



Résumé

Le 12 juin 2009, les Chambres fédérales ont adopté la révision partielle de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC)¹, mise en vigueur par le Conseil fédéral au 1^{er} juillet 2010. Cette révision avait pour objectif premier l'introduction autonome du principe « Cassis de Dijon » (ci-après « principe CdD ») permettant aux produits qui satisfont aux prescriptions et sont légalement sur le marché de l'UE ou d'un Etat membre de l'UE ou de l'EEE d'être commercialisés librement en Suisse sans adaptation ni contrôle supplémentaire. La révision partielle de la LETC comportait d'autres éléments (cf. encadré ci-après), auxquels la présente analyse fait également référence.

Origine du présent rapport

La rédaction d'un rapport sur les conséquences de l'introduction du principe CdD en Suisse a été mandatée en raison des craintes que la révision de la LETC abaisse le niveau de protection sans que les consommateurs retirent suffisamment profit des avantages économiques de la révision. Le DFE (actuel DEFR) a décidé en 2009 d'assortir la mise en œuvre de la révision partielle de la LETC d'une évaluation en établissant, entre autres, une observation des prix. Aujourd'hui, le présent rapport sert aussi comme document de fond en vue du traitement de l'initiative parlementaire 10.538 Bourgeois exigeant d'exclure les denrées alimentaires du principe CdD.

¹ Le texte de la modification du 12.6.2009 peut être consulté à l'adresse suivante : www.admin.ch/ch/f/as/2010/2617.pdf.

En quoi consistait la révision partielle de 2010 de la LETC ?

Par entraves techniques au commerce, on entend les obstacles aux échanges internationaux de produits qui résultent de prescriptions techniques différentes, de leur application divergente ou de la répétition d'essais ou d'homologations déjà effectués à l'étranger. Le coût économique de ces entraves est considérable pour un pays qui, comme la Suisse, est fortement tributaire des échanges internationaux.

A partir des années 90, le Conseil fédéral a poursuivi deux stratégies en vue d'éliminer les entraves techniques au commerce : d'une part, la conclusion d'accords internationaux sur la reconnaissance mutuelle de prescriptions et d'évaluations de la conformité et, d'autre part, l'harmonisation autonome des prescriptions suisses avec le droit de l'UE. Les deux stratégies mettent l'accent sur l'élimination des entraves techniques au commerce entre la Suisse et l'UE, notamment par le biais de deux accords conclus dans le cadre des Bilatérales I, celui relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM) et celui relatif aux échanges de produits agricoles.

Malgré ces deux instruments, un certain nombre d'entraves techniques au commerce demeurent et contribuent au niveau excessif des prix en Suisse. Aussi la révision partielle de la LETC proposée en 2008 avait-elle pour but de doter l'instrumentaire visant à éliminer les entraves techniques au commerce d'un volet supplémentaire : l'application autonome du principe CdD à certaines importations de l'UE et de l'EEE. Elle prévoyait également d'adapter la LETC sur d'autres points.

Le principe CdD, qui découle d'un arrêt rendu en 1979 par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) concernant la commercialisation en Allemagne de la liqueur française « Cassis de Dijon »², prévoit que les produits importés d'un autre Etat qui ont été fabriqués selon les prescriptions techniques de cet Etat peuvent être commercialisés dans le pays de destination, même si les prescriptions techniques de ce dernier sont différentes. Les restrictions ne sont admissibles que lorsqu'elles sont commandées par la sauvegarde d'un intérêt public prépondérant (vie et santé de l'être humain, des animaux et des végétaux, ordre et sécurité publics, etc.).

Lors de la révision de la LETC, le législateur a exclu de l'application du principe CdD les produits qui sont soumis à homologation, qui sont soumis d'une interdiction d'importer ou qui requièrent une autorisation d'importation préalable. Le principe CdD ne s'applique pas non plus aux produits régis par des prescriptions techniques données (interdiction du nitrate dans les lessives et les produits de nettoyage, certains produits chimiques ou appareils électriques, p. ex. art. 16a, al. 2, LETC).

La révision partielle de la LETC comportait, outre l'introduction du principe CdD, les éléments suivants :

– Proportionnalité : la loi prévoit explicitement le respect du principe de proportionnalité pour les prescriptions techniques dérogeant à celles des principaux partenaires de la Suisse (art. 4, al. 3, let. c, LETC). Ce critère s'est ajouté aux principes figurant déjà dans la LETC, selon lesquels les dérogations ne doivent pas constituer une restriction déguisée aux échanges et doivent être commandées par un intérêt public prépondérant, à savoir : la protection de la morale, de l'ordre et de la sécurité publics, la protection de la vie et de la

² Arrêt de la CJCE du 20.2.1979 120/78 *Rewe-Zentral AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, Rec. 1979 p. 649. Le principe CdD est inscrit dans le règlement (CE) n° 764/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9.7.2008 établissant les procédures relatives à l'application de certaines règles techniques nationales à des produits commercialisés légalement dans un autre Etat membre et abrogeant la décision n° 3052/95/CE ; JO L 218 du 13.8.2008, p. 21.

santé de l'être humain, des animaux et des végétaux, la protection du milieu naturel, la protection de la sécurité au lieu de travail, la protection des consommateurs, la protection de la loyauté dans les transactions commerciales, la protection du patrimoine culturel national et la protection de la propriété.

- Simplification de l'information sur le produit : il suffit que celle-ci soit rédigée dans une seule langue officielle ou qu'elle comporte des symboles suffisamment parlants. Pour certains produits, comme les appareils électroniques, il est possible de prévoir que la documentation en anglais soit suffisante. La rédaction dans deux, voire dans les trois langues officielles peut être requise pour les mises en garde et les précautions d'emploi (art. 4a LETC).
- Simplification des procédures d'homologation : dans la loi est inscrit le principe selon lequel les produits qui ont déjà été homologués à l'étranger en vertu de prescriptions équivalentes font l'objet d'une homologation simplifiée (art. 5, al. 3, LETC).
- Non-discrimination des producteurs suisses : les producteurs suisses peuvent fabriquer et commercialiser en Suisse des produits répondant à des prescriptions en vigueur dans un Etat membre de l'UE ou de l'EEE, pour autant que le principe CdD s'applique à ces produits. Ils font ainsi jeu égal avec les importations et ceux d'entre eux qui exportent dans l'UE ou l'EEE ne sont plus obligés de fabriquer des séries spécifiques pour le marché suisse (art. 16b, LETC).

Le message concernant la révision partielle de la LETC incluait, en plus des modifications susmentionnées, un véritable programme de réformes. Sur la base de l'analyse détaillée des divergences réglementaires entre la Suisse et l'UE effectuée dans la perspective de la révision de la LETC, le Conseil fédéral a décidé de réviser une série d'ordonnances, afin d'harmoniser les prescriptions suisses avec celles de l'UE. Parmi les principales décisions en la matière figure celle du DFI d'harmoniser dans une large mesure la législation suisse sur les denrées alimentaires avec le droit de l'UE. Des efforts comparables en vue d'une harmonisation ont été consentis dans d'autres domaines régis par des prescriptions techniques. Par ailleurs, au moment de l'approbation du message par le Conseil fédéral, un chapitre sur les produits de construction a pu être ajouté à l'ARM entre la Suisse et l'UE. Depuis lors, d'autres chapitres sont venus s'y ajouter (ascenseurs, produits biocides, installations à câbles, explosifs à usage civil).

Même lorsque ce programme de réformes sera achevé, le principe CdD conservera toute son importance. En effet, l'harmonisation des prescriptions suisses n'est pas un instrument adapté pour éviter les entraves au commerce, en particulier dans les domaines non harmonisés dans l'UE. Il reste alors une seule option : que les réglementations d'une majorité d'autres Etats soient reconnues comme équivalents à celles de la Suisse, résultat qui peut être obtenu de manière générale et abstraite par l'application du principe CdD, au lieu de conclure une convention dans chaque cas d'espèce. Enfin, le principe CdD aura toujours un rôle à jouer dans les domaines harmonisés lorsque le développement du droit de l'UE et celui du droit suisse ne seront pas synchrones.

Structure du rapport

Le présent rapport résume dans un premier chapitre l'élaboration du projet de révision de la LETC et les expériences de l'UE dans l'application du principe CdD. Il présente ensuite l'évolution des prescriptions techniques en Suisse depuis 2008 et se penche sur l'application du principe CdD aux denrées alimentaires (indication des denrées alimentaires faisant l'objet d'une décision de portée générale, des demandes rejetées ou retirées, et des questions soulevées par l'exécution de la loi). Les résultats de l'observation des prix sont exposés en détail et complétés par des informations sur l'offre et les prix des denrées alimentaires faisant l'objet d'une décision de portée générale. Le rapport s'achève par une analyse économétrique des données résultant de l'observation des prix et une synthèse des conséquences de la révision partielle de la LETC.

La révision de la LETC et les mesures visant à raviver la concurrence sur le marché intérieur

La révision partielle de la LETC s'inscrit dans le cadre des efforts entrepris par le Conseil fédéral pour renforcer la concurrence sur le marché intérieur suisse, non seulement pour procurer des avantages aux consommateurs par une baisse des prix, mais encore pour induire un niveau général des prix plus compétitif, qui favorise en particulier les entreprises exportatrices de Suisse. Dans cette optique, il convient de supprimer les restrictions étatiques à la concurrence, au même titre que les ententes et les pratiques d'entreprises privées ayant pour effet de limiter la concurrence.

Outre l'harmonisation des prescriptions techniques analysée dans le présent rapport, d'autres mesures de politique économique contribuent à éviter la segmentation du marché et à contrer la pratique de prix discriminatoires : 1) un droit de la concurrence efficace ; 2) une réglementation de la protection de la propriété intellectuelle propre à éviter un cloisonnement excessif du marché ; 3) l'abaissement des droits de douane, qui demeurent notamment dans le secteur agroalimentaire. Par ailleurs, la fixation de prix administrés, de taxes et d'émoluments doit rester modérée. A noter que le niveau relativement bas des taux de TVA et de l'impôt sur les huiles minérales en Suisse est un point positif.

Cadre juridique et développement du droit

Instruments visant à éliminer les entraves techniques au commerce

Plusieurs instruments permettent de formuler les prescriptions techniques de manière à obtenir ou maintenir la protection souhaitée sans entraîner un cloisonnement du marché et, par là même, des prix élevés. Ils comprennent, entre autres, l'harmonisation du droit national avec celui de notre principal partenaire commercial et, dans le cas de produits soumis à des prescriptions techniques précises ou soumis à homologation, la conclusion d'accords bilatéraux prévoyant la reconnaissance mutuelle des prescriptions et des essais relatifs à ces produits, ce qui facilite l'accès réciproque au marché.

Motivé par une série d'interventions parlementaires, le Conseil fédéral a décidé, le 25 juin 2008, de compléter ces deux instruments par l'introduction autonome du principe CdD, par le biais d'une révision partielle de la LETC. Le principe CdD s'applique lorsque le droit de l'UE n'est pas harmonisé ou ne l'est que partiellement, et lorsque les prescriptions techniques suisses diffèrent de celles en vigueur dans l'UE.

Champ d'application des différents éléments de la révision de la LETC

L'analyse approfondie de l'impact de la réglementation réalisée en 2008 dans la perspective de la révision de la loi a donné les résultats suivants concernant le degré d'harmonisation des prescriptions techniques suisses avec celles de l'UE et les améliorations qui pourraient être réalisées :

- En termes de valeur, 48 % des importations en provenance de l'UE³, avant et après la révision de la LETC, relèveraient de domaines dans lesquels le droit suisse est harmonisé avec celui de l'UE et/ou entreraient dans le champ d'application de l'accord relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM). Sur ces 48 %, 3 % des importations (soit 4 milliards de francs) seraient dorénavant couverts par l'ARM (produits de construction) ;
- 33 % des importations de l'UE entreraient dans le champ d'application du principe CdD. A supposer qu'une importation facilitée des produits concernés et la concurrence accrue qui s'ensuivrait entraînent une baisse des prix de 10 %, les avantages économiques qu'en retireraient les consommateurs finaux avoisineraient les 2 milliards de francs ;
- Quant aux 19 % restants, ils regrouperaient les produits soumis à homologation et les autres produits exclus de l'application du principe CdD.
 - Les produits soumis à homologation (10 %) se composeraient essentiellement de médicaments. Les efforts visant à simplifier la procédure d'homologation après la révision de la LETC se sont d'ailleurs concentrés sur cette catégorie de produits.
 - Les produits non concernés par la révision de la LETC (infrastructures ferroviaires et véhicules de chemins de fer ; appareils qui ne respectent pas les valeurs limites fixées dans l'ordonnance sur l'énergie ; appareils qui ne satisfont pas aux exigences prévues par l'ordonnance sur la protection de l'air [OPair], etc. ; cf. art. 2 OPPEtr), c'est-à-dire ceux pour lesquels le droit suisse, n'étant pas (ou pas encore) harmonisé avec celui de l'UE, continuerait de prévaloir, représenteraient 9 % des importations (soit 10 milliards de francs).

Poursuite de l'harmonisation du droit

La révision de la LETC a restreint l'adoption de prescriptions techniques divergeant de celles des principaux partenaires commerciaux de la Suisse (le plus souvent l'UE) en inscrivant le principe de la proportionnalité dans la loi (cf. encadré aux pp. 2 et 3).

A la lumière de cette disposition, il y a lieu d'examiner si aucune nouvelle divergence disproportionnée par rapport au droit de l'UE n'a été introduite depuis la révision de la LETC et si les mesures prévues dans la révision de 2008 ont bel et bien contribué à l'harmonisation des prescriptions techniques suisses avec celles de l'UE. L'énumération qui suit montre que plusieurs entraves techniques au commerce ont effectivement été supprimées durant la période considérée. On peut donc affirmer que la révision de la LETC a contribué à réduire les entraves techniques au commerce.

³ Soit 66 milliards de francs (chiffre de 2006).

Liste des entraves techniques au commerce touchant aux produits du panier-type de l'observation des prix supprimées depuis la révision de la LETC :

- textiles et articles en cuir : élimination de divergences par rapport à la législation de l'UE sur les produits chimiques (concernant les apprêts), les lessives et les produits de nettoyage (suppression de l'obligation d'étiqueter les lessives en deux langues officielles ; modification de l'ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques) ;
- néons, lampes économiques : les exigences en matière d'étiquette-énergie (classe d'efficacité énergétique A) sont identiques à celles en vigueur dans l'UE ;
- installations de télécommunication : harmonisation du droit suisse avec celui de l'UE (modification de l'ordonnance sur les installations de télécommunication) ;
- mastic, enduit universel (sous forme de poudre) : élimination de divergences par rapport à la législation de l'UE sur les produits chimiques (prescriptions d'étiquetage s'appliquant aux substances et préparations non classées comme dangereuses ; modification de l'ordonnance sur les produits chimiques [OChim]) ;
- aliments pour animaux : élimination d'une divergence par rapport au droit de l'UE (tout en maintenant les prescriptions relatives aux OGM ; adaptation l'ordonnance sur les aliments pour animaux) ;
- huile de chauffage extralégère, huile de moteur : élimination de divergences par rapport à la législation de l'UE sur les produits chimiques et réduction de la teneur en soufre (au niveau de qualité « Euro », qui est normalisé mais non obligatoire dans l'UE ; modification de l'OPair) ;
- bonbonnes de gaz : harmonisation des dispositions régissant le transport des récipients à pression (modification de l'ordonnance sur les récipients à pression simples) ;
- produits de dégivrage, lave-glace : élimination d'une divergence par rapport à la législation de l'UE sur les produits chimiques (modification de l'OChim).

Stratégie qualité et principe CdD

Dans l'esprit de la stratégie qualité de l'agriculture et de la filière alimentaire suisses, le Parlement et le Conseil fédéral ont prévu des prescriptions techniques et des exigences spéciales concernant l'étiquetage de certains produits fabriqués en Suisse (produits d'alpage et de montagne, vin, produits bio), prescriptions et exigences qui ne s'appliquent pas aux produits importés correspondants. L'objectif de la stratégie qualité, qui consiste à mieux positionner les produits agricoles du pays tant sur le marché intérieur que sur les marchés d'exportation, n'est pas contraire au but visé par le principe CdD, à savoir accroître la diversité des produits et dynamiser la concurrence sur le marché intérieur en levant les obstacles aux échanges qui se révèlent inutiles. Afin de s'assurer que les producteurs suisses ne puissent pas invoquer le principe CdD pour mettre sur le marché suisse des produits fabriqués selon des prescriptions étrangères, un nouvel article (art. 10a) a été introduit en 2011 dans l'OPPEtr, satisfaisant de ce fait une demande de l'intervention parlementaire Bourgeois (de ne pas remettre en cause la stratégie qualité de l'agriculture suisse).

Le principe « Cassis de Dijon » dans le domaine des denrées alimentaires

La réglementation spéciale dans le domaine des denrées alimentaires

Pour les denrées alimentaires, l'application du principe CdD est soumise à une réglementation spéciale. Les denrées alimentaires qui satisfont aux prescriptions techniques de l'UE et, lorsque le droit de l'UE n'est pas harmonisé ou ne fait l'objet que d'une harmonisation incomplète, aux prescriptions techniques d'un Etat membre de l'UE ou de l'EEE, et qui y sont légalement mises sur le marché ont accès au marché suisse uniquement sous réserve d'une autorisation délivrée par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) (art. 16c LETC). Cette autorisation est octroyée sous la forme d'une décision de portée générale et s'applique également aux denrées alimentaires similaires.

Les décisions de portée générale rendues

A fin 2012, 131 demandes d'autorisation avaient été déposées auprès de l'OFSP : 42 ont été approuvées, pour lesquelles 34 décisions de portée générale ont été émises (certaines demandes portaient sur des produits similaires), et 9 demandes sont en suspens ; 13 ont fait l'objet d'une non-entrée en matière, 34 ont été retirées par les requérants, et 32 ont été rejetées. Pour ces dernières, le premier motif de rejet était que les denrées alimentaires concernées faisaient exception au principe CdD (27 sur 32). La majorité des demandes pour lesquelles l'OFSP n'est pas entrée en matière étaient incomplètes (9 sur 13).

L'application des décisions de portée générale

A partir de 2011, les prix des denrées alimentaires ayant fait l'objet d'une décision de portée générale en application du principe CdD ont également été relevés. Au total, 22 produits ont été ainsi répertoriés : sept produits laitiers, un produit à base de poisson et un à base de viande, un ovoproduit, des champignons en conserve, deux produits de confiserie, cinq boissons alcoolisées, une limonade et deux boissons rafraîchissantes non alcoolisées. Le résultat de ces études de marché peut être résumé comme suit :

- La majorité des produits ayant fait l'objet d'une décision de portée générale ont effectivement été commercialisés en Suisse et étaient toujours disponibles en 2012 lors du deuxième relevé des prix suivant l'introduction du principe CdD. Il semble donc qu'il existe une demande suffisante pour ces produits.
- Il n'empêche, la difficulté à obtenir quelques-uns de ces nouveaux produits indique tout de même qu'ils n'ont pas réussi à acquérir une position de force sur le marché.
- Concernant la concurrence entre les offres existantes (produits indigènes et importés), les nouvelles variétés n'ont pas permis de ramener le niveau des prix suisses à celui observé dans les régions limitrophes. Bien souvent (mais pas toujours), la Suisse demeure donc le pays où un produit donné est le plus cher.
- Les mesures d'accompagnement visant à empêcher la discrimination des producteurs suisses sont importantes. Parmi les denrées alimentaires dont la commercialisation a été autorisée en application du principe CdD, certains produits laitiers et sirops de fruits sont également produits en Suisse.

Résultats de l'observation des prix

Quels produits ont été pris en considération dans le cadre de l'observation des prix ?

En réponse au postulat David du 14 décembre 2005 (05.3816 « La Suisse. Ilot de cherté »), le prix des produits touchés par des entraves techniques au commerce a été relevé en 2005 et en 2008, en Suisse et dans les régions limitrophes. Ces relevés ont servi de base à l'évaluation accompagnant la révision de la LETC. Afin de pouvoir mieux évaluer l'effet de cette révision, le nombre de produits examinés a été, dans un premier temps, augmenté d'une centaine par rapport à la réponse au postulat David. Ainsi, les prix de quelque 150 produits ont été relevés au printemps 2010, avant l'entrée en vigueur de la révision de la LETC.

Afin de permettre la comparaison de l'évolution des prix, l'échantillon était composé aussi bien de produits auxquels le principe CdD est applicable que de produits qui ne sont pas concernés par des prescriptions techniques, et comprenait également des produits soumis à autorisation. Dans un second temps, 25 denrées alimentaires ayant fait l'objet d'une décision de portée générale ont été ajoutées au panier après l'introduction de la révision de la LETC. Enfin, quelques produits touchés par l'introduction de l'épuisement eurorégional en droit des brevets ont également été ajoutés.

Les entraves techniques au commerce font grimper les prix en Suisse

Une première question, dont la réponse n'est que marginalement influencée par le taux de change, consiste à savoir si le niveau des prix des produits soumis à des prescriptions techniques demeure plus élevé que celui des produits qui ne le sont pas. Elle a été examinée dans la réponse au postulat David sur la base des 50 produits dont les prix ont été relevés en Suisse et dans les régions limitrophes en 2005. Par la suite, un échantillon nettement plus vaste et trois nouveaux relevés des prix dans un contexte monétaire radicalement différent ont permis de confirmer le constat dressé à l'aide du premier échantillon (très restreint) : pour les produits soumis à des prescriptions techniques, la médiane des ratios de prix⁴ entre la Suisse et ses pays voisins était de 25,1 % en 2012. Cela signifie que, pour la moitié de ces articles, la différence de prix par rapport aux pays voisins était supérieure à 25,1 %, et qu'elle était inférieure pour l'autre moitié. Pour les articles qui ne sont pas soumis à des prescriptions techniques, la médiane des ratios de prix ne s'élevait qu'à 14,3 %. Quant aux denrées alimentaires ainsi qu'aux boissons alcooliques et tabac, auxquels s'appliquent notamment des prescriptions spécifiques à la Suisse, la médiane des ratios de prix était de 23,2 % en 2012. Ces trois groupes comprenant chacun environ 50 observations, la médiane s'impose comme indicateur fiable des différences de prix existantes.

La fixation des prix par les entreprises

Comment de telles différences de prix s'expliquent-elles entre des pays voisins aux économies étroitement imbriquées ? Une première réponse découle des constats concernant la manière dont les entreprises fixent leurs prix. Actuellement, une entreprise type évolue sur un marché de concurrence imparfaite (caractérisé par des produits

⁴ La médiane des ratios de prix constitue la valeur à laquelle 50 % des observations sont supérieures et 50 % inférieures. La médiane est un indicateur nettement plus robuste qu'une moyenne arithmétique ou géométrique de la variation des prix, calculée à partir de toutes les observations. La taille de l'échantillon, toujours limitée, plaide en faveur de l'utilisation d'un tel indicateur.

différenciés et un nombre limité de concurrents), qui lui laisse une certaine marge de manœuvre pour fixer ses prix. Dans pareille configuration, les trois facteurs les plus importants pour la fixation des prix par l'entreprise sont les prix pratiqués par la concurrence, les prix des produits intermédiaires et la demande sur le marché. Ces trois facteurs varient entre la Suisse et ses pays voisins, de même qu'entre l'Allemagne, l'Autriche, la France et l'Italie (les pays de l'UE pris en compte dans le cadre de l'observation des prix). Il n'est dès lors guère étonnant que des écarts de prix existent également entre ces quatre pays.

Les différences de prix entre pays dépendent non seulement de l'importance des trois facteurs susmentionnés (qui varie en fonction du pays), mais encore de la proximité géographique et de la situation économique des pays comparés. Etant donné que la comparaison est faite entre la Suisse et les régions limitrophes, ces différences ne peuvent pas vraiment être imputées aux écarts de revenus et aux standards de production divergents. Elles sont avant tout le résultat de pratiques tarifaires discriminatoires entre différents marchés et des répercussions inégales des avantages de change.

Différents facteurs favorisent la segmentation du marché

Les pratiques tarifaires discriminatoires supposent une segmentation du marché, ce qui signifie que les acheteurs doivent pouvoir être répartis en groupes distincts vis-à-vis desquels il est possible d'appliquer une politique de prix variable. Entre la Suisse et les régions limitrophes et entre les régions limitrophes, la distance géographique et la frontière suffisent à provoquer une telle segmentation. Par ailleurs, la frontière rend particulièrement simple l'application de toutes sortes de dispositions juridiques. Dans le cas qui nous concerne, il s'agit avant tout de prescriptions techniques applicables aux produits. Si, en raison de leur hétérogénéité, ces prescriptions se transforment en entraves techniques au commerce, elles entraînent ou favorisent une segmentation du marché. Derrière ces entraves, la taille d'un espace économique peut alors jouer un rôle important : elle influe notamment sur le nombre de concurrents, un facteur déterminant en matière de prix. Ainsi, la médiane des ratios de prix pour l'échantillon est nettement moins avantageuse du point de vue des acheteurs suisses par rapport à l'Allemagne que par rapport à la France ou à l'Italie, et les différences de prix sont les plus faibles avec l'Autriche, le plus petit des marchés voisins étudiés.

L'influence majeure de l'appréciation du franc face à l'euro

Les différences de prix induites par les prescriptions techniques applicables aux produits constituent un argument de taille en faveur de l'harmonisation de ces prescriptions. Mais la révision de la LETC en 2010 a-t-elle réellement déployé les effets souhaités, à savoir la réduction des écarts de prix ? Malheureusement, les relevés des prix 2010, 2011 et 2012, réalisés pour répondre à cette question, ont été fortement marqués par l'envolée du franc suisse par rapport à l'euro. Au moment du relevé des prix, le cours de l'euro face au franc était le suivant :

| | |
|------|----------------|
| 2010 | EUR/CHF = 1.45 |
| 2011 | EUR/CHF = 1.28 |
| 2012 | EUR/CHF = 1.20 |

En raison de cette forte appréciation, il est difficile d'isoler l'impact de l'introduction du principe CdD au 1^{er} juin 2010 et de la révision de la LETC dans son ensemble.

Brève présentation des estimations économétriques

L'approche choisie pour la partie économétrique repose principalement sur trois variables explicatives : les prescriptions techniques qui doivent être prises en considération lors de l'importation, la situation de concurrence et le fait qu'il s'agisse ou non d'un article de marque sont déterminants pour le niveau des prix. L'impact du taux de change est évalué à l'aide de variables qui ne sont valables que pour un relevé précis (appelées «dummies» temporelles). Il ne s'agit toutefois que d'une estimation, étant donné que ces variables captent également d'autres facteurs d'influence liés au temps.

Les variables explicatives, soit l'expression de cinq degrés d'intensité de la concurrence et de quatre degrés d'entraves techniques au commerce, correspondent en règle générale aux valeurs attendues et franchissent le seuil de signification statistique, et les valeurs des «dummies» temporelles sont en phase avec l'évolution du taux de change. Toutefois, la pertinence de ces résultats est limitée, étant donné que ces variables n'expliquent qu'un septième de la dispersion des ratios des prix.

Il est intéressant de relever qu'une variable portant sur la suppression des entraves techniques au commerce du fait de la révision de 2010 de la LETC indique que cette réforme semble avoir eu un effet baissier sur les prix. Néanmoins, cette variable franchit tout juste le seuil de signification de 5 %. Il ne faut pas par conséquent accorder trop d'importance à ce résultat, en particulier pour ce qui est de la valeur du coefficient (baisse de prix de 7 %). Ces mesures ayant été effectuées dans un contexte difficile (appréciation du franc), il est tout de même possible de conclure que la révision de la LETC a eu une incidence positive sur la réduction des différences de prix avec l'Allemagne. Par contre, rien n'indique que la possibilité d'appliquer le principe CdD à un produit spécifique a contribué à en baisser le prix, ce qui n'est toutefois guère étonnant vu l'application limitée du principe.

Emploi limité du principe CdD

La commercialisation des denrées alimentaires en application du principe CdD nécessite une autorisation sous forme de décision de portée générale. Le nombre de décisions rendues donne par conséquent une indication sur l'application du principe dans ce domaine. Pour les secteurs autres que les denrées alimentaires, il peut être appliqué sans conditions. La mise en pratique des dispositions de la LETC est réalisée par le biais de la surveillance du marché. Pour l'heure, aucune plainte n'a été déposée contre l'application du principe CdD. Afin de pouvoir malgré tout se forger une idée sur son utilisation, le SECO a fait parvenir, par voie électronique, un bref questionnaire à plus de 1000 responsables d'achats auprès de différentes entreprises. Le nombre de réponses utilisables s'est limité à quatorze. Aucun des quatorze responsables d'achats n'a indiqué appliquer le principe CdD en dehors du domaine alimentaire, mais deux ont évoqué la possibilité de le faire à l'avenir. L'importance du principe CdD dans le domaine non alimentaire reste donc inconnue. Toutefois, la possibilité d'y avoir recours peut jouer un rôle dans la manière dont les entreprises fixent leurs prix.

Conclusion du SECO

Les résultats de l'évaluation de la révision de la LETC de 2010 sont globalement positifs. La révision de la loi et les travaux qui s'en sont suivis ont amorcé, dans le domaine des prescriptions techniques, un processus de réduction des entraves techniques au commerce qui n'a pas nui au niveau de protection. Les nouvelles dispositions de la LETC contribuent aussi à empêcher la création de nouvelles entraves qui ne seraient pas justifiées, dans la mesure où le principe CdD a relevé le seuil d'exigences des nouvelles prescriptions suisses dérogeant à celles de l'UE.

La possibilité de procéder à des importations parallèles sur la base du principe CdD complique notamment l'adoption de prescriptions privilégiant des intérêts particuliers au détriment du libre-échange. A noter également que le principe CdD a été adapté, par le biais d'une modification d'ordonnance, aux besoins de la stratégie qualité de l'agriculture suisse.

Les analyses empiriques fournissent un résultat qui indique que la révision de la LETC a exercé une pression à la baisse sur les prix, si on prend en compte toutes les libéralisations qu'elle a entraînées, comme l'assouplissement des exigences linguistiques, la simplification de l'information sur le produit, l'allégement de la procédure d'homologation et l'admission de produits dont la composition est conforme au droit de l'UE ou de l'EEE. Les résultats de l'observation des prix ne permettent toutefois pas – notamment à cause de l'influence des fluctuations de change durant la période considérée – de dégager un effet mesurable du principe CdD sur les prix, que ce soit pour les produits non alimentaires ou pour les denrées alimentaires. Ce constat n'a rien de surprenant compte tenu du faible recours au principe CdD observé plus haut.

Néanmoins, le principe CdD contribue fondamentalement à accroître l'intensité de la concurrence sur le marché intérieur suisse. Son influence positive sur la concurrence tient notamment au fait que la seule possibilité de procéder plus facilement à des importations parallèles peut suffire à induire une baisse des prix sur le marché intérieur. Les importations parallèles ne présentent un véritable potentiel (lors des négociations de prix, p. ex.) que s'il est certain qu'elles ne contreviennent pas aux prescriptions techniques et à la législation sur les brevets (la situation dans ce domaine s'est améliorée grâce à l'introduction de l'épuisement eurorégional en droit des brevets, qui a eu lieu parallèlement à la révision de la LETC) et si les livraisons entre revendeurs sont permises par le droit de la concurrence.

Même si le nombre des produits auxquels s'applique le principe CdD diminue au gré des harmonisations du droit et des accords de reconnaissance mutuelle des prescriptions techniques et des évaluations de la conformité, le principe CdD conserve toute son importance en raison de sa fonction complémentaire d'instrument visant à éviter les entraves techniques au commerce et à faciliter les importations parallèles.