

Supprimer les entraves au commerce

A propos du débat sur le principe du Cassis de Dijon

13 juin 2005

Numéro 23 - 1

dossierpolitique

Supprimer les entraves au commerce

L'essentiel en bref

Conformément à l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes de 1979, qui a donné son nom au principe du Cassis de Dijon, tout produit d'un Etat membre de l'UE peut être commercialisé dans un autre Etat membre dès lors qu'il satisfait les dispositions du pays exportateur. S'il existe des règles harmonisées, celles-ci s'imposent ; les exceptions motivées par des intérêts de protection prépondérants (ordre public) demeurent réservées. Le principe du Cassis de Dijon, et la reconnaissance mutuelle qu'il implique de réglementations équivalentes en termes de résultat mais aménagées différemment, correspond à une ouverture du marché et à une pratique commerciale libérale.

Position d'économiesuisse

Le principe du Cassis de Dijon contribue à éliminer des entraves au commerce et correspond donc à un régime libéral. Il faut soutenir ce principe. Les questions essentielles concernent les exceptions admises (aussi prévues par l'UE) et sa mise en œuvre. La Suisse érigeant continuellement de nouveaux obstacles au commerce, il importe de combattre efficacement les dispositions d'exception, sans quoi le principe du Cassis de Dijon restera un tigre de papier. En outre, les mesures de libéralisation du commerce doivent, en principe, être réciproques. La Suisse a établi la reconnaissance mutuelle de groupes de produits importants dans le cadre des accords bilatéraux 1 conclus avec l'UE et adapté son droit de manière autonome, éliminant dès lors de nombreuses barrières. Si d'autres produits font l'objet d'une reconnaissance, les producteurs ne doivent pas s'en trouver pénalisés. Le principe du Cassis de Dijon doit avoir un effet bénéfique sur la Suisse et s'y appliquer, comme dans l'UE, en termes de réciprocité. Par conséquent, il faut utiliser de manière plus offensive les possibilités offertes dans le cadre de l'actuel accord de libre-échange.

Le principe du Cassis de Dijon au sein de l'UE

Le principe dit du Cassis de Dijon résulte d'un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) du 20 février 1979 et s'applique depuis ce jour de manière généralement illimitée¹. Il est fondé sur le principe de la libre circulation des marchandises entre les Etats membres de l'UE (cf. articles 28 à 30 TCE). Ce principe interdit les restrictions quantitatives de même que toute mesure ayant un effet similaire dans le commerce au sein de l'UE. La libre circulation des marchandises peut être restreinte, d'une part, par un catalogue d'exceptions selon l'article 30 TCE (motif justificatif) et, d'autre part, par les obstacles énoncés à l'article 28 TCE. Dans l'arrêt du Cassis de Dijon, la CJCE a retenu que, sur le marché intérieur, les entraves au commerce ne sont acceptables que dans la mesure où elles sont « nécessaires pour satisfaire des exigences

impératives », proportionnelles et non discriminatoires. Par conséquent, les restrictions à la libre circulation des marchandises, en particulier pour des motifs de santé publique, de protection des consommateurs et de l'environnement, peuvent être admises à condition d'être utilisées avec modération.

S'appuyant sur une jurisprudence exhaustive, affinée dans d'autres arrêts de la CJCE, la Commission européenne a établi que « tout produit importé d'un Etat membre doit être en principe admis sur le territoire de l'Etat importateur s'il est légalement fabriqué, c'est-à-dire s'il est conforme à la réglementation et aux procédés de fabrication traditionnels du pays d'exportation et commercialisé sur le territoire de ce dernier [...], même si ce produit est fabriqué selon des

¹ Affaire 120/78, recueil 1979, p.649

prescriptions techniques ou qualitatives différentes de celles imposées par l'Etat importateur à ses propres produits »². Il s'agit donc du principe selon lequel les Etats membres de l'UE reconnaissent leurs réglementations nationales respectives dans la mesure où les prescriptions et normes techniques n'ont pas été harmonisées à l'échelle européenne. Dans son rapport d'intégration de 1999³, le Conseil fédéral parle d'un « principe d'équivalence des législations techniques des différents Etats membres applicables aux produits ».

Une mise en œuvre difficile

Les expériences pratiques de l'UE montrent qu'à moins de garantir une mise en œuvre judiciaire, les obstacles pratiques perdurent sur le marché intérieur⁴. En effet, les différentes autorités nationales ont tendance à édicter des réglementations motivées par des « intérêts prépondérants ». Les nombreux rapports et communications de la Commission montrent que la mise en œuvre du principe du Cassis de Dijon est complexe.

Lorsqu'il existe effectivement des différences, les Etats s'efforcent d'harmoniser les règles plutôt que d'imposer la reconnaissance et l'acceptation de règles équivalentes. Lorsqu'il existe des prescriptions européennes (domaines harmonisés), ce sont celles-ci qui s'appliquent et non le principe du Cassis de Dijon. En 2003, la Commission a défini les instruments pratiques dont dispose un Etat importateur afin de trouver le juste milieu entre le contrôle des produits et la libre circulation des marchandises.

Dans le domaine des services, le principe du Cassis de Dijon correspond au principe du pays d'origine tel que la Commission européenne le conçoit. Ce principe est aussi le seul qui puisse être appliqué au commerce électronique international et qui ouvre des possibilités de développement notamment aux petits prestataires de service. Ce sont principalement l'Allemagne et la France qui combattent l'application du principe du pays d'origine aux services au sein de l'UE. Elles craignent que leurs normes, y compris leurs conditions de travail, ne soient détournées.

La situation en Suisse

Si la Suisse avait accepté le traité instituant l'EEE, elle aurait aussi repris intégralement le principe du Cassis de Dijon, de même que la jurisprudence correspondante, et l'aurait appliqué à l'égard de l'UE. A l'époque, l'économie soutenait cette réglementation. Dans le cadre de Swisslex et de l'adaptation autonome de lois et ordonnances, la Suisse s'est efforcée d'éliminer des entraves au commerce avec l'UE dans de nombreux domaines. La loi sur le marché intérieur, actuellement examinée par le Parlement devrait venir à bout des barrières persistant en Suisse.

Les rapports de la Commission montrent que la mise en œuvre du principe du Cassis de Dijon est complexe.

Droit en vigueur en Suisse

Art. 2, al. 3 LIC :

Les déclarations étrangères sont reconnues dans la mesure où elles sont comparables aux déclarations suisses.

Art. 4, al. 1 et 2 LETC :

Les prescriptions techniques sont formulées de manière à ne pas engendrer d'entraves techniques au commerce.

Art. 18 LAgri :

Dans le respect des engagements internationaux, le Conseil fédéral édicte des dispositions relatives à la déclaration des produits issus de modes de production interdits en Suisse – il relève les droits de douane de ces produits ou en interdit l'importation.

Sont interdits au sens de l'alinéa 1 les modes de production qui ne sont pas conformes

- a. à la protection de la vie ou de la santé des êtres humains, des animaux ou des végétaux ou
- b. à la protection de l'environnement.

² JO No C 256 du 03.10.1980, p.2 s.

³ Rapport d'intégration 1999 Suisse-UE, p.35;

Cf. <http://www.europa.admin.ch/europapol/off/ri/199/f/ri.pdf>

⁴ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l2100lb.htm>

La loi sur l'information des consommatrices et des consommateurs (LIC)⁵ comme celle sur les entraves techniques au commerce (LETC)⁶ postulent déjà aujourd'hui la reconnaissance de déclarations et standards **étrangers** « dans la mesure où ils sont comparables aux règles suisses ». Il manque toutefois une instance qui puisse appliquer un tel principe dans les domaines spécifiques. Selon le principe de la primauté de la législation spéciale, les ordonnances d'exécution concrètes sont appliquées en priorité. Les exceptions sont particulièrement importantes dans le droit agricole.

Dans le débat sur la Suisse en tant qu'îlot de cherté, plusieurs interventions parlementaires⁷ exigent l'introduction unilatérale du principe du Cassis de Dijon. L'adoption de ce principe devrait surtout faciliter les importations. Le 4 mai 2005, le Conseil fédéral a approuvé, sur la base d'une note de discussion, l'application du principe du Cassis de Dijon au commerce de marchandises entre la Suisse et la CE⁸. Conformément à ses déclarations, « dans l'intérêt de l'industrie d'exportation [il] continuera donc de rechercher des solutions basées sur la réciprocité. Dans les domaines pour lesquels ce n'est pas possible, le Conseil fédéral est disposé à ouvrir le marché suisse aux produits qui peuvent circuler librement dans la CE.

Si, au sein de l'UE, l'introduction du principe du Cassis de Dijon était motivée par la libre circulation des marchandises et la garantie de l'accès au marché, en Suisse, c'est l'objectif d'une diminution des prix qui prévaut. Il n'est pas possible de démontrer de manière convaincante, sur la base des expériences de l'UE, que cet objectif pourra être atteint de cette manière. Seules des solutions fondées sur la réciprocité ou sur l'harmonisation des prescriptions suisses relatives aux produits peuvent éviter une discrimination des produits nationaux et garantir leur accès au marché européen.

Harmonisations déjà accomplies ...

Dans l'accord de libre-échange de 1972, la Suisse a décidé avec l'UE de n'introduire aucune entrave au commerce qui freinerait la circulation des marchandises telles que les droits de douane ou les contingents. Les dispositions analogues contenues dans le traité CE ont servi de base à la CJCE pour la formulation du principe du Cassis de Dijon. Cependant, la jurisprudence suisse, comme l'euro-péenne auparavant, a constaté que, bien que leur formulation soit analogue,

il n'est pas possible d'interpréter les dispositions de l'accord de libre-échange commercial de la même manière que celles du traité CE en raison de différences de contexte. En effet, l'objectif d'établir un marché intérieur sans restriction ferait défaut.

La Convention dite de Tampere⁹, l'accord relatif aux obstacles techniques au commerce dans le cadre des accords bilatéraux¹⁰, la participation active de l'Association suisse de normalisation dans les comités européens et internationaux¹¹ ont contribué à l'élimination des obstacles. Ainsi, les domaines concernés sont libres d'éventuelles discriminations. La protection juridique n'est pas aussi développée que dans l'UE, où la CJCE peut intervenir contre des exceptions nationales.

*Exigences et déclarations équivalentes*¹²

- Machines
- Equipements de protection individuels
- Produits médicaux
- Appareils à gaz
- Equipements utilisés dans un environnement à risque d'explosion
- Récipients à pression simple
- Appareils électriques
- Machines de construction
- Instruments de mesure (à partir de 2006)
- Véhicules à moteur (équivalence pour véhicules à deux roues prévue récemment)
- Objets usuels (hors jouets et produits cosmétiques)
- Sous-produits animaux
- Fruits, légumes
- Vins, alcools forts
- Produits biologiques
- Plantes
- Semences
- Fourrage (prévue pour 2006)

⁵ Art. 2, al.3

⁶ Art. 14 et 18

⁷ Postulat 04.3390 Leuthard, motion 04.3473 Hess H

⁸ <http://www.evd.admin.ch/evd/news/03721/index.html?lang=fr>

⁹ Accord relatif à une harmonisation des normes conclu entre les Etats membres de la CE et l'AELE en 1987

¹⁰ Accord de reconnaissance mutuelle (ARM) dans des domaines importants

¹¹ CEN, CENELEC, ISO

¹² Etat de l'harmonisation par produits conformément à la documentation pour la presse publiée par le seco le 4 mai 2005

L'harmonisation est particulièrement poussée dans la législation technique ainsi que pour les directives « New Approach » (les directives européennes pour les machines, la compatibilité électromagnétique, les installations basse tension, les appareils à gaz ou les équipements de protection individuels, par exemple, sont intégrées dans la législation suisse) et la chimie (harmonisation du droit en matière de produits chimiques et de toxiques). La Suisse œuvre aussi en faveur d'une reconnaissance réciproque de l'accréditation nationale des laboratoires¹³. L'accès de la Suisse au marché européen est aussi garanti dans ces domaines clés pour l'économie exportatrice.

Pour les denrées alimentaires, le Conseil fédéral a récemment soumis à consultation une nouvelle adaptation à la législation européenne. Au vu de l'urgence, elle se limite pour l'instant aux prescriptions en matière d'hygiène, mais d'autres adaptations sont annoncées pour 2006.

... mais les exceptions restent nombreuses

Dans une enquête réalisée fin 2004, la Comco constatait qu'il existe des prescriptions considérées par les entreprises et les fédérations d'entreprises comme des entraves au commerce décisives au moins dans le domaine des aliments et dans le secteur « near food ». Dans la majorité des cas, il s'agit d'ordonnances. Cette clarification n'ayant pas été exhaustive, il n'est pas exclu que d'autres entraves subsistent. Les exemples mentionnés sont les prescriptions relatives aux déclarations et notamment aux indications relatives aux effets médicaux d'objets usuels, de produits cosmétiques ou d'aliments qui sont interdites. Dans certains secteurs perdurent des procédures d'examen de conformité préalables à la commercialisation qui peuvent agir comme des entraves au commerce. Ces procédures ne relèvent pas des dispositions du principe du Cassis de Dijon, mais de règles spécifiques relatives à la reconnaissance de laboratoires étrangers, négociées et convenues sur la base de la réciprocité.

Ce sont d'autres milieux et non l'économie – elle souhaite des conditions globalement uniformes – qui réclament des règles différentes pour la Suisse.

Différentes propositions de l'administration et de divers groupes d'intérêt auraient pour effet de créer de nouvelles entraves si elles étaient acceptées. L'introduction d'une déclaration pour les aliments particulièrement riches en matières grasses, envisagée par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), illus-

trée par des « feux de signalisation », par exemple, reviendrait à ériger de nouvelles barrières. La même chose vaut pour des labels spéciaux en matière d'efficacité énergétique ou l'obligation d'indiquer sur les téléphones portables l'intensité des rayonnements.

Au Parlement aussi des interventions susceptibles d'entraver la circulation des marchandises sont en cours d'examen ou ont fait l'objet d'une décision intermédiaire :

- 01.3362 motion Grobet (étiquetage sur l'origine de biens de consommation),
- 03.3572 motion CEATE-N (particules émises par les moteurs diesel),
- 04.3669 motion Zisyadis (déclaration des vins infusés au chêne),
- 05.3072 motion Gysin (provenance du bois ; déclaration obligatoire),

*Différences d'exigences et de déclarations*¹⁴

- jouets (déclaration importateur/vendeur)
- récipients sous pression (utilisation, déclaration) bateaux de plaisance (prescriptions relatives aux gaz d'échappement et au bruit plus strictes)
- produits médicaux (notice d'emballage trilingue)
- produits chimiques (équivalents à partir de la mi-2005 à l'exception de l'interdiction frappant le plomb dans la peinture et les vernis, le cadmium dans les emballages et les appareils, le phosphate dans les lessives et différences du côté de la déclaration importateur)
- biocides (interdiction des OGM, déclaration importateur)
- produits phytosanitaires (déclaration importateur)
- engrais (valeur-limite pour le cadmium ; déclaration importateur)
- produits cosmétiques (déclaration importateur/vendeur)
- denrées alimentaires (nouvelle harmonisation prévue en 2006 ; déclaration de l'alcool dans les aliments, du pays d'origine et du pays de production, antibiotiques, hormones et élevage en batteries)
- additifs et OGM (liste plus restrictive, sécurité biologique, biodiversité et bioéthique)

¹³ Il faut noter que ce ne sont pas les particularités nationales (confusion entre accréditation et examen) qui créent de nouvelles entraves

¹⁴ Etat de l'harmonisation selon les produits conformément à un document du seco du 4 mai 2005

- 05.3073 motion Graf (interdire l'importation et la vente de bois d'origine illégale),
- décisions de la CSEC du Conseil national des 17 et 18 février 2005 (interdiction d'importer de la fourrure provenant d'élevages non conformes aux dispositions du droit suisse sur la protection des animaux, obligation de déclarer l'origine, la méthode de production et le type d'élevage des produits d'origine animale).

D'une manière générale, les exigences relatives aux produits présentent des différences peu importantes. Des différences contraires aux règles légales fondamentales persistent au niveau de la déclaration. Faute de mesures visant à inverser la tendance, ces différences devraient s'accroître. Lors de l'examen de conformité, les quelques problèmes qui subsistent résident dans l'application incorrecte de la loi par les autorités. Lorsqu'une autorisation formelle est nécessaire, en règle générale, les documents étrangers sont reconnus, mais la reconnaissance réciproque d'un examen nécessite la conclusion d'un accord formel.

Questions en suspens

Le Conseil fédéral souhaite adapter la LETC, au sens de la motion 04.3473 Hess Hans, de manière à ce que les produits puissent être également vendus en Suisse sans formalités supplémentaires, conformément aux prescriptions en vigueur dans la CE et, en cas d'harmonisation incomplète du droit communautaire, selon les prescriptions nationales correspondantes. Il convient de définir expressément les exceptions en tenant compte de la jurisprudence de la CJCE. De telles exceptions sont prévues, en particulier pour les produits médicaux et les produits OGM, conformément à de récentes décisions du Parlement. A l'instar de l'UE, ce dernier souhaite cependant limiter l'application aux produits pour lesquels des règles harmonisées n'existent pas.

Dans cette perspective, il importe de clarifier un certain nombre de questions si nous souhaitons éviter de pénaliser la place économique suisse :

Discrimination des produits suisses

Si les produits étrangers étaient librement autorisés à la vente bien qu'ils satisfassent à des exigences inférieures, les produits suisses seraient discriminés du fait qu'ils sont fabriqués à des coûts supérieurs et qu'ils ne peuvent exploiter des rendements d'échelle pour l'exportation. De ce désavantage en termes comparatifs pour le site économique pourrait résulter une hausse des délocalisations dans le domaine de la production.

Le Conseil fédéral entend éviter cette discrimination en permettant aux producteurs suisses de produire et de vendre leurs produits selon les prescriptions européennes ou les prescriptions nationales correspondantes en Suisse. Dans les faits, cela revient à importer les

Des différences contraires aux règles légales fondamentales persistent au niveau de la déclaration.

prescriptions. Dans un tel cas de figure, la pression en vue d'une suppression de particularités helvétiques dépassées s'intensifierait. Or, les autorités suisses, ne disposant pas d'un système de partage d'informations et d'expériences, seraient confrontées au problème de l'application de réglementations diverses.

Compatibilité avec l'OMC

D'après le principe de la nation la plus favorisée de l'OMC, les facilités en termes d'échanges accordée à un membre de l'OMC doit également être accordée à tous les autres membres. Des exigences analogues peuvent aussi figurer dans des accords bilatéraux. Mais, d'une manière générale, les exceptions sont possibles pour les accords de libre-échange. Selon ce principe, la garantie formelle unilatérale de l'application du principe du Cassis de Dijon à l'UE pourrait entraîner son application à tous les pays (effet « erga omnes ») avec un niveau de réglementation comparable. Cela comprendrait, notamment, les marchandises des pays membres de l'OCDE ne faisant pas partie de l'UE (Etats-Unis, Canada, Japon, Corée du Sud, Australie, Nouvelle-Zélande et Turquie).

Dans le cadre de la mise en œuvre visée, la Suisse devrait établir une procédure permettant de démontrer l'équivalence des prescriptions. Ainsi, il serait possible de préserver la compatibilité avec l'OMC et de parvenir à l'ouverture supplémentaire du marché visé.

Mécanismes de mise en œuvre

Les expériences réalisées dans l'UE comme en Suisse montrent que des exceptions à l'autorisation de commercialiser sont régulièrement réclamées à divers titres et que des exigences supplémentaires sont formulées. De plus, l'exécution pose des problèmes lorsque les autorités de contrôle ou les tribunaux persistent à interpréter les dispositions de manière trop restrictive. Il manque une instance qui fasse la discipline comme la CJCE dans l'UE. Or, en Suisse, une telle instance devrait faire l'objet d'un examen attentif. Conformément à l'article 45 de la loi sur les cartels, la commission de la concurrence est déjà chargée d'évaluer « la création et l'élaboration des prescriptions de droit économique ». Elle peut émettre des recommandations, mais non imposer une interprétation libérale ou ordonner des mesures provisoires. La loi sur le marché intérieur, actuellement traitée au Parlement, donne à la Comco un véritable droit de recours. La question de savoir si, en présence d'intérêts particuliers, la mise en œuvre d'une politique libérale doit être confiée à la Comco ou à une autre instance doit être réglée dans le cadre de la mise en œuvre concrète. Une telle instance devrait pouvoir agir sur dénonciation et sur la base de ses propres observations afin d'ouvrir le marché rapidement et efficacement. En l'absence de mécanismes de mise en œuvre efficaces, une déclaration en faveur du principe du Cassis de Dijon ne serait qu'un tigre de papier.

Réciprocité

En politique commerciale, les avantages sont généralement accordés sur une base réciproque. L'introduction unilatérale du principe du Cassis de Dijon revient à renoncer de manière précipitée aux éventuels avantages accordés dans le cadre de négociations. Sur le plan économique, une telle démarche se justifie lorsque les exportateurs suisses rencontrent peu d'entraves ou des entraves mineures sur les autres marchés (faible valeur de la réciprocité) ou lorsque les effets positifs pour la Suisse dominent.

Les accords relatifs à la reconnaissance réciproque conclus avec l'UE sont statiques et doivent être adaptés régulièrement. L'intérêt pour ces adaptations risquerait de disparaître en cas d'introduction unilatérale du principe du Cassis de Dijon¹⁵. Cela rendrait obsolète les accords de reconnaissance mutuelle (ARM) actuels et créerait de nouvelles entraves dans des domaines actuellement ouverts. De même, l'intérêt pour une extension des ARM à d'autres domaines diminuerait. L'application restrictive du principe du Cassis de Dijon proposée par le Conseil fédéral par rapport à la motion Hess (limitation aux domaines non harmonisés) écarterait ce problème.

L'accord de libre-échange conclu avec l'UE contient une formulation similaire à celle du traité CE qui interdit d'entraver la libre circulation des marchandises par des mesures équivalentes à des droits de douanes. Cette disposition a servi de base à l'UE pour la décision clé relative au principe du Cassis de Dijon. Toutefois, le Tribunal fédéral et la CJCE n'ont pas interprété les dispositions de l'accord de libre-échange dans le même sens que le traité CE. Dans le cadre du traité instituant l'EEE, le principe du Cassis de Dijon aurait été reconnu, bien que sa formulation soit identique à celle de l'accord de libre-échange. Compte tenu des adaptations du droit suisse effectuées dans l'intervalle, l'interprétation divergente de textes identiques n'est plus justifiée. Un comité mixte, qui s'est rarement penché sur ces questions, est chargé d'éliminer les divergences entre la Suisse et l'UE¹⁶.

Sur la base de considérations fondamentales, il s'avère que la réciprocité est déterminante dans les échanges commerciaux, en particulier pour un pays exportateur comme la Suisse. En harmonisant sa législation de façon autonome et en reconnaissant des déclarations étrangères, la Suisse a déjà considérablement facilité l'accès de son marché aux exportateurs étrangers.

En l'absence de mécanismes de mise en œuvre efficaces, une déclaration en faveur du principe du Cassis de Dijon reste un tigre de papier.

Il est important d'insister sur la garantie d'un accès au marché illimité pour les produits fabriqués en Suisse, surtout dans le cas de l'UE.

¹⁵ L'administration européenne considère déjà pénible la nécessité d'adapter constamment les règles pour la Suisse

¹⁶ Par exemple, en lien avec l'interdiction des bouteilles en PET

Par conséquent, il est d'autant plus important d'insister sur la garantie d'un accès au marché illimité pour les produits fabriqués en Suisse, surtout dans le cas de l'UE. Cela permettrait de rétablir l'équilibre. Les diplomates suisses chargés du commerce doivent interpréter les dispositions de l'accord de libre-échange de manière offensive et faire preuve de détermination lors de la mise en œuvre. A l'inverse de la CJCE, le comité mixte ne pourra garantir une application immédiatement contraignante et efficace. Une mise en œuvre efficace se traduirait par la reconnaissance contractuelle de la réciprocité.

Extension aux services

Depuis l'arrêté du Cassis de Dijon (1979), la part du commerce de services transfrontaliers a fortement augmenté, notamment grâce au commerce électronique (Internet, les services financiers, les professions libérales, la formation, etc.). Aussi, l'UE souhaite-t-elle supprimer les entraves transfrontalières pour une directive sur les services. La libéralisation ne peut toutefois avoir lieu que si le respect des conditions-cadre dans le pays du prestataire de services est jugée suffisante (principe du pays d'origine), ce à quoi la France et l'Allemagne s'opposent – notamment au nom des conditions salariales et des conditions de travail. Une application cohérente du principe du Cassis de Dijon suppose une application analogue dans le domaine des services. Comme la Suisse est un pays possédant un secteur des services très développé, la réciprocité est particulièrement importante dans ce domaine¹⁷.

L'accord de libre-échange entre la Suisse et l'UE ne couvre pas le commerce de services. Les négociations sur cette question entamées dans le cadre des accords bilatéraux II avaient été interrompues parce que l'UE étendait excessivement l'acquis européen que la Suisse devait reprendre et des problèmes avaient surgi en ce qui concerne le droit de surveillance.

En tout état de cause, il importe d'accorder une attention particulière à la coordination avec les négociations du GATS en cours dans le cadre du cycle de Doha. L'extension du principe du Cassis de Dijon aux services serait certes souhaitable sur le plan économique, mais elle se révèle trop complexe dans la situation actuelle.

Conséquences sur l'économie suisse

L'introduction du principe du Cassis de Dijon en Suisse est justifiée essentiellement par des considérations relatives aux prix, qu'elle doit contribuer à faire baisser. A titre de comparaison, le Luxembourg possède un niveau des prix supérieur à la moyenne de l'UE, mais nettement inférieur au niveau des prix suisses¹⁸.

D'après le Conseil fédéral¹⁹, il est important que des concurrents additionnels accèdent au marché, surtout quand ce dernier est petit, en vue d'empêcher que la différence de pouvoir d'achat ne soit absorbée par le cloisonnement du marché. Des études ont révélé que les prix sont nettement plus élevés en Suisse que dans l'UE. L'harmonisation des prescriptions permet aussi à la Suisse de produire pour un marché plus grand et donc de réaliser des économies d'échelle. Néanmoins, cet avantage disparaît si les prescriptions à reprendre nécessitent des démarches excessives.

L'uniformisation des seules prescriptions techniques ne peut entraîner une égalisation des prix. C'est ainsi que la libéralisation dans le domaine de l'importation des voitures a produit son effet non pas lors de l'uniformisation des normes et des autorisations - dans les années 1990 - mais avec la révision de l'organisation de la commercialisation de l'UE dans le sillage de la modification de prescriptions relatives au droit de la concurrence.

Il n'est pas possible de quantifier isolément les conséquences économiques du principe du Cassis de Dijon, puisque plusieurs facteurs et domaines politiques interagissent. En outre, le calcul devrait tenir compte du fait que l'harmonisation est une réalité dans un grand nombre de domaines et que dans ces cas, une éventuelle différence de prix est imputable à d'autres facteurs. Cependant, il est certainement possible de chiffrer un bénéfice potentiel en effectuant une comparaison générale avec les prix moyens des producteurs européens.

L'uniformisation des seules prescriptions techniques ne peut entraîner une égalisation des prix.

¹⁷ Les nouvelles barrières entravant l'accès au marché allemand pour les établissements financiers le montre

¹⁸ Luxembourg 111 points, Suisse 133 points selon les calculs d'EUROS TAT 2003; 100 = niveau des prix des 15 premiers Etats membres de l'UE

¹⁹ Document SECO

Commentaire

L'élimination des entraves au commerce correspond à une pratique commerciale libérale et mérite, par conséquent, d'être saluée. L'intensification de la concurrence et l'optimisation de l'accès au marché, qui en résultent, renforcent l'économie suisse et créent des possibilités supplémentaires. La réciprocité doit aussi s'appliquer au principe du Cassis de Dijon, mais sans en faire une condition préalable. L'adoption du principe, à elle seule, ne suffit pas. Pour qu'il ne reste pas un tigre de papier, sa mise en œuvre est décisive. Par ailleurs, il importe de ne pas surestimer les conséquences sur les prix.

Du point de vue économique, les points suivants sont essentiels :

- Le problème principal se rapporte
 - ◊ aux nouvelles obligations de déclarer, introduites à la demande de groupes d'intérêts individuels,
 - ◊ à une application insuffisante par les autorités,
 - ◊ aux exigences spéciales, dans une moindre mesure, et
 - ◊ à la double procédure d'examen de conformité.

- Il faut éviter une discrimination des producteurs suisses.
- La garantie de la réciprocité est vitale pour des raisons de politique économique et afin de garantir l'accès au marché pour les exportateurs suisses. Il importe de la mettre en œuvre de manière offensive, surtout à l'égard de l'UE.
- L'amélioration de la discipline des régulateurs (Parlement et offices) est décisive. Un mécanisme de mise en œuvre clair est indispensable.

Le principe du Cassis de Dijon correspond à une ouverture du marché et à une reconnaissance mutuelle, deux éléments qui coïncident avec l'orientation politique d'économie suisse. Il convient de soutenir la motion Hess et de prendre en considération les divergences nécessaires pour la concrétisation de la mise en œuvre.

Pour toutes questions :

thomas.pletscher@economiesuisse.ch