

Les conséquences économiques de la révision de la loi sur les entraves techniques au commerce

Les entraves techniques au commerce, tout comme les droits de douane et les restrictions quantitatives, mènent à un isolement des marchés nationaux, empêchant ainsi les économies d'échelle. La concurrence et l'innovation ne peuvent pas pleinement jouer leur rôle; parallèlement, les intrants et les biens de consommation renchérissent. L'industrie suisse d'exportation, quant à elle, est pénalisée par le fait de devoir adapter ses produits avant de les exporter. Le principe du «Cassis de Dijon» doit notamment être introduit dans la loi sur les entraves techniques au commerce (LETC). Sa révision fait partie d'un train de mesures qui promet des gains économiques annuels se chiffrant en milliards de francs.



Le principe du «Cassis de Dijon» agit comme un instrument juridique qui permet de contrer les prescriptions désuètes, en forçant une vérification systématique de la proportionnalité des prescriptions en vigueur. Le yogourt et ses «caractéristiques suisses» en constituent un bon exemple.

Photo: Keystone

Les prescriptions techniques relatives aux produits servent à préserver la santé publique, la sécurité des consommateurs ou encore l'environnement. Comment pourrait-on, par exemple, mettre sur le marché un médicament sans que les tests nécessaires à la protection de la santé des patients aient été effectués au préalable? Les denrées alimentaires doivent également faire l'objet d'une surveillance pour assurer les conditions sanitaires minimales. De même, les automobiles sont soumises à des normes sur les émissions polluantes afin de limiter les dommages à l'environnement.



Christophe Perritaz
Secteur Mesures non tarifaires, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne



Nicolas Wallart
Secteur Analyse de la réglementation, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

Entraves techniques au commerce et niveau des prix

Lorsque les prescriptions techniques diffèrent de celles de nos partenaires commerciaux, elles produisent de véritables entraves au commerce. Une prescription différente peut impliquer une adaptation de l'emballage, l'octroi d'une homologation, avec les coûts administratifs que cela engendre, ou une modification du produit lui-même. Ces entraves contribuent au niveau élevé des coûts, et par conséquent des prix, car elles font obstacle aux échanges transfrontaliers de produits et contribuent, par conséquent, au cloisonnement des marchés nationaux.

Le rapport du Secrétariat d'État à l'économie (Seco) sur l'îlot suisse de cherté dissèque l'origine de ce phénomène pour un panier de cinquante produits¹. On constate bel et bien que l'existence d'entraves techniques au commerce implique des prix plus élevés que dans les pays voisins. En fonction des obstacles considérés (p. ex. prescriptions relatives à la composition du produit, procédures d'homologation), les prix des produits aug-

¹ Secrétariat d'État à l'économie, *Preisinsel Schweiz, Berichte in Erfüllung des Postulates David (05.3816)*, Grundlagen der Wirtschaftspolitik, n° 16, 2008, en allemand seulement, excepté le *Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat David*, p. 13–18.

Tableau 1

**Accès au marché et parts des importations des produits de l'UE
(avant et après l'entrée en vigueur du paquet de mesures)**

Accès au marché	Avant		Après	
	En %	En milliards de francs	En %	En milliards de francs
I. Non entravé par des obstacles techniques au commerce	48%	66	81%	113
Garanti par l'application du principe du «Cassis de Dijon»	–	–	33%	47
Garanti par l'harmonisation intégrale des prescriptions techniques	14%	19	11%	15
Garanti par voie d'accord international (accord de reconnaissance mutuelle, ARM) ^a	34%	47	37%	51
II. Entravé par des obstacles techniques au commerce	52%	73	19%	26
dont: produits soumis à homologation	10%	14	10%	14
dont: exceptions générales au principe du «Cassis de Dijon»	–	–	9%	12
Total des importations de biens provenant de l'UE	100%	139	100%	139

Remarque: les proportions sont calculées sur la base de la statistique douanière 2006 de l'Administration fédérale des douanes.

Source: SECO / La Vie économique

a À la suite de l'extension, en mars 2008, de l'accord de reconnaissance mutuelle (ARM) conclu avec la CE, les produits de construction, dont la part est estimée à 3% des importations de biens provenant de la communauté, passent du domaine de l'harmonisation autonome à celui régi par voie d'accord international. Par conséquent, 37% des importations en provenance de la CE sont maintenant couvertes par cet accord.

mentent de 10 à 60%. Tout comme la fiscalité, les droits de douane, les prix administrés ou la politique de la concurrence, les entraves techniques au commerce font partie des facteurs contrôlés par l'État dont l'impact sur les prix n'est pas négligeable.

Les normes helvétiques peuvent impliquer des emballages spéciaux, notamment pour tenir compte des langues nationales. L'interdiction unilatérale de certaines substances peut nécessiter un changement dans la composition de produits, comme le montre l'exemple des lessives sans phosphates. Le respect de ces normes particulières a un coût, en particulier pour un marché de petite taille, et cela peut également inciter un producteur étranger à ne pas proposer certains de ses produits en Suisse. L'élimination d'entraves techniques au commerce devrait donc aboutir à une baisse des prix, de par l'intensification de la concurrence et l'augmentation de la taille du marché, génératrice d'économies d'échelle.

Parallèlement à la révision de la LETC, le Seco a procédé à une analyse de l'impact économique du train de mesures proposé. Ses principaux aspects font l'objet d'une analyse d'impact de la réglementation (AIR)².

L'ampleur de la révision

Avec la révision proposée et les mesures d'accompagnement déjà décidées, la part des importations suisses provenant de l'UE³ et soumises à des obstacles techniques au com-

merce tomberait à 19%. Aujourd'hui, plus de la moitié (52%) d'entre elles sont soumises à une ou plusieurs entraves (voir *tableau 1*).

Dans la catégorie des produits soumis à des entraves, on compte 10% d'importations qui doivent être homologuées par une autorité étatique (art. 16a, al. 2, let. a, du projet de révision). Cette réglementation, qui touche des produits sensibles comme les médicaments, est particulièrement coûteuse.

Dans le cadre des travaux préparatoires à l'introduction du principe du «Cassis de Dijon», le Conseil fédéral a arrêté le 31 octobre 2007 une liste d'exceptions (art. 16a, al. 2, let. e, du projet de révision). Il s'agit de 18 cas pour lesquels un intérêt prépondérant justifie le maintien de prescriptions particulières; 9% des importations de l'UE sont concernées.

L'introduction autonome du principe du «Cassis de Dijon» est un complément important aux autres instruments figurant dans le train de mesures. Elle concerne 33% des importations en provenance de l'UE, soit 47 milliards de francs⁴. Ce principe représente, pour l'essentiel, une sécurité juridique pour les importateurs. Dès lors que le produit a été légalement commercialisé sur le marché européen, il peut a priori l'être en Suisse. L'importateur n'a pas à se préoccuper de savoir s'il existe un accord de reconnaissance mutuelle ou si toutes les prescriptions suisses sont équivalentes. Il se contente de vérifier dans les listes publiées sur le site Internet du Seco si le produit est soumis à une homologation ou s'il est touché par une des exceptions, clairement définies, au principe du «Cassis de Dijon»⁵.

Ce dernier concerne plus particulièrement les catégories de produits dont les normes ne sont pas pleinement harmonisées à l'intérieur de la CE; un alignement de la Suisse ne constitue donc pas une alternative valable.

Avantages économiques

Sur la base des estimations effectuées, on peut s'attendre à ce que l'introduction du principe du «Cassis de Dijon» génère des économies annuelles de plus de 2 milliards de francs pour les consommateurs et les entreprises. Ce chiffre doit être considéré comme un ordre de grandeur. En raison de la difficulté de chiffrer de manière précise les conséquences économiques de la réforme dans son ensemble, il ne prend en compte que l'effet le plus direct. L'estimation s'obtient par la multiplication d'un indicateur de l'incidence des entraves techniques au commerce sur le niveau des prix par le volume d'importations en provenance de l'UE tou-

2 Pour en savoir plus sur les résultats présentés dans cet article, voir: Secrétariat d'État à l'économie, *Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse: Dokumentation zur Abschätzung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen (Regulierungsfolgenabschätzung)*, Berne, juin 2008. La plus grande partie des travaux analytiques a été effectuée par Davide Codoni (Seco).

3 82% des importations suisses proviennent de l'UE.

4 Les importations des domaines suivants sont touchées: denrées alimentaires; textiles et habillement, chaussures; cuirs; produits chimiques; pierres et terres; métaux et ouvrages en métaux; vélos; instruments; appareils ménagers; pierres gemmes; objets d'art et antiquités. Ces groupes de produits ne sont pas touchés dans la même mesure par des prescriptions techniques.

5 Sur les exceptions, voir l'article de Heinz Hertig et Paula Wey ainsi que celui de Kathrin Bucher et Matthias Enderle dans ce numéro.

ché par l'introduction du principe du «Cassis de Dijon».

De l'analyse économétrique portant sur les cinquante produits étudiés dans le rapport, il ressort que l'existence d'entraves techniques au commerce présente un degré significatif de corrélation avec les écarts de prix constatés entre la Suisse et les pays voisins. Les différences de prix liées à des prescriptions relatives à la composition du produit ou à l'information le concernant sont de l'ordre de 10% à 25%. Elles vont jusqu'à 60% pour les produits soumis à homologation. Pour l'appréciation du potentiel d'économies, la prudence commande de retenir la valeur inférieure, à savoir une baisse de prix d'environ 10%.

Les denrées alimentaires, les textiles et l'habillement, les objets d'aménagement intérieur (meubles, p. ex.) et les cosmétiques

figurent parmi les catégories de produits les plus touchées par des obstacles techniques au commerce. Ces importations représentent à elles seules près de 20 milliards de francs. L'application du principe du «Cassis de Dijon» permettrait des économies substantielles, de près de 2 milliards de francs par an.

Ces estimations ne concernent qu'une partie des bénéfices économiquement quantifiables que l'on peut attendre de la révision de la LETC. Elles ne comprennent pas des éléments comme la simplification des procédures administratives, qui représente un potentiel considérable d'économies.

Des prix en baisse avantagent non seulement les consommateurs, qui bénéficient d'un revenu disponible supérieur, mais aussi les entreprises. En effet, les prix d'achat diminuent avec ceux des intrants importés. Des secteurs comme l'hôtellerie-restauration, le domaine social ou la santé devraient profiter de la réforme (par exemple grâce à de meilleurs prix pour les denrées alimentaires ou pour les médicaments soumis à des procédures d'homologation simplifiées). Cette baisse du prix des intrants favorisera la compétitivité des quelque 37 000 entreprises exportatrices. La croissance des revenus disponibles des ménages soutient, en outre, la demande dans de nombreux secteurs.

Autres effets économiques des mesures

En plus des réductions de prix escomptées, la révision de la LETC devrait avoir un important impact économique à long terme, en raison de l'intensification de la concurrence et de l'augmentation de la taille des marchés. De nouvelles entraves techniques au commerce sont également moins à craindre.

Une concurrence plus intense agit comme un moteur de l'innovation. Seuls ceux qui recourent à des processus novateurs ou qui offrent des produits innovants survivent sur un marché où la concurrence est intense. Les innovations augmentent les revenus réels et les bénéfices des entreprises concernées. Elles peuvent, toutefois, être freinées par des prescriptions techniques désuètes, qui ne tiennent pas compte, par exemple, de nouvelles techniques de production. À long terme, cet aspect pourrait être le plus déterminant.

La suppression de prescriptions techniques divergentes, complétée d'une réglementation visant à éviter la discrimination des producteurs suisses, permettra aux entreprises de produire davantage selon des normes équivalentes à celles de nos principaux partenaires. Pour des sociétés actives en Suisse et dans l'UE, cela se traduit non seulement par une réduction des charges administratives,

Encadré 1

Les brûleurs et chaudières

Les brûleurs et chaudières sont un exemple où, pour des raisons liées à la protection de l'environnement et de la santé humaine, le Conseil fédéral a décidé de conserver une exception au principe du «Cassis de Dijon»^a. Une analyse d'impact de la réglementation (AIR), effectuée par le Seco en 2007, a permis de montrer d'une part pourquoi l'application d'un tel principe n'est pas forcément souhaitable pour le moment, d'autre part comment on peut malgré tout améliorer la réglementation en réduisant l'ampleur des divergences avec le droit de l'UE.

Un domaine fortement réglementé

Ce domaine est fortement réglementé et on constate aussi des prix plus élevés en Suisse que dans l'Union européenne. Cela provient:

- de normes suisses plus strictes que celles de l'UE en matière de pollution de l'air (NOx, CO) et de rendement énergétique;
- de différences de prix non négligeables pour un même type d'appareil en Suisse et dans l'UE.

Si la sévérité des normes helvétiques coûte des dizaines de millions de francs par an aux consommateurs, un plus faible niveau de protection se traduirait par des dommages supplémentaires. Par exemple, les installations de chauffage sont déjà responsables de 13% des émissions de NOx. Une reprise des normes européennes augmenterait le niveau de pollution et les coûts qui y sont associés d'un montant qui se chiffre également en dizaines de millions de francs par an.

Il existe néanmoins plusieurs réglementations qui ne sont pas directement liées à la protection de l'environnement ou de la santé, et qui peuvent également entraîner des obstacles au commerce et donc augmenter les prix. On peut, par exemple, citer:

- *énergie*: les normes suisses et celles de l'UE sont difficilement comparables car la technique de mesure n'est pas la même;
- *mise sur le marché*: dans la plupart des cas, les

prescriptions ne sont pas harmonisées entre la Suisse et l'UE et il faut deux déclarations de conformité (une suisse et une de la CE);

- *étiquetage*: selon l'OPair, les installations doivent être munies d'une plaquette d'identité spécifiquement suisse;
- *incendie*: un concordat intercantonal prévoit une homologation des appareils, même pour ceux qui remplissent déjà les normes européennes.

On constate aussi que le contrôle des chauffages engendre des coûts élevés dans certains cantons. Celui-ci se base sur trois modèles différents (contrôleur officiel, libre choix ou entreprise spécialisée), mais on n'a jamais comparé leurs coûts pour l'utilisateur.

Conclusion

Les coûts engendrés par la pollution de l'air empêchent de renoncer aux normes de protection suisses. Par contre, toute une série de simplifications de la réglementation peuvent être introduites tout en conservant un niveau de protection élevé. C'est ce que le Conseil fédéral a décidé le 31 octobre 2007, en chargeant le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (Detec) de soumettre une révision de l'ordonnance sur la protection de l'air^b. Les brûleurs qui respectent les normes européennes les plus strictes, ou provenant de pays (comme l'Allemagne) qui prescrivent des valeurs limites d'émission équivalentes aux suisses, doivent pouvoir être mis sur le marché sans examen supplémentaire et sans plaquette d'identité spécifiquement suisse.

a. Analyse réalisée par Davide Codoni. Pour plus de détails, voir l'analyse d'impact publiée par le Seco en juin 2008 (op. cit.).

b. Voir les pages 30ss du rapport *Examen des divergences entre les prescriptions techniques suisses et le droit en vigueur dans la CE, Rapport en exécution des postulats 05.3122 du groupe socialiste et 06.3151 Baumann*, Berne, 31 octobre 2007.

mais aussi par des bénéfices résultant des économies d'échelle.

Au cas où les droits suisse et européen émettraient de nouvelles prescriptions, l'application du principe du «Cassis de Dijon» permettrait d'éviter de nouvelles entraves au commerce. Des exceptions sont toujours possibles, mais elles doivent se conformer au principe de la proportionnalité et, le cas échéant, être arrêtées par le Conseil fédéral. Par conséquent, il sera plus difficile d'introduire de nouvelles entraves techniques au commerce non justifiées.

Un projet qui s'inscrit dans la politique de croissance du Conseil fédéral

La révision de la LETC figure en bonne place dans le train de mesures du Conseil fédéral visant à renforcer la croissance économique en Suisse. La suppression des entraves techniques au commerce comporte un potentiel économique important. Rien que l'estimation prudente d'une partie des effets des

réformes sur le développement des prix laisse escompter des économies annuelles qui se chiffrent en milliards de francs. D'autres effets, non quantifiables, sont au moins aussi importants à moyen terme.

La présente réforme est donc un élément essentiel de la politique de croissance du Conseil fédéral. Dans le rapport sur la politique de croissance 2008–2011⁶, elle fait partie des projets clés de la législature en cours. On prévoit que ceux-ci déboucheront sur un gain de croissance minimum de 0,5%. ■

Encadré 2

Les yogourts

En Suisse, pour pouvoir être qualifié comme tel, le yogourt doit être obtenu par fermentation du lait avec *Lactobacillus delbrueckii ssp bulgaricus* et *Streptococcus thermophilus*. L'ordonnance du Département fédéral de l'intérieur (DFI) sur les denrées alimentaires d'origine animale prévoit en effet que ces bactéries doivent atteindre au moins 10 millions d'unités formant colonie par gramme de produit fini. Un milieu comprenant des bactéries est hostile aux germes pathogènes, ce qui assure une meilleure stabilité du produit.

Les exigences de production du yogourt dans l'Union européenne ne sont pas harmonisées, ce qui signifie que chaque État membre possède ses propres prescriptions, souvent très différentes.

Sans modification concomitante du droit suisse, l'application du principe du «Cassis de Dijon» signifierait que des produits laitiers européens non conformes à l'ordonnance du DFI pourraient être vendus en Suisse sous l'appellation «yogourt».

Un marché dominé par les grands distributeurs

Dans la catégorie classique (c'est-à-dire en dehors des produits biologiques, «light», etc.), le prix des yogourts suisses varie entre 19,4 ct et 55,5 ct les 100 grammes. À l'étranger, le yogourt le meilleur marché coûte 8 ct les 100 grammes, soit 59% de moins que son pendant en Suisse. La différence ne s'explique qu'en partie par les droits de douane, qui s'élèvent en moyenne à 15% du prix total des exemples cités.

L'abandon de la particularité suisse favoriserait la concurrence. Le marché est actuellement dominé par les grands distributeurs. Notons également que les yogourts étrangers ne représentent que 1,3% de ceux consommés en Suisse. Des distributeurs étrangers pourraient importer leurs yogourts sans devoir les renommer ou modifier leur composition. Ceci augmenterait la diversité des produits ainsi que la pression sur les prix. Même si le coût effectif de ce changement ne

paraît pas insurmontable, la particularité de la réglementation peut décourager l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché et perpétuer la situation actuelle.

Sans modification du droit suisse, l'application du principe du «Cassis de Dijon» permettrait à des yogourts européens de circuler parallèlement à la législation suisse en vigueur. Il est vrai que la qualité de l'information disponible sur le marché s'en trouverait réduite, ce qui n'est pas forcément souhaitable. Toutefois, force est de constater que la distinction entre yogourts suisses et étrangers – basée sur les bactéries vivant dans la fleur du yogourt – relève de la sphère du spécialiste et ne pose pas de risque majeur pour la santé publique.

Conclusion

Dans cette situation, en parallèle à l'introduction du principe du «Cassis de Dijon», il a été décidé d'adapter le droit suisse. Une prescription désuète est ainsi abandonnée. Cette mesure devrait contribuer à abaisser les prix, même si des droits de douane non négligeables continueront à exister. Le principe du «Cassis de Dijon» agit comme un instrument juridique qui permet de contrer les prescriptions désuètes, en forçant une vérification systématique de la proportionnalité des prescriptions en vigueur. Si, contrairement à ce qu'a montré l'analyse ci-dessus, les caractéristiques suisses du yogourt avaient dû être maintenues pour protéger la santé du consommateur, le Conseil fédéral aurait pu décider une exception au principe du «Cassis de Dijon».

6 Secrétariat d'État à l'économie, *Politique de croissance 2008–2011: nouvelles mesures pour renforcer la croissance économique en Suisse, Rapport du Conseil fédéral du 2 avril 2008*, Grundlagen der Wirtschaftspolitik, n° 15F.