dans le droit de la concurrence existant, notamment en ce qui concerne la confidentialité et l'utilisation restrictive des informations [...]. Compte tenu des liens très étroits qui existent entre les économies publiques de la Suisse et celles des Etats membres de l'UE, cet accord de collaboration contribuera à une meilleure protection de la concurrence tant en Suisse qu'au sein de l'UE, ce qui est dans l'intérêt des deux parties.» Source: [ats/Parlement](#)

¹¹ TVA allemande: 19 pour cent, TVA suisse: 7.7 pour cent.

3. Pour de nombreux logiciels et bon nombre de mises à jour, les demandeurs provenant de Suisse doivent automatiquement déboursier un prix plus élevé. Se rabattre sur des produits de la concurrence nécessite une charge de travail et des coûts conséquents. Sont concernés des entreprises suisses, l'Etat, et tout consommateur final individuel.
4. Les Suisses sont toujours plus nombreux à faire réaliser leurs imprimés à l'étranger, aux dépens des imprimeries suisses. Si ces dernières tentent de s'approvisionner en papier avantageux, en presses à imprimer et en plaques d'impression à l'étranger, on les renvoie aux succursales suisses des fabricants étrangers, et celles-ci exigent des prix surfaits. Leur compétitivité en souffre massivement.
5. Les suppléments de prix illicites pratiqués en Suisse ont aussi des incidences sur les coûts dans le secteur de la santé. Les hôpitaux, les médecins et autres prestataires ainsi que les universités achètent de nombreux appareils et équipements médicaux indispensables auprès des succursales suisses des fabricants, à des prix plus élevés. Ces coûts d'infrastructure comparativement élevés se répercutent sur le prix des traitements, sur les tarifs des médecins et donc aussi sur les coûts de la santé, qui ne cessent d'augmenter. Ce supplément suisse injustifié pénalise donc en fin de compte les contribuables et les assurés suisses. C'est là qu'intervient l'initiative.

Parallèlement aux prix excessifs de l'infrastructure médicale, les prestataires achètent aussi des implants ou du matériel consommable à un prix excessif en raison du «supplément suisse». Les fournitures médicales, par exemple les composants de prothèse, coûtent environ 4 fois plus cher en Suisse, comparé à l'Allemagne, ce qui majore les coûts de la santé et augmente les primes dans le cadre de l'assurance obligatoire des soins (AOS). Par ailleurs, les médicaments de référence et les médicaments génériques sont eux aussi vendus à des prix nettement supérieurs à ceux pratiqués dans les pays limitrophes. Les différences injustifiées observées pour les médicaments souvent utilisés comme le paracétamol, l'ibuprofène ou les antihypertenseurs sont par exemples choquantes. Il s'agit en l'occurrence de prix administrés (fixés par les autorités). L'Initiative pour des prix équitables exerce une influence indirecte en abordant l'îlot de cherté qu'est la Suisse et en mettant davantage l'industrie pharmaceutique comme les autorités compétentes face à leurs responsabilités en matière de fixation des prix.

* * *

Tant pour les biens de consommation courante que pour les biens d'investissement pour lesquels il n'y aucune possibilité suffisante et raisonnablement supportable de se rabattre sur d'autres entreprises, il faut pouvoir disposer d'urgence de la liberté en matière d'achats afin que l'on obtienne enfin des prix concurrentiels et équitables en Suisse. Il faut interdire une fois pour toutes ces discriminations en matière de prix imposées par des entreprises à fort pouvoir de marché.