

Votation du 7 décembre 1975

**Loi fédérale sur l'importation  
et l'exportation de produits agricoles  
transformés**

Comité romand pour la sécurité de l'emploi et de l'approvisionnement du pays  
case postale 213

1211 Genève 3

## LE "REFERENDUM DENNER"

---

### Loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés

---

#### 1. Le texte de la loi

Le projet en cause relève, en premier lieu, de la politique commerciale et, indirectement, de la politique agricole, ainsi que de la politique des branches. Il s'appuie, par conséquent, sur les art. 28 et 31 bis, al. 2 et 3, lettre b de la Constitution, et se présente sous forme d'une loi fédérale ayant la teneur suivante :

#### **Loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés**

(Du 13 décembre 1974)

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

*arrête:*

#### **Chapitre premier: Droits de douane à l'importation**

##### Article premier

##### *Principe*

<sup>1</sup> Pour les produits dont la liste est jointe à la présente loi, le Conseil fédéral peut déterminer les taux des droits applicables à l'importation en majorant d'éléments mobiles les éléments fixes figurant dans l'annexe.

<sup>2</sup> Pour les produits agricoles transformés qui ne sont pas énumérés dans l'annexe à la présente loi, le Conseil fédéral peut, après avoir entendu la commission d'experts douaniers instituée par lui, fixer les taux des droits en dégageant un élément de protection industrielle et en le majorant d'éléments mobiles.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral présente deux fois par an un rapport à l'Assemblée fédérale sur les mesures qu'il a prises. L'Assemblée fédérale décide si elles restent en vigueur.

## Art. 2

### *Calcul des éléments mobiles*

Les éléments mobiles sont calculés périodiquement suivant la différence entre les prix suisses et étrangers des produits agricoles de base utilisés pour la fabrication des marchandises visées à l'article premier.

## Chapitre deuxième: Contribution à l'exportation

### Art. 3

#### *Principe*

Le Conseil fédéral peut accorder des contributions à l'exportation:

- a. De produits alimentaires, s'ils sont composés de produits de base figurant aux chapitres 4 et 11 du tarif d'usage des douanes suisses, mais ne tombent pas eux-mêmes sous ces dispositions; font exception les préparations alimentaires non usuelles.
- b. De marchandises composées de sucres et de mélasses figurant aux numéros 1701, 1702 et 1703 du tarif d'usage des douanes suisses<sup>1)</sup>.

### Art. 4

#### *Calcul*

<sup>1</sup> Les contributions à l'exportation sont calculées périodiquement suivant la différence entre les prix suisses et étrangers des produits agricoles de base.

<sup>2</sup> Lors de la fixation des prix suisses, on tient compte des rabais, remboursements, primes de compensation ou possibilités d'approvisionnement particulières dont bénéficient en Suisse les utilisateurs des produits agricoles de base.

<sup>3</sup> La quantité de produits agricoles de base utilisée pour la fabrication des marchandises exportées est prise en considération pour le calcul de la contribution.

### Art. 5

#### *Versement*

Les contributions sont versées aux fabricants après l'exportation, sous réserve des contrôles préalables ou subséquents.

### Art. 6

#### *Restitution*

<sup>1</sup> Les contributions doivent être restituées lorsque le bénéficiaire les a touchées indûment ou n'a pas rempli les conditions fixées, malgré un avertissement.

<sup>2</sup> Le droit à la restitution se prescrit par cinq ans dès le versement de la contribution. Si ce droit dérive d'un acte illicite, le délai prévu par le droit pénal est applicable, s'il est plus long.

<sup>3</sup> La prescription est interrompue par toute demande de remboursement; elle est suspendue tant que l'assujetti à la restitution ne peut pas être poursuivi en Suisse.

## Chapitre troisième: Voies de droit et dispositions pénales

### Art. 7

#### *Autorités compétentes et voies de droit*

<sup>1</sup> L'Administration des douanes se prononce sur le versement ou la restitution de contributions à l'exportation.

<sup>2</sup> Les dispositions générales régissant la procédure administrative fédérale sont applicables.

### Art. 8

#### *Dispositions pénales*

<sup>1</sup> Celui qui, intentionnellement ou par négligence, obtient indûment une contribution à l'exportation au sens de la présente loi, sera puni d'une amende pouvant atteindre vingt fois le montant soustrait, à moins que la disposition pénale prévue à l'article 14 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif ne soit applicable.

<sup>2</sup> Les infractions sont poursuivies et jugées conformément aux dispositions applicables aux contraventions douanières,

## Chapitre quatrième: Dispositions finales

### Art. 9

#### *Abrogation de dispositions antérieures*

La note 3 du chapitre 17 du tarif d'usage des douanes suisses sera abrogée dès que le régime des contributions à l'exportation pour les marchandises composées de sucres et de mélasses entrera en vigueur.

### Art. 10

#### *Exécution*

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution. Il définit en particulier les produits agricoles de base et fixe la manière dont les prix visés aux articles 2 et 4 sont déterminés.

<sup>2</sup> Il peut charger un département de fixer périodiquement les éléments mobiles et les contributions à l'exportation.

<sup>3</sup> Dans la mesure où la présente loi et les prescriptions d'exécution ne contiennent pas de dispositions, les prescriptions en matière de douanes sont applicables par analogie.

### Art. 11

#### *Référendum et entrée en vigueur*

<sup>1</sup> La présente loi est soumise au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

## 2. Eléments fondamentaux de la loi

La loi a pour objectif principal d'atténuer les désavantages artificiels dont est victime l'industrie alimentaire suisse par rapport à ses concurrents étrangers, aussi bien sur le marché intérieur que sur les marchés d'exportation. A l'origine de ce handicap : les coûts imposés à notre industrie transformant des matières premières agricoles, coûts qui sont, dans la règle, sensiblement plus élevés qu'à l'étranger. Cette disparité découle de la politique agricole suisse qui, selon la loi sur l'agriculture, doit viser à assurer aux agriculteurs des prix couvrant leurs coûts de production et à favoriser l'écoulement de leurs produits.

L'industrie alimentaire suisse ne peut donc s'approvisionner que dans une faible mesure aux prix favorables des marchés internationaux. Le handicap qui en résulte pèse de plus en plus lourd du fait du démantèlement tarifaire pour les produits industriels dans le système de libre-échange en Europe occidentale.

### a) Un système de péréquation des coûts

A cet égard, la loi est destinée à adapter les conditions de concurrence de l'industrie suisse à celles de ses concurrents étrangers, dans la mesure où les désavantages dus aux coûts revêtent un caractère artificiel. Le moyen est fourni par un système de compensation des prix. Le prélèvement de droits de douane à l'importation doit permettre d'adapter les prix des matières agricoles de base (sucre, farine, lait, etc.) que comportent les produits transformés étrangers (tels que chocolats, biscuits, pâtes, sucreries) aux prix intérieurs. Inversement, pour ramener, du moins en partie, les coûts des matières premières suisses incorporées dans les produits transformés dans notre pays aux niveaux représentatifs étrangers, la loi prévoit l'octroi de contributions à l'exportation.

Ces mesures de péréquation sont clairement définies. Elles sont toujours limitées aux différences de coûts des matières premières agricoles produites respectivement en Suisse et à l'étranger; et cela également dans le cas des produits qui ne sont pas expressément énumérés dans la liste jointe à la loi, mais que le Conseil fédéral est conditionnellement habilité à inclure dans le régime de compensation (l'approbation a posteriori par l'Assemblée fédérale restant nécessaire).

Les positions tarifaires concernées sont chacune divisées en deux parties : un élément de protection industrielle et un élément de protection agricole. Selon l'accord de libre-échange conclu avec la CEE en 1972 (entré en vigueur le 1er janvier 1973), l'élément de protection industrielle devra être progressivement supprimé. En ce qui concerne les échanges avec les pays de l'AELE, il a déjà été en bonne partie aboli. L'élément de protection agricole, en revanche, peut être maintenu.

b) Un mécanisme intégré dans le système de libre-échange européen

On est en présence d'un modèle de politique commerciale, qui est déjà en vigueur, sous sa forme la plus rigoureuse, depuis 1966, dans la CEE et qui a été reconnu par le GATT; la CEE perçoit à l'importation de produits transformés, par analogie aux régimes qu'elle applique pour les matières agricoles, un prélèvement mobile qui correspond à l'écart existant entre les prix agricoles intérieurs et les prix mondiaux. Lors de l'exportation de produits transformés, elle accorde des restitutions, calculées selon le même système et prélevées sur les fonds publics.

Ces mesures de compensation ont été systématiquement adoptées dans les accords de libre-échange conclus avec la Suisse ou les autres pays de l'AELE. Pour permettre l'introduction de ces mesures, l'AELE a modifié sa convention fondamentale. La plupart des pays de l'AELE ont, de leur côté, établi des réglementations commerciales correspondantes pour les produits agricoles transformés. De telles règles existaient parfois déjà auparavant et ont, dès lors, entraîné une limitation des obligations de démobilitation tarifaire au sein de l'AELE.

Dans ses négociations avec la CEE, la Suisse avait obtenu une limitation de la démobilitation tarifaire obligatoire pour les produits agricoles transformés, ces négociations ne s'appliquant qu'à la protection industrielle. En revanche, elle ne disposait, jusqu'ici, d'aucune base légale lui permettant d'appliquer les mécanismes de compensation des coûts. La loi en cause crée ces fondements. Elle élimine des désavantages objectifs, dont le caractère unilatéral a exercé une influence de plus en plus lourde du fait de l'application croissante du système de compensation par la CEE et les pays de l'AELE.

### 3. Sens et non-sens

Quel est le sens de cette loi ? On ne le soulignera jamais assez, elle vise exclusivement à égaliser les conditions de concurrence. Il serait absurde de vouloir y déceler des éléments de protectionnisme, de subventionnement des exportations, d'isolationnisme ou de dumping.

#### a) Des conditions de concurrence équitables, règle fondamentale d'une politique commerciale libérale

La politique commerciale suisse est traditionnellement libérale. Et elle a de bonnes raisons de l'être : un pays aussi fortement imbriqué dans le commerce international ne peut se permettre le moindre protectionnisme, ne serait-ce que parce que celui-ci risquerait constamment de provoquer des mesures de rétorsion. Des conditions de concurrence équitables - ou plus précisément : l'absence de restrictions artificiellement apportées à la concurrence - constituent un élément fondamental de la liberté du commerce et de l'économie de marché en général. Or, cette condition fondamentale n'est pas remplie dans le cas des produits alimentaires transformés. Elle est enfreinte au niveau des coûts des matières premières par des distorsions, nées d'un interventionnisme agricole généralisé et souvent parfaitement justifié. La loi adoptée par l'Assemblée fédérale permet de corriger pareilles distorsions.

Cette loi ne crée aucun avantage pour les fabricants suisses de produits alimentaires. Elle n'entraîne, par conséquent, aucune discrimination des fournisseurs étrangers. Le protectionnisme qu'on lui reproche est donc pure invention. On ne saurait non plus lui reprocher de favoriser artificiellement les exportations. Il s'agit uniquement de doter les exportateurs suisses sur les marchés étrangers des mêmes armes que leurs concurrents. Les pays avec lesquels nous avons passé des accords n'auraient admis aucune mesure discriminatoire de notre pays, pas plus que nous n'en aurions accepté à notre égard. Mais les partenaires sont convenus du droit mutuel d'introduire des mesures de péréquation. La surcharge unilatérale de l'industrie suisse au niveau des coûts serait absurde non seulement du point de vue de l'économie nationale mais encore de celui de la politique commerciale.

b) La conséquence d'une politique agricole autonome

La loi implique beaucoup plus qu'une simple technique au niveau du commerce extérieur. Le mécanisme de péréquation pour les importations et les exportations de produits transformés dérive, en dernier lieu, de l'autonomie de la politique agricole aussi bien de la Suisse que des pays avec lesquels elle a passé des accords commerciaux. Car, ce qu'il faut compenser - soit les différences de prix des matières premières - est le résultat du maintien d'une politique agricole indépendante des pays signataires. Ni l'AELE, ni la CEE n'ont inclus l'agriculture dans les accords de libre-échange avec la Suisse. C'est un élément déterminant, car elle est tenue par la Constitution et la loi d'assurer la capacité de production de l'agriculture et de maintenir une population paysanne forte. Une adaptation des prix agricoles suisses et des revenus des agriculteurs à ceux de la CEE aurait été politiquement inapplicable. Elle aurait équivalu à une sensible "harmonisation vers le bas".

Si l'on défend les objectifs de la politique agricole suisse, il faut également en admettre les conséquences au niveau des produits transformés. Les industries de transformation sont d'importants clients de nos agriculteurs. C'est de leur capacité de production que dépendent les débouchés de l'agriculture et, partant, également les bases de l'approvisionnement du pays en produits alimentaires. C'est là un aspect extrêmement important, compte tenu du faible degré d'auto-approvisionnement de la Suisse. Si l'industrie devait essentiellement s'appuyer sur des matières premières étrangères ou déplacer la production à l'étranger, la sécurité de l'approvisionnement en serait atteinte. L'absurdité d'une solution est évidente !

c) Un libre-échange élargi et non pas limité !

Bien entendu, on aurait pu éviter la nécessité d'établir une réglementation spéciale, quelque peu inhabituelle, pour les produits de l'industrie alimentaire, en excluant simplement cette catégorie de marchandises du libre-échange européen. Est-ce que cela aurait constitué une bonne solution de rechange ? Certainement pas pour un pays comme la Suisse, qui est en permanence intervenu en faveur d'un libre-échange industriel aussi large que possible. Du reste, les dispositions du GATT relatives aux zones de libre-échange exigent déjà un tel assortiment exhaustif de marchandises. Et, l'indus-



trie alimentaire participe désormais effectivement au libre-échange, les barrières commerciales étant abolies dans la mesure où elles comportent un élément de protection industrielle.

Cette disposition est également basée sur la réciprocité. Si les produits transformés avaient été exclus, nos voisins auraient intégralement maintenu leur protection. La part de protection qui porte sur les matières premières discrimine effectivement la Suisse dans bien des cas. Il nous aurait donc fallu, un jour ou l'autre, prendre nous-mêmes des mesures, qui nous auraient obligés à introduire des éléments de protection agricole analogues. Actuellement, le droit de prendre de telles dispositions est consigné dans l'accord que nous avons conclu avec la CEE. Il s'agit-là d'un avantage important, en particulier dans l'incertitude de la conjoncture présente.

d) Nécessité et limite d'une souplesse objective

Est également consignée dans l'accord, la possibilité d'inclure dans le régime de compensation des marchandises autres que celles énumérées lors de la conclusion de l'accord de libre-échange (Protocole No 2, article 3). Cet arrangement résulte du fait que l'agriculture et l'industrie alimentaire évoluent en permanence. Des conditions nouvelles peuvent apparaître, qui n'avaient pas été prévues lors de la signature de l'accord. Il faut pouvoir les prendre en considération, lorsque cela s'impose objectivement, l'objectif étant une application du libre-échange aussi étendue que possible.

Compte tenu de ce but, la réglementation suisse prévoit elle aussi la possibilité de soumettre au nouveau régime d'autres produits agricoles transformés, en plus de ceux énumérés dans la loi, ce qui lui confère la souplesse d'application souhaitée et conforme à son objectif. Cette souplesse est d'ailleurs d'autant plus impérative qu'elle permet également de créer un contrepoids aux mesures supplémentaires que pourrait prendre l'étranger au niveau de la compensation des prix des matières premières. Il serait toutefois totalement erroné de vouloir assimiler la souplesse à l'arbitraire. Toute extension du régime de compensation trouve ses limites dans les différences objectives des prix des matières premières. Les craintes exprimées que la présente loi pourrait servir de précédent à n'importe quelle branche économique pour exiger des mesures de protection et des subventions, sont dénuées de tout fondement juridique.

#### 4. L'industrie alimentaire et le handicap au niveau des matières premières

Handicap est le terme approprié pour exprimer le désavantage qui frappe l'industrie alimentaire suisse par rapport à la concurrence étrangère. Contrairement à la plupart des producteurs étrangers, les entreprises suisses ne peuvent pas se procurer les matières premières aux prix mondiaux, ou seulement en faible proportion. Il en résulte une surcharge unilatérale pour le calcul de leurs charges.

##### a) Besoins prioritaires de l'agriculture

L'industrie suisse doit donc se plier aux besoins prioritaires de l'agriculture. Les charges qui en résultent pour l'industrie sont un effet secondaire de la politique agricole.

Le handicap dont souffre l'industrie alimentaire au niveau des matières premières est dû aux prix comparativement plus élevés des produits agricoles indigènes ainsi qu'à diverses mesures destinées à soutenir ce niveau de prix (droits de douane sur les produits agricoles, restrictions quantitatives à l'importation permanentes ou temporaires, systèmes de prise en charge, suppléments de prix, etc.). De tels facteurs ont une incidence sur les produits de base tels que le lait frais et le lait en poudre, le beurre, la farine, le sucre, le glucose, etc. La politique agricole suisse limite de cette manière la liberté des acheteurs des entreprises suisses de produits alimentaires.

##### b) Désavantage concurrentiel multiple

Tant qu'on n'aura pas compensé le handicap dans le domaine des matières premières agricoles, l'industrie alimentaire suisse sera "doublement pénalisée" à plusieurs égards : d'une part, aussi bien sur le marché intérieur (coûts des matières premières plus élevés que pour les concurrents à l'étranger) que sur les marchés étrangers (absence de l'abaissement des prix des matières premières). D'autre part, à l'étranger, la discrimination est de nouveau double : à la fois par rapport à la concurrence indigène, protégée par des droits d'entrée (fixés en fonction de l'écart existant entre les prix intérieurs et les prix mondiaux pour les produits de base) et par rapport aux producteurs de pays tiers, dont les exportations

sont favorisées par des restitutions. Et, finalement, le désavantage existe aussi bien sur les anciens marchés de nos partenaires au sein de l'AELE que sur les nouveaux débouchés de la CEE.

Il est vrai que le handicap imposé aux producteurs suisses est actuellement déjà réduit, mais les mesures sont relatives et perdent de leur efficacité avec la suppression de l'élément de protection industrielle. En ce qui concerne les importations, ce sont les droits de douane en vigueur, en règle générale modestes, qui atténuent les avantages artificiels des concurrents étrangers. Dans le cas des exportations, il convient de mentionner la restitution de certaines taxes perçues à l'importation (éléments de droits de douane, contributions aux stocks obligatoires, suppléments de prix). Mais toutes ces mesures ne suffisent de loin pas à combler le handicap existant.

#### c) Incidence des disparités de coûts

En effet, ce sont, en partie, des mesures indépendantes des droits de douane qui déterminent, en premier lieu, les différences de prix. Ainsi, le monopole d'importation du beurre et le système de prise en charge pour le lait entier en poudre interdisent à notre industrie alimentaire de s'approvisionner à volonté sur le marché mondial et l'obligent à payer pour ces produits des prix qui sont largement supérieurs à ceux du marché mondial. Le message du Conseil fédéral présenté à l'appui de la loi en cause fait état, pour 1973, des écarts de prix suivants au détriment de l'industrie suisse (montant pour 100 kg de teneur en produit de base): farine de blé tendre 19 francs; lait écrémé en poudre, 170 francs; lait entier en poudre, 230 francs; beurre, près de 400 francs. L'industrie du chocolat, par exemple, a dû tenir compte, en 1974, pour les produits destinés à l'exportation, de prix de revient effectifs pour le lait en poudre et le sucre de deux à quatre fois plus élevés que ses concurrents de la CEE. Sur le marché intérieur, il faut encore y ajouter le renchérissement des matières premières dû aux contributions obligatoires aux stocks, qui ne concernent que les chocolats écoulés dans le pays.

#### d) Une industrie importante

L'industrie alimentaire ne saurait être négligée ou désavantagée artificiellement, pas plus que ne le sont les autres branches de notre économie. Il s'agit d'une industrie importante. A cet égard, le Conseiller fédéral Brugger a relevé

au Parlement, que "la Suisse compte au total 145 exploitations produisant des biscuits, de la confiserie, des pâtes alimentaires, des conserves, des produits surgelés, des produits diététiques et fortifiants, du chocolat, des soupes et des sauces. 66 d'entre elles sont de petites entreprises occupant moins de 50 personnes, 59 se classent dans la catégorie des entreprises moyennes avec des effectifs de 50 à 300 personnes, 20 sont de grandes, voire de très grandes entreprises et occupent 300 personnes et plus. En ce qui concerne l'implantation de ces entreprises, on constate qu'elles sont réparties dans tous les cantons et surtout qu'elles sont également présentes dans les régions économiquement moins développées." Quant à la garantie que représente l'industrie alimentaire pour l'approvisionnement du pays, elle a déjà été évoquée plus haut.

e) Caractéristiques structurelles typiquement suisses

Avec ses entreprises essentiellement moyennes et sa structure décentralisée, l'industrie alimentaire présente des caractéristiques typiquement suisses. Les producteurs d'aliments fortifiants ou pour enfants, par exemple, sont implantés aussi bien dans les villes que dans les campagnes, en Suisse alémanique qu'en Suisse romande. On a recensé 30 fabricants de confiserie et 35 fabricants de pâtisserie de conserve dont 4 seulement occupent plus de 200 personnes; en revanche, 43 en emploient moins de 50. En 1974, l'industrie des pâtes alimentaires occupait 714 personnes (donc au total moins que certaines grandes entreprises à l'étranger) dans 25 entreprises réparties dans tout le pays.

Les entreprises traditionnelles de chocolats sont de dimensions plus importantes : on en compte 18 avec un effectif global dépassant 6'000 personnes. Cinq d'entre elles occupent plus de 500 personnes, 2 moins de 50. La plupart des fabriques de chocolats sont elles aussi implantées dans des communes de moins de 10'000 habitants. On en trouve dans toutes les régions du pays.

f) Que révèle la statistique du commerce extérieur ?

Dans l'ensemble, l'industrie alimentaire est essentiellement une industrie intérieure, encore que certaines de ses spécialités soient très exportées (chocolats, aliments pour enfants, etc.). Sa production est en majeure partie écoulee sur le marché national.

Toutefois, la consommation intérieure est couverte en proportion croissante par des importations. Dans le cas des pâtisseries, entre 1960 et 1974, les importations se sont, en volume, multipliées par 6,5. En revanche, les exportations ne se sont accrues que modestement et, au cours des dix dernières années, elles ont même subi une baisse légère constante. Pour la confiserie, l'évolution a été plus favorable. Elle est parvenue à maintenir le niveau de ses exportations : 30 % de sa production (pâtisseries de conserve : 7 %). En ce qui concerne la consommation intérieure des produits fabriqués par ces branches, environ un cinquième (pâtisseries) à plus d'un tiers (sucrieries) des besoins sont couverts par des importations. Cette proportion est de 10 % pour les pâtes alimentaires, alors que ses exportations ne représentent que 3 % de la production suisse. L'industrie du chocolat exporte un peu moins d'un cinquième de sa production. Pour 1975, la part des produits étrangers dans la consommation suisse de chocolat est estimée à environ un huitième.

g) La disparité des coûts s'accroît

Concernant le chocolat, la part de la consommation couverte par les importations a rapidement augmenté depuis une dizaine d'années : après avoir atteint 2,4 % en 1965 et 7,4 % en 1970, elle dépassera vraisemblablement 12 % en 1975. En 1974, les importations ont progressé de 26 % en volume, tandis que les exportations diminuaient de 8 %. Au premier semestre 1975, elles se sont de nouveau accrues de 5 %, alors que les exportations reculaient de 20 %.

Cette évolution divergente des importations et exportations, particulièrement marquée dans le cas des chocolats, a incontestablement aussi des causes conjoncturelles et monétaires (réévaluation du franc suisse par rapport à toutes les autres monnaies). Mais ce n'est pas une explication suffisante. L'aggravation du handicap au niveau des matières premières en est une autre cause importante. L'écart entre le prix de revient suisse et les prix mondiaux pour le lait entier en poudre, par exemple, était en moyenne de 194 francs par 100 kg entre 1969 et 1971; en 1974, la différence s'élevait à 230 francs et, actuellement, elle atteint 300 francs environ.

## 5. Une loi de délégation de compétence

L'acte juridique en cause est une loi de délégation de compétence reconnue du point de vue du droit international public. Envers l'extérieur, il repose sur l'accord de libre-échange conclu avec la CEE et sur la convention révisée de l'AELE. Sur le plan intérieur, il donne au Conseil fédéral la compétence d'assurer, dans le commerce extérieur des produits agricoles transformés, la compensation des désavantages concurrentiels artificiels dûs aux disparités des coûts des matières premières imposés à l'industrie suisse.

### a) Accord Suisse-CEE et convention de l'AELE

L'accord Suisse-CEE comporte plusieurs annexes, notamment le Protocole no 2 concernant les marchandises soumises à un régime spécial qui tient compte des écarts de prix des produits agricoles entrant dans leur fabrication. Cette réglementation permet de prendre des mesures destinées à compenser les différences de prix des matières agricoles de base. La liste des marchandises auxquelles elle peut être appliquée est annexée au protocole et peut être étendue par consentement mutuel. Au sein de l'AELE, l'amendement de l'article 21 de la Convention de Stockholm a permis l'introduction du principe de mesures de péréquation et leur champ d'application a été harmonisé avec celui des accords de libre-échange passés entre les pays de l'AELE et la CEE.

### b) "Eléments mobiles" et "éléments forfaitaires"

Le système de péréquation élaboré par la CEE dans les années soixante consiste à frapper les importations de produits alimentaires transformés d'un droit particulier, divisé en un élément fixe de protection industrielle et un élément mobile destiné à compenser l'écart de prix des matières premières. Dans la règle, celui-ci est déterminé en fonction de la différence entre le prix de référence de la CEE et les cours du marché mondial. Dans la plupart des cas, il est réajusté trimestriellement. Les accords conclus avec les pays de l'AELE admettent le maintien intégral de l'élément mobile, mais exigent l'abolition graduelle de l'élément fixe. Quant à "l'élément forfaitaire", également utilisé dans la CEE, c'est une variante de l'élément mobile, également destiné à la protection agricole, mais fixé à forfait et invariable.

Etant donné que la Suisse ne connaissait pas encore de système variable de péréquation, il a d'abord fallu distinguer, au cours des négociations avec la CEE, les éléments des droits à l'importation en vigueur, assimilables à des taxes de protection industrielle qui devront être abolies et ceux que l'on pouvait considérer comme moyens de compensation des différences des prix des produits agricoles. On élaborera une procédure qui permet d'isoler, pour chaque position tarifaire concernée, un élément de protection agricole - dans ce cas nécessairement forfaitaire - qui ne tomberait pas sous le coup du démantèlement tarifaire.

Parallèlement, la Suisse fut autorisée à remplacer, avant l'échéance de la période transitoire (1977), les éléments forfaitaires par un système d'éléments mobiles analogue à celui en vigueur dans la CEE. Ce régime permet une péréquation plus rigoureuse des prix agricoles, notamment pour les sucreries, l'extrait de malt, les pâtes alimentaires, la biscuiterie et différentes préparations de produits alimentaires.

c) Le cadre des compétences et les règles d'application

Sur le modèle du Protocole no 2 de l'accord de libre-échange Suisse-CEE, la loi fédérale en cause énumère une série de produits agricoles transformés, pour lesquels le Conseil fédéral est habilité à prendre des mesures de péréquation à l'importation et à l'exportation. En ce qui concerne les importations, la loi reprend du Protocole no 2 les éléments fixes qui devront être abolis et définit les bases de calcul des éléments mobiles. Sont déterminants à cet égard, la teneur des marchandises importées en matière première, ainsi que l'évolution des prix des matières premières agricoles de référence dans le pays et à l'étranger. En ce qui concerne les exportations, le Conseil fédéral est autorisé à verser des contributions à l'exportation pour les produits transformés contenant certaines matières premières agricoles. Elles sont en bonne partie calculées selon les mêmes critères que les éléments mobiles prélevés à l'importation. Elles touchent en premier lieu, les matières premières des secteurs sucrier, laitier et céréalier.

Contrairement à la CEE, le Conseil fédéral ne compte pas (selon son message à l'appui de la loi) évaluer les différences de prix à compenser de façon schématique sur la base des prix du marché mondial (souvent très bas). Il envisage une procédure pragmatique, mesurée et aussi réaliste que possible, qui prévoit un degré suffisant de liberté de décision

en ce qui concerne les valeurs de référence et la fréquence des réadaptations des éléments mobiles. Mais, compte tenu des méthodes appliquées à l'étranger, ce seront vraisemblablement les cours du marché mondial qui seront la base la plus courante pour les calculs, lesquels ne devront pas être adaptés plus d'une fois tous les trois mois.

d) Particularités de la liste des marchandises soumises au régime de compensation

Les chocolats et les aliments pour enfants ont été ajoutés à la liste des positions tarifaires auxquelles doit être appliqué le régime de compensation. Objectivement, les conditions requises pour qu'ils puissent bénéficier de la pére-équation sont incontestablement remplies. Il subsiste toutefois des difficultés, étant donné que les droits de douane qui leur sont applicables sont consolidés au GATT. Ces positions présentent une particularité : les droits de douane qui les frappent sont si faibles, qu'ils ne permettent pas même de compenser les différences de prix agricoles; ils ne laissent aucune marge pour un élément de protection industrielle. Envers la CEE, il a donc été impossible de distinguer une composante industrielle et un élément forfaitaire de protection agricole. Il est cependant prévu de déconsolider ces positions aussi rapidement que possible par rapport au GATT, afin de pouvoir les soumettre à la nouvelle réglementation.

Concernant la compétence accordée au Conseil fédéral d'étendre ce régime à des produits qui ne sont pas mentionnés dans la loi, elle répond au besoin de pouvoir tenir compte de situations modifiées ou nouvelles. Outre l'interdiction stipulée par les accords commerciaux de fixer des compensations supérieures aux différences de prix des matières premières, il est prévu deux garanties contre des décisions arbitraires de la part de l'exécutif. D'une part, le Conseil fédéral est tenu d'entendre la commission d'experts pour le tarif douanier avant de soumettre de nouveaux produits au régime de compensation. D'autre part, le Conseil fédéral doit présenter, deux fois par an, un rapport à l'Assemblée fédérale qui décide si les mesures prises doivent rester en vigueur.



## 6. Un prix modeste pour l'équité économique

L'équité économique que rétablit la loi en éliminant les distorsions artificielles des conditions de concurrence a son prix, mais il est très modique. Pour les consommateurs, les effets sont très limités; et pour les finances fédérales, il en résultera, pour le moins au début, un supplément de recettes. L'important, c'est la perspective d'une plus grande stabilité de l'emploi dans l'industrie alimentaire suisse, de possibilités d'écoulement des produits plus justes, de places de travail plus sûres.

### a) Circonspection du point de vue de la politique financière

Le message du Conseil fédéral laisse apparaître que les montants de péréquation prévus resteront raisonnables, aussi bien en ce qui concerne les importations que les exportations. Certes, le Gouvernement dispose d'une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne la détermination des produits agricoles de base à soumettre au nouveau régime, ainsi que leurs coûts. Mais elle est limitée, par la loi elle-même et par l'intention déclarée du Conseil fédéral de ne prendre en considération que les matières premières, dont on peut prouver que les coûts entraînent un handicap important pour l'industrie suisse de transformation.

En ce qui concerne les exportations, cette attitude réaliste et réservée a été en partie imposée par la situation tendue des finances fédérales. Le Conseil fédéral a révélé qu'il entend limiter les contributions aux matières premières, dont on peut prouver que les prix déterminent un handicap particulièrement important au niveau des coûts, notamment par rapport aux droits d'entrée prélevés par les pays où ces produits sont écoulés. Il envisage également de favoriser les matières premières dont l'écoulement est d'un intérêt primordial pour l'agriculture suisse.

A noter également que les besoins supplémentaires de personnel qu'implique le nouveau régime se limiteront vraisemblablement à trois nouveaux collaborateurs pour la Direction générale des douanes. Quant aux bureaux de douane, aucun nouvel engagement n'y sera nécessaire.

b) Recettes supérieures aux charges pour le fisc

La loi concerne aussi bien les importations que les exportations. Dans le cas des importations, elle entraîne des recettes pour la Confédération, dans celui des exportations, elle occasionne des dépenses. Avant la présentation de la loi au Parlement, les répercussions financières du nouveau régime ont été évaluées sur la base des quantités importées et exportées, des prix agricoles et compte tenu de nos engagements commerciaux. Les estimations sont fondées sur les données de 1973.

Le nouveau régime, devrait apporter des recettes supplémentaires de 14 millions de francs et les dépenses correspondraient à 6,5 millions de francs. En ce qui concerne les recettes, il n'y aurait guère de modification par rapport aux droits de douane encaissés avant la mise en application de l'accord de libre-échange Suisse-CEE. Sur les 14 millions de francs prévus, 3,5 millions représentent le produit de la perception des éléments de protection industrielle, qui devront être abolis d'ici la fin du premier semestre 1977 et 10,5 millions de francs devraient provenir de la protection agricole, qui peut subsister. A cela, il faut opposer les charges qui s'élèveraient donc à 6,5 millions de francs, chiffre qui pourrait augmenter par la suite car il ne comprend pas les dépenses afférentes à certains produits de base dérivés du lait qui ne sont pas encore soumis au régime. Le Conseil fédéral a toutefois exprimé l'intention de maintenir, à long terme, un équilibre raisonnable entre les recettes et les dépenses.

c) Centres de production et places de travail

Il faut également analyser les perspectives à long terme de l'industrie alimentaire suisse. Ces derniers temps, elle a été marquée par des restructurations dans le commerce extérieur. Dans plusieurs domaines, les importations se sont fortement accrues et les exportations ont diminué. Cette situation est liée au handicap imposé à la branche, en ce qui concerne les matières premières.

Si cette évolution se poursuivait, quelles en seraient les conséquences possibles à long terme ? En ce qui concerne l'industrie du chocolat, par exemple, elle pourrait être contrainte (comme l'a récemment déclaré un chef d'entreprise), dans un avenir relativement proche, de transférer une partie de sa production à l'étranger. Cela est-il souhaitable ? En aucun cas, si la cause d'un tel déplacement est d'origine artificielle, autrement dit si elle est déterminée par des désavantages concurrentiels qui n'ont absolument rien à voir avec la capacité productive des entreprises. Cela ne poserait

d'ailleurs pas seulement le problème de l'exode de capitaux et de la suppression de places de travail en Suisse. La sécurité de l'approvisionnement du pays en produits alimentaires, problème capital du point de vue de l'économie de guerre, ainsi que les débouchés de l'agriculture suisse en seraient atteints.

Une autre réaction possible à la prolongation et à l'aggravation du handicap au niveau des matières premières (suite à la suppression de l'élément de protection industrielle) serait la fermeture pure et simple d'entreprises dans le pays. Elle entraînerait également une diminution des places de travail. En ce qui concerne les investissements, cette variante se traduirait moins par l'exportation de capitaux que par la perte de tous les montants investis en Suisse.

Il faut le souligner, il ne s'agit pas de maintenir des structures existantes en engageant des fonds publics. Il n'est pas question non plus de compenser des différences naturelles ou économiques dues à la localisation des entreprises. Il s'agit exclusivement d'éliminer des désavantages artificiels imposés à l'industrie suisse.

d) Pour les consommateurs, aucune raison de se plaindre

Du reste, si l'industrie alimentaire suisse était sérieusement affaiblie, elle ne pourrait plus jouer le rôle de régulateur de concurrence à l'égard de produits étrangers offerts sur le marché suisse. Aura-t-on la garantie que cette situation ne sera pas exploitée par des entreprises étrangères puissantes pour pratiquer une politique de prix élevés en Suisse ? Aucune raison d'en être sûr, aussi faut-il se méfier des positions prises dans un intérêt à très courte vue par les consommateurs.

Il convient également de tenir compte que seul un assortiment très limité de produits sera soumis au nouveau régime. Ils représentent moins d'un vingtième du "panier de la ménagère", sur lequel est basé l'indice suisse des prix à la consommation. Ne sont pas touchés des produits alimentaires de base tels que la viande et la charcuterie, les légumes et les fruits, les conserves de légumes et de fruits, le sucre, la farine, les huiles et les graisses comestibles, etc. Il serait totalement erroné de croire que l'on aboutira à un

renchérissement généralisé des produits alimentaires, ou de prétendre que les mesures de compensation à l'importation pourraient être étendues à volonté à de nouveaux groupes de marchandises.

A relever également : les dispositions actuellement en vigueur de l'accord de libre-échange Suisse-CEE incluent déjà des éléments de protection agricole forfaitaires dans les droits d'entrée. Ils subsisteraient en cas de rejet de la loi; mais si la loi est acceptée, ils seraient remplacés par un mécanisme plus souple qui tient davantage compte des différences de prix effectives des matières premières. Dans le cas particulier, cela peut avoir des conséquences favorables pour le consommateur. Aussi bien les charges supplémentaires que les avantages résultant du nouveau régime pour les consommateurs restent étroitement limités tant que la proportion des importations dans la consommation globale des produits concernés ne dépasse pas la moyenne actuelle de 8 à 16 %.

Après tout ce qui a été dit, il n'est pas surprenant que le Conseil fédéral soit arrivé à la conviction que le nouveau régime n'aura qu'une faible incidence sur les consommateurs.

e) L'abaissement des prix des matières premières dans le pays, une solution de rechange inapplicable

Certaines critiques adressées au nouveau régime admettent la compensation des différences de prix des matières premières, en tant que telle, mais entendent l'aménager de façon plus favorable pour les consommateurs. La méthode envisagée consisterait à abaisser, au profit de l'industrie suisse de transformation, les prix des matières agricoles de base produites en Suisse, soit en accordant des subventions générales à l'agriculture, soit en abaissant les prix des matières agricoles de base de façon spécifique en mobilisant des ressources fédérales.

Il s'agit cependant d'une solution inapplicable. L'opportunité d'accorder des subventions générales à l'agriculture mérite d'être examinée, il est vrai, mais la décision doit se prendre selon d'autres critères généraux de politique agricole et non pas en fonction du problème marginal du commerce extérieur des produits transformés. Quant à l'abaissement spécifique des prix des matières agricoles de base, il

aurait des inconvénients financiers considérables. Au Palais fédéral, il a été calculé qu'à elles seules les subventions qui seraient nécessaires pour compenser le handicap existant dans le secteur laitier entraîneraient, pour le compte laitier, une charge supplémentaire de 20 à 25 millions de francs par an.

#### 7. Les arguments présentés contre la loi et leur réfutation

La loi est fondée sur de très solides bases, tant sur le plan de la politique commerciale et des conditions de concurrence, que sur celui de la politique agricole et de l'approvisionnement du pays. Son objectif est clair, mais les moyens mis en oeuvre pour y parvenir semblent quelque peu inhabituels, ce qui la rend peu accessible au public. Les opposants ont la partie belle, car ils emploient des slogans plus faciles à comprendre. Il s'agit donc de réfuter leur argumentation, en toute objectivité.

##### a) Contradiction avec la politique commerciale de libre-échange ?

La loi, dit-on, est en contradiction avec les principes d'une politique commerciale de libre-échange.

C'est faux. La division internationale du travail exige la libre circulation des marchandises, des services et des moyens de production. Cette libre circulation n'existe pas en ce qui concerne les matières premières agricoles. Pour des raisons relevant de la politique agricole, l'industrie suisse doit, en effet, payer ces produits plus chers que ses concurrents étrangers. La nouvelle loi doit simplement compenser ce désavantage artificiel. Ainsi, il ne s'agit en aucun cas d'un retour au protectionnisme (même déguisé) : la protection industrielle envers la CEE sera abolie, alors qu'elle l'est déjà envers les pays de l'AELE. La libéralisation des échanges deviendra donc véritablement effective (cf paragraphes 2 et 3 a).

"Mais le libre-échange est pourtant limité". Non, dans la mesure où le régime spécial auquel sont soumis les produits transformés permettra même un libre-échange accru avec la CEE et l'AELE. Relevons simplement que la solution de rechange aurait été l'exclusion de ces produits du régime de libre-échange (paragraphe 3 c).

"Quoi qu'il en soit, la solution est dangereuse, sur le plan commercial. Elle risque de provoquer des mesures de rétorsion à notre égard." L'avantage du nouveau régime réside précisément dans le fait qu'il est déjà sous-entendu dans les accords que nous avons passés avec la CEE et les pays de l'AELE. Nous nous bornons à introduire un régime commercial que la plupart de nos partenaires connaissent et pratiquent déjà. Dans le cas où nos engagements envers le GATT constitueraient un obstacle, il faudra, au besoin, le surmonter, selon la procédure régulière. Cette procédure a de bonnes chances d'aboutir, le GATT ayant déjà reconnu le régime de compensation pour les matières de base agricoles appliqué par la CEE (paragraphe 2 b, 5 a et d).

b) Le problème clé des conditions de concurrence

Protectionnisme, subventionnement et discrimination, voilà les principaux arguments lancés dans la bataille contre la loi. Ils sont injustifiés.

La loi prévoit des droits d'entrée supplémentaires, il est vrai. Mais ils ne peuvent rien faire de plus que simplement compenser les désavantages effectifs, au niveau des coûts, dont souffre l'industrie suisse par rapport à ses concurrents étrangers. Ils rétablissent donc l'égalité des conditions de concurrence. C'est un objectif classique d'équité économique ! (paragraphe 2a, 3a, 4b).

Toujours avec le même objectif - et en fonction de critères analogues - la loi prévoit le versement de contributions à l'exportation, prélevées sur les ressources de la Confédération. Il ne s'agit pas de subventions, mais - à nouveau - d'un mécanisme objectif de compensation des désavantages concurrentiels, lesquels sont d'origine artificielle (paragraphe 5 c).

Il n'est pas question de discriminer nos partenaires commerciaux. Une partie d'entre eux connaissent, depuis longtemps déjà, des régimes de compensation analogues à celui qui est prévu par la loi suisse. Ils les appliquent d'ailleurs souvent de façon plus rigoureuse que cela n'est prévu dans notre pays. La Suisse entend ainsi rattraper un retard qui, jusqu'ici, l'a désavantagée unilatéralement. La loi supprime donc une discrimination effective, dirigée contre la Suisse, sans entraîner d'effet discriminatoire pour ses concurrents (paragraphe 2b, 3a, 5c).

c) Protection agricole inutile ?

L'agriculture suisse n'est-elle pas déjà suffisamment protégée ?

Le soutien de l'agriculture suisse, dont les bases juridiques essentielles sont données par la Constitution et la loi sur l'agriculture, ne sera pas modifié, même indirectement. Toutefois, l'agriculture serait désavantagée si l'industrie alimentaire devait être partiellement ou totalement transférée à l'étranger et s'il fallait fermer des entreprises dans le pays, uniquement à cause du désavantage créé par la disparité des coûts. Il existe dès lors une relation directe entre une industrie de transformation concurrentielle et les débouchés de l'agriculture. Si l'on entend maintenir une population paysanne forte (avec tout ce que cela implique pour la défense de notre environnement), il faut aussi admettre les conséquences que cela entraîne sur le plan de l'écoulement des produits agricoles (lait ou autres) (paragraphe 3b, 4a et c).

La nouvelle loi s'impose également du point de vue de l'approvisionnement du pays. Par rapport à la CEE, par exemple, le degré d'auto-approvisionnement de la Suisse en produits alimentaires est très faible. Il est légèrement supérieur ou inférieur à la moitié des besoins normaux, suivant que l'on tient compte de la transformation des fourrages importés ou non. Un affaiblissement de l'agriculture consécutif au désavantage que l'on continuerait d'imposer, artificiellement, à notre industrie alimentaire porterait atteinte à la sécurité de l'approvisionnement du pays (paragraphe 3b).

d) Protection industrielle inutile ?

Certains opposants reconnaissent l'existence de ce désavantage, artificiellement imposé à l'industrie alimentaire suisse. Mais, ils ajoutent que, n'étant pas pauvre, celle-ci pourrait fort bien supporter un tel handicap. Un problème aussi mineur ne justifie pas, à leurs yeux, l'introduction d'une loi si complexe.

A pareils arguments, il convient de répliquer que l'industrie alimentaire suisse est une branche surtout formée de moyennes et petites entreprises et qu'elle est, géographiquement, extrêmement décentralisée à travers tout le pays. Or, le handicap dont elle souffre s'accentue. Si on laissait

les désavantages concurrentiels s'aggraver davantage, l'existence même de certaines entreprises serait mise en danger. Ce sont donc aussi des places de travail et des investissements qui sont en jeu (paragraphe 4c, d, e, g, et 6 c). On peut du reste noter que les grandes entreprises alimentaires ou chocolatières, elles, en transférant leur production à l'étranger et en employant exclusivement des produits de base étrangers, pourraient alors réimporter et vendre en Suisse des produits nettement moins chers. Mais, à quel prix, sur le plan social ou agricole...

De plus, l'industrie de transformation des produits agricoles est actuellement, à plusieurs égards, doublement pénalisée : sur le marché intérieur et sur les marchés d'exportation sur ces derniers par rapport aux concurrents indigènes et ceux des pays tiers, ainsi que dans la CEE ou au sein de l'AELE (paragraphe 4 b).

La statistique du commerce extérieur met en évidence quelques cas flagrants d'évolution contraire, c'est-à-dire d'augmentation des importations en Suisse et de régression de nos exportations de produits transformés (chocolat, par exemple). Le handicap des prix des matières premières n'est pas étranger à ce phénomène (paragraphe 4 f).

#### e) Consommateur et contribuable

"La protection de l'industrie sur le dos des consommateurs" disent les uns, "subventionnement de l'industrie avec l'argent des contribuables" déclarent les autres. Ces arguments sont l'un et l'autre faibles, ne serait-ce que parce qu'il n'est question ni de protection, ni de subventionnement, mais bien de rétablir l'égalité des conditions de concurrence.

Il faut le dire : les consommateurs ont un intérêt évident à ce que la production intérieure soit compétitive, par rapport aux produits étrangers. Les charges supplémentaires qui, le cas échéant, peuvent en découler sont, en définitive, très modestes, dans la mesure où les taxes à l'importation ne frappent qu'un assortiment limité de marchandises (paragraphe 6 d).



Au début, certes, la Confédération encaissera davantage de taxes à l'importation qu'elle ne versera de contributions à l'exportation. Mais, à long terme, les deux postes devraient s'équilibrer. C'est du reste, précisément pour des raisons financières que le Conseil fédéral a décidé de n'user que modérément de la compétence lui permettant de compenser les désavantages au niveau des coûts que subissent les exportateurs (paragraphe 6a et b).

f) Chat en poche ?

"Bien" disent les opposants "mais on achète le chat en poche, puisque le Conseil fédéral peut étendre à volonté le champ d'application de la loi."

A nouveau, l'argument est erroné. Le champ d'application de la loi est triplement limité; en premier lieu, par l'accord de libre-échange Suisse-CEE et la Convention de l'AELE; puis, par la loi elle-même; et, en troisième lieu, par la nature du problème en question. Selon l'accord Suisse-CEE, les listes de marchandises ne peuvent être étendues que par consentement mutuel. Le Conseil fédéral est habilité, dans le cadre prévu par l'accord, à soumettre de nouveaux produits au régime de péréquation; mais, seulement après avoir entendu la commission d'experts pour le tarif douanier et moyennant l'approbation a posteriori (tous les six mois) de l'Assemblée fédérale. Du point de vue matériel, les différences entre les prix intérieurs et les prix représentatifs étrangers pour les produits agricoles représentent dans tous les cas la limite supérieure aussi bien des taxes à l'importation que des contributions à l'exportation, compte tenu de la teneur effective en matières premières des produits transformés concernés. La possibilité d'étendre le champ d'application de la loi répond donc au besoin de faire face à d'éventuelles évolutions du marché; mais, en aucun cas, elle ne représente la remise d'un pouvoir en blanc aux autorités fédérales (paragraphe 3a, d et 5).

Quant à la thèse selon laquelle la loi pourrait servir de prétexte à étendre les taxes à l'importation et les facilités financières à l'exportation à d'autres branches économiques (chaussures, notamment), elle est parfaitement absurde et dénuée de tout fondement juridique. En effet, dans ce cas, une extension contreviendrait à nos accords de libre-échange (paragraphe 3 d).