



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Wirtschaftspolitik

Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG)

Dokumentation
zur Abschätzung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen
(Regulierungsfolgenabschätzung)

Bern, Juni 2008

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
Teil I Überblick über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen	5
1 Einleitung.....	6
2 Die Verbesserung des Marktzugangs für Importe	6
3 Einsparpotenziale durch die autonome Einführung des "Cassis-de-Dijon-Prinzips"	8
4 Weitere volkswirtschaftliche Auswirkungen der Massnahmen	9
5 Fazit.....	9
Teil II Hintergrundmaterialien zum Botschaftskapitel	11
1 Champ d'application du principe du Cassis de Dijon, des exceptions et des procédures simplifiées... 12	
2 Obstacles techniques au commerce et différence de prix Suisse-Allemagne	27
3 Einfluss technischer Handelshemmnisse auf Preisunterschiede: Ökonometrische Untersuchung.....	30
4 Auswirkungen auf die Vorleistungen: Input-Output-Analyse	36
5 Betroffene Teile der inländischen Wertschöpfung	39
TEIL III Etude sur les brûleurs et chaudières	41
1 Introduction.....	43
2 Situation actuelle	47
3 Maintien ou suppression de l'exception	67
4 Conclusion.....	73
5 Annexes	75
Teil IV Weitere Einzelfallstudien	79
1 Informationspflichten im Chemikalienrecht (Angabe einer CH-Firma).....	80
2 Bewilligung von Aufstallungssystemen und Stalleinrichtungen	86
3 Composition des yogourts.....	89
4 Combustibilité des produits textiles (à l'exemple des blouses).....	94
5 Prescriptions pour les cycles (vélos).....	100
Weiterführende Dokumente	104

Einleitung

Die Regulierungsfolgenabschätzung zur THG-Revision: Seit 1999 werden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes mit dem Instrument der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) untersucht. In den Botschaften des Bundesrates werden dabei die volkswirtschaftlichen Auswirkungen in einem speziell dafür vorgesehenen Kapitel dargestellt. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG) sind in Kapitel 3.3 der entsprechenden Botschaft erläutert. Die Regulierungsfolgenabschätzung zur THG-Revision erfolgte in mehreren Etappen und im Rahmen verschiedener verwaltungsinterner Untersuchungen parallel zum Gesetzgebungsprozess.

Teile der RFA-Dokumentation: Die vorliegende Dokumentation zur Regulierungsfolgenabschätzung enthält einen Überblick über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der THG-Revision, welcher die Resultate der Regulierungsfolgenabschätzung zusammenfasst (Teil I); Hintergrundmaterialien zum Botschaftskapitel, welche als unmittelbare Basis für dessen Ausarbeitung dienen und die dort wiedergegebenen Zahlen und Einschätzungen erläutern und nachvollziehbar machen (Teil II); eine Studie zum Produktbereich der Brenner und Heizkessel (Teil III); sowie fünf kleinere Einzelfallstudien zu bestimmten Vorschriften in einzelnen Produktbereichen (Teil IV). Am Schluss der Dokumentation, die Beiträge in deutscher und französischer Sprache enthält, befindet sich eine kurze Liste weiterführender Dokumente im Zusammenhang mit der Regulierungsfolgenabschätzung zur THG-Revision.

Hintergrundmaterialien zum Botschaftskapitel: Die ersten drei Abschnitte der Hintergrundmaterialien zum Botschaftskapitel erläutern jene Zahlen, welche als Basis für Abschätzung des Einsparpotentials durch die Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips dienen. Im ersten Abschnitt finden sich die angestellten Untersuchungen zum Anwendungsbereich des Cassis-de-Dijon-Prinzips und weiterer vorgeschlagener Massnahmen. Das Ziel ist hier, die von den einzelnen Massnahmen betroffenen Anteile der Importe aus der EG abzuschätzen. Im zweiten Abschnitt werden die Preisunterschiede gegenüber Deutschland bei Produkten mit bzw. ohne technische Handelshemmnisse identifiziert. Der dritte Abschnitt hat zum Ziel, den Anteil bestimmter Arten technischer Handelshemmnisse als Ursache für Preisunterschiede gegenüber den umliegenden EU-Ländern abzuschätzen. Die Quelle zum dritten Abschnitt ist der Bericht "Preisinsel Schweiz" (Antwort auf das Postulat 05.3816 David; vgl. weiterführende Dokumente am Schluss dieser Dokumentation). Der zweite Abschnitt enthält demgegenüber zusätzliche Berechnungen, welche auf Basis dieses Berichts durchgeführt wurden. Die Erkenntnisse über den Anwendungsbereich des Cassis-de-Dijon-Prinzips (Abschnitt 1) wurden im Botschaftskapitel mit den Erkenntnissen über technische Handelshemmnisse als Ursache von Preisunterschieden (Abschnitt 3) verknüpft. Dies erlaubte eine Abschätzung des Einsparpotentials (vgl. Überblick im Teil I der Dokumentation). Im vierten und fünften Abschnitt geht es um die Auswirkungen des Cassis-de-Dijon-Prinzips auf die Vorleistungen bzw. um die Betroffenheit von Teilen der inländischen Wertschöpfung. Im vierten Abschnitt wird untersucht, welche Branchen aufgrund des Abbaus der technischen Handelshemmnisse besonders von günstigeren Vorleistungen profitieren dürften. Im fünften Abschnitt wird versucht, in groben Zügen jene Teile der inländischen Wertschöpfung zu identifizieren, welche aufgrund des Abbaus technischer Handelshemmnisse von einer Belebung des Wettbewerbs betroffen sein könnten.

Fallstudien: Zur Illustration der Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen hat das SECO in einer früheren Phase der Regulierungsfolgenabschätzung Fallstudien zu einzelnen betroffenen technischen Vorschriften bzw. zu den entsprechenden betroffenen Produkten erstellt. Ausgewählt wurden dabei Bereiche, in denen Abweichungen vom EG-Recht zur Diskussion standen. Nebst einer vertiefenden Studie zum Bereich der Brenner und Heizkessel (vgl. Teil III) wurden auch eine Reihe kleinerer Fallstudien durchgeführt, von denen fünf in dieser Dokumentation wiedergegeben werden (vgl. Teil IV). *Die kleineren Fallstudien erfolgten im Jahr 2006, die Studie zu den Brennern und Heizkesseln im Jahr 2007. Die Studien sind im Zusammenhang mit der Prüfung der Ausnahmebegehren der Bundesämter durch das SECO entstanden, bevor der Bundesrat über die verbleibenden Abweichungen entschieden hat. Die wiedergegebenen Texte widerspiegeln daher nicht mehr notwendigerweise den aktuellsten Stand hinsichtlich des Gesetzgebungsprozesses sowie hinsichtlich bestimmter Einschätzungen der betroffenen Akteure.* Am Schluss der Fallstudien im Teil IV erfolgt daher jeweils ein Hinweis auf die heute geltenden Beschlüsse zu diesen Bereichen, die der Bundesrat mit der Verabschiedung des Berichts über die Abweichungen am 31. Oktober 2007 getroffen hat.

Teil I

Überblick über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen

1 Einleitung

Im Rahmen der Wachstumspolitik 2008-2011 hat der Bundesrat eine Senkung des hohen Kostenniveaus in der Schweiz zu einer Priorität gemacht. Von besonderer Bedeutung für das Kosten- und damit das Preisniveau sind technische Handelshemmnisse, die den grenzüberschreitenden Austausch von Produkten behindern und damit zur Abschottung der inländischen Märkte beitragen. Dies schafft eine Reihe von volkswirtschaftlichen Problemen wie höhere Preise, eine eingeschränkte Wettbewerbsintensität auf dem Binnenmarkt, eine verringerte internationale Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Produzenten sowie unausgeschöpfte Skaleneffekte im Zusammenhang mit der internationalen Arbeitsteilung.

Die drei Stossrichtungen des Bundesrates zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse - erstens die Teilrevision des THG, zweitens die Beseitigung der Abweichungen im schweizerischen Recht sowie drittens der Ausbau vertraglicher Regelungen - werden positive Auswirkungen auf das Schweizer Wachstumspotenzial haben. Von den Massnahmen innerhalb der ersten Stossrichtung - der THG-Revision - sind vor allem die folgenden wirtschaftlich bedeutsam: (i) die autonome Einführung des "Cassis-de-Dijon-Prinzips" für Schweizer Importe aus der EG und dem EWR und die Beschränkung auf möglichst wenige Ausnahmen bei dessen Anwendung, (ii) die Massnahmen zur Verhinderung der Inländerdiskriminierung im Anwendungsbeereich des "Cassis-de-Dijon-Prinzips", (iii) Vereinfachungen bei der Produktinformation sowie (iv) die Vereinfachung von Zulassungsverfahren für im Ausland nach gleichwertigen Vorschriften zugelassene Produkte.

In der volkswirtschaftlichen Analyse wurde abgeschätzt, wie stark die Reformen den Marktzugang für Importe aus der EG in die Schweiz erhöhen, welche Preisreduktionen sich daraus grob abschätzen lassen und welche weitergehenden volkswirtschaftlichen Auswirkungen die Massnahmen haben.

2 Die Verbesserung des Marktzugangs für Importe

Die Massnahmen zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse führen für Erzeugnisse, die nach in der EG geltenden Produktvorschriften hergestellt wurden, insgesamt zu einem deutlich verbesserten Zugang zum schweizerischen Markt. Dies ist umso bedeutsamer, als 82 % der schweizerischen Importe aus der EG kommen. Ein signifikanter Anteil dieser Importe ist von den Verbesserungen aufgrund der Massnahmen zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse betroffen. Diese Verbesserungen werden durch drei Formen von Handelsliberalisierungen ermöglicht: (i) autonome Einführung des "Cassis-de-Dijon-Prinzips" (ii) autonome Harmonisierung der technischen Vorschriften und (iii) Ausbau staatsvertraglicher Regelungen.

Folgende Tabelle vergleicht den Marktzugang für Importe aus der EG in die Schweiz vor und nach Wirksamwerden der Massnahmen. Sie zeigt, wie stark der Marktzugang durch das Revisionsprojekt verbessert wird. Während vor der Revision 52 % der Importe von technischen Handelshemmnissen behindert waren, wären es nach der Revision nur noch 19 %. Dabei handelt es sich um jene Bereiche, für welche Ausnahmen vom "Cassis-de-Dijon-Prinzip" festgelegt wurden (aufgrund von Art. 16a Abs. 2 Bst e, betrifft 9 % der Importe) oder im

schweizerischen Recht eine Zulassungspflicht besteht (aufgrund von Art. 16a Abs. 2, Bst. a, betrifft 10 % der Importe).¹

Tabelle 1: Marktzugang und entsprechende Importanteile für EG-Produkte (vorher / nachher)

Marktzugang	Vorher*		Nachher*	
	in %	in Fr.	in %	in Fr.
I Nicht behindert durch technische Handelshemmnisse	48 %	66 Mrd.	81 %	113 Mrd.
Gewährleistet durch Anwendung des "Cassis-de-Dijon-Prinzips"	–	–	33 %	47 Mrd.
Gewährleistet durch <i>vollständig</i> harmonisierte Vorschriften	14 %	19 Mrd.	11 %	15 Mrd.
Gewährleistet durch staatsvertragliche Regelung (bestehendes und erweitertes <i>Mutual Recognition Agreement</i> , MRA)	34 %	47 Mrd.	37 %	51 Mrd.
II. Behindert durch technische Handelshemmnisse	52 %	73 Mrd.	19 %	26 Mrd.
<i>davon zulassungspflichtige Produkte</i>	10 %	14 Mrd.	10 %	14 Mrd.
<i>davon generelle Ausnahmen vom "Cassis-de-Dijon-Prinzip"</i>	–	–	9 %	12 Mrd.
Total der Warenimporte aus der EG	100 %	139 Mrd.	100 %	139 Mrd.

*Die betroffenen Anteile wurden mit Hilfe der Zollstatistik der Eidg. Zollverwaltung für das Jahr 2006 ermittelt.

Der grösste Anteil der Verbesserung geht auf die autonome Einführung des "Cassis-de-Dijon-Prinzips" zurück, das gemäss Abschätzungen bei 33 % der Importe aus der EG Anwendung finden wird.²

Die schon am 31. Oktober 2007 nach Überprüfung der Abweichungen vom EG-Recht vom Bundesrat beschlossene autonome Harmonisierung verschiedener technischer Vorschriften bringt einen besseren Zugang bei rund 6 % der Importe aus der EG.³

¹ Auch wenn mit den Zulassungen ein Handelshemmnis verbleibt, bringt hier die Revision von Artikel 5 THG Erleichterungen (Vereinfachung von Zulassungsverfahren).

² Betroffen sind Importe in den folgenden Bereichen: Lebensmittel; Textilien und Bekleidung, Schuhe; Leder; Chemikalien; Steine und Erden; Metalle und Metallwaren; Fahrräder; Instrumente; Haushaltgegenstände; Schmucksteine; Kunstgegenstände und Antiquitäten. Nicht alle diese Gütergruppen kennen allerdings eine gleiche Dichte an technischen Vorschriften.

³ Durch die autonome Harmonisierung sind Einsparungen von jährlich über einer halben Milliarde Franken zu erwarten. Basis für diese Abschätzung ist hier die Annahme, dass auf den 8 Mrd. Franken betroffener Importe eine Preisreduktion von gegen 10 % zu erwarten ist. Da bei den von dieser autonomen Harmonisierung betroffenen Produkten nicht alle Vorschriften an jene der EG angeglichen werden konnten, d.h. keine vollständige Harmonisie-

Aufgrund der im März 2008 erfolgten Ausweitung des bestehenden MRA mit der EG sind neu die Bauprodukte⁴, die auf 3 % der Warenimporte aus der EG geschätzt werden, durch staatsvertragliche Regelungen gedeckt. Somit fallen neu 37 % der Importe aus der EG unter dieses Abkommen.

3 Einsparpotenziale durch die autonome Einführung des "Cassis-de-Dijon-Prinzips"

Eine abschliessende Quantifizierung des Einsparpotenzials für Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten sowie für Produzenten als Verwender von Vorprodukten ist nicht möglich. Ein Grund dafür ist, dass technische Handelshemmnisse nur eine von mehreren Erklärungsfaktoren für Preisunterschiede zwischen der Schweiz und dem Ausland sind. Zudem genügt es nicht zu wissen, bei welchem Anteil des Imports die Einfuhr leichter fällt; man muss auch abschätzen, welche Folgen dies für die Preise auf Konsumstufe hat.

Um den Einfluss auf die Preise abzuschätzen, wurde auf ökonometrische Auswertungen von Preisunterschieden zurückgegriffen. In einer vom SECO durchgeführten Analyse bei 50 Produkten erweist sich dabei, dass die Existenz technischer Handelshemmnisse signifikant positiv zur festgestellten Preisdifferenz zwischen der Schweiz und den Nachbarländern beiträgt.⁵ Technische Handelshemmnisse gehen mit Preisunterschieden in der Grössenordnung von 10 % bis 25 % für Vorschriften zur Produktzusammensetzung und zur Produktinformation einher. Bei den zulassungspflichtigen Produkten kann der Preisunterschied sogar bis zu 60 % betragen. Bei der Abschätzung des Preiseffekts wird im Folgenden vorsichtigerweise vom tiefsten Wert, also von einer Preisreduktion um 10 % ausgegangen.

Von den 33 % der Importe im Anwendungsbereich des "Cassis-de-Dijon-Prinzips" sind vor allem die Produktkategorien Lebensmittel, Textilien und Bekleidung, Wohnungseinrichtungsgegenstände (wie etwa Möbel) sowie Kosmetika stark von technischen Handelshemmnissen betroffen. Allein in diesen Kategorien, bei denen eindeutig ein spürbarer Abbau von Handelschranken zu erwarten ist, sind bei einem geschätzten Einsparpotential von 10 % Einsparungen von jährlich knapp 2 Mrd. Franken zu erwarten. Wenn der gesamte Anwendungsbereich des "Cassis-de-Dijon-Prinzips" betrachtet wird, können deutlich über 2 Mrd. Franken eingespart werden. Diese Zahlen zeigen aber nur einen Teil der zu erwartenden wirtschaftlichen Effekte der Vorlage (vgl. Ziffer 9) und sind auch deshalb nur als Hinweis für Grössenordnungen zu verstehen und nicht als Versuch einer vollständigen Quantifizierung der Effekte der Reform.

Begünstigte durch diese Preissenkungen wären einerseits die Konsumentinnen und Konsumenten, deren verfügbares Einkommen ansteigen würde. Andererseits profitieren auch Unternehmen. Erstens reduzieren sich ihre Beschaffungskosten, da die Preise von importierten Vorleistungen sinken. Diese Entlastung auf der Kostenseite erhöht auch die Wettbewerbsfähig-

rung stattgefunden hat, erscheinen die genannten 6 % Importe nicht gesondert in Tabelle 1. Z.B. wurden im Lebensmittelbereich verschiedene Divergenzen aufgehoben, eine vollständige Harmonisierung ist aber nicht möglich, da auch innerhalb der EG nicht alle Vorschriften harmonisiert sind. Somit werden auch diese Produkte in den Anwendungsbereich des "Cassis-de-Dijon-Prinzips" fallen.

⁴ Da die Vorschriften für Bauprodukte schon vor der Ausweitung des MRA vollständig harmonisiert waren, sind sie in Tabelle 1 in der Spalte "Vorher" in der Kategorie "vollständig harmonisiert" enthalten

⁵ Staatssekretariat für Wirtschaft (2008): *Preisinsel Schweiz*, SECO: Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 16, Bern.

keit exportierender Unternehmen. Zweitens führen die gestiegenen verfügbaren Haushaltseinkommen zu einer Erhöhung der Nachfrage in zahlreichen Sektoren.

4 Weitere volkswirtschaftliche Auswirkungen der Massnahmen

Zusätzlich zu den erwarteten Preisreduktionen kommen noch weitere volkswirtschaftliche Effekte, die langfristig eine bedeutende Rolle spielen dürften. Diese ergeben sich aus der Erhöhung der Wettbewerbsintensität und des dadurch verstärkten Anreizes zur Innovation einerseits und aus der gestiegenen Marktgrösse andererseits. Dazu kommt, dass dank der Revision die Gefahr kleiner wird, dass in Zukunft neue technische Handelshemmnisse aufgebaut werden.

Wettbewerb und Innovation: Die höhere Wettbewerbsintensität aus dem verbesserten Marktzu- gang für Importe führt zu einem stärkeren Innovationsdruck. Denn nur wer mit Hilfe innovativer Prozesse produziert oder innovative Produkte anbietet, wird in einem wettbewerbsintensiven Markt langfristig bestehen können. Die zusätzliche Innovation erhöht die realen Einkommen und die Gewinne für diese Unternehmen. Langfristig gesehen dürfte dieser Effekt, der zu einer Erhöhung der Produktivität führt, am bedeutsamsten sein.

Skaleneffekte (Grössenvorteile): Dank der Beseitigung von Abweichungen technischer Vorschriften und aufgrund der Regelung zur Vermeidung der Inländerdiskriminierung können schweizerische Güterproduzenten in Zukunft vermehrt nach harmonisierten Vorschriften produzieren. Für sowohl in der Schweiz wie auch in der EG aktive Unternehmen senkt dies nicht nur die administrative Belastung, sondern erlaubt vor allem auch die Ausnutzung von Skaleneffekten: Die Spezialisierung auf die Produktion grösserer Stückzahlen mit geringeren Stückkosten für grössere Absatzmärkte erhöht die Effizienz und stärkt damit die Wettbewerbsfähigkeit.

Dynamische Vorteile im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Rechts: Sollten sich aufgrund der Weiterentwicklung des schweizerischen oder des EG-Rechts bei den technischen Vorschriften erneut Divergenzen ergeben, wirkt die Anwendung des "Cassis-de-Dijon-Prinzips" dem Entstehen neuer Handelshemmnisse entgegen. Ausnahmen vom Prinzip sind zwar jederzeit möglich, müssen aber auf ihre Verhältnismässigkeit hin überprüft und gegebenenfalls vom Bundesrat festgelegt werden. Damit wird es in Zukunft schwieriger, neue ungerechtfertigte technische Handelshemmnisse einzuführen.

5 Fazit

Die Massnahmen zum Abbau technischer Handelshemmnisse haben insgesamt ein bedeutendes volkswirtschaftliches Potenzial. Alleine schon die vorsichtige Abschätzung eines Teils der Effekte der Reformen auf die Preisentwicklung zeigen, dass die Vorlage zu jährlichen Einsparungen in Milliardenhöhe führen dürfte. Zusätzliche Effekte lassen sich quantitativ zwar nicht abschätzen, sind aber mittelfristig mindestens ebenso bedeutsam. Die vorliegende Reform ist ein Kernelement der bundesrätlichen Wachstumspolitik. Im Bericht des Bundesrates zur Wachstumspolitik 2008-2011 gehört sie denn auch zur Kategorie der wichtigsten wirtschaftspoli-

tischen Vorhaben der laufenden Legislatur. In dieser Kategorie sind jene Massnahmen enthalten, die je einen Wachstumseffekt von über 0.5 % des BIP erwarten lassen.⁶

⁶ Schweizerischer Bundesrat (2008): *Wachstumspolitik 2008-2011: Massnahmen zur weiteren Stärkung des Schweizer Wirtschaftswachstums*, SECO: Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 15D, Bern.

Teil II

Hintergrundmaterialien zum Botschaftskapitel

1 Champ d'application du principe du Cassis de Dijon, des exceptions et des procédures simplifiées⁷

1.1 Introduction

Le pilier de la révision de la LETC consiste à introduire de manière autonome le principe du Cassis de Dijon. A côté de l'introduction autonome du Cassis de Dijon, la LETC révisée comprend plusieurs mesures importantes concernant l'élaboration, l'adoption et la modification de prescriptions techniques. Il s'agit de la simplification des informations sur les produits (art. 4a de la LETC révisée), des procédures d'homologation en vue de la mise sur le marché (y compris l'instauration d'une procédure simplifiée pour les produits déjà homologués à l'étranger en vertu de prescriptions équivalentes) (art. 5 de la LETC révisée) et de la mise en service, de l'installation et de l'utilisation de produits (art. 5a de la LETC révisée). L'harmonisation autonome et la conclusion d'accords internationaux complètent ces mesures.

Processus politique

Le 4 mai 2005, le Conseil fédéral a discuté de l'introduction du principe du Cassis de Dijon en Suisse. Il s'est prononcé en faveur d'une ouverture unilatérale du marché suisse aux produits de la CE dans les domaines où les prescriptions techniques divergent. Il a décidé d'entreprendre la modification de la loi sur les entraves techniques au commerce demandée par la motion Hess, en vue d'y inclure le principe du Cassis de Dijon. Le Conseil des Etats a approuvé la motion Hess le 2 juin 2005, le Conseil national le 15 mars 2006. Le 23 septembre 2005, le Conseil fédéral a adopté un rapport sur le principe du Cassis de Dijon en réponse au postulat Leuthard⁸ (04.390) et a donné des informations sur la suite des travaux de la révision de la LETC.

Une procédure de consultation concernant le projet de loi et les divergences techniques annoncées a eu lieu de décembre 2006 jusqu'en mars 2007. Le Conseil fédéral a accepté les résultats de l'évaluation et les demandes de maintien de divergences techniques, avant de passer à la préparation du message concernant la révision de la LETC.

Etapas d'analyse

Le principe du Cassis de Dijon constitue un des instruments les plus efficaces pour éliminer les entraves techniques au commerce qui ne se justifient pas par un intérêt public prépondérant. Si une alternative à l'introduction unilatérale du principe du Cassis de Dijon est souhaitée, il est également possible de supprimer des divergences par une harmonisation des prescriptions. L'analyse qui va suivre a comme objectif principal d'analyser le paquet de mesures accompagnant la révision de la LETC tout en donnant une indication sur le champ d'application des mesures.

L'analyse comprend deux parties. Le chapitre sur les entraves techniques au commerce décrit la situation de départ de la révision de la LETC. Il fait le point sur la situation actuelle et les

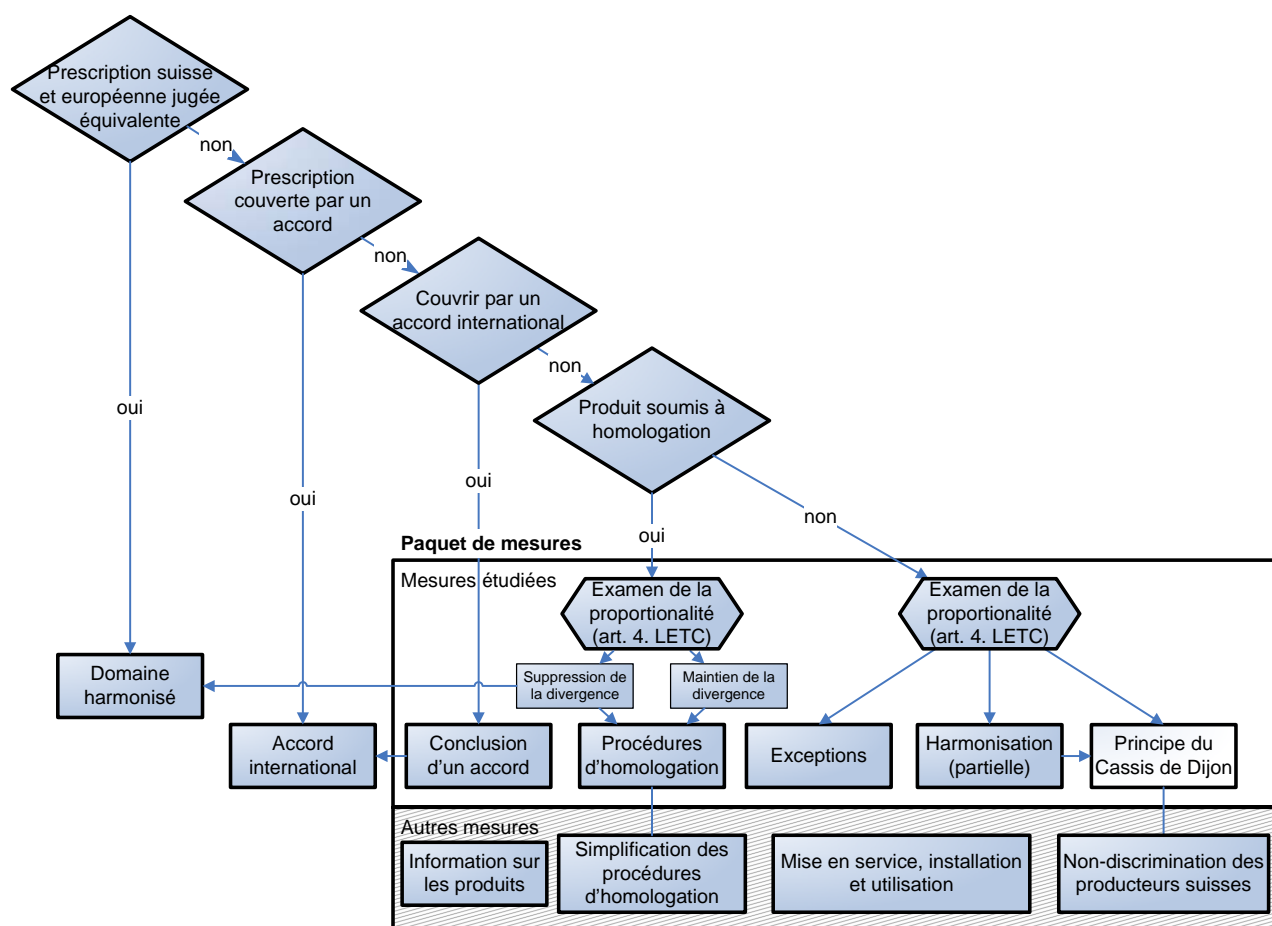
⁷ Rückfragen: Andrea Bonanomi, SECO/DPRA, andrea.bonanomi@seco.admin.ch, Davide Codoni, SECO/DSTO, davide.codoni@seco.admin.ch

⁸ Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.seco.admin.ch/news/00650/index.html?lang=fr>

domaines touchés par la législation technique tout en décrivant les distorsions au fonctionnement du marché qui en résultent. Cette étape est essentielle et a pour objectif d'évaluer la réelle nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat.

Le deuxième chapitre traite des mesures principales qui font partie du paquet de mesures destiné à réduire les entraves techniques au commerce. Une procédure d'annonce des divergences techniques a permis d'évaluer chacune d'entre elles en détail. La procédure a abouti principalement à la suppression de divergences ou au maintien de celles-ci, en excluant certaines prescriptions du champ d'application du principe du Cassis de Dijon (exception au principe). A noter que cette procédure d'annonce n'a pas permis d'obtenir une liste exhaustive de la totalité des divergences existantes, mais uniquement de celles qui sont susceptibles de toucher un intérêt public prépondérant. Le chapitre essaye de délimiter le champ d'application du principe du Cassis de Dijon en déterminant quelles réglementations sont couvertes par des accords internationaux, harmonisées, sujettes à une exception ou soumises à une procédure d'homologation et en déduisant ainsi les domaines où le principe s'applique.

Détermination du champ d'application du principe du Cassis de Dijon



L'analyse se base sur les informations de plusieurs réunions d'experts à l'intérieur du SECO, d'une multitude de contacts avec des offices fédéraux, de plusieurs documents et de recherches personnelles. Dans le but de garder une certaine uniformité, la principale source de

données utilisée est la statistique du commerce extérieur (importations et exportations par pays et par nature du produit/de la matière pour les pays de UE 25) de l'Administration fédérale des douanes⁹. Les données se réfèrent à l'année 2006.

1.2 Les entraves techniques au commerce

Définition

Les entraves techniques au commerce sont des barrières de type non tarifaires (BNT). Elles résultent des mesures étatiques qui affectent, directement ou indirectement, le commerce. Les gouvernements disposent d'une multitude d'instruments. L'utilisation de ceux-ci est très variable et dépend entre autre de l'environnement économique et politique du pays. Comparées aux barrières tarifaires, les BNT sont beaucoup moins transparentes. Par conséquent, au niveau politique, leur introduction rencontre en général moins de résistance que les barrières tarifaires. Les BNT peuvent en effet être très complexes, exigeant des connaissances spécifiques du marché. De plus, leur impact varie selon le fonctionnement du marché et risque ainsi de passer inaperçu par certains politiciens. Dans le tableau ci-dessous, les différentes formes de mesures politiques sont classées selon leur retombées sur le commerce. Elles peuvent notamment provoquer une restriction des importations, avoir comme objectif secondaire d'affecter le commerce ou provoquer des retombées indirectes sur le commerce. Les entraves techniques au commerce sont marquées en italique.

Au sein de l'UE, le principe du Cassis de Dijon découle de l'article 28 et 29 du Traité de la CE. Il stipule que "les restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres".

⁹ <http://www.ezv.admin.ch/themen/00504/index.html?lang=fr>

Mesures ayant des retombées sur le commerce

Mesure de type I (dont l'intention première est la restriction des importations)	Mesure de type II (pour lesquelles la restriction du commerce n'est qu'un objectif secondaire)	Mesure de type III (retombées indirectes sur le commerce)
A. Agissant sur les quantités		
<ul style="list-style-type: none"> - Quota global d'importation - Quota d'importation bilatéral - Licences d'importation restrictives - Licences d'importation libérales - RVE - Embargos - Approvisionnement gouvernemental - Organismes publics de commercialisation - Mesures du contenu local - Surveillance des importations - Contingents tarifaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Restrictions aux moyen de communication de masse - Restrictions publicitaires quantitatives 	<ul style="list-style-type: none"> - Production gouvernementale et monopole de distribution relatif aux armements - Politiques publiques de développement structurel et régional - Mesures gouvernementales ad hoc sur la balance des paiements - Variation des systèmes nationaux de taxation - Variation des systèmes nationaux d'assurances sociales - Variation des méthodes autorisées de dépréciation du capital - Retombées des projets gouvernementaux (non militaires, aérospatiale et défense) - Effets d'échelle d'approvisionnement gouvernemental - Variations dans la réglementation et la pratique des normes nationales - Charges de transport externes et accords de transport internationaux sanctionnés par le gouvernement - Coûts de transferts portuaires
B. Agissant sur les prix/coûts		
<ul style="list-style-type: none"> - Prélèvement variable sur les importations - Exigences de dépôts préalables - Taxes antidumping - Paiements compensatoires - Subsidés aux industries concurrentes aux importations - Limitation du crédit aux importateurs - Allègements fiscaux aux industries concurrentes aux importations - Coûts de transport interne discriminatoires - Biens faisant l'objet d'accords internationaux - Pratiques de marchés administrés 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Réglementation de l'emballage et de l'étiquetage</i> - <i>Réglementations sanitaires</i> - <i>Normes industrielles et de sécurité</i> - Taxes d'ajustement à la frontière - Taxes d'utilisation - Procédures d'évaluation douanière - Restrictions aux opérations de change - <i>Réglementation de déclaration de contenu</i> - Aide gouvernementale aux activités de R&D des industries concurrentes aux importations 	

Source : Adapté de Laird et Yeats (1990) par de Melo J. et Grether J.-M., « Commerce international, théories et applications », De Boeck Université.

Effets

Les prescriptions techniques sont considérées par Laird et Yeats (1990)¹⁰ comme des mesures qui restreignent indirectement le commerce par leur influence sur les coûts. Ces prescriptions engendrent en effet des coûts supplémentaires pour les entreprises. Il s'agit en partie de coûts fixes indépendants de la quantité produite, comme par exemple les coûts pour s'informer sur les réglementations en vigueur, liés à la procédure d'évaluation de la conformité des prescriptions techniques du pays de destination ou engendrés par les prescriptions d'étiquetage. Ces charges provoquent des barrières à l'importation pour certaines marchandises. Cet effet est d'autant plus significatif pour un petit pays comme la Suisse avec une taille de marché de 7.5 par rapport à près de 500 millions de consommateurs au sein de l'UE.

Réduction des coûts de production

Une réduction des entraves techniques engendre une baisse des coûts de production et peut stimuler de nouveaux concurrents à entrer sur le marché ce qui favorise une baisse des prix. Il y a cependant d'autres facteurs qui influencent l'offre et la demande et agissent sur les prix. Ainsi, le système de distribution et les barrières tarifaires du côté de l'offre, et les préférences des consommateurs et le revenu disponible du côté de la demande, jouent également un rôle. Par conséquent, l'effet d'une réduction des entraves techniques au commerce dépend de l'interaction entre l'offre et la demande du produit considéré. L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) sur les brûleurs et chaudières (voir Partie III de la présente documentation) a montré la difficulté à quantifier l'effet des entraves techniques au commerce sur le prix final d'un bien.

L'arrivée sur le marché de nouveaux produits permettra de satisfaire les préférences d'une plus grande clientèle. Auparavant, celle-ci ne pouvait pas accéder aux produits souhaités ou devait les acheter à un prix bien plus élevé que celui pratiqué hors de nos frontières. L'AIR sur le Cassis de Dijon effectuée par l'UE identifie les PME (surtout celles produisant à faible échelle) comme les principales gagnantes de cette suppression de charges fixes. Les PME étrangères étant les plus affectées par les entraves techniques, la création de PME suisses, orientées uniquement sur le marché indigène, est favorisée. La suppression des entraves techniques au commerce permet d'atteindre une meilleure allocation des facteurs de production tels que le travail et le capital. Le corollaire est l'accélération du progrès technologique et de l'innovation. Les entreprises qui auparavant profitaient de ces barrières devront en effet développer des stratégies innovatrices afin de rester compétitives.

Exportations

Le cloisonnement du marché indigène n'est pas sans conséquences sur les exportations. Une politique qui met des barrières aux importations, stimulant ainsi la production de produits pour le marché national, crée un climat défavorable aux exportations¹¹. La suppression de certaines prescriptions techniques propres au marché suisse réduit les coûts de production non seulement pour les producteurs étrangers, mais aussi pour les producteurs suisses qui veulent exporter leur marchandise. Une réduction des entraves techniques au commerce ne vise pas uniquement à faciliter les importations. En effet, elle favorise le développement de stratégies

¹⁰ Laird, S. et A. Yeats, "Trend in Nontariff Barriers of Developed Countries, 1966-1986", Westwirtschaftliches Archiv, Band 126, Heft 2, 299-325.

¹¹ A ce sujet, voir de Melo J. et Grether J-M., "Commerce international, Théorie et applications", De Boeck & Larcie s.a. 1997.

d'expansion des entreprises suisses vers de nouveaux pays et influence positivement la libre circulation des marchandises.

Conclusion

Le principe du Cassis de Dijon permet donc de réduire les entraves techniques au commerce. Grâce à son introduction, on pourra observer une pression à la baisse des prix et une meilleure allocation des ressources. La détermination du champ d'application du Cassis de Dijon est pourtant une tâche complexe. D'un côté, la réglementation suisse n'est pas harmonisée avec celle de l'UE. De l'autre côté, les réglementations ne sont parfois pas non plus harmonisées au sein de l'UE, ce qui rend une harmonisation unilatérale de la part de la Suisse impossible. Le domaine est donc très vaste et demande de bonnes connaissances des secteurs analysés. La comparaison de la législation technique suisse avec celle au sein de l'UE et l'identification des biens concernés par ces prescriptions sont cependant essentielles pour analyser les effets économiques de ces prescriptions.

Identification des réglementations non harmonisées

Réglementations suisses

Actuellement, il n'existe aucun inventaire des réglementations techniques et des produits qui y sont associés. La procédure législative a uniquement permis l'évaluation des prescriptions techniques sur la base des annonces des offices fédéraux, voir des acteurs économiques. Toutes les prescriptions techniques qui n'ont pas été annoncées et enregistrées comme exception et qui ne font pas l'objet d'une harmonisation tombent sous le Cassis de Dijon.

Réglementations au sein de l'UE

Lorsqu'au sein de l'UE les prescriptions techniques ne sont pas harmonisées, le principe du Cassis de Dijon constitue l'instrument par excellence pour faciliter la libre circulation des marchandises. L'UE établit souvent des législations cadres prescrivant des exigences "essentielles" qui devraient être respectées par les normes techniques complémentaires. Ces normes sont parfois harmonisées alors que d'autres ne le sont pas. A noter que le respect de ces exigences "essentielles" ne garantit pas encore que le produit circule librement sur le marché européen. En effet, d'autres entraves techniques au commerce peuvent subsister entre les Etats membres de l'UE.

Dans l'UE, une liste exhaustive des produits soumis au Cassis de Dijon n'existe pas, mais cela ne compromet en rien le fonctionnement du principe. En effet, uniquement les produits faisant l'objet de contestations et par conséquent annoncés aux autorités de contrôle, peuvent être décelés. Cependant, l'UE¹² estime à 25% les échanges interindustriels par le biais du Cassis de Dijon, par exemple dans le domaine des denrées alimentaires. Selon le produit, certaines prescriptions, que ce soit au niveau de sa composition ou de sa dénomination, divergent fortement d'un pays à l'autre. En Belgique, le thé froid doit être produit à base de thé noir, alors que dans les autres pays de l'UE ce n'est pas nécessairement le cas. En Allemagne, la « Rahmglace » doit contenir au moins 18% de graisses de lait provenant de la crème utilisée. En France, 8% de graisses (aussi à base de beurre) suffisent, au Portugal 7% et au Royaume

¹² Commission of the European Communities, Accompanying document to the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council, Impact Assessment, COM(2007) 36 FINAL SEC(2007) 113.

Unis 5%¹³. Au sein de l'UE, le principe du Cassis de Dijon s'applique donc pour tous ces produits. Dans le but d'augmenter la transparence, l'UE a établi une réglementation qui exige que la part des différentes composantes du produit soit indiquée sur l'emballage (prescription dite "QUID", directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000). Il s'agit de prescriptions visant à protéger les traditions nationales et ne peuvent pas toujours être considérées comme des mesures protectionnistes.

Le principe du Cassis de Dijon, les prescriptions techniques et les produits associés

La relation entre les prescriptions et les produits est fondamentale afin de comprendre la variabilité des effets du principe du Cassis de Dijon. L'application du principe à une prescription technique n'implique pas que celui-ci s'applique également au bien concerné. En effet, un produit peut être soumis à plusieurs réglementations, dont seulement une part entre dans le champ d'application du principe. Par conséquent, les effets du Cassis de Dijon devraient être analysés en tenant compte des différentes prescriptions qui s'appliquent à un produit. A noter que les effets d'une prescription, comme par exemple une demande d'autorisation, varient sensiblement selon la catégorie de produits. En effet, les procédures d'autorisation ou d'homologation diffèrent par le degré de standardisation du produit et par le but de la prescription. C'est pourquoi, la répercussion du même instrument peut fortement varier d'un produit à l'autre. La procédure d'autorisation pour un médicament, par exemple, est beaucoup plus complexe que celle pour les véhicules à moteurs.

L'analyse d'impact de l'UE, tout en s'appuyant sur des exemples pratiques, ne va pas au-delà d'une analyse qualitative des effets liés à la réduction des entraves techniques au commerce. En Suisse, une analyse d'impact de la réglementation concernant les brûleurs et chaudières a été faite. Les efforts entrepris pour un seul bien montrent la complexité de l'exercice, et témoignent de la difficulté à estimer l'impact général de l'introduction du principe du Cassis de Dijon.

Conclusion

Pour estimer l'impact des entraves techniques au commerce sur les importations et les exportations, il faut déterminer les biens et produits concernés par les prescriptions divergentes identifiées. Malgré les difficultés rencontrées, la délimitation du champ d'application par produit est indispensable. Cependant, les résultats qui vont suivre doivent être considérés avec prudence. La précision des chiffres dépend fortement de l'exactitude des informations et du degré d'agrégation lors de l'identification des produits concernés par les réglementations.

Comparaison de la législation technique – situation actuelle

Cette section a comme objectif d'identifier les domaines les plus touchés par la législation technique. Les produits sont classés dans différentes catégories selon l'impact des réglementations sur le commerce de ceux-ci.

Les importations

Actuellement, une grande partie des marchandises circule librement entre la Suisse et la CE. Il s'agit des domaines où les prescriptions sont largement harmonisées et qui sont en partie couverts par des accords internationaux. Cette catégorie représente près de la moitié des

¹³ Voir réponse de la Fial (Fédération des industries alimentaires suisses) à la procédure de consultation (p. 3) : <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00730/01220/02090/index.html?lang=fr>

importations et contient des produits tels que les produits énergétiques et connexes, les produits de construction, les machines, les instruments de mesure et les dispositifs médicaux.

D'autres domaines, notamment le domaine des denrées alimentaires et des textiles, ne sont que partiellement harmonisés au sein de la CE. C'est pourquoi une harmonisation des normes suisses avec celles de l'Europe n'est pas possible.

Certains domaines sont peu touchés par les prescriptions techniques. Quelques produits entrent potentiellement dans le champ d'application d'une réglementation de type horizontal¹⁴. D'autres sont soumis à des prescriptions qui ne sont pas essentielles pour la mise sur le marché du produit.

Par contre, certaines prescriptions sont considérées comme indispensables pour la mise sur le marché de certains produits. Ces prescriptions agissent donc comme de véritables obstacles à l'importation. Des produits conformes aux normes suisse doivent être produits parfois même une série spéciale. De telles prescriptions existent dans les domaines suivants: les médicaments, le caoutchouc, les matières plastiques, les métaux précieux, les installations de combustion alimentées à l'huile ou au gaz, les chauffe-eau et les cyclomoteurs.

Les exportations

Une analyse précise de l'impact des prescriptions européennes sur les exportations suisses vers la CE n'a pas été faite. Cependant, si l'on considère les branches avec d'importantes exportations, on constate que la plupart de ces domaines sont couverts par des accords internationaux. En effet, les machines industrielles, appareils ménagers, instruments de précision et matériaux de construction sont réglés par des accords. Dans d'autres domaines, les prescriptions suisses sont plus sévères que celles de la CE. Par conséquent, les exportations ne devraient pas rencontrer d'obstacles techniques supplémentaires, à part les coûts de production plus élevés engendrés par les normes suisses.

Conclusion

En somme, les entraves techniques au commerce agissent sur les coûts et influencent indirectement le commerce extérieur, touchant principalement les importations, mais aussi les exportations. A partir du moment où une certaine catégorie de produits n'est que partiellement harmonisée au sein de l'UE, l'introduction du principe du Cassis de Dijon est la seule mesure possible afin de réduire les entraves techniques au commerce. En effet, les alternatives, soit l'équivalence des prescriptions ou la conclusion d'accords, sont difficilement réalisables. Le Cassis de Dijon est donc un instrument efficace qui agit là où les autres alternatives ont échoué.

1.3 Délimitation du champ d'application du principe du Cassis de Dijon

Comme on a pu le constater dans la section précédente, de nombreuses réglementations sont à l'origine d'importantes entraves techniques au commerce. Les trois mesures principales visant à diminuer les entraves techniques sont la révision de la LETC, comprenant l'introduction du principe du Cassis de Dijon, la suppression de divergences entre les prescriptions suisses et européennes et la conclusion d'accords internationaux.

¹⁴ L'ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques a été retenue comme exception. Ainsi, tout produit contenant un produit chimique interdit, se verra refusé l'accès au marché suisse.

Des produits peuvent être offerts, mis sur le marché¹⁵ ou mis en service¹⁶ en Suisse s'ils satisfont aux prescriptions techniques suisses ou si leur accès au marché est réglé par un accord international. L'application du principe du Cassis de Dijon entre en considération si aucune de ces deux conditions n'est remplie. Dans le cadre de la révision de la LETC, les prescriptions et les procédures d'homologation ont été évaluées d'après les critères suivants :

- i) Justification de la prescription et comparaison avec la réglementation au sein de l'UE
- ii) Vérification de la proportionnalité des mesures par rapport à l'objectif visé
- iii) Alternative à l'application du principe du Cassis de Dijon :
 - suppression des divergences
 - exception au principe (maintien des divergences)

Dans les deux sections suivantes, les prescriptions et les produits qui y sont associés ont été regroupés dans différentes catégories, afin de déterminer le champ d'application du principe du Cassis de Dijon.

Domaines hors du champ d'application du principe du Cassis de Dijon

Dans la LETC révisée, il y a plusieurs cas dans lesquels le principe du Cassis de Dijon ne s'applique pas: lorsque le domaine est couvert par un accord international, harmonisé avec les prescriptions au sein de la CE, déclaré comme exception au principe ou lorsque le produit est soumis à une procédure d'homologation. Par conséquent, quelque 67% des importations en provenance de la CE sont exclues du champ d'application du principe du Cassis de Dijon.

Les domaines réglés par un **accord international** concernent notamment les produits de construction nouvellement soumis à un ARM (4 Mrd), les appareils ménagers et machines (27 Mrd), les véhicules sans ceux à deux roues (11 Mrd), les instruments de mesure (2 Mrd), les dispositifs médicaux (6 Mrd) et les jouets (0.5 Mrd). Les accords avec la CE touchent plus de *37% des importations* en provenance de l'Europe. Il s'agit ici d'une estimation conservative. En effet, en plus de l'accord de reconnaissance mutuelle (ARM), l'accord agricole implique l'exclusion d'autres produits du champ d'application du principe du Cassis de Dijon.

Pour les domaines **harmonisés** avec les prescriptions de la CE, l'application du principe du Cassis de Dijon n'est pas nécessaire. Ceci vaut pour les produits énergétiques et connexes (combustibles solides, huiles brutes et distillats de pétrole, benzine, huile de diesel ; 10.4 Mrd) et le papier et les produits des arts graphiques (5 Mrd). Ces domaines représentent environ *11% des importations* depuis la CE.

18 prescriptions ont été annoncées comme **exceptions** au principe du Cassis de Dijon. Ces domaines concernent *9% des importations*: les oeufs (0.08 Mrd), les aliments pour sportifs (application du principe uniquement avec l'Allemagne et l'Autriche), les compléments alimentaires, les boissons alcoolisées sucrées, les tabacs (0.13 Mrd), les bois et ouvrages en bois (sans bois de chauffage ; 1.5 Mrd), le caoutchouc (1.1 Mrd), les matières plastiques (3.5 Mrd), les réfrigérants, les mousses synthétiques (de construction), les moyens de protection incendie, les

¹⁵ Aux termes de l'art. 3, let. d, la mise sur le marché est le transfert ou la remise d'un produit, à titre onéreux ou non.

¹⁶ Selon l'art. 3, let. e, on entend par mise en service la première utilisation d'un produit par un utilisateur final. Elle est importante surtout pour les produits dont la mise sur le marché n'est pas réglementée.

lessives¹⁷ (0.25 Mrd), les corps colorants (0.9 Mrd), les produits chimiques finaux tels que mastics, colles, etc. (1.4 Mrd), les métaux précieux (1.98 Mrd), les installations de combustion (0.44 Mrd), les chauffe-eau (0.08 Mrd) et les véhicules ferroviaires (0.8 Mrd).

Le principe du Cassis de Dijon n'est pas non plus applicable pour les produits soumis à une **procédure d'homologation**. Les produits concernés sont entre autre les médicaments (12 Mrd), les fourrages (0.452) et les biocides et produits phytosanitaires (0.56 Mrd) et représentent 10% des importations en provenance de la CE.

Accords internationaux

Les accords entrant dans la catégorie des accords internationaux sont les accords de reconnaissance mutuelle (ARM), d'évaluation de conformité¹⁸ ou d'équivalence (reconnaissance de l'équivalence des prescriptions techniques). Entre la Suisse et la CE, il existe par exemple les accords bilatéraux I, conclus en 1999, comprenant l'accord sur la reconnaissance mutuelle¹⁹ en matière d'évaluation de la conformité et l'accord relatif aux échanges de produits agricoles²⁰. L'art. 16b de la LETC ne se limite cependant pas aux accords existants.

L'ARM avec la CE prévoit actuellement la reconnaissance mutuelle des évaluations de la conformité (essais, certifications, inspections) et des autorisations de produits de seize secteurs industriels. Tant que, dans le cadre de l'accord, les prescriptions suisses sont considérées comme équivalentes à celles de la CE, une seule évaluation de la conformité de ces produits est nécessaire. Faite par un organisme reconnu au titre de l'accord, celle-ci permet la mise sur le marché d'un produit aussi bien en Suisse que dans la CE. Lorsque les prescriptions européennes et suisses ne sont pas considérées comme équivalentes, deux preuves de conformité sont nécessaires. Elles peuvent toutefois être établies aussi bien par un organisme d'évaluation suisse que communautaire. En revanche, pour les secteurs qui ne sont pas couverts par l'accord, une évaluation de la conformité par un organisme communautaire reste nécessaire.

L'accord agricole améliore l'accès réciproque au marché entre la Suisse et la CE non seulement par le biais de concessions douanières, mais, entre autres aussi par l'élimination d'entraves techniques au commerce pour de nombreux produits. Dans la majorité des cas, cela se fait par le biais d'une reconnaissance mutuelle de l'équivalence des législations et, par conséquent, de l'abandon de l'obligation de présenter un certificat. La reconnaissance mutuelle des conditions de police de santé, de protection des espèces végétales (produits sanitaires, contrôles officiels, etc.) ou d'attestation de qualité améliore également l'accès au marché.

Afin d'exclure certains produits du champ d'application du principe du Cassis de Dijon, il faudrait que de tels accords couvrent toutes les normes et prescriptions techniques garantissant la mise sur le marché et la mise en service des produits. Cependant l'ARM n'assure pas obligatoire-

¹⁷ Source : http://www.skw-cds.ch/Wasch-Reinigungsmittel.235.0.html?&type=100%3Ftx_skwmembers_pi1%5Bselect_prodgroup%5D%3D82#c200

¹⁸ Evaluation de la conformité de ces produits par un organisme d'évaluation de la conformité reconnu au titre de l'accord.

¹⁹ Machines, équipements de protection individuelle, jouets, dispositifs médicaux, appareils à gaz et chaudières, appareils à pression, équipements terminaux de télécommunication, appareils et systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphère explosible, matériel électrique et compatibilité électromagnétique, engins et matériels de chantier, instruments de mesurage et préemballage, véhicules à moteur, tracteurs agricoles ou forestiers, bonnes pratiques de laboratoire (GLP), inspection des bonnes pratiques de fabrication (GMP) des médicaments et certification des lots.

²⁰ Produits phytosanitaires, fourrages, semences, produits vitivinicoles, spiritueux et boissons aromatisées à base de vin, produits bio, fruits et légumes, animaux et produits d'origine animale (p. ex. fromage).

ment la suppression de la totalité des entraves techniques au commerce liées à un produit. L'illustration ci-dessous montre le potentiel du Cassis de Dijon. En effet, malgré un accord international sur un bien, certaines prescriptions concernant le même produit pourraient tout de même être soumises au principe.

Potentiel d'application du principe du Cassis de Dijon

Produit	Prescriptions	Concernées par un accord international		Pas d'accord international	Potentiel d'application du principe du Cassis de Dijon
		Prescriptions divergentes	Prescriptions équivalentes	Prescriptions divergentes	
A	1)	X			X
	2)		X		X
	3)			X	X
B	1)	X			X
	2)		X		X
C	1)		X		X
	2)			X	X

Harmonisation autonome

Au cours de la procédure d'annonce et de l'évaluation des mesures d'accompagnement de la révision de la LETC, plusieurs divergences ont pu être supprimées²¹. Ceci concerne entre autres les denrées alimentaires (4,9 Mrd) et les produits de base pour textiles (1 Mrd) pour *un total de 8.15 Mrd (environ 6% des importations de la CE)*. Pourtant cette harmonisation n'a pas permis l'harmonisation complète de toutes les prescriptions liées à ces produits et n'a de ce fait pas mené à une augmentation du domaine harmonisé. En effet, par exemple dans le domaine des denrées alimentaires, une harmonisation complète des prescriptions n'est pas possible, puisque le domaine n'est que partiellement harmonisé au sein de la CE.

Exceptions

La procédure d'évaluation des divergences techniques a permis non seulement de justifier la nécessité d'exceptions par un intérêt public prépondérant, mais aussi d'évaluer les conséquences économiques qu'elles engendrent. Par ailleurs, certains instruments utilisés ont dû être révisés, améliorés, simplifiés voir supprimés, minimisant ainsi les distorsions au fonctionnement du marché.

Procédures d'homologation

Les produits soumis à homologation et les substances devant être notifiées selon la législation sur les produits chimiques sont souvent exclus du champ d'application du Cassis de Dijon. Par contre, conformément à l'article 5 let. c, les produits déjà homologués à l'étranger en vertu de prescriptions équivalentes (prescriptions offrant le même degré de protection des intérêts publics prépondérants énumérés à l'art. 4, al. 4 de la LETC que les prescriptions suisses) peuvent faire l'objet d'une procédure simplifiée.

²¹ La liste complète des harmonisations autonomes (liste V) ainsi que la liste des divergences quant aux prescriptions techniques et au procédures d'homologation se trouvent dans le rapport "Examen des divergences entre les prescriptions techniques suisses et le droit en vigueur dans la CE" du 31 octobre 2007 : <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/9992.pdf>.

Conclusion

La part des importations exclue du champ d'application du principe de Cassis de Dijon est estimé à 67%. Grâce à un accord international²² ou des prescriptions harmonisées, les produits circulent relativement librement entre la Suisse et la CE. Dans le cas d'exceptions et de soumission à une procédure d'homologation, des entraves techniques au commerce persistent. En effet, soit les prescriptions divergentes sont maintenues et des produits sont explicitement exclus du champ d'application du Cassis de Dijon, soit les biens restent soumis à une procédure d'homologation.

Toutefois le principe du Cassis de Dijon joue toujours un rôle très important. En effet, lors de changements de certains aspects techniques actuellement harmonisés ou lorsque de nouvelles prescriptions sont établies, le principe pourrait s'appliquer. Il permettrait ainsi la libre circulation des marchandises sans que les prescriptions soient harmonisées

Domaine d'application du principe du Cassis de Dijon

Lorsque les accords internationaux et l'harmonisation autonome n'ont pas supprimé une entrave technique, le principe du Cassis de Dijon peut être appliqué. Cependant, il faut que les intérêts publics, tels que la protection des consommateurs et de l'environnement ne soient pas compromis et que les produits ne soient pas touchés par une exception ou soumis à homologation.

Pour ce qui concerne les produits chimiques, REACH²³ est entré en vigueur dans l'UE le 1.6.07. Si REACH entre un jour aussi en vigueur en Suisse, les prescriptions sur les produits chimiques (7.6 Mrd) seront harmonisées et le principe du Cassis de Dijon ne s'appliquera plus. Cependant, jusque là, le principe s'appliquera, notamment parce que la Suisse n'a pas encore revu les exigences pour les nouvelles substances.

Pour les cosmétiques (1.4 Mrd), le domaine n'étant que partiellement harmonisé au sein de la CE (une harmonisation est en cours), le principe du Cassis de Dijon s'applique également. Il s'appliquera aussi longtemps que la Suisse n'aura pas entièrement aligné l'ordonnance sur les produits cosmétiques sur les dispositions européennes en élaboration.

Le domaine des textiles (6.5 Mrd) n'étant que partiellement harmonisé dans l'UE, le principe du Cassis de Dijon s'applique, bien qu'une prescription concernant la combustibilité des produits textiles ait été retenue comme exception. D'une part, la portée de cette prescription a été fortement réduite et des exigences équivalentes existent au sein de la CE en ce qui concerne la responsabilité du fait des produits. D'autre part, le droit suisse applicable aux textiles ne se limite pas à des dispositions concernant l'inflammabilité²⁴.

²² On admet qu'en établissant l'équivalence, toutes les dispositions essentielles sont alignées, les autres sont tolérées et que toutes les dispositions techniques d'autres bases légales ont été examinées.

²³ Règlement (CE) no 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques. L'ordonnance sur les produits chimiques doit être révisée. Certaines réglementations vont probablement être transposées de REACH. Par conséquent la plupart des entraves techniques au commerce à l'importation pourraient disparaître.

²⁴ L'Ordonnance du DFI sur les objets destinés à entrer en contact avec les muqueuses, la peau ou le système pileux et capillaire, et sur les bougies, les allumettes, les briquets et les articles de farces et attrapes interdit de traiter les produits textiles avec de la paraphénylène-diamine, ce qui n'est peut-être pas systématiquement le cas dans les pays UE. L'interdiction de ce traitement n'a pourtant pas été annoncée comme exception.

Le domaine des denrées alimentaires (4.9 Mrd) qui n'est aussi que partiellement harmonisé au sein de la CE, entre également dans le champ d'application du principe du Cassis de Dijon. Comme la Suisse ne renoncera pas à la totalité de ces dispositions, des divergences persisteront entre la Suisse et les membres de la CE. Par conséquent, le principe restera applicable.

Pour les produits suivants, le principe du Cassis de Dijon s'applique également : une partie des pierres et terres, les chaussures, les vélos, les articles d'aménagement intérieur, les instruments d'optique, une partie de la catégorie des métaux qui ne sont pas considérés comme des produits de construction et les objets d'art et antiquités. Cependant, certaines ordonnances faisant exception à l'application du Cassis de Dijon²⁵ ont un champ d'application horizontal. Ainsi, les produits concernés par les prescriptions de ces ordonnances pourraient être exclus du champ d'application du Cassis de Dijon.

Application du principe du Cassis de Dijon

Application du principe du Cassis de Dijon			Oui	Non
Groupes selon la nature (Importations depuis l'UE 25)	Import. CHF	Import. %	Importations en Mrd CHF	
Produits de l'agriculture, sylviculture et pêche	9.5	6.83	4.9 (denrées alim.)	4.6
Produits énergétiques	10.4	7.48	-	10.4
Textiles, habillements, chaussures	7.4	5.32	7.4	-
Papier, produits des arts graphiques	5	3.60	-	5
Cuirs, caoutchouc, matières plastiques	5	3.60	0.4 (cuirs)	4.6
Produits des industries chimiques et connexes	29.9	21.45	9	20.9
Pierres et terres	2.8	1.94	0.5	2.3
Métaux	13.8	9.93	6	7.8
Machines, appareils, électronique	27.1	19.50	-	27.1
Véhicules	12.5	8.99	0.3 (vélos)	12.2
Instruments de précision, horlogerie et bijouterie	7.1	5.11	4	3.1
Articles d'aménagement intérieur, jouets, etc.	4.6	3.31	4.1	0.5 (jouets)
Métaux précieux et pierres gemmes	3.1	2.23	1.1	2 (mét. précieux)
Objets d'art et antiquités	0.8	0.58	0.8	-
Total (produits de construction selon leur nature)	139	100%	38.5 (28%)	100.5 (72%)
<i>Différence à cause des produits de construction</i>			+ 8 (~6%)	- 8 (~6%)
Total (produits de construction selon l'utilisation)	139	100%	46.5 (33%)	92.3 (67%)

Ce tableau utilise la statistique douanière des produits selon leur nature. Les catégories « Produits de l'agriculture, sylviculture et pêche », « Pierres et terres » et « Métaux » représentent 26 milliards des importations, parmi lesquelles on a identifié des produits qui pouvaient servir à la construction pour un total de 12 milliards. Afin de préciser cette analyse, on a ensuite utilisé la statistique douanière des produits par emploi dans laquelle figure la catégorie "Matériaux de construction et de génie civil", qui représente environ 4 milliards d'importations annuelles. Il a donc fallu procéder à un ajustement. Les produits de construction (4 Mrd), qui sont soumis à l'ARM, ne sont pas touchés par le Cassis de Dijon, alors que les autres produits

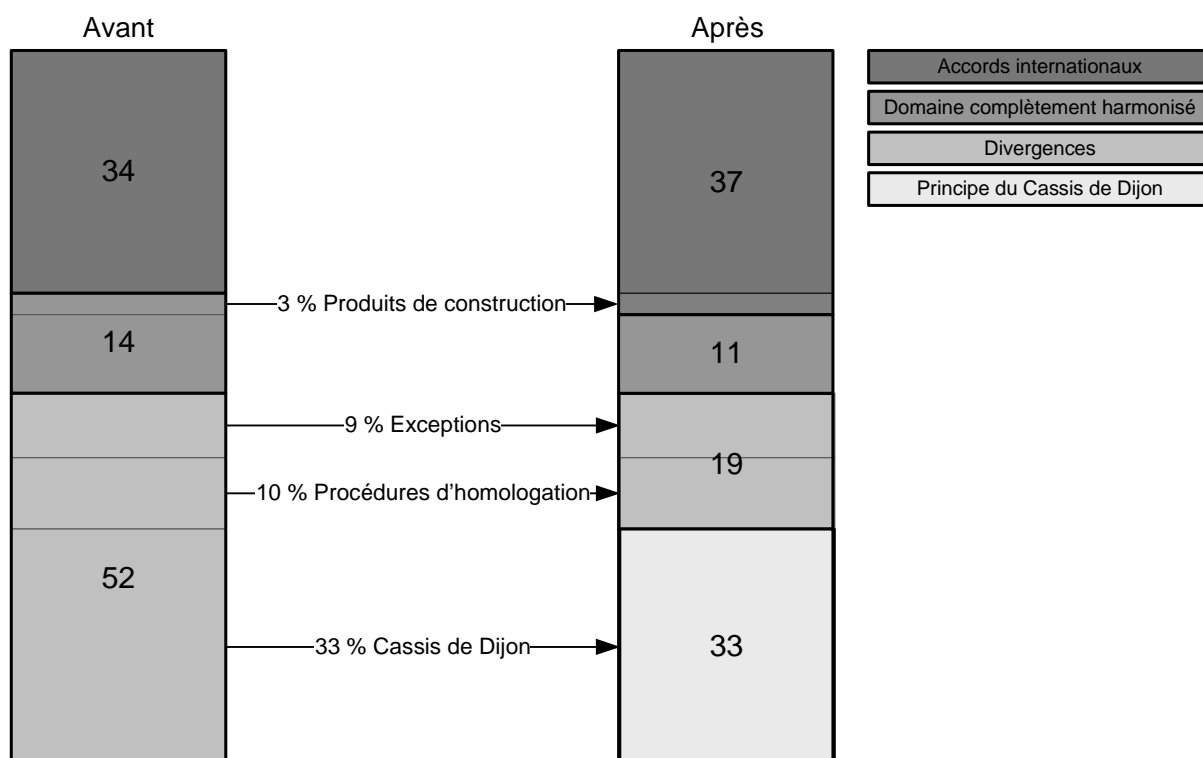
²⁵ Une majorité des dispositions de l'ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques a été retenue comme exception. Ainsi, l'importation de chaussures Nike contenant un produit chimique cité dans cette ordonnance est interdite. L'ordonnance du DFI sur les objets destinés à entrer en contact avec les muqueuses, la peau ou le système pileux et capillaire, et sur les bougies, les allumettes, les briquets et les articles de farces et attrapes pourrait aussi mener à l'exclusion de certains produits du champ d'application du principe.

des catégories « Produits de l'agriculture, sylviculture et pêche », « Pierres et terres » et « Métaux », soit 8 milliards ou 6 % des importations, tombent dans le domaine d'application du Cassis de Dijon.

1.4 Conclusion

Les mesures ayant pour objectif de diminuer les entraves techniques au commerce permettent de supprimer une multitude de prescriptions techniques divergentes. Premièrement, la portée des prescriptions était parfois disproportionnée par rapport à l'objectif visé. Deuxièmement, l'évolution de la réglementation européenne ne justifiait plus toutes les divergences. Finalement, l'évolution de la problématique visée ne nécessitait plus les mesures mises en place. Même dans les cas où les divergences ont été maintenues, certaines mesures ont été adaptées, réduisant ainsi les distorsions au fonctionnement des marchés. Ceci est par exemple le cas pour les prescriptions concernant les brûleurs et chaudières, l'étiquetage des lessives et des produits de nettoyage ainsi que pour les prescriptions concernant les produits de l'industrie chimique.

Changements liés au paquet de mesures



Les produits faisant l'objet d'un accord international, d'exceptions au principe du Cassis de Dijon ou étant soumis à homologation (donc où le principe n'est pas applicable) représentent environ 77 Mrd des importations (soit 56%). Le principe du Cassis de Dijon jouera toutefois un rôle important lors de changements de certains aspects techniques actuellement harmonisés ou lors de l'établissement de nouvelles prescriptions. En effet, il permettra la libre circulation des marchandises. Ceci vaut aussi pour les domaines complètement harmonisés.

Seule une part des prescriptions annoncées a abouti à l'application du principe du Cassis de Dijon. Le reste a été accepté comme exception. Il faut cependant noter que cette procédure d'annonce s'appuyait uniquement sur l'évaluation du respect de l'art. 4 de la LETC. Le champ d'application du principe se restreint en effet aux domaines où le niveau de protection des intérêts publics n'est que peu touché. Le tableau ci-dessous illustre les changements atteints par la procédure d'annonce et la révision de la LETC.

Dans la situation initiale, 52% des importations étaient touchées par des entraves techniques au commerce. Après l'entrée en vigueur du paquet de mesures, il ne s'agit plus que de 19%, dont 9% dû aux exceptions au Cassis de Dijon et 10% liés aux produits soumis à une procédure d'homologation. Avec 37% des importations couvertes par les accords internationaux et 11% de domaines harmonisés, le principe du Cassis de Dijon s'applique pour 33% des produits en provenance de la CE.

En plus de ces dispositions sur le principe du Cassis de Dijon, la révision de la LETC contient encore d'autres points importants, qui élargissent la portée de la révision de la LETC. Premièrement, les informations sur l'emballage d'un produit ne doivent plus que être dans une seule langue nationale. Cette mesure concerne surtout les denrées alimentaires, les produits chimiques et les médicaments et présente un potentiel important. Deuxièmement, la simplification des procédures d'homologation réduit également de manière significative les barrières au commerce. Troisièmement, l'article 16b empêchant une discrimination des producteurs suisses permet aussi bien aux entreprises européennes que suisses de produire selon les normes européennes dans les domaines où le principe du Cassis de Dijon s'applique. Finalement, avec l'article sur la mise en service et l'utilisation (art. 5a), les cantons ne devraient plus pouvoir élaborer des prescriptions allant à l'encontre de celles prévues dans la réglementation relative à la mise sur le marché du produit en question. L'impact de cette mesure pourrait jouer un rôle important notamment dans le domaine des produits de construction.

2 Obstacles techniques au commerce et différence de prix Suisse-Allemagne²⁶

Cette section montre comment a été calculée, dans le message, la différence de prix entre les produits suisses et allemands. Le message montre en effet que, en présence d'obstacles techniques, les prix sont en moyenne 59% plus élevés en Suisse qu'en Allemagne, alors que, lorsqu'il n'y a pas d'obstacles techniques, la différence de prix n'est que de 27%. La source des données concernant les 50 produits utilisés se trouve dans le rapport "Preisinsel Schweiz", publié dans la série du SECO "*Grundlagen der Wirtschaftspolitik*", Nr. 16, 2008. La codification des variables a été établie en octobre 2005.

Produits sans obstacles techniques notables

	Marke	Ea	Eb	Ec	Ca	Cba	Cbb	Cc	Ha	Hb	Hc1	Hc2	Hd	Nombre d'obstacles	Prix CH	Prix D	Différence de prix
Reis				1				1					1	0	1.5	1.37	9.5%
Schokoladeriegel	1		1		1								1	0	3.45	2.6	32.7%
Energiedrink	1		1		1								1	0	2.1	2.14	-1.9%
Colagetränk				1		1							1	0	0.95	0.62	53.2%
Damenslip				1				1					1	0	15.9	16.84	-5.6%
Zündhölzchen				1		1							1	0	1.8	0.38	373.7%
Neonröhre				1				1					1	0	4.95	5.83	-15.1%
Heizöl extra-leicht			1			1							1	0	863	988.47	-12.7%
Porzellanteller				1				1					1	0	4.5	2.6	73.1%
Kühlschrank			1			1							1	0	1022	828.87	23.3%
Personenwaage				1				1					1	0	70.9	76.87	-7.8%
Tisch	1		1			1							1	0	219	259.9	-15.7%
Besen				1				1					1	0	11.6	9.96	16.5%
Benzin			1			1							1	0	1.63	1.94	-16.0%
Rosen				1				1					1	0	7.8	5.38	45.0%
Laptop	1		1					1					1	0	1286	1256	2.4%
Fernseher	1		1					1					1	0	510	429.05	18.9%
CD	1			1				1					1	0	19.9	24.59	-19.1%
Buch	1		1		1								1	0	39	34.6	12.7%
Zeitschrift	1		1		1								1	0	5.5	4	37.5%
Uhr	1		1					1					1	0	60	66.28	-9.5%
Bohrmaschine	1		1		1								1	0	199	184.52	7.8%

Différence de prix en moyenne sur les 22 produits: 27.4%

Nombre de produits moins chers en Suisse: 9 / 22 = 40.9%

Remarquons que, pour une évaluation plus précise de l'influence des facteurs à l'origine de la différence de prix, il faut se référer aux régressions économétriques. C'est ce qui est fait également dans le message, lorsqu'on mentionne que les différences de prix sont de 30-60% en présence d'homologation, de 15-25% en présence de prescriptions sur la composition des produits, et de 10-20% pour ce qui concerne l'information sur le produit. Comme on le voit dans

²⁶ Rückfragen: Nicolas Wallart, SECO/DPRA, nicolas.wallart@seco.admin.ch

les tableaux qui suivent, les produits peuvent être concernés simultanément par plusieurs prescriptions techniques, jusqu'à quatre dans le cas des lessives.

Produits avec obstacles techniques

	Marke	Ea	Eb	Ec	Ca	Cba	Cbb	Cc	Ha	Hb	Hc1	Hc2	Hd	Nombre d'obstacles	Prix CH	Prix D	Différence de prix
Cornflakes				1		1					1			1	1.35	1.14	18.4%
Knäckebrot	1		1		1						1			1	2.4	1.21	98.3%
Weichkäse	1			1		1					1			1	3.3	3.04	8.6%
Sportschuh	1		1		1					1				1	199.9	166.01	20.4%
Gasflasche			1		1				1					1	40	16.15	147.7%
Batterien				1		1							1	1	7.8	7.67	1.7%
Personenwagen 1	1		1			1							1	1	19950	21298	-6.3%
Personenwagen 2	1		1			1							1	1	71950	73737	-2.4%
Motorroller	1		1			1							1	1	2700	2598	3.9%
Spielzeug	1		1		1						1			1	29.9	26.13	14.4%
Körperpflegeprodukt	1		1		1						1			1	6.8	5.98	13.7%
Traktor			1			1							1	1	58000	47000	23.4%
Salami Tipo Milano				1		1				1	1			2	5.55	3.92	41.6%
Babynahrung	1		1			1				1	1			2	6.5	3.37	92.9%
Universalspachtel in Pulverform	1			1		1					1	1		2	7	2.51	178.9%
Feuerlöscher			1			1			1		1			2	269.75	65.34	312.8%
Dünger für Grünpflanzen				1				1			1	1		2	5.9	6.6	-10.6%
Reinigungsflüssigkeit für Kontaktlinsen	1			1				1			1	1		2	24.5	23.07	6.2%
Inkontinenzwindeln		1									1	1		2	45.8	24.57	86.4%
Medikament 1	1	1							1		1			2	92.35	75.71	22.0%
Medikament 2	1	1							1		1			2	399.45	213.15	87.4%
Rollator	1	1									1	1		2	193.8	147.31	31.6%
Motorenöl			1			1					1	1		2	9.5	4.38	116.9%
Katzenfutter	1		1		1				1		1			2	0.8	0.38	110.5%
Katzenfutter no name				1		1			1		1			2	1.6	1.12	42.9%
Innendispersion				1				1		1	1	1		3	18	15.3	17.6%
Dichtungsmasse in Patronenform			1			1			1		1	1		3	14.5	7.61	90.5%
Waschmittel			1		1				1	1	1	1		4	10.85	6.14	76.7%

Différence de prix en moyenne sur les 28 produits: 58.8%

Nombre de produits moins chers en Suisse: 3 / 28 = 10.7%

Explication des variables**Codierung 1 :**

- Ea Festgelegter Preis auf Detailhandelsstufe
Eb Vertikal integriert bis Stufe Grosshandel
Ec Jeder kann Produkt in Laden stellen und es bei verschiedenen Produzenten/Grosshändlern beziehen

Codierung 2 :

- Ca Produzent/Alleinimporteur, der nach Absatzländern preisdiskriminiert
Cba Wettbewerb auf Handelsstufe im Inland, bei viel Interbrand-Wettbewerb auf Produzentenstufe (Tankstellen und integrierte Erdölgesellschaften)
Cbb Produzent/Alleinimporteur, der nicht nach Absatzländern preisdiskriminiert (typischerweise ein Generalimporteur für Europa, nicht spezifisch für die Schweiz)
Cc Detailhandelsstufe in der Schweiz kauft auch bei Grosshändlern/Produzenten im Ausland ein

Technische Handelshemmnisse

- Ha Zulassungsverfahren zu durchlaufen
Hb Produktzusammensetzung auf Schweiz anzupassen
Hc1 Schweiz-spezifische Informationsvorschriften (gegenüber Kunden)
Hc2 Informationspflichten gegenüber Behörden (z.B. Fahrzeugzulassung, BAG Nummer)
Hd Keine

3 Einfluss technischer Handelshemmnisse auf Preisunterschiede: Ökonometrische Untersuchung²⁷

Die bis hierher aufgezeigte Vielfalt der preisbestimmenden Faktoren führt zwangsläufig zur Frage der Relevanz und der relativen Bedeutung, welche die einzelnen eingeleiteten wirtschaftspolitischen Vorkehren zum Abbau der Hochpreisinsel Schweiz besitzen. Wir suchen diese Frage nachstehend zu beantworten, obwohl im Prinzip - d.h. gemäss Art. 94 der Bundesverfassung - , nicht die Einführung von Wettbewerb zu begründen ist, sondern ggf. die Stichhaltigkeit der Gründe für das Ausschalten oder Zurückbinden des Wettbewerbs mit staatlichen Regelungen darzulegen bleibt.

Trotz diesem generellen Einwand soll gestützt auf die 2005 erhobenen Preisunterschiede zu den drei umliegenden Ländern (erklärte Variable) und auf die qualitativen Angaben aus den durchgeführten Expertengesprächen (erklärende Variablen) nachstehend der Versuch gewagt werden, den Stellenwert der einzelnen preisbestimmenden Faktoren mittels ökonometrischer Schätzungen zu bestimmen. Der schmalen, diesen Schätzungen zugrundeliegenden Datenbasis tragen wir dadurch Rechnung, dass wir im Text auch angeben werden, wie gross die Vertrauensintervalle rund um die gewonnenen Schätzwerte ausfallen.

Die ökonometrischen Schätzungen gründen zunächst auf einer qualitativen Einschätzung der Freiheiten bei Vertrieb und Preissetzung. Hierzu wird eine dreistufige Gliederung in einem zweiten Schritt noch feiner aufgeteilt. Zunächst werden die drei Konstellationen

- Ea Festgelegter Preis auf Detailhandelsstufe.
- Eb Vertikal integriert bis Stufe Grosshandel,
- Ec Jeder kann das Produkt in den Laden stellen und es bei verschiedenen Produzenten/Grosshändlern beziehen

unterschieden. In die erste Kategorie (Ea) fallen die administrierten Preise. Relevant ist vor allem die feiner Aufteilung in drei Fälle, die innerhalb der zweiten Kategorie (Eb) gemacht wird:

- Ca Produzent/Alleinimporteur, der nach Absatzländern preisdiskriminiert
- Cba Wettbewerb auf Handelsstufe im Inland, bei Interbrand-Wettbewerb auf Produzentenstufe (Beispiel: Tankstellen / integrierte Erdölgesellschaften)
- Cbb Produzent/Alleinimporteur, der nicht nach Absatzländern preisdiskriminiert (typischerweise ein Generalimporteur für Europa, nicht allein für die Schweiz)

Bei der dritten Kategorie (Ec) werden zwei Fälle unterschieden.

- Cc Detailhandelsstufe in der Schweiz kauft auch bei Grosshändlern/Produzenten im Ausland ein
- Cba Wettbewerb auf Handelsstufe im Inland, bei Interbrand-Wettbewerb auf Produzentenstufe (Beispiel: Tankstellen / integrierte Erdölgesellschaften)

Den Code Cc setzen wir soweit die Gespräche entsprechende Hinweise ergaben. In den andern Fällen, wo dem Endverkäufer zwar vielfältige Einkaufsmöglichkeiten offen stehen, wo der Warenbezug im Wesentlichen aber noch weiterhin in der Schweiz erfolgt, setzen wir erneut den Code Cba: Wettbewerb auf Handelsstufe im Inland, bei viel Interbrand-Wettbewerb auf Produzentenstufe. Cba in Verbindung mit Ec werden wir nachstehend als Cbac abkürzen, Cba

²⁷ Rückfragen: Marc Surchat, SECO/DPWW, marc.surchat@seco.admin.ch

in Verbindung mit Eb als Cbab. Offen einzuräumen ist, dass der Zuweisung dieser Codes zu den Produkten ein gewisses arbiträres Element anhaftet. Diese subjektiven Einschätzungen werden allerdings im Anhang Produkt für Produkt motiviert.

Qualitativ eingeschätzt werden zweitens auch die technischen Handelshemmnisse, die beim einzelnen Produkt bestehen. Unterschieden wird:

- Ha Zulassungsverfahren zu durchlaufen
- Hb Produktzusammensetzung auf Schweiz anzupassen
- Hc1 Schweiz-spezifische Informationsvorschriften (gegenüber Kunden)
- Hc2 Informationspflichten gegenüber Behörden (z.B. Fahrzeugzulassung, Meldepflicht für Chemikalien)
- Hd keine

Die Antwortmöglichkeiten bei den technischen Handelshemmnissen sind untereinander wie folgt verknüpft: Die mildere Form eines Zulassungsverfahrens (Ha) ist eine Informationspflicht gegenüber den Behörden (Hc2). Schweiz-spezifische Informationsvorschriften (Hc1) gegenüber dem Kunden werden als milderer Eingriff als eine Anpassung der Produktzusammensetzung an die Schweiz angesehen (Hb). Produktzusammensetzung und Informationsvorschriften können kombiniert auftreten (Hb und Hc1), Zulassungsverfahren und Informationspflichten gegenüber Behörden konventionsgemäss nicht (Ha schliesst Hc2 aus). Schweiz-spezifische Informationsvorschriften gegenüber Kunden (Hc1) und Informationspflichten gegenüber Behörden (Hc2) werden als etwa gleich weitreichende Auflagen angesehen.

Als drittes preisbestimmendes Merkmal wurde die Variable 'Markenartikel ja/nein' verwendet.

Die nachfolgenden ökonomischen Schätzungen erfolgen sowohl zu Bruttopreisen, wie auch zu Nettopreisen, d.h. nach Abzug der Abgabenbelastung. Da Steuern nicht nur auf den Konsumenten weitergewälzt, sondern je nach Marktkonstellation auch auf die Produzenten zurückgewälzt werden, wird im Rahmen des Schätzverfahrens den Zöllen und unterschiedlichen Abgabesätzen als preisbestimmenden Faktoren auch insofern Rechnung getragen, als sie bei der Schätzung der Regressionsgleichungen als Instrumentalvariablen Verwendung finden. Die Schätzmethode selbst ist "three stage least squares".

In einer ersten Phase wurden acht Regressionsgleichungen geschätzt. Zu erklärende Variable war das Preisverhältnis Schweiz / Nachbarland in Prozenten. Zusätzlich zu den Preisverhältnissen zu Deutschland, Frankreich und Italien haben wir auch noch das Verhältnis zum jeweils günstigsten unter diesen drei Nachbarländern in die Schätzung einbezogen. Die Verwendung sowohl von Brutto- wie von Nettopreisen erklärt die Zahl von total acht Gleichungen. Da mit Differenzen unter den logarithmierten Preisen gerechnet wurde, entspricht bei der zu erklärenden Variable eine Null einer Situation ohne Preisdifferenz zum relevanten Nachbarland. Erklärende Variablen waren neben einer Konstanten die dreizehn Variablen Ea, Eb, Ec, Ca, Cba, Cbb, Cc und Ha, Hb, Hc1, Hc2, Hd und bekannte Marke ja/nein. Sie wurden einzeln und in Kombination auf ihre Erklärungskraft hin getestet. Verwendet wurden jene 43 Beobachtungen, wo zu allen drei Nachbarländern die Preisverhältnisse erhoben werden konnten.

Erklärte Variable	Cste	Ha	Hb	Hc1	Cba	Cbac	Cc	Ea	R ²
$\log\left(\frac{\text{prixnets}_{CH}}{\text{prixnets}_{DE}}\right)$	0.26 (0.14- 0.39)	0.43 (0.13- 0.73)		0.16 (0.01- 0.32)		0.18 (0.03- 0.33)	0.14 (-0.27 – -0.01)		0.34
$\log\left(\frac{\text{prixnets}_{CH}}{\text{prixnets}_{FR}}\right)$	0.12 (-0.1- 0.24)	0.24 (-0.04- 0.53)	0.19 (-0.01- 0.40)		0.21 (0.03- 0.38)				0.19
$\log\left(\frac{\text{prixnets}_{CH}}{\text{prixnets}_{IT}}\right)$	0.08 (-0.06- 0.22)	0.67 (0.20- 0.84)			0.28 (0.08- 0.47)				0.36
$\log\left(\frac{\text{prixnets}_{CH}}{\text{prixnets}_{Minimum}}\right)$	0.29 (0.16- 0.42)	0.52 (0.20- 0.84)		0.18 (0.07- 0.29)	0.22 (0.08- 0.35)				0.36
$\log\left(\frac{\text{prixbruts}_{CH}}{\text{prixbruts}_{DE}}\right)$	0.16 (0.03- 0.28)	0.41 (0.12- 0.7)		0.20 (0.05- 0.34)		0.20 (0.05- 0.34)	-0.13 (-0.25 – -0.01)		0.38
$\log\left(\frac{\text{prixbruts}_{CH}}{\text{prixbruts}_{FR}}\right)$	0 (-0.13 – 0.13)	0.2 (-0.10 – 0.5)	0.21 (0.02- 0.4)		0.21 (0.04- 0.39)			0.1 (0.01- 0.2)	0.17
$\log\left(\frac{\text{prixbruts}_{CH}}{\text{prixbruts}_{IT}}\right)$	-0.05 (-0.2- 0.09)	0.58 (0.23- 0.93)		0.08 (0.01- 0.14)	0.23 (0.03- 0.44)				0.31
$\log\left(\frac{\text{prixbruts}_{CH}}{\text{prixbruts}_{Minimum}}\right)$	0.17 (0.03- 0.31)	0.47 (0.14- 0.8)		0.22 (0.11- 0.33)	0.22 (0.08- 0.35)				0.34

Die Resultate dieser Schätzungen sind in der nachstehenden Tabelle wiedergegeben: Da die Schätzungen auf der Differenz der logarithmierten Preise fussen, geben die gewonnenen Werte die prozentuale Preiserhöhung an, wenn eine erklärende Variable (z.B. Ha: Zulassungsverfahren nein/ja) ihren Wert von 0 auf 1 ändert. D.h. ein Wert von 0.43 für Ha in der ersten Gleichung (Preisverhältnisse zu Deutschland) besagt, dass bei Bestehen eines Zulassungsverfahrens die

Preise in der Schweiz 43% höher ausfallen als in Abwesenheit eines Zulassungsverfahrens. Cste steht für die Konstante der Regressionsgleichung.

Die Werte in Klammern unter den Schätzwerten geben die obere und untere Grenze des Intervalls an, in das mit einer 90%-Wahrscheinlichkeit der gesuchte Parameterwert fallen dürfte. Die kleine Stichprobe im Rahmen dieser Querschnittsanalyse legte die Wahl des 90%-Vertrauensintervalls nahe (statt des häufig gebrauchten 95%-Intervalls). Es wird also ein etwas höheres Risiko genommen, einen nicht signifikanten Zusammenhang als signifikant einzuschätzen. In der letzten Kolonne steht das R², das besagt, wie viele Prozente der gesamten Streuung der Preisrelationen die erklärenden Variablen, die sich einzeln oder im Verbund als statistisch signifikant erwiesen haben, zu erklären vermögen. Die Werte des R² liegen für eine Querschnittsanalyse in einem noch akzeptablen Bereich, mit Ausnahme des Falls der Preisrelationen zu Frankreich.

Wir stellen fest, dass eine Variable sich in allen Gleichungen durchsetzt, nämlich Ha, welche für die Präsenz eines Zulassungsverfahrens steht. Ein Zulassungsverfahren wirkt somit klar preissteigernd. Nur in den generell schwachen beiden Gleichung für die Preisrelationen zu Frankreich reicht das 90%-Schätzintervall in den negativen Bereich, so dass hier neben der Grössenordnung auch das Vorzeichen des Zusammenhangs statistisch nicht gesichert ist. Quer über alle acht Schätzgleichungen betrachtet, liegen die wahrscheinlichsten Parameterwerte bei 0,2 bis 0,67, was bedeutet, dass wenn ein Zulassungsverfahren besteht, dies die Preise in der Schweiz um erstaunliche 20% bis gegen 70% anheben könnte. Man beachte allerdings die Spannweite der 90%-Vertrauensintervalle.

Eine zweite Variable, die sich systematisch durchsetzt, hat nicht mit potentiellen Handelshemmnissen wie Zulassungsverfahren zu tun, sondern mit den Wettbewerbsverhältnissen. Im Sinne einer Vorbemerkung ist hier jedoch zunächst festzuhalten, dass wir die Codes Ea, Eb und Ec, respektive Ca, Cba (resp. Cbab oder Cbac), Cbb und Cc mit Bezug auf die Schweiz festgelegt haben. Schätztechnisch gesehen unterstellen wir, dass der gleiche Wettbewerbstyp auch im Nachbarland besteht, zu dem der Vergleich stattfindet. Mithin geben die geschätzten Parameter wieder, ob sich eine gewisse Wettbewerbssituation in der vergleichsweise kleinen Schweiz anders auswirkt als in den drei Nachbarländern.

Letzteres ist bezogen auf die erklärende Variable Cba (resp. im Fall Deutschlands Cbac) der Fall. Besteht eine Situation, wo auf Detailhandelsstufe Wettbewerb herrscht, wobei eine Mehrzahl von Herstellern, resp. Marken miteinander in Konkurrenz stehen (mit Cb beginnende Codes), ohne dass sich der Einzelhandel im Ausland eindeckt (Code Cc), oder dass ein marktmächtiger Hersteller gezielt die Schweiz preisdiskriminiert (Code Ca), so fallen die Preise in der Schweiz zwischen 18% und 27% höher aus. Wir sehen darin die Grösse des Landes widergespiegelt, aber nicht nur. Der Koeffizient kann auch als Hinweis genommen werden, dass der Interbrand-Wettbewerb in der Schweiz intensiver ausfallen könnte, sei es durch ein interventionistischeres Wettbewerbsrecht, sei es durch verringerte Konzentration auf der Handelsstufe.

Anders als bei Wettbewerb unter mehreren "Brands" kennt nach den Schätzergebnissen der Überhöhungsfaktor bei einer dominanten Marke und einem systematisch nach Absatzländern diskriminierenden Produzenten keinen für die Schweiz signifikant höheren Wert. Da die Schätzung auf den Preisdifferenzen in Prozenten fusst, schliesst dies nicht aus, dass die Differenz in Franken ausgedrückt ebenso hoch ist wie bei Produkten, wo signifikanter Interbrand-Wettbewerb besteht. Allenfalls steht dieses Null-Resultat für den Fall, dass ein markt-

mächtiger Produzent/Alleinimporteur bekannterweise die Schweizer Kunden bei den Preisen diskriminiert, auch im Konnex mit Faktoren bei der Preissetzung bei Marken, die wir weiter unten anführen.

An dieser Stelle ist es nützlich, auch auf die Konstanten einzugehen. Bei den Nettopreisen ist immer eine Konstante vorhanden, die auf eine Überhöhung der Preise in der Schweiz hindeutet, die unerklärt bleibt, trotz der Erklärungskraft, die in den signifikanten erklärenden Variablen H_a , H_b , H_{c1} , C_{ba} (resp. C_{bc}), C_c und - in einem zu vernachlässigenden Fall - E_a ²⁸ steckt. Diese Grösse reicht von 26% bei Deutschland über 12% bei Frankreich bis zu 8% im Fall Italiens, wobei nur die Konstante in der Schätzung mit Deutschland auf dem 90%-Niveau klar signifikant ist. Bei den Bruttopreisen bleibt allerdings nur noch ein systematischer unerklärter Rest im Fall Deutschlands bestehen. Einerseits mag eine Korrelation Landesgrösse - Kostendegression in den Konstanten Niederschlag finden. Andererseits erscheint es angezeigt, auch einen Querbezug zur Wettbewerbsintensität auf Endverkaufsstufe herzustellen, die wir nicht explizit als erklärende Variable ins Modell aufgenommen haben. Es ist bekannt, dass in Deutschland unter den Detailhandelsketten sehr viel Wettbewerb herrscht, mehr als in Frankreich, wo es zwei bis drei sehr grosse Ketten gibt, und noch mehr als in Italien, das noch viele kleine Detailhandelsgeschäfte aufweist. Schliesslich weisen die wesentlich höheren Werte der Konstanten bei den Nettopreisen als bei den Bruttopreisen darauf hin, dass der Konsument von den tieferen indirekten Steuern in der Schweiz relativ wenig mitbekommt.

Beachtlich ist die Präsenz der Faktoren H_b , H_{c1} und C_c unter den signifikanten erklärenden Variablen, auch wenn ihre Erklärungskraft statistisch weniger gesichert erscheint, da sie sich nur in einzelnen Gleichungen als signifikant erweisen, insbesondere allerdings in jener zu Deutschland. H_b steht für das Erfordernis, die Produktzusammensetzung an spezifisch schweizerische Vorschriften anzupassen (signifikant im Falle der Preisrelationen zu Frankreich), H_{c1} für das Erfordernis, die Produktinformation spezifisch auf die Schweiz auszurichten (signifikant für Deutschland und (z.T.) Italien). Solchen Vorschriften kann nach den Schätzergebnissen eine preistreibende Wirkung im Bereich bis zu 20% zugemessen werden. Umgekehrt hat die Tatsache, dass vom Einzelhandel direkt im Ausland eingekauft wird (Code C_c), im Fall Deutschlands einen klar preissenkenden Effekt. In Deutschland zirkulierende Produkte vorbehaltlos in der Schweiz zirkulieren zu lassen, könnte folglich die Endverkaufspreise erheblich dämpfen.

Die Schätzung dieser Regressionsgleichung wurde mit einer eingehenden Analyse der Korrelationen unter den erklärenden Variablen verbunden, die für sich allein genommen auch interessante Ergebnisse ergab. Die Analyse über einen Zwischenschritt, die sog. "principal components", bestätigte die preistreibende Wirkung von H_{c1} (Schweiz-spezifische Informationsvorschriften), H_b (Produktzusammensetzung auf Schweiz anzupassen) und C_{ba} (unterschiedliche Intensität des Interbrandwettbewerbs), sowie von H_a (Zulassungsverfahren) relativ zu H_{c2} (Informationspflicht gegenüber Behörden). Neu schimmert auch eine preistreibende

²⁸ E_a , d.h. die Präsenz einer Preisadministration, würde in Frankreich zu günstigeren Preisen führen als in der Schweiz. Dieses Ergebnis wäre vermutlich noch deutlicher, hätten wir aus der Liste der 44 Produkte, für welche Preisverhältnisse zu allen drei Nachbarländern bekannt sind, nicht noch die Beobachtung zur Kontaktlinseflüssigkeit gestrichen, weil wir davon ausgingen, dass der nur rund halb so hohe Preis in Frankreich gegenüber Deutschland, Italien und der Schweiz auf eine Preisregulierung zurückzuführen ist, die in Frankreich besteht, nicht aber in den drei andern Ländern (vgl. Anhang). Mit dieser Bemerkung ist auch gesagt, dass den Schätzungen 344 untereinander nicht gänzlich unabhängige Beobachtungen zugrunde liegen (konkret sind es $2 \times 4 \times 43$ Beobachtungen: 43 Produkte, zu drei Nachbarländern und dem günstigsten Preis unter den drei Nachbarländern, je die Relation der Brutto- und der Nettopreise).

Wirkung von Ca - dem Alleinimporteursystem - durch, und eine die prozentuale Preisüberhöhung senkende Wirkung, wenn es um ein anerkanntes Markenerzeugnis geht. Darin kann man einen Hinweis auf die preissenkende Wirkung der internationalen Erschöpfung sehen. Man kann aber auch argumentieren, dass die Partikularitäten auf der Detailhandelsstufe in der Schweiz die Preise der Eigenmarken prozentual näher an die Markenartikelpreise heranführen als in den umliegenden Ländern. Wenn überhaupt, handelt es sich hier jedenfalls höchstens um schwache Evidenz. Im Umstand, dass jeweils sowohl erklärende Variablen aus dem Bereich der Handelshemmnisse, wie solche aus dem Bereich der Wettbewerbssituation die einzelnen relevanten "principal components" bestimmen, erweist sich jedoch die Interdependenz der preisbestimmenden Faktoren.

Diese Feststellungen liefern schlüssige Hinweise, dass eine klare preissenkende Wirkung zu erwarten ist,

- wenn auf Zulassungsverfahren zugunsten von Informationspflichten gegenüber Behörden verzichtet wird (Ha)
- wenn auf Informationsvorschriften auf den Verpackungen verzichtet wird, die spezifisch für die Schweiz angebracht werden müssen (Hc1)
- wenn Produkte, die in den umliegenden Ländern auf dem Markt erhältlich sind, auch in der Schweiz Verkehrsfähigkeit geniessen, so dass Direkteinfuhren der Detailhandelsstufe die Konkurrenz beleben (d.h. insbesondere, dass Cc gilt).

Die Kerninhalte der vorgesehen Revision des Bundesgesetzes über technische Handelshemmnisse (Art. 5 vereinfachte Zulassungsverfahren, Art. 4 Limitierung besonderer Informationspflichten wie Produktinformation in mehreren Landessprachen, Art. 16ff. Einführung des Cassis de Dijon Prinzips) und generell das Anliegen einer weiteren Rechtsharmonisierung mit dem umliegenden Ausland finden sich hier statistisch bestätigt.

Dass dem Kunden ein starker Interbrand-Wettbewerb nützt, zeigt sich auch (andere Wirkung von Cba in der Schweiz als in den grossen Nachbarländern). Leider ist dieser namentlich in der kleinen Volkswirtschaft wegen der nötigen effizienten Betriebsgrösse, den resultierenden Marktstrukturen und dem Verhalten der Marktakteure nicht immer im erwünschten Mass gewährleistet. Als Korrektiv kann hier mit den Mitteln des Wettbewerbsrechts für Wettbewerb innerhalb der Vertriebsorganisation gesorgt werden (Intrabrand-Wettbewerb), wenn auch die Ausgestaltung der diesbezüglichen Auflagen ein heikler Punkt ist.

4 Auswirkungen auf die Vorleistungen: Input-Output-Analyse²⁹

4.1 Input-Output-Analyse

Input-Output-Tabellen zeigen die Verflechtungen zwischen den Branchen einer Volkswirtschaft auf. Aus einer Input-Output-Tabelle wird ersichtlich, in welchem Umfang eine Branche Vorleistungen von anderen Branchen bezieht. Auch ausgewiesen in einer solchen Tabelle wird die Verwendung dieser Güter für den privaten und staatlichen Konsum, für Investitionen oder für den Export. Die hier verwendete Input-Output-Tabelle basiert auf Zahlen für das Jahr 2005. Für die Erstellung der Tabelle für die Schweiz waren viele Informationen nicht verfügbar. Da zahlreiche Operationen auf Annahmen sowie auf Informationen aus dem Ausland basieren, hat die Input-Output-Tabelle einen experimentellen Charakter.

Anhand dieser Input-Output-Tabelle wird versucht zu zeigen, welche Branchen vom Cassis-de-Dijon-Prinzip profitieren dürften. Es geht also darum zu untersuchen, welche Branchen einen Vorteil von billigeren importierten Vorleistungen haben. Um die Auswirkungen des Cassis-de-Dijon-Prinzips zu analysieren, sind folgende Etappen nötig. Zuerst muss anhand bestehender Analysen bestimmt werden, in welchen Branchen jene Güter hergestellt werden, die in den Anwendungsbereich des Prinzips fallen. Dann muss mit Hilfe der Input-Output-Tabelle ermittelt werden, welche weiteren Branchen die meisten Vorleistungen aus diesen Branchen beziehen. Schlussendlich wird geprüft, ob die Resultate aus der Tabelle plausibel sind.

4.2 Anwendungsbereich des Cassis-de-Dijon-Prinzips

Die Regulierungsfolgenabschätzung zur THG-Revision hat ergeben, dass das Cassis-de-Dijon-Prinzip vor allem die folgenden Güterkategorien betrifft: Einen Teil der Chemikalien (ohne Arzneimittel), Kosmetika, Textilien und Bekleidung, Steine und Erden, Metalle und Metallwaren (ohne Bauprodukte) sowie Wohnungseinrichtungsgegenstände. In dieser Untersuchung auf Basis der Input-Output-Tabelle werden allerdings auch die Arzneimittel berücksichtigt, da für diese die Zulassungsverfahren vereinfacht wurden oder noch werden.

Um die Auswirkungen des Cassis-de-Dijon-Prinzips und der vereinfachten Zulassungsverfahren anhand einer Input-Output-Tabelle zu analysieren, muss bestimmt werden, welche Branchen Güter herstellen, welche in den Anwendungsbereich des Cassis-de-Dijon-Prinzips fallen. Da die Aufteilung der Branchen nicht unbedingt mit dem Anwendungsbereich des Cassis-de-Dijon-Prinzips übereinstimmt, werden in einem ersten Schritt alle Branchen berücksichtigt, in denen die Massnahmen einen Einfluss haben könnten. In einem zweiten Schritt werden dann die Ergebnisse überprüft. Es wird untersucht, ob die getroffenen Annahmen bezüglich des Anwendungsbereichs des Cassis-de-Dijon-Prinzips im Einzelnen auch zutreffen dürften. In der folgenden Tabelle sind die Branchen der NOGA-Klassifikation³⁰ diesen Bereichen zugeteilt.

²⁹ Rückfragen: Rückfragen: Andrea Bonanomi, SECO/DPRA, andrea.bonanomi@seco.admin.ch

³⁰ NOGA: Nomenclature Générale des Activités économiques. Siehe dazu:
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/noga0/vue_d_ensemble.html

Branchen, in denen das Cassis-de-Dijon-Prinzip schwerpunktmässig relevant ist:		
Chemie	24	Manufacture of chemicals and chemical products
Textilien und Bekleidung	17	Manufacture of textiles
Lebensmittel	15	Manufacture of food products and beverages
	51	Wholesale trade and commission trade, except of motor vehicles and motorcycles ³¹
	52	Retail trade, except of motor vehicles and motorcycles; repair of personal and household goods
Steine, Erden, Metalle und Metallwaren	14	Mining and quarrying (includes also NOGA 10-13)
	27	Manufacture of basic metals
	28	Manufacture of fabricated metal products, except machinery and equipment
	51	Wholesale trade and commission trade, except of motor vehicles and motorcycles
	52	Retail trade, except of motor vehicles and motorcycles; repair of personal and household goods
Wohnungseinrichtungsgegenstände	36	Manufacture of furniture; manufacturing n.e.c.
Instrumente, Uhren und Bijouterie	33	Manufacture of medical, precision and optical instruments, watches and clocks
Branchen, in denen die Vereinfachung der Zulassungsverfahren besonders bedeutsam ist:		
Arzneimittel	24	Manufacture of chemicals and chemical products

4.3 Branchen mit vom Cassis-de-Dijon-Prinzip betroffenen Vorleistungen

Die folgende Tabelle ist ein Auszug der kompletten Input-Output-Tabelle. In den Spalten der Tabelle sind jene Branchen aufgeführt, welche prozentual am meisten Vorleistungen von den weiter oben identifizierten (und hier in den Zeilen wiedergegebenen) Branchen beziehen, in denen das Cassis-de-Dijon-Prinzip schwerpunktmässig zur Anwendung kommt. Zur Vermeidung von Mehrfachzählungen werden die Vorleistungen aus der eigenen Branche in der Berechnung nicht berücksichtigt.

Die Branchen, welche viele Vorleistungen aus den vom Cassis-de-Dijon-Prinzip betroffenen Branchen beziehen, sind das Gastgewerbe, das Sozial- und Gesundheitswesen, der Maschinenbau, die Baubranche und der Bereich der Herstellung von medizinischen, optischen und Präzisionsinstrumenten und Uhren. Im Folgenden wird untersucht, ob diese Sektoren wirklich vom Cassis-de-Dijon-Prinzip profitieren. Tatsächlich kann die Aggregation von Produkten zu Branchen zu falschen Schlüssen führen. Während das Cassis-de-Dijon-Prinzip nur eine gewisse Produktkategorie einer Branche betrifft, könnte es sich beim Ergebnis aus der Tabelle um eine Branche handeln, welche hauptsächlich die anderen Produkte dieser Branche als Vorleistung verwendet.

³¹ Es wird angenommen, dass sowohl in der Branche Grosshandel (Wholesale) wie im Einzelhandel (Retail trade) eine breite Produktpalette zu finden ist. Hier wird insbesondere angenommen, dass Lebensmittel und Steine, Erden, Metalle und Metallwaren in diesen Branchen gehandelt werden.

Branchen mit NOGA-Klassifikation (Werte in Mio. Franken)	Hotels and restaurants	Health and social work	Manufacture of machinery and equipment n.e.c.	Construction	Manufacture of medical, precision and optical instruments, watches and clocks
10-14	10	34	0	1'115	12
15-16	3'225	996	4	9	0
17	87	115	89	334	11
23-24	428	1'684	521	1'792	604
27	0	0	1'144	616	933
28	108	50	3'899	2'600	2'794
33	3	2'054	420	83	4'489
36	120	111	56	252	394
51-52	1'088	1'205	2'378	2'298	1'111
<i>Total Vorleistungen aus Branchen, in denen das Cassis-de-Dijon-Prinzip relevant ist</i>	5'069	6'249	8'511	9'099	5'859
<i>Total Vorleistungen (aus allen Branchen)</i>	10'181	13'893	19'560	27'033	18'241
Anteil der Vorleistungen aus Branchen, in denen das Cassis-de-Dijon-Prinzip relevant ist	49.79%	44.98%	43.51%	33.66%	32.12%

4.4 Beurteilung der Ergebnisse

Wie es die obenstehende Zusammenstellung zeigt, bezieht der Gastgewerbesektor prozentual am meisten Vorleistungen aus den Branchen, welche vom Cassis-de-Dijon-Prinzip betroffen sind. Mehr als 40 % aller Vorleistungen kommen aus dem Lebensmittelsektor und dem Gross- und Einzelhandel. Ein anderer Sektor, der auch stark von tieferen Preisen profitieren könnte, ist der Gesundheitssektor. Hier wird das Cassis-de-Dijon-Prinzip insbesondere aufgrund der Vorleistungen in Form von Lebensmitteln sowie chemischen Produkten und medizinischen und Präzisionsinstrumenten einen preissenkenden Einfluss haben. Über 40 % der Vorleistungen des Gesundheitssektors fallen potenziell in das Anwendungsgebiet des Cassis-de-Dijon-Prinzips. Die Maschinen- und Ausrüstungsindustrie dürfte ebenfalls wesentlich vom Cassis-de-Dijon-Prinzip profitieren. In dieser Branche stammen ein Viertel der Vorleistungen aus der Metallindustrie und über 10 % aus dem Gross- und Einzelhandel.

Die Baubranche und die Hersteller von Präzisionsinstrumenten und Uhren beziehen viele Vorleistungen aus jenen Branchen, welche durch das Cassis-de-Dijon-Prinzip betroffen sind. Allerdings sind die Vorleistungen dieser Branchen auch stark durch zwischenstaatliche Verträge geregelt, sodass eine Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips verhindert wird. Somit ist die Wirkung des Prinzips in diesen Bereichen begrenzt.

5 Betroffene Teile der inländischen Wertschöpfung³²

Die Abschätzung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Massnahmenpakets zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse konzentrierte sich primär auf die zu erwartenden Preissenkungen bei den Importen (vgl. Abschnitte 3.3.2 und 3.3.3 der Botschaft). Wo bei Produkten mit bedeutsamen Preisunterschieden technische Handelshemmnisse wegfallen, wird die Intensivierung des Wettbewerbs jedoch nicht nur bei importierten Produkten Preissenkungen bewirken, sondern auch bei für den heimischen Markt hergestellten Schweizer Produkten. An dieser Stelle soll abgeschätzt werden, welche Anteile der inländischen Wertschöpfung auf diese Weise vom Cassis-de-Dijon-Prinzip betroffen sein dürften.

Da Zahlen zur Wertschöpfung nach eng definierten Produktkategorien fehlen, können die betroffenen Wertschöpfungsanteile nicht im Detail identifiziert werden. Ersatzweise können aber zumindest die Wertschöpfungsanteile jener Branchen identifiziert werden, die in der Schweiz Produkte herstellen, auf die sich die autonome Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips im Wesentlichen bezieht.

Wie aus der untenstehenden Tabelle hervorgeht, entspricht die Summe der Wertschöpfung dieser Branchen rund 13 % des Bruttoinlandprodukts. Berücksichtigt werden dabei jene Branchen, welche Güter herstellen. Handel und Dienstleistungen können dagegen aus dieser Betrachtung ausgeklammert werden. Die Spalte "Betroffenheit der Branche" enthält eine Einschätzung, ob die entsprechende Branche voll oder in wesentlichen Teilaspekten, oder aber nicht oder nicht in wesentlichen Teilaspekten betroffen ist. Es muss betont werden, dass es sich hierbei um sehr summarische Einschätzungen handelt, aus denen keine Rückschlüsse auf bestimmte Teile dieser Branchen oder gar einzelne Produkte gezogen werden können. Die wiedergegebenen Zahlen beziehen sich auf die Bruttowertschöpfung vor Berichtigungen, d.h. vor der Berücksichtigung von Gütersteuern und Gütersubventionen.

³² Rückfragen: Alkuin Kölliker, SECO/DPRA, alkuin.koelliker@seco.admin.ch

Betroffenheit der Branchen durch intensiveren Wettbewerb aufgrund des Cassis-de-Dijon-Prinzips

NOGA	Branche	BWS 2005 *		Betroffenheit der Branche**	Betroffene BWS-Anteile
		in Mio. CHF	in %		
1-5	Land- u. Forstwirtschaft, Jagd, Fischerei, Fischzucht	5'478	1.3 %	Ja	1.3 %
10-14	Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	785	0.2 %	Ja	0.2 %
15-16	Herst. von Nahrungs- und Genussmitteln	8'140	1.9 %	Ja	1.9 %
17	Textilgewerbe	991	0.2 %	Ja	0.2 %
18	Herstellung von Bekleidung und Pelzwaren	338	0.1 %	Ja	0.1 %
19	Herstellung von Lederwaren und Schuhen	115	0.0 %	Ja	–
20	Be- und Verarbeitung von Holz	3'066	0.7 %	Nein	–
21	Papier- und Kartongewerbe	1'552	0.4 %	Nein	–
22	Verlags- und Druckgewerbe, Vervielfältigung	4'839	1.1 %	Nein	–
23-24	Chemische Industrie, Mineralölverarbeitung	16'040	3.7 %	Ja	3.7 %
25	Herst. von Gummi- und Kunststoffwaren	2'604	0.6 %	Nein	–
26	Herst. von sonst. Prod. aus nichtmet. Mineralien	2'105	0.5 %	Ja	0.5 %
27	Erzeugung und Bearbeitung von Metall	1'709	0.4 %	Ja	0.4 %
28	Herstellung von Metallerzeugnissen	7'903	1.8 %	Ja	1.8 %
29	Maschinenbau	11'636	2.7 %	Nein	–
30-31	Herst. von elektrischen und Informatik-Geräten	3'486	0.8 %	Nein	–
32	Herst. von Radio-, Fernseh-, Nachrichtengeräten	2'944	0.7 %	Nein	–
33	Herst. von med. und optischen Geräten; Uhren	12'184	2.8 %	Ja	2.8 %
34	Fahrzeugbau	456	0.1 %	Nein	–
35	Herstellung von sonstigen Fahrzeugen	1'215	0.3 %	Nein	–
36	Herstellung von Möbeln, Schmuck, Spielwaren	2'129	0.5 %	Ja	0.5 %
37	Recycling	430	0.1 %	Nein	–
40-41	Energie- und Wasserversorgung	8'627	2.0 %	Nein	–
45	Baugewerbe	24'912	5.7 %	Nein	–
(50-97)	(Übrige Branchen; Dienstleistungssektor)	(312'717)	(71.7 %)		
	Total vor Berichtigungen	436'400	100.0 %		13.3 %
	Gütersteuern	30'425			
	Gütersubventionen	-3'152			
	Total nach Berichtigungen 2)	463'673			

* Bruttowertschöpfung im Jahr 2005; provisorische Zahlen (zu laufenden Preisen).

** "Ja": Voll oder in wesentlichen Teilaspekten betroffen / "Nein": Nicht oder nicht in wesentlichen Teilaspekten betroffen.

Quelle der Zahlenwerte: Bundesamt für Statistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Produktionskonto nach Branchen.

TEIL III

Etude sur les brûleurs et chaudières

Résumé³³

Afin d'illustrer par un exemple concret la problématique des obstacles techniques aux échanges et de leur suppression, une analyse d'impact détaillée du domaine des brûleurs et chaudières a été effectuée. L'idée était d'examiner dans quelle mesure il existe des obstacles techniques aux échanges et si ces obstacles sont proportionnels au but visé, l'objectif final de l'analyse étant de fournir une base de décision sur le maintien ou l'abandon des obstacles techniques identifiés.

Les principales *réglementations en vigueur* dans le domaine des brûleurs et chaudières sont les suivantes:

- *Protection de l'air*: par rapport à l'UE où l'on trouve 3 classes selon les valeurs-limite, la Suisse n'accepte que la classe la plus stricte.
- *Energie*: les normes suisses sont plus strictes que celles de l'UE, mais les deux 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 et il faut deux déclarations de conformité (une suisse et une de la CE).
- *Etiquetage*: selon l'OPair, les installations doivent être munies d'une plaquette d'identité spécifique suisse, cette plaquette nous semble difficile à justifier.
- *Incendie*: un concordat intercantonal prévoit une homologation des appareils, même pour ceux qui remplissent déjà les normes européennes.
- *Contrôle des chauffages*: trois modèles existent dans les cantons pour les contrôles (contrôleur officiel, libre choix ou entreprise spécialisée). Le système actuel engendre des coûts élevés dans certains cantons.

Niveau des prix. Selon les différentes sources, le même type d'installation est environ 10-30% plus cher en Suisse que dans l'UE. Par rapport à un appareil qui respecte des normes moins sévères (et qui n'est donc pas autorisé en Suisse), la différence se monte à au moins 40%, parfois beaucoup plus. Une suppression des obstacles techniques permettrait d'attaquer la différence de prix de 10-30% qui existe pour le même type d'appareil. Une révision du système de contrôle périodique des chauffages, visant à réduire les coûts, pourrait permettre un gain économique supplémentaire.

Santé et environnement. Les dommages à la santé engendrés par la pollution de l'air (mesurée par les PM10) se montent à 4.2 milliards de fr./an. On estime la part des chauffages à 1% de ce chiffre, soit environ 40 millions par année. Une reprise des normes européennes, moins strictes, est susceptible de faire augmenter ce chiffre de 50%, soit 20 millions supplémentaires par année. *Ce chiffre doit être considéré comme un minimum*, car les installations de chauffages, si elles provoquent 1% des PM10, sont responsables de 13% des émissions de NOx, émissions qui provoquent également des effets nuisibles pour l'homme et pour l'environnement.

En conclusion, l'analyse a permis de faire les constatations suivantes:

- Les coûts d'une réglementation plus stricte et les bénéfices en termes de réduction de la pollution sont du même ordre de grandeur.

³³ Auteur: Davide Codoni (SECO). La présente étude a été réalisée en 2007. Elle ne reflète donc plus nécessairement la situation actuelle.

- L'analyse a montré quelles prescriptions pouvaient être modifiées en vue de simplifications et d'une harmonisation de la réglementation avec celle de l'UE.

Par rapport à la problématique de la révision de la LETC (en particulier l'introduction du principe du Cassis de Dijon), cela signifie qu'on peut déjà faire beaucoup en harmonisant et en simplifiant les réglementations existantes, sans forcément devoir remettre en question le niveau de protection plus élevé qui existe en Suisse dans ce domaine.

Suite à cette analyse d'impact de la réglementation, le Conseil fédéral a pris la décision suivante :³⁴

« Maintien de la primauté du droit suisse. Le DETEC est chargé de soumettre une modification de l'ordonnance sur la protection de l'air au Conseil fédéral d'ici à avril 2008; les brûleurs de la classe la plus stricte selon la directive 92/42/CEE doivent aussi pouvoir être mis sur le marché en Suisse sans examen supplémentaire. La plaquette d'identité spéciale est abandonnée. Les contrôles périodiques seront conçus de façon plus efficace pour éviter les doublons. Des mesures appropriées devront en outre permettre que les brûleurs répondant aux prescriptions allemandes (qui sont équivalentes aux normes suisses) puissent être mis sur le marché en Suisse sans examen supplémentaire. Dès que la CE aura édicté des prescriptions harmonisées pour les brûleurs dans le cadre de la directive 2005/32/CE, la Suisse visera l'adaptation complète de sa législation. »

1 Introduction

1.1 Le principe du Cassis de Dijon³⁵

La révision de la loi sur les entraves techniques au commerce (LETC) vise notamment à introduire le principe du Cassis de Dijon. Ce principe remonte à un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) rendu en 1979 concernant la commercialisation en Allemagne de la liqueur française Cassis de Dijon. En vertu de ce principe, les produits importés d'un autre Etat membre qui ont été fabriqués selon les prescriptions de cet Etat peuvent être mis sur le marché partout dans la CE. Les restrictions ne sont admissibles que lorsqu'elles sont motivées par un intérêt public prépondérant. Si la révision de la LETC est adoptée, seules les exceptions motivées par la sauvegarde d'intérêts publics prépondérants au sens de l'art. 4 LETC seront admissibles chez nous, par exemple dans le domaine de la protection de la santé, de l'environnement ou des consommateurs.

A l'intérieur de la CE, le principe du Cassis de Dijon³⁶ s'applique depuis plus de 25 ans et il fait l'objet d'une abondante jurisprudence, ainsi que d'une surveillance attentive et constante de la

³⁴ 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. Voir p. 33 du rapport. Berne, 31 octobre 2007.

³⁵ Certains passages de cette section sont tirés du Rapport explicatif concernant la modification de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce

³⁶ Dans la CE, le principe dit « Cassis de Dijon » est aussi connu sous l'appellation de « principe de la reconnaissance mutuelle »

part de la Commission européenne, qui a adopté plusieurs communications³⁷ et plusieurs rapports³⁸ pour en assurer la bonne application par les Etats membres. Un principe essentiel du droit communautaire est qu'un produit jouit de la libre circulation des marchandises garantie par le traité CE. La libre circulation des marchandises n'est cependant pas une liberté absolue : la reconnaissance mutuelle est conditionnée par le droit de regard que peut exercer le pays importateur sur l'équivalence du degré de protection offert pour le produit qu'il examine par rapport à celui prévu par ses propres règles nationales. Ce droit de regard doit être fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance, de manière à encadrer l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités nationales pour qu'il ne soit pas arbitraire. Il doit par conséquent s'agir de critères dûment publiés ou facilement disponibles. En tout état de cause, le droit de regard doit toujours être exercé dans le cadre d'une procédure aussi courte, efficace et peu onéreuse que possible. En principe, il ne peut pas y avoir de contrôle systématique dans le pays importateur avant la mise sur le marché. Par conséquent, celui-ci ne pourra, en règle générale, examiner la conformité d'un produit avec ses propres prescriptions techniques que lors d'une inspection faite dans le cadre de ses activités de surveillance du marché, et suivant la mise sur le marché national. Il est toutefois possible de justifier une procédure d'autorisation préalable à la mise sur le marché national de l'Etat membre de destination, dans le respect de conditions très strictes³⁹.

1.2 Objectif de l'analyse d'impact

L'objectif principal de cette analyse d'impact de la réglementation (AIR) est la vérification de l'efficacité des mesures existantes et l'évaluation du principe de proportionnalité par rapport à une exception au principe du Cassis de Dijon. Le but de l'AIR ne consiste donc pas à vérifier si le principe apporte une augmentation de la circulation des marchandises à travers une réduction des entraves techniques au commerce, ou si d'autres options sont plus efficaces.

La révision de la LETC introduit un instrument supplémentaire qui, dans l'UE, s'applique depuis plus de 25 ans. L'UE est actuellement en train d'évaluer comment améliorer l'utilisation de cet instrument qui, jusqu'à présent, est régi par les art. 28 et 30 du traité instituant la Communauté européenne (traité CE). A cet effet, un nouvel instrument législatif (introduction d'une directive) a été proposé par la Commission des Communautés Européennes le 14.2.2007.⁴⁰

Une analyse préalable du contexte auquel nous sommes confrontés selon le produit évalué est à priori très utile. Nous distinguons notamment les deux contextes suivants:

³⁷ Communication de la Commission sur les suites de l'arrêt rendu par la Cour de justice des Communautés européennes, le 20 février 1979, dans l'affaire 120-78 (Cassis de Dijon), Journal officiel n° C 256 du 3 octobre 1980, p. 2;

Communication interprétative de la Commission – « Faciliter l'accès de produits au marché d'un autre Etat membre: l'application pratique de la reconnaissance mutuelle » ; Journal officiel C 265 du 4 novembre 2003, p. 2.

³⁸ Deuxième rapport biennal sur l'application du principe de reconnaissance mutuelle au sein du marché intérieur COM (2002) 419 final.

³⁹ Dans son arrêt du 22 janvier 2002 (Canal Satellite Digital SL contre Administración General del Estado, en présence de Distribuidora de Televisión Digital SA (DTS), affaire C-390/99, Recueil 2002, p. I-607), la Cour de justice a clairement rappelé qu'une procédure d'autorisation préalable restreint la libre circulation des marchandises. Partant, pour être justifiée au regard de ces libertés fondamentales, une telle réglementation doit poursuivre un motif d'intérêt général reconnu en droit communautaire et respecter le principe de proportionnalité, c'est-à-dire être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint.

⁴⁰ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007PC0036R\(01\):EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007PC0036R(01):EN:NOT)

- Le produit fait l'objet d'une réglementation volontairement différente de celle du pays producteur, car une problématique d'intérêt public prépondérant a été à l'origine des mesures adoptées.

Dans ce cas, le processus de révision de la LETC donne l'occasion au législateur de vérifier si les mesures se justifient encore maintenant avec le but poursuivi. Il est possible que des *instruments plus efficaces* puissent remplacer ceux qui existent actuellement. Il faudra dès lors vérifier la proportionnalité des mesures face à l'objectif visé. Cette analyse doit pouvoir répondre aux questions suivantes:

- La problématique justifie-t-elle encore les mesures auparavant adoptées?
 - Au niveau des mesures, d'autres options ne sont-elles pas envisageables?
- Il n'y a aujourd'hui pas, ou plus, d'intérêt public prépondérant

Pour favoriser la circulation des marchandises et une baisse du niveau des prix, de telles divergences doivent être supprimées. Lors du processus législatif de la révision de la LETC, les offices ont été appelés à remplir un formulaire pour signaler les produits ou les réglementations qui nécessitent une exception au principe du Cassis de Dijon.

Dans le contexte du marché des brûleurs et chaudières, la *problématique* de la pollution de l'air a été à l'origine des premières mesures inscrites dans l'Ordonnance sur la protection de l'air (OPair). Les derniers changements, en vigueur depuis le 1.1.2005, ont aussi été conçus pour faire face à la pollution de l'air.

Il faut par contre vérifier si la société connaît les *effets des mesures* prévues à cet effet et si elle est prête à en payer le prix. Il s'agit de vérifier l'*efficacité* de ces mesures et le *principe de proportionnalité*. Ceci peut se faire par exemple au moyen d'une comparaison entre les coûts et les bénéfices des mesures. Il est dès lors très important que les mesures soient analysées de manière approfondie et que des alternatives qui permettent également de remplir l'objectif visé soient évaluées.

L'*objectif visé*, soit la diminution de la pollution de l'air, constitue l'élément déclencheur des mesures spécifiques au marché des installations de chauffage. Il est souhaitable que l'objectif visé puisse être comparé avec les coûts engendrés par les mesures prévues. Par conséquent, il faudrait pouvoir vérifier si les mesures mises en place permettent bien d'atteindre l'objectif. On devrait par exemple pouvoir quantifier la diminution des émissions des installations de chauffage envisageable. On pourrait dès lors envisager de comparer plusieurs types de mesures (selon le champ d'application et le type d'instrument par exemple) et les impacts au niveau des coûts-bénéfices.

Le processus de révision de la LETC - en particulier l'examen des divergences entre les prescriptions techniques suisses et le droit en vigueur dans la CE - donne la possibilité d'améliorer l'efficacité des réglementations existantes (réduction des entraves techniques au commerce) et d'évaluer si une exception au principe du Cassis de Dijon se justifie. Cette analyse d'impact constitue un exemple d'une telle évaluation.

Dans un premier temps, il s'agira d'une analyse ex-post de la réglementation actuelle; le principe du Cassis de Dijon ne s'applique pas. La problématique, ici la pollution de l'air et les dommages sanitaires et environnementaux qui en découlent, a entraîné la mise en place de réglementations étatiques. Ces réglementations, comme on le verra par la suite, sont déjà

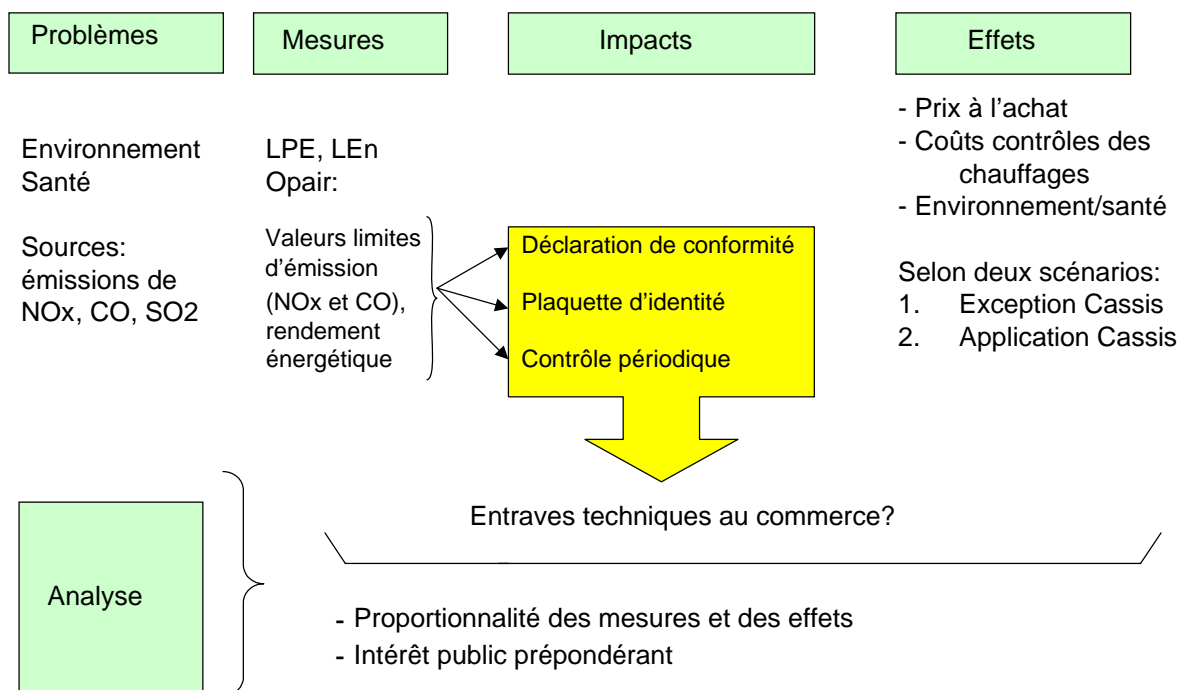
actuellement plus sévères que dans l'Union européenne (UE). L'objectif de l'analyse est de déterminer si les mesures (réglementations) sont efficaces et proportionnelles à l'objectif visé. Des mesures restrictives engendrent systématiquement des entraves techniques au commerce et par conséquent, pour une économie ouverte comme la Suisse, les conséquences peuvent être très importantes.

Le deuxième objectif consiste à déterminer si l'évolution future de la problématique justifie toujours une exception au principe du Cassis de Dijon. Cette analyse ex-ante ne peut être effectuée qu'en établissant des hypothèses sur l'évolution future des variables explicatives susceptibles d'influencer les effets des deux scénarios évalués ici, soit le maintien ou la suppression de l'exception au principe.

1.3 Cadre d'analyse

Le présent rapport a été conçu en suivant le modèle de causalité ci-dessous. On a tout d'abord analysé *la situation actuelle*, ce qui correspond au maintien de l'exception au principe du Cassis de Dijon. L'analyse a été structurée en deux phases. La première consiste à analyser la réglementation actuelle et ce qu'elle implique pour les entreprises et les particuliers (déclaration de conformité, établissement plaquette d'identité, contrôle périodique). Il s'agit en particulier de vérifier s'il existe des entraves techniques au commerce liées à ces mesures. La deuxième phase tire un bilan sur les effets (prix à l'achat de l'installation, coûts des contrôles périodiques, coûts pour la santé et l'environnement) selon que l'on *maintient ou supprime l'exception au principe du Cassis de Dijon*.

Modèle de causalité



1.4 Extension au contrôle périodique des installations

Comme cela a été mentionné, une exception au principe du Cassis de Dijon doit être justifiée par la sauvegarde d'un intérêt public prépondérant et les mesures réglementaires qui en découlent doivent être proportionnelles à l'objectif visé. Dans ce cas, une exception est envisagée pour des raisons de protection de la vie et de la santé de l'être humain, des animaux et des végétaux. Dans le but de vérifier le principe de proportionnalité, il est souhaitable de prendre en considération toutes les mesures mises en place pour faire face à cette problématique. C'est pour cette raison que le contrôle périodique des installations mérite également d'être examiné, car il engendre des coûts et des bénéfices à prendre en considération lors de l'évaluation de la vérification du principe de proportionnalité; cette remarque est également valable pour la taxe sur l'huile de chauffage.

2 Situation actuelle

2.1 Analyse de la problématique

2.1.1 Pollution de l'air

Les installations de combustion émettent de la poussière et de la suie, des oxydes d'azote (NOx) et de soufre (SOx), du monoxyde de carbone (CO) et divers éléments traces. Les principaux polluants précurseurs de l'ozone⁴¹ et des poussières fines (PM10) sont les émissions de NOx et de composés organiques volatils (COV) qui sont aussi responsables des dépôts excessifs de composés acides et de composés azotés. La charge polluante est réglée par des valeurs limites d'immission (taux de pollution atmosphérique auquel l'homme et l'environnement sont exposés), et des charges critiques. En règle générale, on admet que lorsque la valeur limite d'immission est respectée, la pollution de l'air n'est pas nocive.

Dans les années 80, la qualité de l'air était fortement affectée par d'importantes émissions de dioxyde de soufre (SO₂) dues principalement aux installations de chauffage à mazout. Dans ce contexte, l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair, RS 814.318.142.1) a vu le jour et est entrée en vigueur le 1^{er} mars 1986. Elle a été adoptée sans que les mesures proposées aient rencontré d'oppositions particulières. Ces dernières années, les émissions de SO₂ ont diminué de 80%. La valeur limite d'immission de SO₂ n'a ainsi plus été atteinte. De plus, depuis le 1^{er} juillet 1998, l'huile de chauffage "extra-légère" (HEL) d'une teneur en soufre supérieure à 0.1% (masse) est soumise au prélèvement d'une taxe d'incitation (Ordonnance sur la taxe d'incitation sur l'huile de chauffage "extra-légère" d'une teneur en soufre supérieure à 0,1 % ou OHEL du 12.11.1997, RS 814.019). Les recettes résultant de cette taxe et l'impôt sur les huiles minérales pour le mazout et le gaz naturel n'ont guère évolué ces dernières années. Elles sont de l'ordre de 25 mio de francs, alors que les recettes des impôts sur les carburants représentent environ 5 mia de francs⁴². La consommation de combustibles pétroliers (environ 95% HEL) a fortement diminué depuis 1970 et stagne depuis 2000.

⁴¹ Commission fédérale de l'hygiène de l'air (CFHA): L'ozone en Suisse (1989); Smog estival (2004).

⁴² "Carburants et combustibles imposés: vue d'ensemble 2005", Administration fédérale des douanes (AFD), section Impôt sur les huiles minérales, mars 2006

Aujourd'hui les valeurs limites d'immission de polluants atmosphériques, tels que le dioxyde d'azote (NO₂), l'ozone (O₃) et les particules respirables (PM₁₀), sont fréquemment dépassées. Les prescriptions actuellement en vigueur pour les installations de combustion visent à limiter les émissions de NO_x et de CO. Le Conseil fédéral⁴³ indique qu'une action politique est surtout nécessaire afin de respecter les valeurs limites d'immission fixées par l'OPair. Cela comporte l'objectif de réduire les émissions actuelles de NO_x et de COV d'au moins la moitié afin de pouvoir respecter les valeurs limites d'immission prévues dans l'OPair.

2.1.2 Evolution des polluants émis

Dioxyde de soufre (SO₂)

Les émissions de SO₂ proviennent essentiellement des installations de chauffage domestiques. Après avoir atteint un pic en 1980 elles ont diminué d'environ 80%. Cette considérable réduction est principalement due à la diminution du contenu de soufre dans le mazout et au remplacement du charbon et du mazout lourd par le gaz et l'huile de chauffage "extra-légère" (HEL). La valeur limite d'immission de SO₂ est aujourd'hui respectée dans toutes les stations de mesure.

NO_x (oxydes d'azote)⁴⁴

Les émissions de NO_x résultent en grande partie de la combustion de carburants, de combustibles et de déchets. Les principales causes des émissions de NO_x sont les transports routiers de personnes et marchandises⁴⁵. En 2000, ils comptaient pour 51% des émissions totales de NO_x. Les installations de combustion provoquent 13% des émissions de NO_x et, selon les prévisions de la Commission fédérale de l'hygiène de l'air, en 2010 ce chiffre devrait augmenter à 14%. Les émissions totales sont passées entre 1950 et 1985 de 31'000 à 185'000 tonnes. Depuis elles diminuent, mais le but est encore très loin d'être atteint. En 2000, les émissions étaient encore 1,7 fois supérieures à l'objectif visé, c'est-à-dire au niveau de 1960.

PM₁₀ (poussières fines)

Le 44% des émissions de PM₁₀ résultent de la combustion incomplète de carburants et de combustibles. Le reste est imputable aux processus industriels, l'abrasion mécanique due au trafic routier et ferroviaire et au soulèvement des poussières. La combustion incomplète du mazout et du gaz naturel est responsable de 1% des émissions de PM₁₀ enregistrées en 2000. Une autre partie des poussières fines est composée de particules secondaires qui se forment dans l'air à partir de substances gazeuses comme l'ammoniac (NH₃), les oxydes d'azote (NO_x), le dioxyde de soufre (SO₂) et les composés organiques volatils (COV). Les plus nocives pour la santé sont les particules de suie très fines et cancérigènes qui proviennent d'une combustion incomplète. La réglementation actuelle (OPair) a permis de réduire les émissions de poussières, de NO_x, de COV et de SO₂ provenant des installations industrielles et des chauffages. Depuis l'année 2000, les valeurs enregistrées de PM₁₀ ont nettement reculé. Cependant, la

⁴³ Rapport de gestion 2006 du Conseil fédéral, Berne, 5.3.2007

⁴⁴ Le terme d'oxyde d'azote désigne toute une série de composés azote/oxygène du type NxOy. Les principaux composés d'azote, intéressants du point de vue de la protection de l'air, sont le monoxyde d'azote (NO) et le dioxyde d'azote (NO₂). La somme ou le mélange de ces deux est désigné par NO_x. 90 à 99% des oxydes d'azote sont émis sous forme de monoxyde (NO), qui, une fois dans l'air, se transforme assez rapidement en dioxyde d'azote (NO₂), plus toxique (source: "La pollution de l'air 2005", NABEL, OFEV 2006)

⁴⁵ Cahier de l'environnement, no.384, Air, "Les polluants atmosphériques azotés en Suisse", rapport de la Commission fédérale de l'hygiène de l'air, OFEFP, 2005

valeur limite d'immission citée dans l'OPair est souvent dépassée dans plusieurs régions de Suisse.

Ozone

L'ozone et une partie des poussières fines (dites secondaires) se forment dans l'atmosphère à partir des mêmes polluants: les oxydes d'azote et les composés organiques volatils⁴⁶.

2.1.3 Effets sur la santé et l'environnement

C'est surtout le dioxyde d'azote (NO₂) qui produit des effets nuisibles pour l'homme et pour l'environnement⁴⁷. Il favorise, conjointement avec d'autres gaz irritants, des affections des voies respiratoires, surtout chez les enfants. Des concentrations excessives d'ozone et de poussières fines peuvent aussi engendrer des problèmes respiratoires et des maladies pulmonaires et peuvent provoquer une aggravation de la situation pour les gens qui souffrent déjà de maladies pulmonaires ou cardio-vasculaires. Les effets sur la santé sont amplifiés si les deux pollutions sont simultanées. En outre, les oxydes d'azote (NO_x) sont des précurseurs de l'ozone troposphérique et des pluies acides. Ils contribuent, avec l'ammoniac, à la surfumure des écosystèmes. Des concentrations élevées d'ozone entraînent, par exemple, des dommages visibles aux feuilles des arbres et aux aiguilles des conifères⁴⁸. Une charge d'ozone élevée sur une période prolongée provoque un ralentissement de la croissance qui, dans le cas de cultures agricoles, peut avoir pour conséquence des pertes de récolte.

Les dommages économiques liés à la pollution ont été estimés sur la base de la pollution moyenne, mesurée en PM₁₀, à laquelle est exposée la population suisse. En Suisse, environ 3 mio de personnes sont exposées régulièrement à des concentrations de poussières fines. Celles-ci provoquent plus de 3'700 décès prématurés par an dans le pays.

Les frais engendrés par les maladies imputables à la pollution atmosphérique par les PM₁₀ ont été estimés, selon une étude de l'Institut de Médecine Sociale et Préventive de l'Université de Bâle,⁴⁹ à 4.2 mia de francs par an ou 628 francs par personne et par an en 2000 (l'estimation comprend uniquement les dommages sanitaires dont les coûts peuvent être calculés et pour lesquels suffisamment de données étaient disponibles). En prenant uniquement la part de 1%⁵⁰ des émissions de PM₁₀ causées par la combustion incomplète du mazout et du gaz naturel, les dommages sanitaires provoqués par les installations de chauffage peuvent donc être estimés à *environ 40 mio de francs par an*. Ce chiffre est un minimum car les installations de chauffages émettent en effet peu de PM₁₀ alors qu'elles sont responsables de 13% des émissions de NO_x. L'étude mentionne en effet que les influences des PM₁₀, du NO₂ et du CO sont similaires. Dès lors, les résultats obtenus ne permettent pas de déterminer laquelle de ces substances a la plus grande incidence sur le plan pathophysiologique.

⁴⁶ Fiche "Ozone et poussières fines: points communs et différences entre ces deux pollutions de l'air", OFEV, 16.06.2006

⁴⁷ "La pollution de l'air 2005", NABEL (Réseau national d'observation des polluants atmosphériques), OFEV 2006

⁴⁸ "Effet sur les écosystèmes", OFEV: <http://www.bafu.admin.ch/luft/00575/00580/00583/index.html?lang=fr>

⁴⁹ Institut für Sozial- und Präventivmedizin Universität Basel, "Pollution atmosphérique et santé", <http://pages.unibas.ch/ispmb/LuG/welcome.html>

⁵⁰ DETEC, Poussières fines (PM₁₀): situation actuelle et stratégie, <http://www.uvek.admin.ch/dokumentation/00655/00699/00918/index.html?lang=fr>, publié le 16.01.2006

2.2 Réglementations en vigueur

2.2.1 Pollution de l'air

2.2.1.1 Bases légales et évolution juridique

*Loi sur la protection de l'environnement du 7.10.1983 (LPE, RS 814.01)*⁵¹

La LPE permet notamment d'édicter des prescriptions sur les combustibles afin de réduire les émissions (art.12). Le Conseil fédéral peut, par voie d'ordonnance, édicter des valeurs limites d'immission (art.13), obliger l'assainissement des installations de combustion (art.16), déclarer applicables des prescriptions et normes techniques harmonisées au plan international ou conclure des accords internationaux (art.39).

Ordonnance sur la protection de l'air du 16 décembre 1985 (OPair, RS 814.318.142.1)

L'OPair règle la procédure de mise sur le marché et le contrôle des chauffages en fixant notamment les valeurs d'émissions pour les dioxyde d'azote (NO₂), le monoxyde de carbone (CO) et la teneur en soufre de l'huile de chauffage. Notons en particulier le changement en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005, portant sur de nouvelles valeurs d'émission de l'OPair (voir art. 3 al. 2 b de l'OPair, qui renvoie à l'annexe 3 de cette même ordonnance). Par ailleurs, un contrôle périodique des émissions d'oxyde d'azote (NO_x) a été introduit, alors qu'auparavant les producteurs ou importateurs avaient uniquement l'obligation d'indiquer des recommandations sur la combinaison optimale brûleur ou chaudière. Le respect des nouvelles exigences touche toutes les installations existantes, alors que lors du dernier changement survenu en 1993, seules les nouvelles installations mises sur le marché ont été touchées. Les conséquences sont considérables: 50-60% voire même 70% des installations existantes, approximativement 600'000 installations, sont à remplacer d'ici 2015.

Loi sur les produits de construction (RS 933.0)

L'art. 3 de la loi sur les produits de construction règle certaines exigences essentielles en matière notamment de sécurité en cas d'incendie, de protection de l'environnement ainsi que d'utilisation économe et rationnelle de l'énergie. Il y a également une ordonnance sur les produits de construction (RS 933.01), qui renvoie en particulier à la directive 89/106/CEE.⁵²

2.2.1.2 Comparaison Suisse-UE

Pour effectuer une comparaison entre les normes suisses et celles de l'UE, nous considérons uniquement les deux types d'installation les plus répandus, à savoir les chaudières équipées de brûleurs à air pulsé pour huile "extra-légère" et les chaudières équipées de brûleurs à air pulsé pour combustibles gazeux.

⁵¹ Extrait de la loi.

⁵² Au moment de publier ce document, certaines questions concernant l'interaction entre l'OPair et la loi sur les produits de construction sont restées ouvertes. La révision en cours de l'OPair donnera l'occasion de se pencher à nouveau sur ces interactions.

Chaudières équipées de brûleurs à air pulsé pour huile "extra-légère"

Les exigences de qualité de l'air fixées par l'OPair correspondent à celles établies par la norme européenne (EN) 267.⁵³ L'OPair accepte exclusivement la classe la plus stricte, à savoir la classe 3, comme l'illustre le tableau ci-dessous. On notera que la norme européenne tolère des émissions de NOx et de CO près de deux fois supérieures à celles prévues par l'OPair.

Chaudières équipées de brûleurs à air pulsé pour huile "extra-légère"

	Norme européenne (EN) 267		Suisse, OPair (après 2005)	
	Valeurs limites (en mg/kWh)			
Classe	NOx	CO	NOx	CO
1	250	110	-	-
2	185	110	-	-
3	120	60	120	60

*Chaudières équipées de brûleurs à air pulsé pour combustibles gazeux***Chaudières équipées de brûleurs à air pulsé pour combustibles gazeux**

	Méthane				Propane			
	Valeurs limites (en mg/kWh)							
	Norme européenne (EN) 676		Suisse, OPair		Norme européenne (EN) 676		Suisse, OPair	
Classe	NOx	CO	NOx	CO	NOx	CO	NOx	CO
1	170	100	-	-	230	100	-	-
2	120	100	-	-	180	100	-	-
3	80	100	80	100	140	100	120	100

Brûleur automatique à air pulsé pour combustibles gazeux

	Méthane				Propane			
	Valeurs limites (en mg/kWh)							
	Norme européenne (EN) 676		Suisse, OPair		Norme européenne (EN) 676		Suisse, OPair	
Classe	NOx	CO	NOx	CO	NOx	CO	NOx	CO
1	170	100	-	-	230	100	-	-
2	120	100	-	-	180	100	-	-
3	80	100	80	60	140	100	120	60

Comme pour les chaudières à huile extralégère, par exemple à mazout, la Suisse n'accepte que les installations répondant aux normes les plus strictes pour les chaudières à gaz. Toute-

⁵³ Les normes européennes mentionnées ci-dessous ont le statut d'une norme Suisse. Elles sont enregistrées par l'association suisse de normalisation et sont de la compétence du INB/TK176 "chauffages à combustibles solides et liquides" du Secteur interdisciplinaire de normalisation

fois, en comparant ces deux tableaux nous constatons une anomalie lors de la fixation de la valeur limite dans l'annexe 4 de l'OPair pour ce qui concerne la valeur limite d'émission de CO. En effet, la valeur fixée par l'OPair (v. colonnes 5 des deux tableaux ci-dessus), concernant les chaudières équipées de brûleurs à air pulsé pour combustibles gazeux est de 100 (mg/kWh), alors que pour les brûleurs automatiques à air pulsé pour combustibles gazeux, c'est-à-dire le même brûleur qu'auparavant, la valeur limite autorisée de CO est de 60. L'OFEV est conscient de cette anomalie et a l'intention d'ajuster la valeur à 100 mg/kWh.

De plus, les valeurs limites de NOx admises par l'OPair correspondent à la classe 3 de l'EN676 pour le méthane alors que pour le propane une valeur plus stricte, 120 mg/kWh, est fixée. Il y a donc ici un obstacle technique au commerce supplémentaire. Pour le reste, les exigences de qualité de l'air fixées par l'OPair correspondent à celles de la norme européenne 676.

2.2.2 Energie

2.2.2.1 Bases légales et évolution juridique

Loi sur l'énergie (LEn, RS 730.0)

L'art. 8 (installations, véhicules et appareils produits en série) prévoit que, dans le but d'une utilisation économe et rationnelle de l'énergie, le Conseil fédéral (CF) et le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) ont la possibilité de prendre les mesures suivantes:

- Au niveau du Conseil fédéral:

Le CF peut édicter des prescriptions concernant les indications sur la consommation spécifique d'énergie, la procédure d'essai des installations, véhicules et appareils produits en série. Si aucune convention n'est adoptée, le CF peut édicter des valeurs-cibles de consommation et si elles ne sont pas respectées, il peut prescrire des exigences applicables à la mise sur le marché de telles installations, véhicules et appareils ou alors introduire des instruments économiques.

- Au niveau du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication:

Le DETEC peut convenir des valeurs-cibles de consommation avec les producteurs et les importateurs dont la consommation d'énergie n'est pas négligeable.

Les exigences et les objectifs des instruments économiques doivent être adaptés à l'état de la technique et aux développements internationaux. Le CF tient compte des normes internationales et des recommandations des organisations spécialisées reconnues.

Ordonnance sur la protection de l'air (OPair, RS 814.318.142.1)

L'OPair fixe les normes énergétiques des installations de chauffages pour la Suisse. Les installations doivent respecter une valeur (en %) maximale de pertes par les effluents gazeux. La valeur varie selon que la chaudière est équipée d'un brûleur à air pulsé à une ou deux allures. Grâce aux progrès technologiques, les pertes par les effluents gazeux ont sensiblement diminué. A titre d'exemple, le pourcentage maximal de pertes par les effluents gazeux fixé par l'OPair, pour les chaudières équipées d'un brûleur à air pulsé à une seule allure, est passé de 16% en 1985 à 7% aujourd'hui (voir annexe 3 OPair).

2.2.2.2 Comparaison Suisse-UE

L'art. 5 de la directive 92/42/CEE concernant les exigences de rendement pour les nouvelles chaudières à eau chaude alimentées en combustibles liquides ou gazeux fixe l'exigence de rendement (en %) minimale selon le type de chaudières et les intervalles de puissance. La directive 92/42/CEE du Conseil stipule que les Etats membres *peuvent* appliquer un système spécifique de labels permettant d'identifier les performances énergétiques des chaudières en attribuant des étoiles (de une à quatre étoiles) selon le rendement.

Puisque la technique de mesure n'est pas la même en Suisse et dans l'UE, les exigences de rendement énergétique ne peuvent pas être comparées. D'après les renseignements obtenus auprès du DETEC,⁵⁴ les normes énergétiques fixées dans l'OPair correspondent aux catégories trois et quatre étoiles. Le DETEC affirme dans un rapport⁵⁵ ne pas avoir pris en considération la directive 92/42/CE pour les deux raisons suivantes:

- la directive 92/42/CE est en voie de révision
- le rendement technique de combustion selon OPair se mesure plus aisément et provoque moins d'erreurs d'interprétation que le rendement à puissance et le rendement à charge partielle prévus par la directive 92/42/CE.

Il s'agit d'une restriction du marché. D'une part, la Suisse n'accepte que deux des quatre types d'installations tolérées par les exigences prévues dans la directive de l'UE. D'autre part, les producteurs doivent, pour le même appareil, vérifier le respect des prescriptions de rendement énergétique suisses et européennes car la technique de mesure diffère de celle pratiquée dans l'UE.

Le maintien de cette divergence n'est pas justifié. La restriction à la mise sur le marché d'appareils ayant un faible rendement énergétique peut très bien avoir lieu sans que la technique de mesure soit différente de celle prévue par la réglementation du pays d'origine (environ 90% des appareils). Pour éviter de devoir effectuer des mesures à double (une fois dans l'UE, une fois en Suisse), il faudrait avoir une compatibilité entre la technique de mesure suisse et celle de l'UE. Le marché Suisse est trop petit pour pouvoir amortir ce coût supplémentaire. Une adaptation de la technique est dès lors souhaitable.

2.2.3 Autres mesures

D'autres réglementations liées à la problématique de la pollution de l'air et pouvant donc indirectement avoir une influence sur la situation par rapport au principe du Cassis de Dijon existent. Par exemple:

- la taxe sur l'huile de chauffage "extra-légère" (HEL), qui influence la part d'oxydes d'azote dans les fumées,⁵⁶
- la taxe sur le CO₂.

⁵⁴ Section Industrie et chauffage.

⁵⁵ Erläuternder Bericht, Änderung der Luftreinhalte-Verordnung vom 16.12.1998, UVEK

⁵⁶ A noter que la teneur en azote du mazout Eco est limitée à 100 mg/kg alors que celle de la qualité Euro n'est pas limitée.

2.2.4 Mesures concernant le commerce et la mise sur le marché

2.2.4.1 Déclaration de conformité

Suite aux modifications de l'OPair, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2005, les installations ne sont plus soumises à une procédure d'homologation en Suisse. Le fabricant ou l'importateur doit pouvoir présenter une *déclaration de conformité* selon l'art. 20a de l'OPair d'après la procédure de l'art. 18 LETC. Etant donné que 95% des installations mises sur le marché en Suisse proviennent des Etats membres de l'UE, uniquement la procédure d'importation depuis l'UE est analysée.

Dans l'UE, la nouvelle approche, adoptée par la Commission en 1985, consiste à élaborer des directives dans le but de fixer les "exigences essentielles" relatives à un produit et à renvoyer aux normes techniques supposées satisfaire à ces "exigences essentielles". Les normes techniques créent ainsi une présomption en faveur de la conformité du produit avec les exigences essentielles énumérées dans la directive. En 1989, la nouvelle approche a été complétée par l'"approche globale" ou "modulaire", qui prévoit des procédures uniformes pour évaluer la conformité des produits avec les directives "nouvelle approche", soit avec les exigences essentielles fixées par ces dernières. L'évaluation de la conformité du produit, selon le module, est effectuée par le fabricant lui-même ou par un organisme tiers comme des laboratoires appelés "organismes notifiés" ("notified body").

Dans le cadre des Bilatérales I, un accord de reconnaissance mutuelle (ARM, ch. 5 appareils à gaz et chaudières) a été conclu. Lorsque les prescriptions sont équivalentes entre les deux parties, une évaluation de la conformité établie dans l'Etat exportateur d'après ses propres prescriptions suffit pour mettre le produit concerné également sur le marché du pays importateur. Dans les autres domaines couverts par l'accord, à savoir lorsque les prescriptions suisses sont différentes de celles de la CE, deux preuves de la conformité – l'une selon le droit suisse, l'autre selon le droit communautaire – sont nécessaires; elles peuvent toutefois être établies aussi bien par un organisme d'évaluation de la conformité suisse que communautaire.

Dans ce cas, la directive 92/42/CEE mentionne uniquement les rendements énergétiques. La directive doit cependant suivre la nouvelle approche établie par la résolution du Conseil du 7 mai 1985 (JO no. C 136 du 4.6.1985, p.1). En effet, selon l'article 7 ch. 1 de la directive, "Les Etats membres présument conformes aux exigences essentielles de rendement déterminées à l'art. 5 paragraphe 1 les chaudières qui sont conformes aux normes harmonisées dont les numéros de référence ont été publiés au Journal officiel des Communautés européennes et pour lesquelles les Etats membres ont publié les numéros de référence des normes nationales transposant les normes harmonisées pré-mentionnées". Les recherches effectuées montrent que *jusqu'à présent aucune norme se référant à la directive 92/42/CEE n'a été publiée au Journal officiel des Communautés européennes*. On en déduit alors que les appareils mis sur le marché dans l'UE doivent respecter uniquement la directive 92/42/CEE.

A l'aide du tableau suivant, nous pouvons résumer la procédure d'établissement actuelle de la déclaration de conformité pour les deux types d'installations les plus répandues en fonction des exigences de qualité de l'air et des normes énergétiques:

	Qualité de l'air normes CH <--> UE		Normes énergétiques CH <--> UE		En respectant les deux normes (air et énergie)
	Harmonisées	Pas harmonisées	Harmonisées	Pas harmonisées	
	Nombre de déclarations de conformité:				
a) Chaudières équipées de brûleurs à air pulsé pour huile "extra-légère"	1			2 (CH et UE)	2 (CH et UE)
b) Chaudières équipées de brûleurs à air pulsé pour combustibles gazeux		2 (CH et UE)		2 (CH et UE)	2 (CH et UE)

Pour le type d'installation a), vu que les normes énergétiques ne sont pas harmonisées, deux preuves de conformité sont nécessaires. Il en va de même pour le type b) car les valeurs limites d'émission et les normes énergétiques ne sont pas identiques.

2.2.4.2 Plaquette d'identité

Selon l'annexe 3 ch. 24 OPair, une installation doit être munie d'une plaquette d'identité spécifique ("Schweizerisches Geräteschild") contenant de nombreuses indications. Cette prescription peut être définie comme une obligation d'étiquetage. L'Office fédéral de l'environnement⁵⁷ prévoit que l'autorité ou le contrôleur vérifie la plaquette d'installation. Le but principal de cette prescription est donc de pouvoir identifier les caractéristiques de l'appareil à travers les informations contenues sur la plaquette d'identité.

Conformité avec les normes européennes

D'après nos contacts avec deux des principaux producteurs de brûleurs et chaudières et ayant comparé les normes européennes nous-mêmes, nous déduisons que l'établissement de la plaquette d'identité selon annexe 3, ch. 24 OPair ne correspond pas à la procédure prévue par les normes européennes. L'OPair demande d'indiquer sur la plaquette la classe NOx et le rendement technique de combustion. Le manque d'harmonisation des exigences de qualité de l'air dans l'UE (pour les NOx) et la technique de mesure différente (pour le rendement de combustion) font que la plaquette d'identité doit être expressément établie. Nous avons constaté que la France et l'Allemagne demandent aussi l'établissement d'une plaquette d'identité qui diverge de celle prescrite par les normes européennes.

Contrôle

L'OPair prévoit la vérification de la plaquette par l'autorité ou le contrôleur de combustion. Plusieurs cantons contactés ainsi qu'un grand producteur affirment que le contrôle de la plaquette d'identité est complètement ignoré. D'ailleurs, un des producteurs contactés n'établit même pas la plaquette selon les prescriptions suisses.

Etablissement de la plaquette d'identité

Si un des deux producteurs contactés déclare établir la plaquette d'identité en respectant entièrement l'OPair, l'autre ne fait figurer que la puissance et le numéro d'homologation de l'association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI) en ignorant notam-

⁵⁷ Notice sur la mise dans le commerce d'installations de combustion selon l'art. 20 OPair, OFEFP, Division Protection de l'air et RNI, Berne, 12 janvier 2004.

ment les points e et f (classe NOx et rendement technique de combustion) de l'annexe 3 de l'OPair.

A noter que l'indication de la puissance, pour un appareil vendu aussi bien en Suisse que dans l'UE, n'est pas la même. Il s'agit d'une modification volontaire de la part du producteur ou de l'importateur afin de respecter l'OPair. Cette indication ne constitue pas une preuve de conformité de l'appareil avec les prescriptions de l'OPair, il s'agit uniquement d'une modification d'étiquetage. L'appareil ne subit aucune modification. En effet, ce n'est que lors de la mise en service de l'installation que les réglages techniques nécessaires à la réalisation de la conformité de l'appareil avec les exigences de qualité de l'air sont effectuées. C'est pourquoi la modification de l'indication de la puissance n'est pas nécessaire puisqu'il s'agit d'un coût supplémentaire qui n'est pas justifié par l'objectif visé.

Conclusion

L'établissement d'une plaquette d'identité spéciale pour la Suisse n'est pas justifiée. D'une part cette mesure n'est pas entièrement respectée par les producteurs et importateurs, de l'autre le contrôle de la plaquette ne fait pas partie de la pratique usuelle de l'autorité ou du contrôleur. De plus, l'acquéreur potentiel ne bénéficie pas d'informations utiles pour le choix de l'installation car la Suisse accepte uniquement une gamme de produits ayant certaines caractéristiques. Dans ce cas, nous sommes confrontés à des coûts supplémentaires qui ne sont pas justifiés par un intérêt public prépondérant. La mesure n'est pas proportionnelle et crée des entraves techniques au commerce. Cette prescription devrait être supprimée. ۲

2.2.4.3 Procédure d'homologation selon les prescriptions de protection incendie

Il existe une mesure supplémentaire qui influence le commerce des brûleurs et chaudières. Il s'agit de la procédure d'homologation selon les prescriptions incendie (PPI). Une procédure d'homologation constitue en effet une entrave technique au commerce.

Procédure

Les PPI ont été établies sur la base d'un concordat intercantonal, dans le cadre de l'Accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce (AIETC, RS 946.513). L'association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI) pour les installations à mazout, et la Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux (SSIGE) pour celles à gaz, procèdent, contre rémunération, à l'homologation de ces appareils selon les PPI. Un numéro d'homologation est ainsi apposé sur l'appareil. L'AEAI, lors de la procédure d'homologation, contrôle aussi les prescriptions relatives à l'OPair bien que le respect de l'OPair ne fasse pas partie des critères d'acceptation de l'appareil.

Distinction entre mise sur le marché et utilisation du produit

De nouvelles PPI sont en vigueur depuis janvier 2005. Elles sont notamment soumises à la séparation des compétences entre la Confédération et les cantons. La Confédération a la compétence de régler la mise en circulation des produits et les cantons sont compétents pour régler leur utilisation. Au niveau fédéral, c'est la loi fédérale sur la sécurité des installations et des appareils techniques (LSIT, en cours de révision) et l'OPair qui règlent la mise sur le marché de l'appareil. Les nouvelles PPI ne doivent pas contenir d'entraves au commerce lors de la mise sur la marche du produit.

Impact

La procédure systématique d'homologation pour tous les types d'installation est une entrave technique au commerce affectant significativement la mise sur le marché de l'appareil. Une telle procédure a un effet dissuasif quant à l'entrée sur le marché suisse pour certains appareils d'entreprises étrangères. L'acquéreur potentiel est ainsi moins incité à importer le même appareil, meilleur marché, depuis l'étranger (importation parallèle). De plus, le système de distribution peut également tirer profit d'un tel système en cloisonnant le marché suisse.

Conclusion

En conclusion, pour la Confédération la mise sur le marché est réglée par l'OPair, la loi fédérale sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques et les ordonnances correspondantes.⁵⁸ Lorsqu'une attestation de conformité est disponible, une procédure d'homologation supplémentaire n'est donc pas nécessaire pour la Confédération. Par contre, il semble qu'une procédure d'homologation supplémentaire soit requise du point de vue du droit cantonal, ce qui constituerait effectivement un obstacle technique au commerce.

2.2.5 Contrôle périodique des chauffages**2.2.5.1 Suisse**

La procédure de contrôle des chauffages prévue en Suisse tous les deux ans peut être résumée à l'aide du tableau suivant:

Activité	Compétence
Surveillance	Office fédéral de l'environnement
Modalités et contrôle d'exécution	Canton Commune
Exécution	Entreprises de chauffage Ramoneurs Contrôleurs de combustion

Les modalités de mise en exécution ainsi que la surveillance des contrôles sont de la compétence des cantons. Les cantons sont en effet libres d'exécuter les contrôles comme ils le souhaitent. Trois modèles coexistent à l'heure actuelle dans les cantons. De manière synthétique, nous pouvons résumer ces trois modèles à l'aide du tableau suivant:⁵⁹

⁵⁸ Concernant la loi sur les produits de construction, voir la remarque faite plus haut.

⁵⁹ Certains passages sont tirés du Rapport final du projet FEUKO 2000 / CHAUFFAGE 2000, "Trois modèles d'exécution pour un futur contrôle de combustion", ecolo Marketing réalisation, janvier 1999.

Modèles de contrôle des chauffages

	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3
Contrôle officiel			
Contrôle	Autorité / Organe de contrôle	Autorité / Organe de contrôle ou entreprise	Entreprise à choix
Installation conforme	Rapport aux autorités	Rapports aux autorités	Apposition d'une vignette
Installation non conforme	Rapport aux autorités	Rapport aux autorités	Rapport aux autorités
Canton / Commune: Avis de contrôle / décision administrative / Surveillance du système			
Envoi d'un avis	Oui	Oui	Non
Installation conforme	Vérification du rapport	Vérification du rapport	Ramoneur, releveur gaz/eau ou électricité effectuent un contrôle visuel
Installation non conforme	Vérification du rapport	Vérification du rapport	Vérification du rapport
Contrôle par sondage	Oui	Oui	Oui

Modèle 1

Le modèle 1 met en évidence les aspects et procédures classiques du contrôle des chauffages pratiqués par un contrôleur officiel. En cas de contestation, les mesures qui confirment la qualité d'un réglage ou d'un assainissement sont déléguées aux entreprises spécialisées de la branche. C'est la raison pour laquelle le modèle est qualifié de partiellement libéralisé.

Modèle 2

Les propriétaires ou responsables désignés (régies, gérances, etc.) choisissent librement tous les deux ans s'ils confient la tâche de contrôler leurs installations à une entreprise spécialisée ou au contrôleur officiel. L'autorité contrôle par le biais de sa base de données si toutes les installations ont bien été contrôlées selon la périodicité prescrite. Elle décide des cas demandant un assainissement et exerce sa haute surveillance sur le système (contrôle de qualité) par des sondages.

Modèle 3

Les propriétaires ou responsables désignés (régies, gérances, etc.) sont responsables de faire contrôler leurs installations de chauffage tous les deux ans par une entreprise spécialisée de la branche. Si le brûleur et le générateur de chaleur respectent les exigences de l'OPair, l'installation reçoit une vignette. Les cas nécessitant un assainissement sont signalés à l'autorité. Une personne désignée par l'autorité qui possède les connaissances requises (par exemple ramoneur ou contrôleur officiel) vérifie systématiquement que toutes les installations seront munies d'une vignette dont la validité n'est pas éolée et signale les manquements à l'autorité. L'autorité décide de la procédure en cas d'absence de vignette et des cas demandant un assainissement. Elle exerce sa haute surveillance sur le système (contrôle de qualité) par des sondages.

A noter que l'Office fédéral de l'environnement, les associations et les représentants des autorités concernées, dans le cadre du projet FEUKO 2000 / Chauffage 2000, se sont réunis en vue de discuter de la procédure à appliquer. Le projet s'inscrit dans la ligne de la nouvelle révision de la Loi sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01). A cet effet, il est prévu par l'article 41a (section collaboration avec l'économie) que, lors de la mise en exécution de la

LPE, la Confédération (voire les cantons dans le cadre de leurs compétences) collabore avec les organisations économiques. Le bureau Ecolo Marketing-Realisation de Berne a été chargé de diriger et modérer le projet. Le projet prévoyait deux phases, la première (projet partiel 1) consistait à présenter trois modèles d'exécution et la deuxième à développer des stratégies de mise en application.

En réalité, uniquement le projet partiel 1 a vu le jour. Le bureau Ecolo Marketing-Realisation, comme demandé par les mandants regroupés sous le nom de communauté d'intérêts du contrôle de combustion⁶⁰, a résumé les trois modèles d'exécution. L'aspect des coûts engendrés par la mise en exécution des trois modèles a été pris en considération. La commission plénière FEUKO 2000 a décidé que les coûts étaient identiques indifféremment du modèle appliqué. Cette décision se fonde sur le fait qu'un consensus n'a pas pu être trouvé. Le projet a finalement abouti à une lettre de recommandation de la part de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) où les trois modèles ont été résumés. Dans cette lettre, l'OFEV recommande vivement le modèle 1 du fait qu'il garantit une surveillance totale des installations de combustion.

Il semble qu'au moins sept cantons appliquent le modèle 1 (BE, SO, TI, GE, VD, FR, JU, ville de ZH pour les installations à mazout p.ex.), cinq cantons le modèle 3 (NE et VS entre autres) et un bon nombre de cantons le modèle 2 (BL, BS, Suisse centrale, ville de ZH pour les installations à gaz notamment). Des précisions sur les impacts économiques selon le modèle appliqué vont suivre dans la section 2.3.4 consacrée aux impacts de la situation actuelle.

2.2.5.2 Union européenne

La directive 2002/91/CE du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments⁶¹ règle, à l'art. 8, la procédure d'inspection des chaudières résumée par les points a et b suivants:

Les Etats membres peuvent appliquer:

soit a)

Type d'installation	Mesures
Chaudières d'une puissance nominale utile de 20 à 100kW (pour combustibles liquides ou solides non renouvelables)	Etats membres prennent des mesures
Chaudières d'une puissance nominale utile de plus de 100kW	Inspection au moins tous les deux ans, si chaudières à gaz tous les quatre ans
Installations de plus de 15 ans et plus de 20kW	Evaluation du rendement et de son dimensionnement

soit b)

Les Etats membres prennent des mesures concrètes pour que les utilisateurs reçoivent des conseils sur le remplacement des chaudières, sur d'autres modifications possibles du système de chauffage et sur les autres solutions envisageables qui peuvent inclure des inspections

⁶⁰ Commission composée par 6 représentants de la branche: PROCAL, AFAG, VUOG, SSIV, Clima Suisse, 6 représentants des cantons/communes: VD, TI, BE, BL, SO, ville de Zürich, 2 Offices de la Confédération: OFEFP, OFE et 2 organisations prestataires de services ASCC: Association Suisse des contrôleurs de combustion, ASMR: Association Suisse des maîtres ramoneurs

visant à évaluer le rendement et le dimensionnement approprié de la chaudière. L'incidence de l'approche doit être largement équivalente à a). L'Etat soumet à la Commission, tous les deux ans, un rapport d'équivalence de l'approche adoptée.

En quoi consiste exactement l'inspection des chaudières?

La directive 2002/91/CE, à la considération 19, entend par inspection des chaudières l'entretien régulier de ces appareils afin qu'ils soient conformes à leurs spécifications. Les inspections doivent ainsi garantir une performance optimale sur le plan de l'environnement, de la sécurité et de l'énergie.

Dans l'UE, l'art. 10 de la directive demande que l'inspection des chaudières soit exécutée de manière indépendante par des experts qualifiés et/ou agréés, qu'ils agissent à titre individuel ou qu'ils soient employés par des organismes publics ou des établissements.

Mise en exécution par les Etats membres

L'Allemagne effectue des contrôles tous les deux ans. La France effectue des contrôles uniquement dans les régions urbaines.

Conclusions / Recommandations

La procédure suisse est assez similaire à celle prévue dans l'UE. En effet les cantons, pour la Suisse, et les Etats membres, pour l'UE, sont libres de mettre en place leurs propres procédures de mise en exécution. Par contre, des différences considérables sont à observer au niveau du champ d'application et de la périodicité. La Suisse prévoit, indifféremment du type d'installation, des contrôles tous les deux ans. L'UE prescrit des contrôles aux installations liquides (mazout) d'une puissance supérieure à 100 kW tous les 2 ans, et un rythme de 4 ans pour les chaudières à gaz d'une puissance supérieure à 100 kW.

Cette divergence n'est pas sans conséquences. En Suisse, le propriétaire de l'installation est assujéti à des frais de contrôle bien supérieurs à ceux pratiqués dans l'UE. La nécessité d'imposer à toutes les installations un contrôle tous les deux ans doit être réévaluée.

Il serait également intéressant de reprendre le projet FEUKO 2000 et de comparer les coûts des trois modèles. Selon les différentes pratiques cantonales, les répercussions financières engendrent des coûts qui ne peuvent pas être considérés comme neutres, déjà par le fait que la répartition des coûts et des recettes diffère selon le modèle appliqué. Pour qu'une mesure soit proportionnelle à l'objectif visé, les coûts doivent être minimisés et il est peu probable que ce soit le cas dans la situation actuelle.

2.3 Impact de la situation actuelle

2.3.1 Introduction

Avec l'application du principe du Cassis de Dijon, les différences de prix entre la Suisse et l'UE devraient se réduire. La structure du marché jouera un rôle dans ces baisses de prix (voir ci-dessous). Une exception à ce principe peut être justifiée par le principe de proportionnalité et d'intérêt public prépondérant. Dans certains cas, on veut garder une exception pour des raisons

⁶¹ Transposée par les Etats membres en droit national avant janvier 2006 (les Etats membres peuvent demander un délai supplémentaire de trois ans pour remplir entièrement toutes les dispositions de la directive)

de protection de la vie et de la santé de l'être humain, des animaux et des végétaux⁶². De ce fait, il faut tenir compte de toutes les mesures mises en place pour faire face à la problématique des émissions des installations de chauffage et de la pollution de l'air.

Pour les installations de chauffage, nous devons dès lors analyser les trois aspects suivants:

- Analyse des prescriptions techniques
- Analyse d'autres mesures ayant un impact sur les émissions des installations de chauffage comme: a) Contrôle périodique des chauffages et b) Pollution de l'air selon le genre de combustible utilisé
- Evaluation des bénéfices d'une réduction de la pollution

La théorie du prix unique veut que, dans une situation de concurrence parfaite (équilibre walrassien), le prix d'un bien homogène converge sur tous les marchés. Du côté de l'offre et de la demande, des facteurs tels que les coûts des facteurs non échangeables, marketing et salaires dans la distribution locale, l'organisation des distributeurs, le degré de liberté d'achat, les droits de douane, le degré de concurrence et les préférences des consommateurs entre autres, expliquent une déviation à la loi du prix unique. La littérature internationale a à plusieurs reprises confirmé le fait que l'abaissement des barrières aux échanges réduit la marge d'intervalle autour du prix étranger. L'analyse qui va suivre essaiera d'identifier les variables explicatives susceptibles d'influencer la différence de prix avec nos pays voisins et de déterminer la pondération de ces variables.

Du côté de *l'offre*, divers facteurs provoquent une diminution de la concurrence et un accroissement des coûts. Les prescriptions de protection de l'air et de l'énergie provoquent en même temps une réduction de la concurrence et de la diversité des produits offerts. L'établissement de la plaquette d'identité et de la déclaration de conformité influent sur les coûts. L'homologation des appareils selon les prescriptions de protection incendie a un impact sur les coûts et le degré de concurrence mais moindre que le premier car une procédure d'homologation de ces appareils est aussi prévue dans la plupart des Etats membres de l'UE. Par contre, le système de distribution est sans aucun doute une variable significative. Les Etats membres de l'UE jouissent de frontières libres ce qui favorise un système de distribution bien plus concurrentiel tout en évitant un système de distribution sélectif et une intégration verticale. Cela empêche qu'un importateur général puisse posséder à lui seul tous les droits de distribution, que le nombre de marques soit limité ou qu'un contrat d'exclusivité soit conclu avec le producteur.

Du côté de la *demande*, le coût du contrôle périodique peut dissuader certains acquéreurs (notons que d'autres systèmes de chauffage peuvent aussi impliquer un coût pour l'entretien). Un autre facteur qui peut jouer un rôle est la proportion de logements en propriété. En effet, comme on peut le voir dans l'annexe 2, en comparaison internationale, la Suisse a le taux de logements en propriété le plus bas. Si l'acheteur de l'installation de chauffage doit uniquement payer le prix d'achat, et ne doit pas assumer les coûts variables, son choix se portera plutôt vers des installations qui ont des coûts fixes bas. Avec une proportion de locataires très élevée, en Suisse la demande pour des appareils à gaz et mazout - qui ont un prix d'achat plus faible que d'autres systèmes - devrait donc être élevée.

⁶² Formulaire no.1 de l'annexe du dossier "Révision de la LETC" envoyé en consultation le 29.11.2006

2.3.2 Différence de prix avec l'UE

Le futur propriétaire de l'installation est confronté à trois principales catégories de coûts:

1. Coût d'investissement
2. Coût du combustible ou de l'énergie utilisée
3. Frais d'entretien (contrôle du chauffage en vue de respecter l'OPair, contrat de maintenance, part annuelle à la révision de citerne pour les installations à mazout, électricité pour les appareils annexes, primes d'assurance)

Comme on a pu le constater dans les sections précédentes, les trois types de coûts ont un lien direct avec les prescriptions relatives en matière de qualité de l'air. Les différences de prix concernant le coût de l'investissement et le coût du combustible peuvent être calculées assez aisément. Par contre, l'estimation des frais d'entretien est très approximative, étant donné qu'il n'y a pas de procédures standard, ni en Suisse ni dans les Etats membres de l'UE.

La procédure d'estimation de ces coûts se base sur les données fournies par le recensement officiel 2000.⁶³ A l'aide de ces chiffres, nous pouvons estimer le nombre d'installations de chauffage à gaz et au mazout:

Type de bâtiments	Effectif	Type de chauffage	
		Mazout	Gaz
Maisons individuelles	821'719 (56%)	456'303	112'105
Autres	640'448 (44%)	358'524	88'082
Total	1'462'167	814'827	200'187

Coût de l'investissement: Différence de prix à l'achat

a) Différence de prix

Selon les différentes sources (notamment producteurs, installateurs en Suisse et à l'étranger - voir annexe 4), nous avons constaté qu'il existe une différence de prix hors TVA de l'ordre de 10 à 30%, *pour le même type d'appareil*, et une différence de prix d'au moins 40%, dans certains cas beaucoup plus, entre un appareil commercé en Suisse et un appareil commercé dans l'UE qui ne respecte pas les réglementations suisses (voir l'annexe 4). Cette différence de prix concerne uniquement l'installation, sans les frais de raccordement, pose et mise en service.⁶⁴

b) Prix pour une installation de chauffage standard

Il faut ensuite des chiffres sur le prix d'une installation standard. Le tableau suivant montre, de manière indicative, le prix en Suisse en 2007 (hors TVA), pour un brûleur ou une chaudière, coût de l'installation non-inclus:⁶⁵

⁶³ Des 1.5 mio de bâtiments recensés, 814'827 bâtiments sont chauffés au mazout et 200'187 au gaz. 821'719 sont des maisons individuelles, 357'559 des maisons à plusieurs logements, le reste, 270'000, sont considérées comme d'autres bâtiments d'habitation ou autres bâtiments, par exemple des bâtiments industriels.

⁶⁴ Pour la suite des calculs, on utilisera les valeurs les plus probables, à savoir une différence de prix de 25% pour le même type d'appareil, et 40% pour des appareils de qualité différente. Ces chiffres sont à considérer comme des ordres de grandeur.

⁶⁵ Sur la base d'un devis pour une maison indiv. d'environ 150m2 par une des entreprises leader du secteur, prix confirmé par une autre entreprise.

	Prix hors TVA installation selon type de combustible	
	GAZ	MAZOUT
Brûleur/chaudière pour une maison individuelle	7000	8000

Remarque: le prix est naturellement bien supérieur pour des bâtiments à plusieurs logements, qui représentent environ 45% des bâtiments.

c) Renouvellement des installations

Le renouvellement des installations de chauffages se décline en un cycle d'environ 25 ans, nous diviserons par conséquent le prix d'achat par 25 afin d'obtenir le coût d'investissement moyen par année.

Résultat

A l'aide des données et résultats présentés ci-dessus, on peut estimer le surcoût payé par les consommateurs helvétiques pour les installations de brûleurs et chaudières:

	Nombre d'installations bâtiments	Prix d'achat en mio frs	Différence de prix en mio de frs		Différence de coût par année en mio de frs (durée de vie: 25 ans)	
			25%	40%	25%	40%
Installation à gaz	200'187	1'400	350	560	14	22.4
Installation à mazout	814'827	6'500	1'625	2'600	65	104
Total	1'015'014	7'900	1'975	3'160	79	126.4

Avec une différence de prix par rapport à l'UE de 25%, on voit que le surcoût se monte à *près de 80 mio de frs par année* pour les consommateurs. Bien entendu, ce résultat ne prend en considération ni l'évolution du coût de ces installations, ni l'évolution des ventes. Ce chiffre sous-estime probablement la réalité, car il se base sur le prix d'achat d'un appareil pour une maison individuelle, sans tenir compte du fait que plus de 40% des bâtiments sont des maisons à plusieurs logements.

Analyse qualitative de la différence de prix envers nos pays voisins

Variables explicatives	Influence sur le prix
Offre	
1. Prescriptions protection de l'air: <ul style="list-style-type: none"> valeurs limites d'émission déclaration de conformité plaquette d'identité 	+++ + +
2. Prescriptions énergétiques <ul style="list-style-type: none"> rendement énergétique déclaration de conformité 	+++ +
3. Homologation selon prescriptions protection incendie	+
4. Organisation des distributeurs	++
Demande	
5. Contrôle périodique des chauffages	--
6. Proportion de logements en propriété	++
7. Prescriptions énergétiques	+

Nous attribuerons une échelle allant de +++ à --- selon que le facteur influence positivement ou négativement la différence de prix envers nos pays voisins.

En conclusion, une grande partie de la différence de prix peut être attribuée aux mesures 1, 2 et 5. On remarquera que les deux premières mesures ont un effet positif sur l'accroissement du prix envers nos pays voisins, alors que le contrôle périodique des chauffages, effet qui se répercute sur la demande, implique une diminution de la demande par rapport à nos pays voisins. Il reste toutefois difficile d'extrapoler une valeur exacte sur la part de la différence de prix attribuable aux variables 1, 2 et 5.

2.3.3 Conséquences de la révision de l'OPair en vigueur depuis 2005

Comme on l'a vu dans la section 2.2.1.1, les conséquences de la révision de l'OPair, en vigueur depuis le 1.1.2005, sont considérables: on estime qu'environ 500'000-700'000 installations doivent être remplacées d'ici 2015. Pour les cantons et les communes (selon le modèle appliqué), il en résulte une charge de travail supplémentaire dans la gestion et la coordination des plans d'assainissement. Le propriétaire devra ainsi choisir une nouvelle installation qui sera fortement conditionnée par plusieurs variables telles que la répercussion des coûts variables (relation propriétaire-locataire) le type et la qualité du bâtiment, les moyens à disposition du propriétaire et l'âge du propriétaire (les coûts d'investissement pour les installations à mazout ou à gaz sont relativement moins élevés que ceux d'une pompe à chaleur). Les cantons doivent jouer un rôle impartial mais rien ne les empêche d'informer les propriétaires sur les différentes possibilités offertes. Certains cantons établissent des fiches standards et/ou joignent au plan d'investissement des brochures publiées par l'Office fédéral de l'Energie, comme la brochure "Rénovation des bâtiments".

Comme une partie des installations remplacées seront des installations à gaz ou à mazout, le futur acquéreur suisse, avec le maintien de l'exception au principe du Cassis de Dijon, paiera la même installation plus cher que dans les pays voisins. Il s'agit de remplacer les trois quarts des installations existantes, ce qui affectera le pouvoir d'achat du propriétaire .

2.3.4 Comparaison des trois modèles de contrôle des chauffages

Selon l'art. 20 de l'OPair, les installations de combustion à l'huile ou au gaz sont à contrôler tous les deux ans. Ce contrôle consiste notamment à mesurer la teneur en CO, la teneur en NOx et les pertes par les effluents gazeux pour les comparer aux exigences formulées à l'annexe 3 de l'OPair. A l'aide du tableau de la section 2.2.5.1 (Contrôle périodique des chauffages) nous évaluerons les effets sur les acteurs économiques selon le modèle appliqué.

Réalisation des contrôles

Dans les modèles 2 et 3, le propriétaire de l'installation peut confier le contrôle de l'installation soit à l'autorité/organe de contrôle, soit à une entreprise agréée par le canton/la commune. Si l'installation n'est pas conforme et que le propriétaire a choisi une entreprise de chauffage, un seul déplacement peut suffire pour régler l'installation de manière conforme à l'OPair, contrairement au modèle 1.

Le modèle 1 restreint la concurrence entre les prestataires car le contrôle des chauffages est pratiqué par un contrôleur officiel désigné par l'autorité de contrôle. L'autorité de contrôle (le canton ou la commune) fixe les émoluments à percevoir. Cependant pour les professions réglementées comme les ramoneurs, qui exercent leur métier dans le territoire qui leur est attribué et jouissent de ce fait d'une situation monopolistique dans la plupart des cantons, la suppression de monopoles n'a pas apporté les bénéfices escomptés (baisse des tarifs)⁶⁶. Une explication à ce phénomène a été attribuée au budget publicité et aux frais de déplacements plus conséquents.

Rapport aux autorités

Seul le modèle 3 ne prévoit pas d'annonce aux autorités lorsque les installations sont conformes à l'OPair. Pour chacun des trois modèles, lorsque l'installation n'est pas conforme, il y a lieu d'établir un rapport aux autorités. Avec le modèle 1, les autorités sont sollicitées à deux reprises, lors du contrôle officiel et lors du réglage de l'installation.

On peut se demander s'il est bien nécessaire d'établir des rapports aux autorités même lorsque les installations sont conformes. Comme plusieurs facteurs (réglages techniques, humidité dans le local, qualité du mazout) influencent les valeurs des émissions mesurées, l'établissement d'un rapport et l'inscription dans une base de données sont injustifiées. Cette procédure engendre des coûts lors de l'établissement du rapport et de l'inscription du rapport dans une base de données.

Envoi d'avis de contrôle

Seul le modèle 3 ne demande pas aux autorités d'effectuer cette démarche. Par conséquent c'est au propriétaire qu'incombe la responsabilité d'entreprendre les démarches nécessaires en vue de s'acquitter de cette obligation.

Application des modèles par les cantons: Modèle 1

Tandis que le canton de Berne exerce la surveillance, les communes sont responsables de l'exécution. La surveillance par le canton est garantie par l'insertion dans une base de données de tous les contrôles effectués. L'enregistrement des rapports se fait manuellement par le canton. Le canton établit une liste de personnes habilitées à effectuer les contrôles officiels

⁶⁶ Les professions réglementées et la construction du marché intérieur: rapport préparatoire à la révision de la loi sur le marché intérieur, Anne de Chambrier, SECO, Strukturberichterstattung Nr. 26F, 2004

ainsi que des "*Musterverordnungsgebühren*" fixant des prix indicatifs pour les communes. Les communes ne sont pas obligées de s'y tenir mais la fixation des tarifs communaux doit être approuvée par le canton. Les communes sont responsables de tous les aspects administratifs ainsi que de l'établissement des plans d'assainissement des installations non conformes à l'OPair. Sur le terrain, les contrôles sont effectués par une personne employée par la commune ou par une personne désignée.

Le canton du Tessin procède de manière très similaire au canton de Berne, par contre les tarifs varient sensiblement en fonction des frais de déplacement. Le Tessin a un système de bonus (Berne d'ailleurs aussi), c'est-à-dire que si la valeur de NOx enregistrée est inférieure à la moitié de la valeur limite de l'OPair, l'installation est dispensée du prochain contrôle officiel. Le modèle 1 a pour conséquence d'exclure la branche du chauffage de l'exécution des contrôles officiels.

Le système de bonus adopté par certains cantons devrait réduire les coûts de contrôle. Toutefois, comme la plupart des propriétaires possèdent un contrat d'abonnement avec une entreprise de chauffage, il est usuel qu'un service soit effectué tous les deux ans. Par conséquent, si une installation est exonérée du contrôle officiel et que l'entreprise de la branche effectue des réglages techniques pendant cette période, l'autorité n'a aucun moyen de vérifier si l'OPair est toujours respectée ou pas.

Application des modèles par les cantons: Modèle 2

Bâle-Ville se caractérise par le fait que la loi cantonale sur l'énergie prévoit, tous les deux ans, non seulement le contrôle des chauffages, mais aussi une obligation de révision (*Revisionspflicht*). La responsabilité de l'exécution est laissée aux propriétaires, les cantons ne doivent pas envoyer d'avis de contrôle. Le rapport du contrôle peut être envoyé par voie électronique.

Application des modèles par les cantons: Modèle 3

Le canton de Neuchâtel a adopté un des systèmes les plus libéraux en la matière. Le contrôle des vignettes est effectué par les ramoneurs officiels qui, dans tous les cas, doivent effectuer les travaux de ramonage chaque année.

Le canton nous rend attentif au fait qu'environ trois quarts des propriétaires d'installations ont souscrit à des contrats d'entretien périodique de l'installation avec des entreprises de la branche du chauffage. De plus un arrêt du tribunal administratif cantonal ne permet pas le double contrôle de l'OPair comme il est prévu par le modèle 1⁶⁷.

Le canton du Valais se différencie de Neuchâtel par le fait que, tous les six ans, les installations sont soumises à une expertise officielle. L'expertise est effectuée par des ramoneurs désignés par l'autorité de contrôle. Les ramoneurs sont répartis dans 13 secteurs et exercent en quelque sorte le rôle d'instance de contrôle supérieure envers les contrôles effectués tous les deux ans. L'expertise vaut comme un contrôle, une vignette d'expertise y est apposée.

Contrôle des chauffages

Les coûts des contrôles peuvent varier entre 50 et 120 frs⁶⁸ (contrôle effectué tous les deux ans) en appliquant les modèles 1-2. Pour le modèle 3, ils sont inclus lors de l'exécution du service d'entretien de l'installation. Malgré cela, on suppose que les coûts se situent dans la

⁶⁷ Arrêt du 23 décembre 1998 concernant la décision du département de la gestion du territoire du 29 juin 1998 en matière de contrôle périodique d'une installation de chauffage, Tribunal Administratif, République et canton de Neuchâtel.

moyenne de ceux pratiqués par les modèles 1 et 2. Avec une grande majorité des cantons appliquant les deux premiers modèles, les coûts moyens sont estimés à environ 90 frs tous les deux ans, c'est-à-dire 45 frs par année. Avec 1 mio d'installations au mazout et à gaz, les coûts du contrôle des chauffages sont donc de l'ordre de *45 mio de frs par année*.

Autres commentaires

Deux considérations méritent d'être soulignées:

- Aujourd'hui les installations nécessitent, en moyenne, un service après 2'000-4'000 heures de fonctionnement. Par le relief et le climat, la durée de fonctionnement de l'installation n'est pas du tout homogène sur l'ensemble du territoire suisse.
- Un brûleur ou une chaudière ne sert pas uniquement à chauffer une maison, mais aussi à chauffer l'eau. Par conséquent, l'installation fonctionne aussi lorsque le chauffage n'est pas en marche, ce qui augmente considérablement la durée de fonctionnement. Certains chauffe-eau peuvent être alimentés par d'autres sources d'énergie (solaire, électricité) lorsque le chauffage est éteint.

3 Maintien ou suppression de l'exception

Avec l'introduction du principe du Cassis de Dijon, le maintien d'une exception n'est admissible que si le principe de proportionnalité des mesures par rapport à l'objectif visé est respecté. Ce n'est pas une modification matérielle, car le principe de proportionnalité s'applique déjà, étant de toute façon inscrit à l'art. 5, al. 2 de la Constitution.

La présente modification de loi insère dans la LETC le principe de proportionnalité à l'art. 4, al. 3 let.c. Aux termes de l'art. 4 LETC, les prescriptions techniques doivent être formulées de manière à ne pas engendrer d'entraves techniques au commerce. A cette fin, elles doivent être élaborées de manière à être compatibles avec celles de nos principaux partenaires commerciaux, à savoir en règle générale avec la CE. Des dérogations à ce principe ne sont admissibles, aux termes de l'art. 4, al. 3 et 4, que dans la mesure où elles sont rendues nécessaires par des intérêts publics prépondérants, notamment pour des raisons de protection de la santé, de l'environnement ou des consommateurs. Ce principe s'adresse au législateur fédéral et doit être pris en compte lors de l'élaboration, de l'adoption et de la modification des prescriptions techniques.

Dans les deux prochaines sections, il s'agit par conséquent de vérifier si une exception au principe du Cassis de Dijon se justifie ou pas. Il faudra notamment prendre en considération l'évolution future de la problématique, que ce soit au niveau des perspectives de politique énergétique et environnementale, des dommages sanitaires et environnementaux des installations de chauffage et des coûts qui en découlent selon que l'on maintient ou supprime l'exception au principe. Il est dans l'intérêt du législateur de procéder tout d'abord à la comparaison des perspectives de politique énergétique et environnementale. Il ne faut pas uniquement justifier des réglementations par la situation actuelle mais aussi par l'évolution future au niveau international. Dans ce contexte, la pollution de l'air constitue une problématique qui va au-delà de nos frontières étatiques. Cela aide à répondre au premier point prévu dans la méthodologie

⁶⁸ Selon interviews avec plusieurs services cantonaux de protection de l'air

d'une analyse d'impact de la réglementation "classique", plus précisément de la nécessité et la possibilité d'une intervention de l'Etat. La deuxième partie essaiera de comparer les effets coûts-bénéfices futurs selon que l'on maintient ou supprime l'exception.

3.1 Perspectives de politique énergétique et environnementale

3.1.1 Suisse

Le DETEC⁶⁹ propose d'augmenter l'efficacité énergétique de 1% par année et se fixe comme objectif de diminuer de 55% la consommation de combustibles. Des plans d'actions présentant les mesures nécessaires à l'augmentation de l'efficacité énergétique et à la promotion des énergies renouvelables ont été décidés par le Conseil fédéral le 20 février 2008.

Dans le but de réduire les émissions de NOx, l'OFEV⁷⁰ propose pour les brûleurs et chaudières, les mesures suivantes:

- *mesures techniques*: renforcement des valeurs limites pour les grandes installations de combustion (au mazout, au bois ou au gaz) grâce à l'application des techniques les plus performantes
- *améliorations structurelles*: renforcement des prescriptions, des objectifs et des mesures en vue d'une utilisation plus rationnelle de l'énergie dans les bâtiments et les installations dans le cadre du programme d'action SuisseEnergie
- *amélioration de l'exécution, controlling*: contrôle périodique des émissions de NOx de toutes les installations de chauffage au mazout et au gaz. Cette mesure a déjà vu le jour avec la révision de l'OPair entrée en vigueur le 1.1.05.

L'OFEV juge cependant que ces mesures ne sont pas très significatives. En effet, d'autres revêtent une importance majeure comme par exemple renforcer les normes en matière de gaz d'échappement pour les véhicules routiers, pour les machines de chantier et les véhicules et machines agricoles et forestières (filtres à particules, système DeNOx)

Taxe sur le CO2

La taxe sur le CO2 affectera le choix des consommateurs sur l'achat de l'installation. Elle pourrait entrer en vigueur à partir de 2008, en fonction de l'évolution des émissions de CO2 en 2006. Le montant de la taxe (francs par tonne de CO2) sera fixé en fonction de l'évolution des émissions de CO2 en 2006, 2007 et 2008. Il ne s'agit pas d'un impôt mais d'une taxe incitative dont les recettes seront complètement redistribuées à la population par le biais des caisses maladie et aux entreprises en fonction (prorata) du montant versé à l'AVS. Les personnes et les entreprises qui consomment peu de combustibles vont bénéficier le plus de la redistribution de la taxe. Les répercussions de la taxe se feront sentir en particulier en fonction du type de bâtiment (année, norme, standard), du type de chauffage (gaz, mazout ou énergies renouvelables), de la surface et du nombre de personnes dans le ménage (important pour la redistribution de la taxe).

⁶⁹ Aktennotiz "Energiesstrategie Schweiz, Energieeffizienz", SECO/DPUE, 01.02.2007

⁷⁰ Cahier de l'environnement, no.384, Air, "Les polluants atmosphériques azotés en Suisse", rapport de la Commission fédérale de l'hygiène de l'air, OFEFP, 2005

3.1.2 Union européenne

L'UE, dans son plan d'efficacité énergétique⁷¹, cherche à sensibiliser et à changer le comportement des consommateurs. Comme la problématique en question va au-delà de ses propres frontières, l'UE souhaite l'élargissement de tels plans d'efficacité énergétiques en concluant des accords avec les principaux partenaires commerciaux et organisations.

Par rapport à l'efficacité énergétique des brûleurs et chaudières, les prescriptions seront mises à jour et rendues dynamiques. Dans l'UE, les Etats membres et l'industrie s'accordent sur le fait que le système de classement actuel n'a pas apporté les résultats escomptés. Il est prévu d'appliquer le système de classification en cinq classes (de A à E) selon la directive 92/75/CE et d'actualiser la classification tous les cinq ans ou alors lorsque l'évolution technologique rendra nécessaire un changement. Les exigences minimales de performance énergétique actuelles seront ainsi modifiées. Ces prescriptions dites d'ecoconception et le régime d'étiquetage seront mis en oeuvre par tous les Etats membres.

Plusieurs normes sont en cours de validation, soit révisées ou nouvellement édictées dont certaines doivent être publiées en 2007.

Nous avons vu plus haut que la Suisse se différencie par la technique de mesure pour ce qui concerne l'efficacité énergétique. Il faudrait examiner si la Suisse pourrait se rallier au nouveau système de classement prévu par l'UE. Il s'agit d'un système dynamique qui a aussi pour objectif de transmettre des informations aux consommateurs. Ce système a déjà fait ses preuves pour bien d'autres produits et de plus il ne restreint pas la liberté des entreprises.

3.2 Comparaison des scénarios

Cette section a comme objectif d'analyser les perspectives futures du marché des brûleurs en comparant les deux scénarios possibles, selon que l'on veut appliquer ou non le principe du Cassis de Dijon. Une exception à ce principe correspond à la situation actuelle; le scénario de référence est donc le maintien de l'exception, alors que la suppression de l'exception correspondrait à une libéralisation du marché des brûleurs.

3.2.1 Facteurs communs aux deux scénarios

Plusieurs facteurs influencent l'évolution des ventes comme par exemple l'évolution du prix du combustible et celui des autres installations. Les prévisions futures se basent sur l'évolution passée et sur les tendances actuelles ainsi que sur les informations recueillies auprès des milieux intéressés.

Le prix en Suisse hors TVA pour un brûleur ou une chaudière, coût de l'installation non compris (état 2007) a déjà été analysé dans la section 2.3.1.

Une prévision unique des ventes pour les deux scénarios n'est pas envisageable car la suppression de l'exception au principe du Cassis de Dijon impliquera des déplacements de l'offre et de la demande. Comme pour les ventes, les prix n'évolueront pas non plus de façon homogène. Il est à souligner que pour le deuxième scénario (suppression de l'exception) la baisse des prix variera aussi selon le type de bâtiment.

⁷¹ http://ec.europa.eu/energy/action_plan_energy_efficiency/index_en.htm

Les ventes des pompes à chaleur ne cessent d'augmenter. Elles ont doublé entre 2000 et 2005 passant à environ 12'000 unités en 2005⁷². En 2005, les ventes de chaudières à mazout et à gaz étaient environ du même ordre de grandeur (17'000 pour chacune), elles constituent trois quarts du marché mais cette part est en constante diminution.

Un chauffage a une durée de vie d'environ 25 ans. Cette durée de vie va être brusquement accélérée par les changements de l'OPair en vigueur depuis le 1.1.2005 (v. section 2.3.2). Par conséquent, durant les prochains 25 ans quelque 1 million d'installations à gaz et au mazout existantes devront être remplacées.

Une nouvelle tendance est en train de se dessiner. 60 à 70 % des nouveaux bâtiments sont équipés d'une pompe à chaleur. Dans certaines régions les ventes atteignent même 90% des ventes totales. En 2005, plus de 18'000 bâtiments ont vu le jour, dont près de 13'800 villas. Les installations à gaz et à mazout ne représentent qu'une faible part, c'est-à-dire environ 5'000 installations avec une préférence pour celles à gaz (3'000 à gaz et 2'000 au mazout).

Le prix du gaz et du mazout ne cesse d'augmenter. En 2006 (v. Annexe 3), le mazout reste cependant l'énergie de chauffage la plus avantageuse malgré que le prix ait presque triplé depuis 1999. Le prix du gaz naturel a aussi pris l'ascenseur, augmentant de 50% depuis 1999. Après des années où le prix est resté relativement stable, une forte augmentation a eu lieu en 2006.

L'évolution des ventes variera aussi selon le type de bâtiment. En effet on observe pour les maisons individuelles une proportion de logements en propriété supérieure à celle relative aux autres bâtiments. On admettra dès lors une diminution des ventes des installations à gaz et à mazout beaucoup plus significative pour les maisons individuelles.

3.2.2 Prix à l'achat

Scénario 1: Maintien de l'exception au principe du Cassis de Dijon (= scénario de référence)

Ce cas de figure est seulement affecté par la nette hausse des ventes de pompes à chaleur pour les nouveaux bâtiments. De ce fait, les ventes pourraient rester au niveau actuel (TREND + : statu quo, 17'000) ou baisser de jusqu'à 50% (Trend - : baisse des ventes au profit des pompes à chaleur par exemple, 8'500). Les tableaux suivants illustrent ces deux versions du scénario.

Trend + : statu quo

Installations	Nombre d'inst. vendues	Ventes sur 25 ans	Prix de l'installation	Coûts totaux	Coûts totaux par année
à mazout	17'000	425'000	8'000	3'400 mio	136 mio
à gaz	17'000	425'000	7'000	2'975 mio	119 mio
Total	34'000	850'000		6'375 mio	255 mio

⁷² http://www.pac.ch/dateien/transparents%20gen%E9raux%20new%20look%20Internet%20200206_slide%203.pdf

Trend - : baisse des ventes de 50 %

Installations	Nombre d'inst. vendues	Ventes sur 25 ans	Prix de l'installation	Coûts totaux	Coûts totaux par année
à mazout	8'500	212'500	8'000	1'700 mio	68 mio
à gaz	8'500	212'500	7'000	1'487 mio	59 mio
Total	17'000	425'000		3'187 mio	127 mio

Scénario 2: libéralisation totale, suppression de l'exception au principe de Cassis-de Dijon

Une libéralisation du marché impliquera une interaction entre la demande et l'offre avec une modification du prix final du produit concerné.

Avec la suppression de l'exception au principe du Cassis de Dijon, l'acquéreur potentiel disposerait d'un choix plus vaste d'installations de chauffage, avec notamment la possibilité d'acheter des installations plus polluantes et moins efficaces du point de vue énergétique.⁷³

Bien que le futur propriétaire de l'installation soit aujourd'hui de plus en plus sensible aux aspects environnementaux, le choix du type d'installation sera toujours biaisé en fonction de qui porte les frais du combustible (relation propriétaire/locataire). Il est probable qu'un acheteur choisira pour des maisons individuelles des installations moins polluantes avec un rendement d'efficacité énergétique élevé. Par contre, par exemple les propriétaires des bâtiments à plusieurs logements qui facture la plupart des coûts variables aux locataires, le choix de l'installation se portera plutôt vers les installations meilleur marché.

Dès lors, une libéralisation du marché pourrait permettre une baisse des prix entre 10 et 20% pour les maisons individuelles et de 20-30% pour les autres bâtiments. Ne possédant pas de prix indicatif pour les installations destinées aux autres bâtiments, nous admettons que les prix pourraient baisser *entre 10 et 30 %*, indépendamment du bâtiment. Les prix devraient par conséquent être modifiés de la façon suivante:

	Prix moyen hors TVA installation selon type de combustible (entre 10 et 30% de baisse des prix)	
	Gaz	Mazout
Brûleur/chaudière pour une maison individuelle	4'900 - 6'300	5'600 - 7'200

Avec la libéralisation totale nous devrions donc être confrontés à des prix plus attractifs. Ceci pourrait augmenter la demande d'appareils de chauffage au mazout et au gaz. D'un autre côté, les plans d'actions concernant les énergies renouvelables et la possible amélioration du marché des pompes à chaleur devraient réduire la demande. Si ventes ne subissent pas de changements significatifs par rapport à la situation précédente, les coûts totaux à l'achat se monteraient dès lors à:

⁷³ Remarquons qu'un appareil moins efficace du point de vue énergétique est plus cher à l'utilisation.

	Si baisse de 10% du prix		Si baisse de 30% du prix	
	Trend -	Trend +	Trend -	Trend +
CT inst. au mazout	1'530 mio frs	3'060 mio frs	1'190 mio frs	2'380 mio frs
CT inst. à gaz	1'339 mio frs	2'678 mio frs	1'041 mio frs	2'082 mio frs
CT par année	115 mio frs	230 mio frs	89 mio frs	178 mio frs

3.2.3 Contrôle périodique des chauffages

La libéralisation du marché ne permettrait plus de respecter la réglementation actuelle. Plusieurs appareils ne respecteraient plus les valeurs limites actuelles. Avec des valeurs limite d'émission moins sévères qu'auparavant, il pourrait aussi y avoir un impact sur les contrôles. Il est probable que les coûts, dans l'hypothèse d'une libéralisation du marché et si l'on tient compte également une meilleure efficacité dans l'exécution des contrôles, diminueraient par rapport à la situation actuelle.

3.2.4 Dommages sanitaires et environnementaux

Un calcul exact de l'impact sur la santé et l'environnement est délicat, mais on peut tenter une estimation. Avec la suppression de l'exception au principe du Cassis de Dijon, on supposera que les émissions de NOx des installations de chauffage à gaz et au mazout vont augmenter de 50%. D'après nos contacts avec le DETEC, une augmentation de 100% des émissions de NOx provoque un accroissement de 20% de l'ozone, en admettant que la part des autres sources polluantes, comme l'ammoniac par exemple, suffit pour provoquer cette augmentation de l'ozone. En effet, c'est le mélange de plusieurs sources polluantes qui provoque un accroissement de l'ozone. A l'aide d'une étude approfondie, les effets sur les poussières fines (PM10) peuvent aussi être calculés de manière beaucoup plus précise qu'ici. Avec une hausse de 50% des émissions, les dommages sanitaires provoqués par les installations de chauffage augmenteraient de 40 mio de frs par année (situation actuelle, sans Cassis de Dijon) à quelque 60 mio de frs par année. Ce chiffre est un minimum. Le chiffre réel est probablement bien plus élevé.

3.2.5 Comparaison des deux scénarios

Résumons les résultats obtenus jusqu'à présent:

Différence de coût par année, en mio de frs					Commentaire
Baisse de prix	-10%	-10%	-30%	-30%	
Scénario	Trend-	Trend+	Trend-	Trend+	
Prix à l'achat	-12 mio fr.	-25 mio fr.	-38 mio fr.	-77 mio fr.	Suppression des entraves techniques
Dommages sanitaires	inférieur au chiffre du scénario Trend+	min. +20 mio fr.	inférieur au chiffre du scénario Trend+	min. +20 mio fr.	Augmentation de 50% des émissions de PM10 des chauffages

Selon les perspectives de ventes et l'évolution des prix des installations de chauffages, *en adoptant le principe du Cassis de Dijon*, la réduction des coûts par rapport à la situation actuelle varie entre 12 et 77 mio de fr. par année. Ces chiffres sont un minimum car nous avons un prix indicatif pour une installation de chauffage pour une maison individuelle alors que le prix d'un

brûleur/chaudière pour des bâtiments à plusieurs logements (représentent environ 45% de la totalité des bâtiments) est bien supérieur.

Les dommages sur la santé, quant à eux, augmenteraient d'au moins 20 millions de francs par année dans le scénario Trend+, à cause de la reprise des normes de l'UE moins sévères que les normes suisses. Ce chiffre est également un minimum, car il se réfère à la situation relative aux PM10, telle qu'elle a été décrite plus haut. Dans le scénario Trend-, le montant est inférieur.

En conclusion, on constate que les coûts d'une réglementation plus stricte et les bénéfices en termes de réduction de la pollution sont du même ordre de grandeur. Le gain économique de l'adoption du principe du Cassis de Dijon se paierait par une hausse du niveau de la pollution, qui pourrait dépasser les gains dans certains des scénarios étudiés.

4 Conclusion

4.1 Efficacité des mesures existantes

4.1.1 Qualité de l'air: valeurs limites d'émission

La fixation des valeurs limite d'émission est conforme à celle prévue dans l'UE. La restriction de ne pouvoir mettre sur le marché que les classes les plus strictes est justifiée. De plus la non harmonisation des prescriptions de qualité de l'air, au niveau européen, est un obstacle supplémentaire à une éventuelle application du principe du Cassis de Dijon.⁷⁴

4.1.2 Prescriptions énergétiques

La Suisse n'accepte que deux des quatre types d'installations indiqués dans la directive de l'UE. De plus, les producteurs doivent, pour le même appareil, vérifier le respect des prescriptions de rendement énergétique suisse car la technique de mesure diffère de celle pratiquée dans l'UE.

Cette divergence devrait disparaître. La restriction à la mise sur le marché d'appareils ayant un faible rendement énergétique peut très bien avoir lieu sans que la technique de mesure soit différente de celle prévue par la réglementation du pays d'origine (environ 90%).

Pour éviter de devoir effectuer des mesures à double (une fois dans l'UE, une fois en Suisse), *les techniques de mesure devraient être compatibles*. Ceci réduirait les obstacles techniques et pourrait contribuer à une baisse des prix.

4.1.3 Etablissement de la plaquette d'identité

La plaquette d'identité spécifique suisse ("Schweizerisches Geräteschild") est difficilement justifiable. D'une part elle n'est pas entièrement respectée par les producteurs et importateurs, de l'autre le contrôle de la plaquette ne fait pas partie de la pratique usuelle de l'autorité ou du contrôleur. De plus l'acquéreur potentiel ne bénéficie pas d'informations très influentes sur le choix de l'installation car la Suisse accepte uniquement une gamme de produits ayant les mêmes caractéristiques. Dans ce cas nous sommes confrontés à *des coûts supplémentaires*

⁷⁴ Nous avons seulement constaté une anomalie lors de la fixation des valeurs limite dans l'annexe 4 de l'OPair au niveau de la valeur limite d'émission de CO, l'OFEV nous a confirmé qu'il a l'intention d'effectuer les modifications nécessaires.

sans pour autant qu'il y ait d'intérêt public prépondérant. La mesure n'est pas proportionnelle et crée des entraves techniques au commerce. Cette prescription devrait être supprimée.

4.1.4 Contrôle périodique des installations

En Suisse, le propriétaire d'une installation est assujéti à des frais de contrôle bien supérieurs à ceux pratiqués dans l'UE. La nécessité d'imposer à toutes les installations un contrôle tous les deux ans devrait être réévaluée. De ce point de vue, il serait intéressant de *repandre le projet FEUKO 2000 et de faire comparer les coûts des trois modèles par une instance indépendante*. En effet, la répartition des coûts et des recettes diffère selon le modèle appliqué. Pour qu'une mesure soit proportionnelle à l'objectif visé, les coûts doivent être minimisés et il est peu probable que la situation actuelle le fasse.

4.1.5 Procédure d'homologation selon les prescriptions de protection incendie (PPI)

La procédure systématique d'homologation de tous les types d'installation pourrait se restreindre uniquement à certaines catégories d'installations. On pourrait par exemple envisager *d'exonérer les installations qui remplissent les normes européennes conformes aux prescriptions de protection incendie suisse*. Pour cette catégorie, une attestation de l'organisme d'évaluation de conformité (*Notified Body*) suffirait ou du moins, comme l'article 5 de la LETC (nouvel al. 1, let. c) le prévoit, les produits déjà homologués à l'étranger en vertu de prescriptions équivalentes seraient soumis à une procédure simplifiée.⁷⁵

4.2 Effets: vérification du principe de proportionnalité

Les mesures actuellement en vigueur correspondent à la situation dans laquelle on maintient une exception au principe du Cassis de Dijon. L'analyse de la situation actuelle peut être considérée comme une analyse ex-post de l'application d'une exception au principe. Elle a pour objectif de vérifier l'impact des mesures sur le marché considéré en identifiant les principales variables susceptibles d'influencer l'évolution future et de déterminer la part de différence de prix attribuable aux entraves techniques au commerce engendrées par les mesures réglementaires mises en place. Sur la base de ces résultats, nous avons effectué des prévisions (ex-ante) selon les deux scénarios envisageables, c'est-à-dire le maintien et la suppression de l'exception.

Les coûts d'une réglementation plus stricte et les bénéfices en termes de pollution sont du même ordre de grandeur. Par rapport à la problématique du Cassis de Dijon, cela signifie qu'on peut déjà faire beaucoup en harmonisant et en simplifiant les réglementations, sans forcément devoir remettre en question le niveau de protection plus sévère en Suisse.

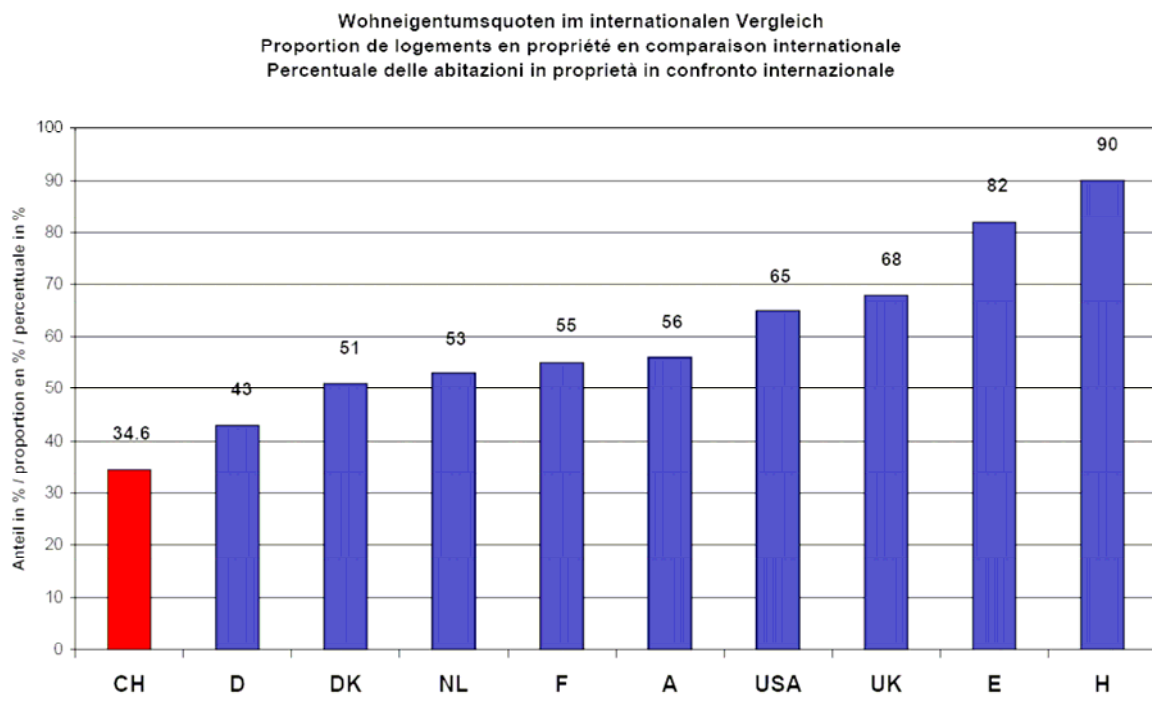
⁷⁵ Rapport explicatif, "Modification de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC)". Par prescription équivalente il s'agit de prescriptions qui offrent le même degré de protection en ce qui concerne les intérêts publics énumérés à l'art. 4, al.4 (p.ex. protection de la santé, de l'environnement, de la sécurité, des consommateurs)

Suite à cette analyse d'impact de la réglementation, le Conseil fédéral a pris la décision suivante :⁷⁶

« Maintien de la primauté du droit suisse. Le DETEC est chargé de soumettre une modification de l'ordonnance sur la protection de l'air au Conseil fédéral d'ici à avril 2008; les brûleurs de la classe la plus stricte selon la directive 92/42/CEE doivent aussi pouvoir être mis sur le marché en Suisse sans examen supplémentaire. La plaquette d'identité spéciale est abandonnée. Les contrôles périodiques seront conçus de façon plus efficace pour éviter les doublons. Des mesures appropriées devront en outre permettre que les brûleurs répondant aux prescriptions allemandes (qui sont équivalentes aux normes suisses) puissent être mis sur le marché en Suisse sans examen supplémentaire. Dès que la CE aura édicté des prescriptions harmonisées pour les brûleurs dans le cadre de la directive 2005/32/CE, la Suisse visera l'adaptation complète de sa législation. »

5 Annexes

Annexe 1



⁷⁶ 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. Voir p. 33 du rapport. Berne, 31 octobre 2007.

Annexe 2

Logements selon le type de chauffage et les agents énergétiques
En 2000

T 9.2.2.1.6

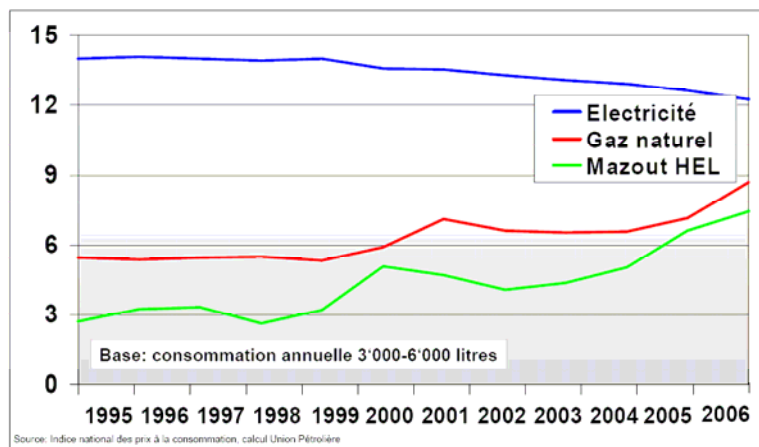
Agents énergétiques	Logements						
	Total	Type de chauffage					
		Poêle	Chauffage central pour un logement	Chauffage central pour un bâtiment	Chauffage à distance	Chauffage central pour plusieurs bâtiments	Pas de chauffage
Total	3'569'181	267'007	133'382	2'388'285	116'072	647'692	16'743
Avec chauffage							
Mazout	2'238'480	60'383	40'546	1'677'305	8'593	451'653	*
Bois	251'290	119'914	12'956	102'025	1'952	14'443	*
Pompe à chaleur	85'481	3'295	3'061	66'545	1'590	10'990	*
Electricité	238'344	66'353	53'403	111'709	2'504	4'375	*
Gaz	635'618	15'947	23'000	425'800	7'017	163'854	*
Chaleur à distance	94'276	0	0	0	94'276	0	*
Charbon	1'697	673	200	806	1	17	*
Capteur solaire	1'446	152	69	1'051	55	119	*
Autres	5'806	290	147	3'044	84	2'241	*
Sans chauffage	16'743	*	*	*	*	*	16'743

Office fédéral de la statistique, RFP 2000
Renseignements: 032 713 61 11, info.census@bfs.admin.ch
© OFS - Encyclopédie statistique de la Suisse

Source: OFS, UN/ECE, McCrone.

Annexe 3

Prix pour l'énergie de chauffage (en ct./kWh)



Annexe 4

Sondage: Différence de prix d'une installation de chauffage pour une maison individuelle de 150 m ²						
	Mazout			Gaz		
	Appareil	Euro Hors Taxes	Différence de prix	Appareil	Euro Hors Taxes	Différence de prix
a) Différence de prix appareil haut de gamme / bas de gamme						
Installateur, France	Oertli 2127	€ 3'740	plus 60%	Jean Frisket	€ 5'000	plus 150-230%
	Geminox Stram	€ 4'160		bas gamme	1500-2000	
	Oertli	€ 6'000				
Producteur, Italie	Vitorola	€ 3'500	plus 60%	Vitorola 100	€ 5'700	plus 320%; les prix peuvent être encore plus bas!
	Vitola	€ 4'400		Vitola 200	€ 2'300	
	Vitolaplus 300	€ 5'600		Vitolaplus 300	€ 1'350	
Installateur, Allemagne	Vitola 100	€ 2'600	plus 96%	Vitodens 200	€ 2'770	plus 80%
	Vitola 200	€ 3'000		Vitodens 300	€ 3'256	
	Vitolaplus 300	€ 4'800		Optima 2000	€ 3'550	
	Oertli	€ 2'800		Oertli	€ 1'960	
	Oertli	€ 3'030				
	Oertli	€ 5'100				
Installateur, Autriche	Vitola 100	€ 3'600	plus 56%	Vitola 200	€ 2'600	plus 53%
	Vitola 200	€ 3'947		Vitolaplus 300	€ 3'980	
	Vitolaplus 300	€ 5'629				
Producteur, Suisse	Elco Unon 2/25	SFr. 7'500		Elco Euron 24	SFr. 6'800	
b) Différence de prix Suisse - Union européenne						
Producteur, Suisse	La Différence de prix pour le même type d'appareil entre la Suisse et l'Italie est d'environ 30%.					
OFEV	La Différence de prix pour le même type d'appareil entre la Suisse et nos pays voisins est de 10-20%.					

Teil IV

Weitere Einzelfallstudien

1 Informationspflichten im Chemikalienrecht (Angabe einer CH-Firma)⁷⁷

1.1 Beschreibung der Ausnahme

Als Person, die für das Inverkehrbringen gefährlicher Chemikalien verantwortlich ist, schreibt das EG-Recht eine Person mit Sitz in der EG vor. Name, Adresse und Telefonnummer dieser Person müssen auf der Kennzeichnung gefährlicher Chemikalien angegeben sein und sollten nach Möglichkeit im Sicherheitsdatenblatt vermerkt sein. Das Sicherheitsdatenblatt ist dem gewerblichen oder beruflichen Verwender gefährlicher und bestimmter nicht-gefährlicher Chemikalien bei der ersten Abgabe auszuhändigen und bei wichtigen Aktualisierungen nachzureichen.

Das Schweizer Recht⁷⁸ verlangt als Bedingung für das Inverkehrbringen eine Kennzeichnung von Stoffen und Zubereitungen (und gegebenenfalls ein Sicherheitsdatenblatt) durch einen Hersteller oder Importeur mit Wohnsitz, Geschäftssitz oder Zweigniederlassung in der Schweiz vor (vgl. Definition *Herstellerin* in Art. 2 ChemV).⁷⁹

Aus Sicht des BAG soll die Pflicht zur Angabe einer schweizerischen Firma (im Sinne der eben erwähnten Bestimmung) bei melde-, anmelde- und zulassungspflichtigen Stoffen und Zubereitungen (sowie Biozidprodukten und Pflanzenschutzmitteln⁸⁰) beibehalten werden. Für die übrigen Stoffe und Zubereitungen kann auf diese Vorschrift verzichtet werden.

1.2 Wirtschaftliche Bedeutung der betroffenen Produkte

Von der angestrebten Ausnahme sind folgende Produktkategorien betroffen (vgl. Position BAG weiter oben): Anmeldepflichtige Produkte (betrifft die Kategorie neue Stoffe)⁸¹; meldepflichtige Produkte (betrifft folgende Kategorien: gefährliche alte Stoffe⁸²; bestimmte⁸³ gefährliche neue

⁷⁷ Verfasser: Alkuin Kölliker (SECO). Die vorliegende Fallstudie wurde im Jahr 2006 durchgeführt. Sie widerspiegelt daher nicht notwendigerweise die aktuelle Situation.

⁷⁸ Rechtsgrundlage: Art. 39 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 Bst. c der Chemikalienverordnung (SR 813.11)

⁷⁹ Gemäss übereinstimmenden Auskünften des SGCI und des BAG (Abteilung Chemikalien) führt eine gegenwärtig laufende Revision der Chemikalienverordnung zu gewissen Erleichterungen bzgl. Etikettierung, weil beim Erstimport in die Schweiz in Zukunft nicht mehr einzelne Produktverpackungen, sondern lediglich Transportpaletten mit einer CH-Firma etikettiert sein müssen.

⁸⁰ Das Chemikaliengesetz (SR 813.1) regelt den Grundsatz der Zulassungspflicht für Biozidprodukte und Pflanzenschutzmittel (Art. 10-11); die Pflanzenschutzmittelverordnung und die Biozidprodukteverordnung (SR 916.161 bzw. 813.12) regeln die Details. Bei Stoffen und Zubereitungen sprechen das Chemikaliengesetz und die Chemikalienverordnung demgegenüber nicht von *Zulassung*, sondern von *Anmeldung* und *Meldung*. Bzgl. der Kennzeichnungspflicht bestimmt Art. 40 der Pflanzenschutzmittelverordnung: „Pflanzenschutzmittel müssen sinngemäss nach den Artikeln 39, 40 und 43-49 ChemV und nach den Bestimmungen der Anhänge 4 und 5 dieser Verordnung gekennzeichnet sein; wo in der ChemV von der Herstellerin die Rede ist, ist darunter für diese Verordnung die Bewilligungsinhaberin zu verstehen.“ Der analoge Artikel in der Biozidprodukteverordnung lautet: „Für die Kennzeichnung von Biozidprodukten gelten die Artikel 39-49 ChemV sinngemäss; wo in der ChemV von der Herstellerin die Rede ist, ist darunter für diese Verordnung die Inhaberin zu verstehen.“ (Art. 38 Abs. 2 VBP).

⁸¹ Vgl. Art. 16-17 ChemV. In der EU gab es im Jahr 2002 ca. 3'200 als Neustoffe klassifizierte Stoffe.

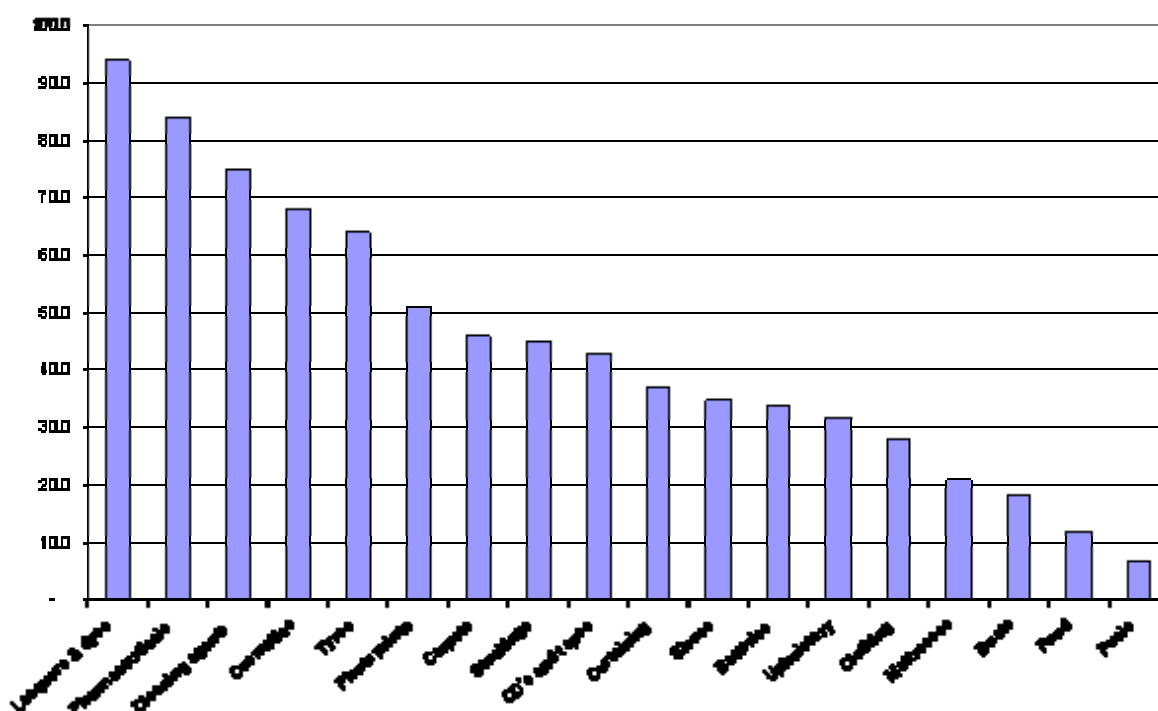
⁸² In der EU gibt es ca. 100'000 alte Stoffe.

⁸³ Konkret: Jene gefährlichen neuen Stoffe, die gemäss Art. 17 ChemV von der Anmeldepflicht ausgenommen sind und gleichzeitig sehr giftig oder giftig, krebserzeugend, erbgutverändernd oder fortpflanzungsgefährdend sind (vgl. Art. 62 ChemV).

Stoffe; gefährliche Zubereitungen; bestimmte⁸⁴ nicht gefährliche Zubereitungen)⁸⁵; zulassungspflichtige Produkte (betrifft Biozidprodukte und Pflanzenschutzmittel).

Gemäss der Position des BAG kann bei nicht melde-, anmelde- und zulassungspflichtigen Stoffen und Zubereitungen auf die Angabe einer CH-Adresse verzichtet werden. Bei der Anzahl von Stoffen und Zubereitungen schätzt das BAG den Anteil der nicht gefährlichen Stoffe und Zubereitungen auf ca. 30-40%. Da die Anzahl der neuen Stoffe zahlenmässig im Verhältnis zu den alten Stoffen nicht ins Gewicht fällt, und da Zubereitungen zum überwiegenden Teil aus alten Stoffen zusammengestellt werden, kann man schlussfolgern, dass durch diesen Verzicht die Anzahl der Stoffe und Zubereitungen mit einer vorgeschriebenen CH-Firma in ähnlicher Grössenordnung (um ca. einen Drittel) zurückgehen würde.

Die nachfolgende Grafik zeigt den Anteil von Chemikalien in unterschiedlichen Konsumgütern und unterstreicht damit deren Bedeutung für weitere Branchen.⁸⁶



Die gesamten Importe im Bereich Chemikalien erreichten 2005 32.79 Mrd. CHF. Dies entspricht ca. 22% der gesamten Warenimporte und immerhin 7,2% des BIP. Chemische Rohstoffe und ungeformte Kunststoffe machten davon 8.93 Mrd. CHF aus, während die übrigen 23,86 Mrd. CHF chemische Endprodukte (inklusive Wirksubstanzen) betrafen. Die Exporte erreichten im selben Jahr eine Höhe von knapp 55 Mrd. CHF, was ca. 35% der gesamten Warenexporte und 12,0% des BIP entspricht. Die Verkäufe der Branche innerhalb der Schweiz machten demgegenüber lediglich 2,9 Mrd. CHF aus (im Verhältnis zu den Chemikalien-Exporten also nur gut 5%). Dies entspricht etwa 0.6% des BIP.

⁸⁴ Konkret: Nicht gefährliche Zubereitungen, für die ein Sicherheitsdatenblatt erstellt werden muss und die für jedermann erhältlich sind (vgl. Art. 63 ChemV).

⁸⁵ Vgl. Art. 61-63 ChemV.

⁸⁶ Quelle: Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie, *The Swiss Chemical and Pharmaceutical Industry*, Zürich, 2006 (Online-Dokument; siehe: www.sgci.ch).

Nach allgemeiner Einschätzung des BAG spielen Stoffe und Zubereitungen in den einzelnen Teilbranchen von Chemie & Pharma eine unterschiedlich grosse Rolle.⁸⁷ Bei den Pharmazeutika sind vor allem Zwischenprodukte betroffen, während der Bereich Diagnostika fast gar nicht betroffen ist (Importe gemäss SWISS-Impex in der Kategorie Pharmazeutische Produkte, Vitamine und Diagnostika im Jahr 2005: 19,16 Mrd. CHF). Die Feinchemikalien und Spezialitäten sind zum überwiegenden Teil betroffen.⁸⁸ Die Riech- und Aromastoffe (Importe 2005: 287 Mio. CHF) dürften etwa zur Hälfte betroffen sein. Der Bereich Agrochemische Erzeugnisse (Importe 2005: 604 Mio. CHF, wovon 514 Mio. CHF Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel) schliesslich ist zum überwiegenden Teil betroffen.

Nach Einschätzung eines Experten der Schweizerischen Gesellschaft für Chemische Industrie (SGCI)⁸⁹ sind die diversen Subkategorien von Stoffen und Zubereitungen in allen Teilbranchen von Chemie & Pharma von vergleichbarer Bedeutung; eine Differenzierung ist in dieser Hinsicht kaum möglich.⁹⁰

Genauere Schätzungen zum Marktwert der oben identifizierten Produktkategorien gestalten sich nach Angaben des BAG (Abteilung Chemikalien) als aufwendig und schwierig. Dies vor allem deshalb, weil von Stoffen und Zubereitungen (und den erwähnten Subkategorien) nicht leicht auf einzelne im Handel übliche Produktgruppen geschlossen werden kann, zu denen Zahlen leicht verfügbar wären.⁹¹

Nach Angaben des BAG gibt es im Moment ca. 50'000 im Handelsregister erscheinende „Herstellerinnen“ von Stoffen und Zubereitungen im Sinne von Art. 2 ChemV mit insgesamt etwa 140'000 verschiedenen Produkten auf dem Markt. Jährlich gibt es etwa 40'000 Änderungsmeldungen. Diese führen auch zu entsprechenden Änderungen bei der Kennzeichnung.

1.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Abschaffung der Ausnahme

Da genauere Abschätzungen zur Marktgrösse bei den einzelnen oben identifizierten betroffenen Produktkategorien (Stoffe, Zubereitungen und deren Unterkategorien) innerhalb der Chemie- und Pharmabranche kaum zu realisieren sind, wird im folgenden die Bedeutung der Branche als Ganzes als Basis für die weiteren Überlegungen genommen. Dabei wird berücksichtigt, dass die betroffenen Produktkategorien ganz wesentliche Teile der Branche, aber nicht die ganze Branche ausmachen.

1.4 Auswirkungen auf Preise, Qualität und Diversität von Produkten

Die handelshemmende Wirkung der Ausnahme hat nicht nur mit der formalen Verpflichtung von Art. 39 ChemV zur Kennzeichnung zu tun, sondern auch mit der inhaltlichen Implikation in

⁸⁷ Die folgenden Einschätzungen wurden von der Abteilung Chemikalien im BAG abgegeben (Gespräch vom 14.09.2006).

⁸⁸ Zahlen zu diesem Bereich sind gegenwärtig nicht verfügbar, da SWISS-Impex die Kategorie unter „Warenarten“ nicht aufführt.

⁸⁹ Telefonische Auskunft des SGCI vom 13.09.2006.

⁹⁰ Die unterschiedliche Bewertung der Bedeutung von Stoffen und Zubereitungen in den Teilbranchen von Chemie & Pharma durch das BAG und den SGCI könnte darauf zurückzuführen sein, dass das BAG sich bei der Abschätzung vermutlich eher auf die Produkte der einzelnen Teilbranchen konzentrierte, während der SGCI eventuell eher Aussagen über deren Bedeutung als Vorleistungen machte.

⁹¹ So sind nach Angaben des BAG (Abteilung Chemikalien) gegenwärtig beispielsweise ca. 50 verschiedene WC-Reiniger mit sehr tiefen pH-Werten in der Schweiz erhältlich, die vom BAG kontrolliert wurden.

Verbindung mit Art. 2 ChemV. Danach machen Importe in die Schweiz einen Importeur oder eine Zweigniederlassung in der Schweiz erforderlich. Dies stellt ein potentiell bedeutendes Handelshemmnis dar.⁹² Für die KMU ist dieses Handelshemmnis potentiell bedeutsamer als für Grossunternehmen.

Die Abschaffung der Vorschrift der Angabe einer CH-Firma (Hersteller oder Importeur mit Wohnsitz, Geschäftssitz oder Zweigniederlassung in der Schweiz) würde die Verkaufspreise von Stoffen und Zubereitungen in der Schweiz tendenziell senken und die Produktvielfalt vergrössern. Die Qualität der Produkte (hier *nicht* im Sinne der Minimierung negativer Effekte auf Gesundheit und Umwelt verstanden) wäre dagegen vermutlich wenig betroffen.

Die weiteren Ausführungen konzentrieren sich auf die Auswirkungen auf die Preise und deren Folgen. Bei der Abschätzung des Ausmasses der zu erwartenden Wirkungen auf die Preise sind besonders folgende Faktoren zu beachten:

Erstens bestehen Preisunterschiede bei den betroffenen Produkten im Vergleich insbesondere zu den EU-Ländern. Bei der folgenden Abschätzung der Auswirkungen auf den Preis wird von der Annahme ausgegangen, dass die schweizerischen Preise bei handelbaren Gütern um ca. 10-20% höher liegen als im westeuropäischen Ausland.⁹³

Zweitens können Handelsbarrieren durch die handelshemmende Wirkung der bisherigen Regelung (Erfordernis der Angabe einer CH-Firma) entstehen. Gestützt auf erste ökonomische Abschätzungen wird davon ausgegangen, dass andere Ettiketierungsvorschriften (hinter der sich, wie im vorliegenden Fall, auch Unterschiede bei weiteren rechtlichen Regeln verbergen können) zu einer Preisdifferenz in der Grössenordnung von 10% führen können.⁹⁴

Drittens geht es bei den Handelsströmen um die aktuellen Zahlen zur schweizerischen Produktion und zum schweizerischen Verbrauch sowie zu Importen und Exporten von Chemikalien. Zur Chemikalienbranche insgesamt sowie zu bestimmten Teilbranchen wurden dazu schon weiter oben einige Angaben gemacht.

Falls die Einschätzungen zu den Preisunterschieden und den Handelsbarrieren in etwa zutreffen, ist beim vorliegenden sehr bedeutenden Gesamtvolumen der Importe von 33 Mrd. CHF (22% der Warenimporte, 7,2% des BIP) mit wesentlichen Einsparungen für Schweizer Konsumenten (bei Endprodukten) und für Unternehmen (bei Zwischenprodukten) zu rechnen.⁹⁵ Selbst wenn man berücksichtigt, dass die oben identifizierten betroffenen Produktkategorien nur einen Teil der Importe ausmachen, erscheinen hier dennoch substantielle Einsparungen möglich. Da 85% der Importe aus der EU stammen, scheint die Frage der Anwendbarkeit des Cassis-de-Dijon-Prinzips auf Drittländer ausserhalb der EU hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

⁹² Aus Sicht des SGCI würde die Barriere der Etikettierungspflicht dadurch wesentlich entschärft, dass ein Erstexport in die Schweiz noch ohne Angabe einer CH-Etikette erfolgen könnte (Telefongespräch 13.09.06).

⁹³ Vgl. Notiz SECO/bpe vom 01.09.2006.

⁹⁴ Vgl. gleiche Notiz.

⁹⁵ Gemäss SWISS-Impex (Statistik nach Verwendungszweck) wurden im Jahr 2005 chemische Halbfabrikate im Wert von 11'763 Mio. CHF importiert (chemische Grundstoffe (01.2.2.07.01) im Wert von 8'889 Mio. CHF sowie Zwischenprodukte für industrielle Zwecke (01.2.2.07.02) im Wert von 2'875 Mio. CHF).

1.5 Auswirkungen niedrigerer Preise auf Unternehmen und Konsumenten

In einem weiteren Schritt ist abzuklären, welchen gesellschaftlichen Gruppen (im Sinne von Prüfpunkt 2 der Regulierungsfolgenabschätzung) die günstigeren Preise zugute kommen. Zu prüfen ist dabei auch, inwiefern günstigere Preise und Bedingungen bei chemischen Vorprodukten auch der Wettbewerbsfähigkeit des Produktionsstandortes Schweiz zugute kommen könnten. Daraus können dann Auswirkungen auf Unternehmen und Konsumenten abgeleitet werden.

Zwei Fälle müssen unterschieden werden. Erstens kann beim Import von chemischen Fertigprodukten (z.B. WC-Reiniger) der Abbau eines technischen Handelshemmnisses zu einer Konkurrenzierung der heimischen Industrie und zu geringeren Verkaufspreisen auf dem CH-Binnenmarkt führen. Die Gewinner sind die heimischen Konsumenten, die von günstigeren Preisen profitieren. Zweitens kann der Import von (billigeren) Zwischenprodukten zur Weiterverarbeitung die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Industrie hinsichtlich der Fertigprodukte stärken.

Der zweite Punkt ist besonders im Hinblick auf den Export von Fertigprodukten relevant. Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kann sich für die heimische Industrie aber auch im Hinblick auf den heimischen Markt auszahlen.⁹⁶ Aber der erleichterte Import von Zwischenprodukten bedeutet natürlich gleichzeitig eine Konkurrenzierung der heimischen Produzenten von Zwischenprodukten.⁹⁷ Somit profitieren die Endkonsumenten und die heimische Industrie als Verwenderin von Zwischenprodukten, während die heimische Industrie als Produzentin von Zwischenprodukten unter stärkeren Konkurrenzdruck gerät.

Es wird vermutet, dass angesichts der sehr bedeutsamen Importe an Chemikalien (knapp 33 Mrd. CHF im Jahr 2005), der noch höheren Exporte (knapp 55 Mrd. CHF) sowie der um ein Vielfaches geringeren Verkäufe der heimischen Industrie auf dem Schweizer Binnenmarkt (2.9 Mrd. CHF) ein sehr bedeutender Teil der Importe Zwischenprodukte sind, die in der Schweiz zu Exportgütern verarbeitet werden. Dies wiederum würde bedeuten, dass mit einer Abschaffung der Ausnahme die Wettbewerbsfähigkeit dieser ausserordentlich bedeutsamen Branche gestärkt werden könnte.⁹⁸ Im Gespräch relativierte ein Vertreter des SGCI allerdings die Bedeutung dieser Auswirkung im Vergleich zu anderen wettbewerbsrelevanten Faktoren.⁹⁹ So sind für die Wettbewerbsfähigkeit der Chemikalienbranche Innovationen (Stichwort Patente und entsprechende zeitlich beschränkte Monopolgewinne) wohl oft bedeutsamer als Preisunterschiede in der hier diskutierten Grössenordnung.

⁹⁶ Zwischenprodukte sind von den Anmelde- und Meldepflichten der Chemikalienverordnung ausgenommen (vgl. Art. 16-17 und Art. 61-63 sowie 69 ChemV), was insbesondere die Produktion für den Export erleichtert. Das beschriebene Handelshemmnis im Zusammenhang mit der Kennzeichnung und der Angabe einer CH-Firma gilt jedoch auch gegenüber Zwischenprodukten. Dies verteuert – wie schon beschrieben – Exporte von Produkten, die aus importierten Zwischenprodukten in der Schweiz hergestellt werden.

⁹⁷ Zwischenprodukte werden in der Chemikalienverordnung explizit definiert (vgl. Art. 2, Abs. 2, Bst. d).

⁹⁸ Ein Vertreter des SGCI relativiert allerdings die Bedeutung dieser Auswirkung im Vergleich etwa zu anderen Wettbewerbsrelevanten Faktoren wie z. B. Innovation.

⁹⁹ Die Frage der Importpreise von Zwischenprodukten ist für die schweizerische Chemie- und Pharmabranche „kein zentrales Argument“ (Telefongespräch vom 13.09.06).

1.6 Zweckmässigkeit im Vollzug

Das BAG hält allgemein fest, dass der Vollzug des Chemikalienrechts bei strikter Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips ressourcenaufwendiger würde, da im nicht-harmonisierten Bereich für die schweizerischen Vollzugsorgane Kenntnisse der entsprechenden Gesetzgebung von (momentan) 25 EU-Ländern notwendig würden. Der Vollzug in diesem Bereich ist in der Schweiz gut eingespielt und in diesem Sinne besser und wohl auch insgesamt kostengünstiger als in einigen EU-Ländern.

1.7 Entscheid des Bundesrates

Im Bericht über die Abweichungen vom 31. Oktober 2007 erscheint die beantragte Ausnahme in der Liste A.2 (Bestätigte Abweichungen von in der EG geltenden Produktvorschriften: Abweichungen, welche vorläufig weitergeführt werden oder deren Geltungsbereich eingeschränkt wird). Der entsprechende Entscheid des Bundesrates (vgl. S. 36 des Berichts) lautet: "Auf die vom EG-Recht abweichenden Kennzeichnungsvorschriften auf der Etiketete wird verzichtet, die vom EG-Recht abweichenden Angaben im Sicherheitsdatenblatt werden beibehalten. Das EDI wird beauftragt, dem Bundesrat bis September 2008 eine Änderung der Chemikalienverordnung vorzulegen, wonach die Meldepflichten einheitlich im Zeitpunkt des Inverkehrbringens erfüllt werden müssen (statt wie bisher innerhalb von 3 bzw. 6 Monaten), sofern nicht eine Firma mit Sitz in der Schweiz auf der Etiketete kennzeichnungspflichtiger Stoffe und Zubereitungen angegeben wird."

2 Bewilligung von Aufstallungssystemen und Stalleinrichtungen¹⁰⁰

2.1 Beschreibung der Massnahme

Seit 1981 sind in der Schweiz Aufstallungssysteme und Stalleinrichtungen einer Bewilligungspflicht unterstellt. Es werden nicht nur Systeme, sondern auch einzelne Einrichtungen wie Liegematten bewilligt. Die Bewilligung wird nach Möglichkeit gestützt auf Erfahrungen mit bestehenden Produkten erteilt. Es kann aber auch dazu kommen, dass von den beiden Zentren für tiergerechte Haltung, die das BVET in Tänikon und Zollikofen betreibt, während längerer Zeit ein Probetrieb mit systematischer Beobachtung der Tiere durchgeführt wird. Der Bewilligung unterliegen nur Anlagen für die gewerbsmässige Tierhaltung (keine für Hobby-Kaninchenzüchter) und es geht um eine Typenprüfung, keine Einzelabnahme bei jedem Halter.

2.2 Wirtschaftliche Beurteilung der Massnahme

Eine wirtschaftliche Beurteilung findet sich einerseits in der Vernehmlassungsunterlage zur Agrarpolitik 2011.¹⁰¹ Andererseits wurde ein Gespräch mit einem Herstellerbetrieb geführt.

Die Vernehmlassungsunterlage zur Agrarpolitik 2011 hält auf S. 287 fest, dass auf landwirtschaftlichen Bauten jährliche Abschreibungen von 758 Mio. Franken zu veranschlagen sind. Eine Differenzierung dieser Investitionen nach Arten von Bauten findet nicht statt. Es wird von einer Preisdifferenz gegenüber den EU-Ländern von 25% ausgegangen, was einem Betrag von jährlich 189 Mio. Franken entspricht. Diese Preisdifferenz wird allerdings nur zu einem geringen Teil auf die Aufstallungssysteme zurückgeführt. Vielmehr wird hierzu festgehalten: „Im Bereich Milchvieh sind die Aufstallungssysteme und Abmessungen ähnlich wie im umliegenden Ausland. Dort werden z.T. sogar grössere Flächen erstellt (FAT-Studie und FAT-Bericht 595). Differenzen bestehen bei den zugelassenen Stallsystemen: Vollspaltenboden für Rindvieh- und Schweinemast, Abferkelbuchten, Galtställe in der Schweinezucht, Geflügelställe.“ Dass die Durchsetzung nicht durch Kontrollen, sondern mittels eines Bewilligungsverfahrens für Stalleinrichtungen (Art. 5 TSchG) erfolgt, wird damit begründet, dass das Bewilligungsverfahren dem Landwirt eine gewisse Investitionssicherheit gibt und keinen nennenswerten Einfluss auf die Kosten habe. Zu erwähnen ist schliesslich, dass die Mehrkosten aufgrund der beiden Verordnungen, die sich der besonders tiergerechten Haltung annehmen (BTS- und RAUS-Verordnungen), mit der Leistung entsprechender Bundesbeiträge an diese Haltungsformen abgegolten sind.

Ergebnis des Branchenkontaktes ist, dass genaue Zahlen zum Marktvolumen nicht bekannt sind. Für die jährlichen Investitionsausgaben für Ställe wird eine Spannweite von 10 Mio. bis 100 Mio. Fr. angegeben, was auch bei einer Einsparungsmöglichkeit von 25% dieses Ausnahmebegehren zu einem wirtschaftlich beschränkt bedeutenden Fall macht. Neben vielen kleinen Herstellern gibt es fünf oder sechs grosse Anbieter. Mindestens ein grosser Hersteller fertigt noch fast vollständig in der Schweiz und kauft erst wenige Komponenten im Ausland zu. Die Nähe zum Kunden ist ein bedeutendes Argument, weil Ställe vielfach auch auf Mass angefer-

¹⁰⁰ Verfasser: Peter Balastèr (SECO). Die vorliegende Fallstudie wurde im Jahr 2006 durchgeführt. Sie widerspiegelt daher nicht notwendigerweise die aktuelle Situation.

tigt, d.h. in bestehende Bauten eingepasst werden müssen. Die Konkurrenz im Ausland ist billiger. Jedoch ist das Wissen über Entwicklungen in Österreich – wo ein Bewilligungsverfahren eingeführt wird – und in Deutschland – wo es eine freiwillige Zertifizierung gibt – beschränkt. Die noch rein nationale Ausrichtung der Anbieter bei diesem Gut, das an sich international leicht handelbar ist (zumindest seine Komponenten), wird durch einen Blick auf die Namen der Anbieter der zugelassenen Systeme und Produkte bestätigt, die das BVET im Internet aufführt.

Nicht zu unterschätzen ist allerdings das wirtschaftliche Potential der Bestimmung im Zusammenhang mit der Inländerdiskriminierung, gemäss der Systeme, die Schweizer Hersteller im Ausland anbieten, auch in der Schweiz vermarktet werden könnten. Diese Bestimmung könnten Nutztierhalter ausnützen, um z.B. zu Formen der Käfighaltung von Hühnern zurückzukehren, die in der Schweiz unterbunden sind. Die Heraufsetzung der Normen bzgl. Mindestflächen für Masttiere in der laufenden Reform der Tierschutzverordnung ist Anlass einer Kontroverse in der Presse, wo von „Luxusbereich“ die Rede ist, welche die Einkommen der Mäster „um 19%“ senken würden (Der Bund, 16. August 2006, S. 6). Solche Aussagen kontrastieren allerdings mit den Ausführungen in der Vernehmlassungsunterlage zur Agrarpolitik 2011 zu den Ursachen eines höheren Kostenniveaus in der Schweiz in der landwirtschaftlichen Produktion.

2.3 Beurteilung der Massnahme aus Sicht des Tierschutzes

Das Argument der Konsumentensouveränität kann hier nicht zur Anwendung kommen, der Schutz des Tieres muss durch Dritte sichergestellt werden. Der Wunsch des Kunden nach Produkten aus tiergerechter Haltung setzt in der praktischen Umsetzung des Vorhandensein von wissenschaftlich und/oder staatlich anerkannten Standards voraus, nach denen dieses Prädikat verliehen wird. Mit den Vorgaben bzgl. Käfighaltung von Hennen wurden in der Schweiz früh Erfolge bei Haltungsformen erreicht, wo Kannibalismus unter Tieren häufig auftrat. Erfolge aus der Perspektive des Tiers wurden auch bei Schweinebuchten, Spaltenböden, neuen Fütterungssystemen erzielt, Abklärungen erfolgten z.B. zur neuen Form der Kuhhaltung in Laufställen. Eine Bewertung des Nutzens dieser Vorschriften fällt schwer, da Tierschutzkreise eine Wertskala haben, die sich stark von jener der Produzenten abheben dürfte. Vor diesem Hintergrund werden die folgenden Abwägungen weniger im Sinne einer Kosten-/Nutzen-Abschätzung gemacht; in den Vordergrund werden handelsrechtliche und integrationspolitische Fragen gerückt.

2.4 Auswirkungen der Abschaffung der Massnahme

Der wirtschaftliche Druck kann zu Installationen führen, die tierethisch nicht befriedigen. Damit ist die Massnahme „vorgängig einzuholende Bewilligung“ aber noch nicht jeder Kritik enthoben. Die Alternative besteht in der Kombination „angemessene Verordnungsbestimmungen, freiwillige Typenprüfung, nachträgliche Kontrollen“, auch vor dem Hintergrund des EU-Rechts. Dieses ist erst im Aufbau, ist der Tierschutz doch nicht eine ursprüngliche Zielsetzung der EU, sondern wurde relevant durch die Handelshemmnisse, welche die Tierschutzbestimmungen der einzelnen EU-Länder für den Binnenmarkt darstellen.

In der EU sind grundlegende Prinzipien für den Schutz von Nutztieren in der Direktive 95/98/EC festgelegt, allerdings mit offenem Anforderungsniveau und wenig Vorgaben in Sachen Durchsetzungsmechanismen. Für den besonders kritischen Bereich der Käfighaltung von Legehennen werden allerdings Mindestanforderungen durch die Richtlinie 1999/74/EC näher ausgeführt.

Sie wird bis 2012 zum Verschwinden der Käfighaltung führen. Diese beiden Richtlinien lesen wir dahingehend, dass sie den nationalen Instanzen einen erheblichen Spielraum bei der Wahl der Durchsetzungsmechanismen lassen. Dies zeigt beispielsweise die Einführung eines Bewilligungsverfahrens in Österreich. Die Binnenmarktprinzipien gestatten auch die Inländerdiskriminierung (d.h. höhere Anforderungen an die eigenen Nutztierhalter bzgl. Fläche pro Tier). Hohe nationale Anforderungen laufen allerdings das Risiko, unter dem Titel des verdeckten Handelshemmnisses für Aufstallungssysteme aus andern EU-Staaten angegriffen zu werden. So werden in der Schweiz in der Ferkelhaltung Matten mit Spalten von 9 mm bevorzugt, im umliegenden Ausland sind solche von 10 mm eingeführt. Gestützt auf klare wissenschaftliche Unterlagen ist die Zulassung von Matten mit Spalten von 10mm unter Auflagen möglich. Dies relativiert zwar die Vermutung, dass es sich bei dieser Vorschrift um ein verdecktes Handelshemmnis handelt.¹⁰² Dennoch spricht die in der EU bestehende Ausgangssituation doch dafür, in der Schweiz von einer vorgängigen Bewilligungspflicht zu einer freiwilligen Möglichkeit der Typenprüfung überzuwechseln. Dies entspricht auch dem Gedanken des „new and global approach“ (Richtlinie mit allgemeinen Anforderungen im Sinne von Richtlinie 95/98/EG, die durch (private) Normen näher ausgeführt wird).

Bereits heute haben wir gewisse Zweifel, wie zeitgerecht und systematisch nicht nur ganze Systeme, sondern insbesondere auch die einzelnen Komponenten dem BVET zur Genehmigung vorgelegt werden. Zudem geht die Prüfung von Einrichtungen in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung sehr weit. Folglich erscheint eine Ablösung der Bewilligungspflicht durch eine Zertifizierungsmöglichkeit bei den Zentren des BVET für das Tierwohl denkbar.

Auf der Ebene der Anforderungen (Flächen pro Tier), nicht der Durchsetzungsmechanismen, sollten Vorgaben der Verordnung nicht durch Rückgriff auf im Ausland in Verkehr stehende Systeme unterlaufen werden können. Im Rahmen einer vertieften Prüfung der Möglichkeit das Cassis-de-Dijon-Prinzip einzuführen, sollte allerdings erhoben werden, wieweit die Richtlinie 95/98/EC in den 25 Mitgliedstaaten einen auch für die Schweiz akzeptablen Mindeststandard etabliert.

2.5 Entscheid des Bundesrates

Im Bericht über die Abweichungen vom 31. Oktober 2007 erscheint die Massnahme auf der Liste Z.2 (Bestätigte Abweichungen betreffend zulassungspflichtige Produkte: Abweichungen, welche vorläufig weitergeführt werden oder deren Geltungsbereich eingeschränkt wird). Der entsprechende Entscheid des Bundesrates (vgl. S. 119 des Berichts) lautet: "Da die eidgenössischen Räte die Bewilligungspflicht erst im Dezember 2005 anlässlich der Revision des Tierschutzgesetzes bestätigt haben, wird die Bewilligungspflicht vorläufig beibehalten. Das EVD wird beauftragt, im Rahmen der laufenden Revision der Tierschutzverordnung zu prüfen, wie das Bewilligungsverfahren weiter vereinfacht werden kann."

¹⁰² Beat Wechsler, An authorisation procedure for mass-produced farm animal housing systems with regard to animal welfare, Livestock Production Series 94 (2005) 71-79, S. 75-76.

3 Composition des yogourts¹⁰³

3.1 Description de la prescription suisse

En Suisse, le yogourt doit être obtenu par fermentation du lait avec *Lactobacillus delbrueckii ssp bulgaricus* et *Streptococcus thermophilus*. Ces bactéries doivent atteindre au moins 10 millions d'unités formant colonie par gramme de produit fini. Cependant, le yogourt peut également contenir d'autres microorganismes appropriés.¹⁰⁴

3.2 Motifs et buts des prescriptions suisses

Les exigences de production du yogourt dans l'espace européen ne font pas encore l'objet d'un processus d'harmonisation (possibilités d'ajout d'ingrédients au produit, transformation de l'acide lactique du lait, description du produit, présence de germes vivants, etc.). Cela signifie que chaque Etat membre possède ses propres prescriptions, souvent très différentes d'une entité à l'autre, basées sur ses habitudes.

En fonction de cet état de fait, la Suisse ne peut pas s'appuyer et/ou s'aligner sur la situation juridique prévalant au niveau de l'Union européenne. Une application du principe du Cassis de Dijon signifierait que des produits laitiers non conformes à l'ordonnance suisse sur les yogourts pourraient être vendus sous l'appellation yogourt.

Les exigences suisses de production sont en vigueur depuis des années et n'ont jusqu'à maintenant pas posé de problèmes. La volonté de conserver une quantité minimale de bactéries a pour but de renforcer la stabilité du produit afin d'en augmenter sa sécurité. Un milieu comprenant des bactéries est en effet hostile aux germes pathogènes ce qui assure la viabilité du produit.

3.3 Problèmes liés à la sécurité

L'office fédéral de la santé publique considère que le manque d'harmonisation des législations européennes peut amener sur le marché suisse des yogourts dont la sécurité microbiologique n'est plus assurée par la présence de germes vivants dans le produit. Mais plus que pour des raisons de protection de la vie et de la santé du consommateur, l'office considère que l'acceptation du principe du Cassis de Dijon entraînerait des risques de tromperie pour le consommateur en diminuant la qualité de l'information sur le marché. Le bien yogourt est à l'heure actuelle clairement identifiable pour le consommateur. L'arrivée dans différents points de vente de produits aux propriétés différentes recouverts par la même appellation pourrait engendrer un sentiment d'insécurité chez l'acheteur.

¹⁰³ Auteur: Davide Schöpfer (SECO). La présente étude a été réalisée en 2006. Elle ne reflète donc plus nécessairement la situation actuelle.

¹⁰⁴ SR 817.022.108, art. 56, paragraphe 1 et 2.

3.4 Conséquences économiques

Description du marché

En Suisse tout producteur de lait peut théoriquement fabriquer du yogourt. Pourtant, le nombre effectif de fabricants est nettement inférieur au nombre d'exploitants de bétails. Il se monte approximativement à 320 unités sans compter les grands distributeurs que sont Coop, Migros, Carrefour ou Denner.

La consommation de yogourts en Suisse s'est montée en 2005 à 134'097 tonnes dont 140'471 tonnes produites localement, 1777 tonnes importées et 8250 tonnes exportées. La production étrangère a donc représenté seulement 1,32 % de la consommation de yogourts en Suisse.

Nous trouvons différents prix à la vente pour ce bien. L'offre la plus avantageuse dans la catégorie classique (hors bio, lights, etc.) semblent être les yogourts M-budget de la Migros à 19,44 ct les 100 gr. A contrario, le prix le plus élevé, pour la même catégorie, est proposé par les maisons Emmi et Nestlé avec des yogourts à 55,55 ct les 100 gr soit un écart de 288,5%. Ces différentes marques produisant leurs yogourts en Suisse, la qualité du produit proposé pourrait être un élément explicatif de la différence du prix à l'étalage.

Un prix non uniforme entre les différents yogourts est constaté sur le marché suisse. Il en va de même entre les yogourts suisses et européens. Le prix le plus bas que semble pratiquer Aldi en Allemagne est de 8 ct les 100 gr pour le yogourt nature ou un prix 59% meilleur marché que son pendant M-budget de la Migros. La différence peut en partie s'expliquer par le rôle de l'Etat qui impose des droits de douane aux yogourts étrangers en fonction de leurs compositions : à base de cacao, aromatisé ou additionné de fruits, autres caractéristiques.

La première catégorie (à base de cacao) voit sa capacité concurrentielle péjorée par un droit de douane de 21,60 Frs les 100 kg ou de 2,16 ct les 100 gr si le bien provient d'un pays de l'Union européenne. Le deuxième groupe (aromatisé ou additionné de fruits) est traité à partir de dispositions relativement semblables : un droit de douane de 29,25 Frs les 100 kg ou de 2,92 ct les 100 gr perçu sur les yogourts en provenance de l'Union. Si ces deux premiers biens ne sont pas contingentés, il ne va pas de même de la troisième catégorie (autres caractéristiques) qui représente sur ces cinq dernières années 35% des importations. Le droit de douane exigé se monte à 18 Frs les 100 kg tant que le contingent de 200 tonnes, qui comprend également d'autres biens que les yogourts, n'est pas épuisé. Une fois les 200 tonnes utilisées, cette catégorie se voit soumise à un droit de douane prohibitif de 686 Frs les 100 kg ou de 68,6 ct les 100 gr. Concrètement, et à fortiori pour la dernière catégorie, la politique douanière de la Suisse représente un des facteurs explicatifs de la différence de prix entre la Suisse et l'étranger.

Les yogourts produits en Europe, ne sont pas autorisés à la vente en suisse sans examen qui confirme leur respect de la législation suisse. Cependant dans la pratique, aucun yogourt ne s'est vu refuser l'entrée du marché intérieur. Plus qu'une prohibition de certains produits, l'ordonnance exige que les yogourts ne correspondant pas à sa définition soient vendus sous une autre appellation que celle de yogourt. Cette législation entraîne des problèmes d'étiquetage dans la mesure où l'emballage d'un yogourt non conforme à la définition helvétique devra être réimprimé. Si le surcoût est difficilement estimable, l'informatique offre des possibilités techniques qui permettent de résoudre ce problème sans une forte augmentation des charges, il n'en demeure pas moins que cette législation peut décourager des offreurs. Par

conséquent, l'acceptation du principe du Cassis de Dijon faciliterait l'accès au marché en supprimant des barrières administratives.

Partant de ces constatations, la cherté des yogourts s'explique à travers plusieurs facteurs, dont entre autre les interventions étatiques : la politique agricole suisse, qui pour des raisons historiques structure encore fortement le marché, et les prescriptions d'étiquetage.

Conséquences sur les consommateurs

Quels avantages peut trouver le consommateur dans l'élimination des obstacles techniques au commerce qui grèvent l'importation des yogourts en Suisse ? L'acceptation du principe du Cassis de Dijon peut apporter des changements à la situation actuelle. L'interdiction se basant sur un problème de description du produit, son abolition diminuera la transparence du marché et obligera le consommateur à des recherches plus approfondies afin de s'assurer que le produit est bien conforme à ses attentes. Le prix du bien n'étant pas uniquement composé de la valeur des intrants, mais se définissant également au moyen de la notion du coût d'opportunité, le temps utilisé par le consommateur pour la récolte des informations engendrera un coût économique supplémentaire. Il est toutefois à préciser que ce dernier n'éliminera pas les effets positifs sur le prix de vente de la baisse des charges d'étiquetage. De ce fait, les conséquences du principe du Cassis de Dijon sur le bien-être des consommateurs peuvent être considérées comme positives.

Les divers droits de douane quant à eux représentent une hausse d'environ 15% du prix total des exemples cités précédemment. Leur élimination, qui ne touche pas la problématique du principe du Cassis de Dijon, permettrait une baisse des prix à ne pas négliger, surtout si l'on prend en compte la chute des importations relevant de la troisième catégorie une fois le contingent épuisé.

Enfin, une reconnaissance de la part de la Suisse de l'ensemble des yogourts de l'Union européenne permettrait une augmentation de l'offre sur le marché qui assurerait un plus qualitatif et une baisse probable du prix d'équilibre. En effet, même minimes les procédures d'admission des biens, en protégeant des métiers de la concurrence, favorisent la cherté de la vie en Suisse.

Conséquences sur les fournisseurs

Les fournisseurs de yogourts sont à séparer en deux groupes distincts : les grands distributeurs, tels que Coop, Migros, Aldi, etc. qui se partagent la quasi-totalité du marché, et les importateurs de yogourts plus spécialisés qui sont regroupés dans la troisième catégorie (autres caractéristiques) cité plus haut.

L'ouverture du marché des yogourts augmente la concurrence entre les acteurs. Le marché se caractérise actuellement par une structure oligopolistique et par le fait que la quasi-totalité des yogourts sont produits par les grands distributeurs. Des filiales comme Aldi ou Carrefour, qui appartiennent à de grands groupes étrangers, auraient sûrement un intérêt à pouvoir importer des yogourts de leur maison mère sans devoir procéder à un réétiquetage. Ceci engendrerait une pression supplémentaire sur les prix.

Les obstacles qui freinent le deuxième groupe d'importateurs sont de nature essentiellement tarifaires et contingentaires. Cette situation entraîne une diminution de l'offre sur le marché et une baisse conjointe du surplus du consommateur et du producteur. Les normes techniques, en

fonction des renseignements obtenus, ne représentent pas un obstacle au commerce. Toutefois, il reste à déterminer les coûts occasionnés par l'éventuel réétiquetage de certains produits.

Implications pour l'Etat

Si les dispositions légales sont du ressort de la Confédération, les contrôles du respect des prescriptions sont réalisés par les différents laboratoires cantonaux. Normalement tout nouveau yogourt vendu en Suisse devrait faire l'objet d'un examen. Cependant, la pratique montre que les importateurs et les distributeurs y renoncent souvent pour des raisons purement pratiques. Il est toutefois nécessaire de préciser que la responsabilité de la mise en circulation d'un produit non conforme échoie à ces derniers. Il est également à souligner que d'autres contrôles sont réalisés à la frontière par les douanes, comme pour tous les autres produits importés.

En définitive, le principe du Cassis de Dijon aura peu d'influence sur le fonctionnement de l'Etat. Même si un certain nombre de contrôles ne seront plus nécessaires au niveau cantonal et au moment de l'entrée des biens sur le territoire helvétique, les laboratoires auront toujours leur raison d'être notamment par la vérification de la similitude du contenu avec la description du produit ainsi que par l'examen de la conformité des prescriptions techniques avec les lois du pays qui a mis le bien en circulation.

3.5 Absence de discrimination arbitraire et de restriction déguisée dans le commerce

Les dispositions techniques qui régissent le marché des yogourts en Suisse ont un caractère général et ne peuvent être considérées comme discriminatoires. La législation helvétique ne crée pas un traitement différencié entre les producteurs suisses et étrangers concernant le contenu et l'étiquetage du produit. Le problème provient plutôt de définitions différentes qui empêchent la Suisse de reconnaître l'ensemble des yogourts produits dans la CE. Actuellement, le manque d'harmonisation des différentes lois au sein de l'Union rend impossible un rapprochement des législations.

Le deuxième volet de l'étude, qui se situe hors du champ d'application du principe du Cassis de Dijon, a par contre montré que la politique agricole entraîne des discriminations importantes surtout pour les yogourts soumis à contingentement. Une fois le quota de yogourts épuisé, les droits de douane deviennent prohibitifs (doublement du prix du bien) et entraînent de fortes perturbations sur le marché sans que cela puisse se justifier par des raisons écologiques, de santé publique ou de protection du consommateur.

3.6 Proportionnalité par rapport à l'objectif recherché

La position de l'office fédéral de la santé publique est de protéger avant tout le consommateur contre les risques de tromperie. Si le droit de l'acheteur à une information complète est difficilement discutable, la différence faite entre les yogourts suisses et étrangers, soit la présence de bactéries vivantes dans la fleur du yogourt, semble plutôt relever de la sphère des spécialistes. Il est en effet important de considérer les réelles préoccupations des consommateurs.

Les risques d'une plus grande instabilité du produit pour la santé restent très théoriques. Un ressortissant de la Confédération en visite dans un pays limitrophe ne doit pas se sentir

fortement insécurisé au moment de l'achat d'un yogourt dans un supermarché local. C'est pourquoi on considère que la mesure prise pour le maintien de la santé publique ne se trouve pas en proportion avec l'objectif recherché.

Souvent en Suisse, les produits indigènes satisfont à des exigences plus élevées que les produits importés en matière d'environnement, de respect des animaux ou de protection des consommateurs. Dans ce cas, les producteurs suisses pourraient se positionner plus favorablement sur le marché en mettant en évidence qu'ils respectent les exigences suisses, plus rigoureuses que celles imposées par la réglementation européenne.

3.7 Conclusion

L'analyse met en évidence l'intérêt à modifier la situation actuelle. Le manque d'unification des normes dans les divers pays européens ne pose pas, à notre sens, de problème de sécurité alimentaire étant donné que les biens concernés peuvent quand même être vendus sur le marché suisse sous un autre nom que le nom yogourt. La question de l'information, même si elle peut représenter un argument certain, ne nous paraît pas dans ce cas précis être une préoccupation centrale du consommateur. En effet, peu d'acheteurs connaissent et se soucient de la quantité de bactéries vivantes que doit contenir un yogourt. L'application du principe du Cassis de Dijon est souhaitable, mais un accent devrait être mis sur la responsabilité civile de l'offreur.

Malgré tout, il faut éviter de surestimer les conséquences positives du principe du Cassis de Dijon. L'obstacle se matérialisant avant tout par un problème d'étiquetage, il ne faut pas oublier que beaucoup de produits étrangers vendus sur le marché suisse doivent de fait subir des modifications étant donné qu'au moins une langue officielle doit figurer sur le produit si des risques d'information incomplète subsistent pour le consommateur.¹⁰⁵ Si des améliorations dans ce domaine sont souhaitables, l'accent doit également être mis d'une part sur le rapprochement des législations suisses et européennes, afin d'engendrer une diminution des contrôles, et d'autre part sur un amoindrissement des droits de douanes et une suppression des contingents à l'importation : en d'autres termes une évolution de la politique agricole suisse pourrait entraîner une diminution du prix de vente des yogourts.

3.8 Décision du Conseil fédéral

Dans le rapport sur les divergences du 31 octobre 2007, cette prescription figure sur la Liste V (Divergences éliminées par rapport aux prescriptions techniques en vigueur dans la CE). La décision du Conseil fédéral est la suivante (voir p. 210 du rapport): "Abandon de la primauté du droit suisse. Le DFI est chargé de procéder à la modification de l'ordonnance du DFI sur les denrées alimentaires d'origine animale d'ici à juin 2008. Le principe «Cassis de Dijon» s'appliquera dès l'entrée en vigueur de la LETC révisée."

¹⁰⁵ Artikel 26 Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung.

4 Combustibilité des produits textiles (à l'exemple des blouses)¹⁰⁶

4.1 Description de la prescription suisse

En Suisse, les vêtements non destinés à résister à des conditions thermiques particulières doivent avoir une vitesse maximale de propagation de flamme de 90 mn/s pour les articles vestimentaires et de 60 mn/s pour les rideaux et voilages. Les articles vestimentaires et les fils de confection doivent être conçus de manière à rendre impossible tout effet éclair en surface. De plus, pendant la durée normale d'utilisation du produit textile, les soins d'entretien ne doivent pas réduire de façon significative l'effet du traitement ignifuge.

Au moment des tests, les exigences sont réputées remplies lorsque au moins cinq échantillons d'essai sur six ne dépassent pas les valeurs limites fixées.¹⁰⁷

4.2 Motifs et buts des prescriptions suisses

L'intérêt public (selon art. 4 al. 4 LETC) indiqué par l'Office fédéral de la santé publique est la protection de la vie et de la santé de l'être humain. Les textiles en provenance de l'Europe posent des problèmes d'inflammabilité, car le manque d'harmonisation des normes au sein de l'Union peut amener sur le marché suisse des biens à la sécurité défailante. Les informations recueillies nous montrent que des Etats européens, tel l'Angleterre, possèdent des normes uniquement pour certains types de produits comme les pyjamas ou les chemises de nuit ce qui pose problème pour l'évaluation du niveau sécuritaire des autres textiles. En règle générale, les tissus légers comme les blouses sont directement concernés par les problèmes d'inflammabilité. Il est également à préciser que la Suisse est un des pays le plus exigeant dans ce domaine, si ce n'est le pays européen le plus exigeant.

4.3 Problèmes liés à la sécurité

La Suisse est un pays ouvert à l'importation de textiles étrangers. La majorité des vêtements vendus sur le marché intérieur proviennent d'autres nations et restent deux à trois mois sur les étals des magasins en attendant qu'une nouvelle collection vienne les remplacer. Ce court laps de temps pose problème quant aux possibilités de vérification de la conformité des produits par rapport aux normes helvétiques. Cependant, les analyses sous forme de sondages exécutés par les divers laboratoires cantonaux nous donnent une vue générale du problème de la sécurité des textiles en Suisse par rapport aux problèmes d'inflammabilité.

Une campagne commune des laboratoires d'Argovie, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et du canton de Berne portant sur un échantillon de 55 textiles légers a montré que 2 exemplaires seulement ne respectaient pas la législation sur la vitesse maximale de propagation de flamme.¹⁰⁸ Ce résultat de 3,6% de cas posant problème reste dans une proportion acceptable pour le législateur dont l'ordonnance du Département fédéral de l'intérieur sur les objets

¹⁰⁶ Auteur: Davide Schöpfer (SECO). La présente étude a été réalisé en 2006. Elle ne reflète donc plus nécessairement la situation actuelle.

¹⁰⁷ Art. 16 à 20 (RS 817.023.41).

¹⁰⁸ Gemeinsame Kampagne der Kantonalen Laboratorien Aargau, Basel-Landschaft (Schwerpunktlabor), Basel-Stadt, Bern; Brennbarkeit von leichten Kleidungsstücken; Berichtsnummer 33; 27. Oktober 2003.

destinés à entrer en contact avec les muqueuses, la peau ou le système pileux et capillaire, et sur les bougies, les allumettes, les briquets et les articles de farces et attrapes considère qu'au moins cinq échantillons d'essai sur six ne doivent pas dépasser les valeurs limites fixées.¹⁰⁹

Ces résultats restent toutefois à nuancer. Une autre étude menée par les laboratoires cantonaux d'Argovie, de Zurich et de Bâle-Campagne a constaté un pourcentage de 17,5% de textiles légers contrevenant à l'ordonnance (7 cas sur 40).¹¹⁰

Le hasard de l'échantillon semble déterminant dans les conclusions des enquêtes. Mais même si la deuxième analyse illustre le problème posé par les textiles légers, il serait faux de prétendre que la rapidité de rotation des collections permet toutes les infractions.

Concernant les accidents résultant d'un textile qui s'est enflammé, une étude anglaise a mis en relief les données suivantes : 750 accidents sont recensés chaque année, dont 225 graves et 80 mortels. La recherche fait ressortir clairement deux groupes à risques: les jeunes filles entre 12 et 17 ans et les personnes de plus de 60 ans qui présentent un temps de réactions plus important et une mobilité réduite.¹¹¹

En Suisse malgré l'absence d'analyses complètes sur le sujet, le bureau fédéral des accidents estime entre 200 et 400 le nombre d'incidents nécessitant des soins médicaux et provoqués par l'inflammation d'un vêtement, dont 2 à 5 cas sont mortels.¹¹² Le nombre de personnes ayant subis des blessures par brûlures dans leur appartement ou pendant leurs loisirs s'élève quant à lui à une moyenne annuelle de 16'700 pour la période 1999-2004.¹¹³

La comparaison statistique entre la Suisse et l'Angleterre apporte des précisions intéressantes. Nous avons affaire ici à deux cas extrêmes. Si l'Angleterre ne connaît pas de norme sur l'inflammabilité des textiles à l'exception de biens spécifiques comme les chemises de nuit, la Suisse au contraire se trouve dans le peloton de tête des pays les plus exigeants. Cette différence d'approche se ressent également dans le nombre de morts par brûlures : ramené à la différence de population, la Suisse connaît en effet de 2 à 5 fois moins de décès.

4.4 Conséquences économiques

Description du marché

Le marché du textile en Suisse crée un très grand volume d'échanges. En prenant en compte uniquement les importations, le chiffre d'affaire s'élève déjà à plus de 3 milliards de Frs pour l'année 2005. Pour le cas spécifique des blouses, la valeur moyenne des biens en provenance de l'étranger pour les années 2003 à 2005 s'est montée à 168 millions pour un total d'exportation de 36 millions.

Ce haut niveau de consommation ne signifie toutefois pas que les entreprises suisses ont vécu ces 10 dernières années sans fortes restructurations. Le nombre d'employés vivant du textile a fortement reculé pendant cette période. Si la branche occupait encore 11'600 personnes en

¹⁰⁹ Art. 20 (RS 817.023.41).

¹¹⁰ Leichte „sommerliche“ Bekleidungstextilien / Brennbarkeit; Gemeinsame Kampagne Kantonales Labor Aargau, Kantonales Labor Zürich und Kantonales Labor Baselland.

¹¹¹ DTI HASS data, Clothing Flammability Accidents.

¹¹² Abstract Referat BFU anlässlich der 6. EMPA-Textilfachtagung vom 23. März 2000 in Zürich.

¹¹³ BFU, Unfallgeschehen in der Schweiz 2006, Verletzte in Haus und Freizeit nach Unfallhergang, 1999-2004, p. 41

1995, elle n'offrait plus que 5100 places de travail en 2004. Le nombre d'entreprise actives sur le marché du textile en Suisse a également régressé passant de 480 unités en 1995 à 332 en 2004 (dont 7 proposant dans leurs assortiments des blouses). La valeur ajoutée de la branche a suivi la même évolution avec par exemple la division par deux du chiffre d'affaire des ateliers de tissage et la disparition des activités de fabrication d'articles à mailles.

La comparaison des prix entre la Suisse et l'Europe dans le domaine des blouses donne un résultat très multiforme. Les blouses de la marque zero clothing proposent un prix unique par modèle dans tous ses lieux de vente européens. La maison Schild quant à elle exerce une politique différenciée qui engendre pour le même article des écarts importants de prix entre les pays : 40 Frs pour l'Angleterre ; 55 Frs pour la Belgique, la France et l'Allemagne ; 119 Frs pour la Suisse. Enfin, les prix de la maison Yendi semblent être 30% moins cher en Suisse qu'à l'étranger. Il va de soi que ce manque d'uniformité complique l'analyse du différentiel de cherté entre la Suisse et l'Union pour ce bien.

A part la question des prix, le montant des droits de douane, qui se calcule en fonction du poids de l'article et de sa composition, joue un rôle déterminant dans la structuration du marché. Leur grande hétérogénéité ressort de l'analyse. L'ordre de grandeur de la variation des taxes va de 248 Frs par 100 Kg pour le coton jusqu'à 1349 Frs le kilo pour de la soie brodée ou avec combinaison de dentelle. Pour les fibres synthétiques le taux est de 773 Frs les 100 Kg. La constatation d'une plus forte taxation des matières premières de luxe n'est pas à négliger pour un secteur qui s'est repositionné dans la fabrication de biens haut de gamme à forte valeur ajoutée.

Conséquences sur les consommateurs

Quels avantages peut trouver le consommateur dans l'élimination des obstacles techniques au commerce qui grèvent l'importation de blouse ou des textiles en général? La palette d'offre proposée est à l'heure actuelle large et se voit renouvelée quatre fois l'an (environ une collection par saison). Une acceptation du principe du Cassis de Dijon en éliminant l'obstacle des normes permettrait encore une augmentation de l'offre sur ce marché. Cette facilitation de l'accès aux consommateurs engendrera une demande moins captive notamment dans le segment bas de gamme qui est le premier concerné par la réforme.

L'augmentation de la concurrence jouera certainement un rôle dans les pressions à la baisse sur les prix. Mais même si on peut s'attendre à une diminution de la cherté, le nombre élevé d'acteurs déjà présents sur un marché passablement atomisé constituera un frein à une révolution en profondeur de ses structures.

D'un autre côté, la loi se faisant plus libérale, les besoins d'information du consommateur augmenteront de fait. Le prix du bien n'étant pas uniquement composé de la valeur des intrants, mais se définissant également au moyen de la notion du coût d'opportunité, le temps utilisé par le consommateur pour la récolte des informations engendrera un coût économique supplémentaire. Ces coûts ne contrebalancent toutefois pas la baisse des prix découlant de l'assouplissement des normes. De ce fait, les conséquences du principe du Cassis de Dijon sur le porte-monnaie des consommateurs peuvent être considérées comme positives.

Conséquence sur les fournisseurs

Les entreprises suisses sont avant tout spécialisées dans la production de textiles légers à forte valeur ajoutée. Une ouverture plus grande de nos frontières aux produits bon marché ne

changerait pas grand chose à la situation actuelle d'un secteur économique fortement restructuré et qui s'est tourné vers des marchés de niche.

Une telle constatation ne signifie toutefois pas que les entreprises textiles ne ressentent pas le haut niveau des normes helvétiques comme discriminatoire par rapport aux conditions cadres qui sont faites à leurs concurrents étrangers. Si les surcoûts engendrés par les prescriptions du droit suisse sont difficilement quantifiables, il ne fait aucun doute que cette charge pèse fortement sur les capacités exportatrices du secteur. Surtout si l'on prend en considération que l'ordonnance sur l'inflammabilité touche avant tout les textiles légers, spécialité de l'industrie textile suisse.

Afin d'amoindrir le problème, le législateur suisse a prévu dans l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels destinés à l'exportation une dérogation aux prescriptions de la législation suisse sur les denrées alimentaires qui vaut aussi pour le textile.

Cette disposition, qui aurait pu éliminer les inconvénients de la non-harmonisation des normes entre les pays européens, se voit cependant complétée par l'alinéa 4 qui précise :

« Les établissements qui fabriquent, transforment, traitent, entreposent ou transportent des denrées alimentaires ou des objets usuels destinés à l'exportation et qui ne satisfont pas aux prescriptions de la législation suisse sur les denrées alimentaires doivent annoncer à l'autorité cantonale d'exécution compétente:

- a. le type et la quantité de marchandises destinées à l'exportation;
- b. en quoi les marchandises en question dérogent aux prescriptions de la législation suisse. »¹¹⁴

Il est relativement aisé de juger que ce surcroît de travail administratif engendre des coûts que compensent difficilement les avantages tirés d'une production aux normes moins contraignantes. Une solution serait d'exiger des fournisseurs d'inscrire sur les biens destinés uniquement à l'exportation l'indication « produit en Suisse avec les normes de l'UE ».

Implications pour l'Etat

Si les dispositions légales sont du ressort de la Confédération, les contrôles du respect des prescriptions sont réalisés par les différents laboratoires cantonaux. Normalement tout nouveau textile vendu en Suisse devrait faire l'objet d'un examen. Comme la pratique le montre, les importateurs et les distributeurs y renoncent souvent pour des raisons purement pratiques. Il est toutefois nécessaire de préciser que la responsabilité de la mise en circulation d'un produit non conforme échoie à ces derniers. Il est également à souligner que d'autres contrôles sont réalisés à la frontière par les douanes, comme pour tous les autres produits importés.

En définitif, le principe du Cassis de Dijon aura peu d'influence sur le fonctionnement de l'Etat. Même si un certain nombre de contrôles ne seront plus nécessaires ni au niveau cantonal et ni au moment de l'entrée des biens sur le territoire helvétique, les laboratoires auront toujours leur raison d'être, notamment par la vérification de la similitude du contenu avec la description du produit, ainsi que par l'examen de la conformité des prescriptions techniques avec les lois du pays qui a mis le bien en circulation.

Toutefois les conséquences tirées des changements législatifs seraient incomplètes si on ne prenait pas en compte l'augmentation probable des accidents dus aux brûlures. Tout accident

¹¹⁴ Art. 69, al 4 (RS 817.02).

provoque des coûts sociaux supplémentaires. A l'intérieur de ces derniers, les coûts externes, à savoir la part des coûts sociaux qui ne sont pas pris en charge par les fabricants mais par la collectivité, sont d'un montant important. Par analogie, nous nous servons pour le calcul de la charge supplémentaire des études « Coûts des accidents du trafic routier et ferroviaire en Suisse pour l'année 1998 »¹¹⁵ menée par l'Office fédéral du développement territorial et de la recherche Baranzini/Ferro-Luzzi réalisée en 2001¹¹⁶ pour déterminer la charge probable que fera peser sur la société le changement législatif. Ces études démontrent que le coût d'un accident mortel pour la société se chiffre entre 118'000 frs et 15 mio. Une augmentation des décès se situant entre un facteur 2 et un facteur 5¹¹⁷ engendrerait donc une charge totale supplémentaire se chiffrant entre 590'000 frs et 120 mio. Une progression même minimale des accidents peut donc avoir des conséquences importantes sur les coûts.

4.5 Absence de discrimination arbitraire et de restriction déguisée dans le commerce

Les dispositions techniques qui régissent le marché du textile en Suisse ont un caractère général et ne peuvent être considérées comme discriminatoires. La législation helvétique ne crée pas un traitement différencié entre les producteurs suisses et étrangers concernant le contenu et l'étiquetage du produit. Il est toutefois clair qu'une harmonisation des différentes législations en Europe serait souhaitable.

4.6 Proportionnalité par rapport à l'objectif recherché

La position de l'office fédéral de la santé publique est de protéger avant tout le consommateur contre l'augmentation potentiel des brûlures qui résulterait d'une application du principe du Cassis de Dijon dans le domaine des textiles. Cette préoccupation se renforce encore si l'on considère le peu d'avantages qu'en retireraient les consommateurs et l'augmentation de la pression concurrentielle que ne manquerait pas d'engendrer un accroissement unidirectionnel de la libre circulation des marchandises. Toutefois, les prescriptions spéciales suisses ont un coût et sont difficiles à imposer en pratique; elles pénalisent aussi les entreprises exportatrices. On pourrait donc rapprocher la législation suisse des standards européens. Afin de limiter l'augmentation des risques liés aux textiles, cette mesure pourrait être accompagnée par une large diffusion d'information sécuritaire auprès des consommateurs ou par une interdiction d'accès au marché pour les produits dangereux. De plus, l'accent peut également être mis sur la responsabilité du commerçant. Celui-ci, par crainte d'une publicité négative ou au contraire en espérant une mise en valeur de son sens de l'éthique et de sa responsabilité civique se conformera à un niveau de standard approprié. Enfin, pour augmenter la transparence des normes et permettre un meilleur accès au marché, le principe de la responsabilité du fait des produits peut également être une solution.

¹¹⁵ "Unfallkosten im Strassen- und Schienenverkehr der Schweiz 1998", Bundesamt für Raumentwicklung, ECOPLAN, 2002.

¹¹⁶ Baranzini et Ferro-Luzzi, 2001, cité par SECO, L'estimation des bénéfices des réglementations, Mai 2002.

¹¹⁷ Voir le point 3 : problèmes liés à la sécurité.

4.7 Conclusion

L'analyse met en évidence l'intérêt de modifier la situation actuelle. Malgré le manque d'uniformité des normes dans les divers pays européens, cela ne justifie pas l'exclusion des textiles du champ d'application du principe du Cassis de Dijon. La question de la sécurité peut être résolue de différentes manières : par une information appropriée aux consommateurs, par les mécanismes du marché qui excluraient dû à des effets de réputation tout producteur indélicat, ou par le principe de la responsabilité du fait des produits.

4.8 Décision du Conseil fédéral

Dans le rapport du 31 octobre 2007 sur les divergences, cette prescription figure sur la Liste A.2 (Divergences maintenues par rapport aux prescriptions techniques en vigueur: Divergences maintenues à titre provisoire ou dont le champ d'application est restreint). La décision du Conseil fédéral est la suivante (voir p. 70 du rapport): "Maintien de la primauté du droit suisse à titre provisoire uniquement pour empêcher le phénomène de l'«effet éclair de surface». Abandon des autres prescriptions relatives à la combustibilité. Le DFI est chargé de préparer une modification correspondante de l'ordonnance. d'ici à juin 2008. Il faudra réévaluer la situation dès que la CE édictera des dispositions harmonisées en matière de combustibilité des textiles ou qu'elle décrètera déterminantes les normes techniques y afférentes en se fondant sur la directive relative à la sécurité générale des produits (2001/95/CE)."

5 Préscriptions pour les cycles (vélos)¹¹⁸

5.1 Description de la prescription suisse

En Suisse, les cycles doivent être pourvus de freins aux roues avant et arrière. Ils doivent également être dotés d'un dispositif d'éclairage fixe ou amovible et de cataphotes. Leur largeur ne doit pas dépasser 1m. Ils doivent être munis d'un antivol (à chaîne, à câble, en U, etc.).¹¹⁹

Au niveau européen (UE et EEE), il n'existe pas de dispositions harmonisées sur les exigences techniques relatives aux cycles. Chaque Etat décide seul des prescriptions appliquées à ces véhicules.

Le règlement de la ECE/ONU complète les sources législatives en vigueur en émettant des prescriptions sécuritaires concernant les cyclomoteurs, mais en lien avec la sécurité des cycles. Citées dans l'annexe 2 de l'ordonnance sur la circulation routière (OETV; RS 741.41), ces prescriptions étrangères et internationales sont reconnues en Suisse.

5.2 Motifs et buts des prescriptions suisses

L'intérêt public (selon art. 4 al. 4 LETC) indiqué par l'Office fédéral des routes est la protection de l'ordre et de la sécurité publique, ainsi que la protection de la vie et de la santé de l'être humain. Il se peut, théoriquement, qu'un ou plusieurs Etats membres ne possèdent pas de prescription pour les cycles. En d'autres termes, des vélos non dotés de freins, de cataphotes, de sonnette ou d'autres caractéristiques techniques liées à la sécurité pourraient être légalement commercialisés en Suisse, provoquant par là même des risques pour la sécurité des usagers selon l'Office fédéral des routes.

5.3 Problèmes liés à la sécurité

Les vélos de course et les mountainbikes ont vu leurs ventes augmenter de 23% en 2005, alors que les achats de cycles standards ont accusé une chute de 30% pour la même période.¹²⁰ Par conséquent, du point de vue de la sécurité, l'évolution de la demande amène sur nos routes de plus en plus de vélos sans phare, munis uniquement de catadioptrés. Si ces véhicules ont l'autorisation de rouler tant que les autres usagers de la route peuvent les remarquer à temps¹²¹, la pratique nous fait constater une utilisation fréquente de ces cycles pendant la période nocturne. Cette constatation corrobore les conclusions d'une étude menée par le bureau suisse de la prévention des accidents qui énumère les principaux facteurs de danger : l'éducation, l'infrastructure et la législation. Complétant ce constat, le bureau précise encore que les insuffisances au niveau de l'équipement des vélos n'ont qu'une faible incidence sur les accidents.¹²²

¹¹⁸ Auteur: Davide Schöpfer (SECO). La présente étude a été réalisée en 2006. Elle ne reflète donc plus nécessairement la situation actuelle.

¹¹⁹ Art. 24 et art. 213 à 218 (OETV; RS 741.41).

¹²⁰ www.velosuisse.ch

¹²¹ Art. 30, al. 1, OCR.

¹²² Walter, E., Cavegn, M., Allenbach, R. & Scaramuzza, G. (2005). Fahrradverkehr: Unfallgeschehen, Risikofaktoren und Prävention.

Dans le même ordre d'idée, une analyse menée par l'université de Zürich constate que malgré des normes techniques plus sévères en Suisse, le nombre d'accidents touchant des cycles dans notre pays se situe dans la moyenne européenne, remettant ainsi en cause l'exception.¹²³

Il est toutefois à préciser qu'une augmentation des accidents graves, en plus d'engendrer des souffrances pour les personnes concernées, a un coût important pour la société en termes économiques. Il est de ce fait nécessaire de les confronter aux rendements économiques d'une dérégulation.¹²⁴

5.4 Conséquences économiques

Description du marché

Le marché des distributeurs de vélos en Suisse est un marché de taille moyenne. Le chiffre d'affaire de la branche correspond à un montant de 620 millions environ pour l'année 2005. Le nombre d'entreprises distributrices, les grands fournisseurs tels que COOP ou Migros non compris, se monte à plus d'une trentaine. Ces entreprises occupent 72% du marché national. 34 d'entre elles sont représentées par l'association « vélo suisse » et ont vendu 170'000 des 280'000 vélos écoulés en 2005 sur le marché intérieur. En terme d'emplois, le secteur compte environ 6000 collaborateurs.¹²⁵

Le prix à la vente des vélos en Suisse ne doit pas être considéré à priori comme supérieur à celui pratiqué dans les autres pays européens. Une comparaison des prix entre la Suisse et l'Allemagne pour la marque Clio en 2001 a démontré que les prix suisses étaient entre 8,73 et 19,42% meilleur marché.¹²⁶

Très peu de vélos sont effectivement produits en Suisse. La dernière fabrique d'importance, Aarios AG, se trouve à Gretzenbach dans le canton de Soleure. La quasi-totalité des acteurs sont des grossistes attachés à une ou plusieurs marques. Ils importent donc leurs marchandises de l'étranger, comme la filiale SCOTT SPORT SA dont les usines sont basées à Taiwan. Les vélos vendus en Suisse viennent à 99,9% de l'extérieur et rentrent dans notre pays soit sous la forme de produits finis, soit sous la forme de pièces détachées qui seront montées sur place.

La demande du marché se concentre de plus en plus sur le secteur haut de gamme à plus forte valeur ajoutée. Pour l'année 2005, la croissance du segment des mountainbikes à plus de 2000 Frs à l'achat a progressé de plus de 23%. Ce chiffre ne fait que confirmer la tendance du consommateur à faire jouer la qualité avant le prix.

Conséquences sur les consommateurs

Quels avantages peut trouver le consommateur dans l'élimination des obstacles techniques au commerce qui grèvent l'importation des vélos étrangers en Suisse ? Pour plus de 70% de la clientèle, la levée de l'interdiction d'importation ne les concerne que marginalement. Leur choix

¹²³ Preisvergleiche stichprobenhaft ausgewählter Güter und Dienstleistungen: Schweiz/Deutschland, Universität Zürich, Lehrstuhl Prof. Felix Prümmer.

¹²⁴ SECO, L'estimation des bénéfices des réglementations, Mai 2002.

¹²⁵ www.velosuisse.ch

¹²⁶ Preisvergleiche stichprobenhaft ausgewählter Güter und Dienstleistungen: Schweiz/Deutschland, Universität Zürich, Lehrstuhl Prof. Zäch, Felix Prümmer.

se portant sur les produits haut de gamme du secteur, ils resteront très peu influencés par une éventuelle augmentation de l'offre de vélos à prix modiques.

Pour les moins de 30% d'acheteurs restants, l'augmentation de la palette d'offre leur sera profitable. En plus d'un choix plus vaste, ils pourront également bénéficier de prix plus avantageux dans un segment où les prix ont le primat sur la qualité au moment du choix. Cette nouvelle possibilité d'économie va entraîner une variation positive de leurs revenus qui leur permettra un report d'une partie de leur pouvoir d'achat sur d'autres biens de consommation.

Conséquences sur les fournisseurs

Les petits et moyens distributeurs sont avant tout spécialisés dans la vente de produits haut de gamme. Le complément d'offre résultant de l'abolition des normes techniques ne les touchera pas. Les grands distributeurs, quant à eux, verront leur environnement économique modifié et pourront augmenter l'assortiment de vélos. Une baisse des prix est également à attendre.

Une baisse des coûts pour les producteurs, suite à l'unification des normes techniques entre la Suisse et l'Union européenne, n'est pas à attendre. Ni dans les pays de fabrication ni à leur arrivée en Suisse les vélos ne subissent de transformation pour être rendus compatibles avec les normes suisses. Les vélos importés en Suisse ont les mêmes caractéristiques techniques que les cycles vendus à l'étranger. La différence pour les fournisseurs se matérialise uniquement à travers une palette moins large de produits à offrir.

Implications pour l'Etat

Du point de vue administratif, la réforme devrait théoriquement entraîner des avantages par le biais de la simplification des démarches administratives. Pratiquement la différence sera quasi nulle. En effet, lors de la mise en service, aucun contrôle technique n'est réalisé, que ce soit au niveau fédéral ou cantonal. Dans la pratique, les vélos sont simplement importés sans examen depuis l'étranger. Une meilleure allocation des ressources de l'Etat n'est donc pas à attendre, car les moyens engagés par les offices concernées sont simplement inexistantes.

Toutefois les accidents de la circulation provoquent des coûts sociaux élevés. A l'intérieur de ces derniers, les coûts externes, à savoir la part des coûts sociaux qui ne sont pas pris en charge par les transports mais par la collectivité, sont d'un montant important. D'après les études « Coûts des accidents du trafic routier et ferroviaire en Suisse pour l'année 1998 »¹²⁷ menée par l'Office fédérale du développement territorial et la recherche Baranzini/Ferro-Luzzi réalisée en 2001¹²⁸, une victime de la circulation routière engendre une charge totale se chiffrant entre 118'000 frs et 15 mio. Une augmentation même minimale des accidents aura donc des conséquences importantes sur l'augmentation des coûts. Quant aux rentrées fiscales de l'Etat, elles ne seront que touchées marginalement par la petite augmentation du nombre de vélos importés à un prix plus bas.

5.5 Conclusion

L'analyse met en évidence un intérêt à simplifier les articles 213 à 218 du chapitre 2 de l'ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (cf. art.

¹²⁷ "Unfallkosten im Strassen- und Schienenverkehr der Schweiz 1998", Bundesamt für Raumentwicklung / ECOPLAN, 2002.

217, al. 3: "Les pédales doivent porter des catadioptres, à l'avant et à l'arrière, dont la plage éclairante doit mesurer au moins 5 cm.").

5.6 Décision du Conseil fédéral

La prescription se trouve dans le domaine non-harmonisé dans la CE. L'office fédéral compétent a accepté l'application du principe du Cassis de Dijon. Par conséquent, une décision du Conseil fédéral n'était pas nécessaire et cette prescription ne figure donc sur aucune des listes dans le rapport sur les divergences du 31 octobre 2007.

¹²⁸ Baranzini et Ferro-Luzzi, 2001, cité par SECO, L'estimation des bénéfices des réglementations, Mai 2002.

Weiterführende Dokumente

Bericht des Bundesrates zur Cassis de Dijon Thematik, in Erfüllung des Postulates 04.3390 eingereicht von Frau Nationalrätin Doris Leuthard am 18. Juni 2004, Bern, 23. September 2005.

Bericht über die Vereinfachung bestehender Zulassungsverfahren für bereits im Ausland nach gleichwertigen Vorschriften zugelassene Produkte, Anhang zur Botschaft zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG), Bern, 2008.

Bundesamt für Umwelt, Auswirkungen von REACH auf die Schweiz: Handlungsoptionen der Schweiz und Auswirkungen auf Umwelt, Gesundheit und Wirtschaft, Umwelt-Wissen Nr. 0733, Bern, 2007.

Credit Suisse / Economic Research, Cassis de Dijon - Ein Likör als Treibstoff für die Liberalisierung, Juli 2007.

Europäischer Gerichtshof, Rechtssache 120/78 (Cassis-de-Dijon), Rewe / Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Sammlung der Rechtsprechung 1979, S. 649.

European Commission, Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down procedures relating to the application of certain national technical rules to products lawfully marketed in another Member State and repealing Decision 3052/95/EC, Impact assessment, Brussels, SEC(2007) 112/2.

European Commission, Second biennial report on the application of the principle of mutual recognition in the single market, Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee, COM (2002) 419 final, Brussels, 23 July 2002.

Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats, Bericht über die Auswirkungen des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt (BGBM) auf den freien Dienstleistungs- und Personenverkehr in der Schweiz, Bern, 27. Juni 2000.

Staatssekretariat für Wirtschaft, Preisinsel Schweiz, Berichte in Erfüllung des Postulates David (05.3816), Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 16, 2008.

Staatssekretariat für Wirtschaft, Überprüfung der Abweichungen im schweizerischen Produkterecht vom in der EG geltenden Recht, Bericht zur Erfüllung der Postulate 05.3122 Sozialdemokratische Fraktion und 06.3151 Baumann, Bern, 31. Oktober 2007.