

ad 10.426

Initiative parlementaire
«Importations de viande assaisonnée. Abolition du
traitement préférentiel prévu dans le tarif douanier»

Rapport de la Commission de l'économie et des redevances
du Conseil national du 11 mai 2015

Avis du Conseil fédéral

du 12 août 2015

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement, nous vous soumettons notre avis sur le rapport du 11 mai 2015 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national relatif à l'initiative parlementaire 10.426 «Importations de viande assaisonnée. Abolition du traitement préférentiel prévu dans le tarif douanier»¹.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

12 août 2015

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

¹ FF 2015 5195

Avis

1 Contexte

1.1 Genèse de l'initiative parlementaire

L'initiative parlementaire 10.426 «Importations de viande assaisonnée. Abolition du traitement préférentiel prévu dans le tarif douanier» a été déposée le 18 mars 2010. Le 18 avril 2011, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a décidé de donner suite à cette initiative parlementaire. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) s'est ralliée à la décision de la CER-N le 27 août 2013.

Sur mandat de la CER-N, l'Administration fédérale des douanes (AFD) a établi un rapport daté du 23 juillet 2014 exposant les possibilités de mise en œuvre de l'initiative parlementaire en question et leurs conséquences. Le 18 août 2014, la majorité de la CER-N s'est exprimée en faveur d'une mise en œuvre de l'initiative parlementaire fondée sur la création de nouvelles notes suisses dans les chap. 2 et 16 du tarif des douanes. En application de ces notes, les produits carnés assaisonnés devraient dorénavant être classés dans le chap. 2 du tarif des douanes et seraient par conséquent soumis à une charge douanière plus élevée. Le même jour, la CER-N a chargé son secrétariat de rédiger un avant-projet d'acte et un rapport explicatif en collaboration avec l'administration. Le 10 novembre 2014, la CER-N a accepté l'avant-projet à la majorité et a ouvert la procédure de consultation². La majeure partie des participants à cette procédure se sont prononcés en faveur du projet.

Par lettre du 29 mai 2015, la CER-N a invité le Conseil fédéral à prendre position d'ici au 13 août 2015 en vertu de l'art. 112, al. 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement³.

1.2 Objet du projet

L'initiative parlementaire vise à ce que le tarif des douanes suisses⁴ soit complété par des notes légales précisant que la viande assaisonnée non autrement préparée doit toujours être classée dans le chap. 2.

2 Avis du Conseil fédéral

2.1 Importations de l'année 2014

Le rapport de la commission comprend uniquement les chiffres enregistrés jusqu'à 2013. En 2014, la quantité a augmenté de près de 10 % par rapport à 2013, passant de 1474 tonnes à 1608 tonnes. Cette quantité reste cependant inférieure aux quantités enregistrées pendant les années 2010 à 2012. L'augmentation observée l'année

² FF 2014 8987

³ RS 171.10

⁴ Loi fédérale du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (RS 632.10), tarif général, annexe 1 (tarif des douanes suisses, partie 1a [tarif d'importation])

passée est principalement due à des importations supplémentaires de viande assaisonnée pour la fabrication de viande séchée (+75 tonnes environ). La quantité de viande de veau a été légèrement inférieure à celle de l'année précédente (environ 250 tonnes).

2.2 Réglementation actuelle pour le classement tarifaire de la viande assaisonnée

La viande assaisonnée est considérée comme préparée et est en principe classée dans le chap. 16 du tarif des douanes. Ainsi que le rapport de la commission l'expose de manière détaillée, les notes explicatives du tarif des douanes revêtent une grande importance dans ce contexte. Il y est notamment précisé que la viande assaisonnée est exclue du chap. 2 si l'assaisonnement confère le caractère essentiel à la marchandise. Le Conseil fédéral renvoie à cet égard à l'arrêt du Tribunal administratif fédéral A-5216/2014 du 13 avril 2015. Dans cet arrêt, le tribunal ne remet pas en question les notes explicatives suisses du tarif des douanes⁵ créées par l'AFD. L'arrêt n'est pas encore entré en force, car un recours est en suspens auprès du Tribunal fédéral. Ce recours ne concerne cependant pas les notes explicatives.

2.3 Objectifs de l'initiative

Le projet vise à la création dans la loi d'une réglementation précisant que la viande assaisonnée non autrement préparée doit toujours être classée dans le chap. 2 du tarif des douanes. En cas de recours, la disposition légale ainsi créée serait également contraignante pour les tribunaux.

En fin de compte, ce changement aurait par exemple pour conséquence que, lors d'une importation hors contingent tarifaire, la viande de bœuf préparée de cette manière ne serait plus soumise à un taux de 638 francs par 100 kg brut, mais à des taux excédant 2000 francs par 100 kg brut. Lors de la mise en adjudication des contingents tarifaires pour la viande du chap. 2, les prix d'adjudication seraient également plus élevés que le taux du droit de 638 francs par 100 kg brut. Cela provoquerait un fort renchérissement des importations. Il faut admettre que, dans de telles conditions, les importations de ce genre seraient abandonnées dans une large mesure. L'objectif est donc une protection plus forte du marché tant en ce qui concerne la viande produite en Suisse qu'en ce qui concerne la viande importée dans le cadre d'autres réglementations (contingents tarifaires). La nouvelle réglementation rejoindrait en outre les préoccupations des organisations de protection des animaux.

Les notes proposées auraient les mêmes répercussions sur d'autres sortes de viande, notamment sur la viande de porc.

⁵ Cf. le ch. 2.1.2.3 du rapport de la commission

2.4 Arguments contre l'initiative parlementaire

Il est exact que le taux de 638 francs par 100 kg brut qui est en vigueur pour la viande assaisonnée (numéro 1602.5099 du tarif) est bas comparativement aux taux qui s'appliquent à la viande du chap. 2 du tarif des douanes. Il correspond cependant au taux maximum consolidé dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le Conseil fédéral ne peut se rallier aux arguments de la majorité de la commission pour les raisons suivantes:

2.4.1 Production indigène et prix à la production

Dans ses relevés des prix, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) n'a à ce jour pu constater aucune influence négative des importations de viande assaisonnée sur les prix indigènes à la production pour le bétail de boucherie. Il n'est cependant pas exclu que cette possibilité d'importation ait généré une certaine pression sur les prix dans le commerce de la viande. Pour le Conseil fédéral, cette évolution ne justifie pas une restriction des possibilités d'importation.

Il est par ailleurs faux d'affirmer que l'importation de viande assaisonnée n'est pas contrôlée. A la frontière, cette viande est bien entendue soumise aux mêmes mesures et aux mêmes contrôles que tous les autres produits carnés. La seule différence notable réside dans le fait qu'il n'y a aucune restriction quantitative, car les importations ont lieu en dehors de tout contingent tarifaire.

Il faut en outre relever que la viande assaisonnée importée continue de constituer un faible pourcentage de la consommation indigène. Par rapport à la consommation totale de viande d'animaux de l'espèce bovine enregistrée en 2014, soit 119 418 tonnes, la part de la viande de bœuf assaisonnée importée du numéro 1602.5099 du tarif (1600 tonnes) représentait un peu plus de 1,3 %⁶. Sur la totalité des importations de viande de bœuf, la viande assaisonnée représentait quelque 6,7 %. En 2014, la part indigène (taux d'auto-provisionnement) dans la consommation totale de viande des animaux de l'espèce bovine a été légèrement plus élevée qu'en 2013 (84 % contre 83,8 %). En ce qui concerne la viande de veau, la part indigène a légèrement diminué, passant de 97,6 % à 97,5 %. Comparativement aux autres sortes de viande, la viande de veau conserve le taux d'auto-provisionnement le plus élevé.

En ce qui concerne la viande de porc, la part indigène a augmenté, passant de 93,5 % en 2013 à 94,3 % en 2014.

En résumé, on peut retenir que les importations de viande de bœuf assaisonnée effectuées sous le numéro 1602.5099 du tarif n'ont eu aucune conséquence négative perceptible sur les prix indigènes à la consommation de la viande de bœuf ou sur la part indigène dans la consommation de viande de bœuf (taux d'auto-provisionnement).

⁶ Source de tous les chiffres ayant trait à la consommation indigène et aux importations totales: interprofession Proviande.

2.4.2 Marché de la viande

Jusqu'en 2014, dans le domaine de l'organisation du marché de la viande, les parts de contingent tarifaire ont la plupart du temps été attribuées aux importateurs par mise en adjudication. Pendant les six dernières années (2009 à 2014), tant les quantités de viande fraîche libérées pour l'importation que les prix d'adjudication ont continuellement augmenté. Cette évolution a été particulièrement marquée en ce qui concerne la viande de bœuf. C'est ainsi que l'OFAG, sur demande de Proviande, qui est l'interprofession suisse de la filière viande, a fait passer les quantités libérées dans la catégorie «Aloyaux et High Quality Beef» de 4365 tonnes en 2009 à 4815 tonnes en 2014, permettant ainsi de plus fortes importations dans le cadre du contingent tarifaire. Malgré cette évolution, le prix d'adjudication moyen des parts de contingent dans la catégorie «Aloyaux et High Quality Beef» est passé de 7 frs 65 par kg en 2009 à 13 frs 56 par kg en 2014.

Il est tout à fait manifeste que les importations de viande assaisonnée n'ont eu d'influence ni sur le montant des prix d'adjudication lors de la mise en adjudication de viande fraîche ni sur les quantités libérées par l'OFAG. On pourrait même tirer une conclusion inverse: c'est justement parce que les prix d'adjudication de la viande de bœuf fraîche, notamment dans la catégorie la plus importante («Aloyaux et High Quality Beef»), ont fortement augmenté depuis 2009 que l'importation de viande de bœuf assaisonnée au taux de 638 francs par 100 kg brut a fini par devenir attrayante. Rétroactivement, il est difficile de juger si l'OFAG aurait pu contrecarrer cette évolution en libérant des quantités encore plus élevées de viande de bœuf fraîche. Ces faits montrent cependant qu'il ne peut nullement être question d'une perturbation ou même d'un démantèlement de l'organisation du marché de la viande du fait de l'importation de viande assaisonnée entre 2009 et 2014.

2.4.3 Protection des animaux

En Suisse, les prescriptions régissant la protection des animaux sont à certains égards plus strictes que celles qui sont appliquées à l'étranger. Ainsi que la commission l'a relevé dans son rapport, les dispositions suisses en matière de protection des animaux n'ont aucune influence sur le classement tarifaire de la viande et des produits carnés dans le tarif des douanes, donc aucune influence non plus sur le montant du taux du droit. En d'autres termes, il n'existe aucun rapport entre la distinction que le tarif des douanes opère entre viande assaisonnée et viande non assaisonnée et les dispositions régissant la protection des animaux. Par conséquent, un classement différent de la viande dans le tarif des douanes ne peut avoir aucun effet en matière de protection des animaux.

2.5 **Compatibilité avec le droit international**

2.5.1 **Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises**

Ainsi que cela a été relevé par la minorité de la commission, les notes du tarif des douanes dont l'adoption est proposée ne sont pas compatibles avec la nomenclature visée dans la Convention internationale du 14 juin 1983 sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises⁷ (Convention SH). Cette nomenclature, y compris les notes explicatives, fait partie du droit international contraignant⁸.

La Suisse est tenue d'assurer la conformité de son tarif des douanes avec la nomenclature du Système harmonisé (SH). Si l'une des 150 parties contractantes actuelles ne respecte pas ses engagements, la convention SH comporte des dispositions concernant le règlement des différends. Si un différend se produit, toute partie contractante est libre de porter l'affaire devant le comité du SH. Il n'est pas vraisemblable que la Suisse parvienne à imposer son point de vue dans une procédure devant le comité du SH. La décision du comité serait vraisemblablement publiée sous la forme d'un avis de classement. La Suisse devrait alors annuler sa modification de loi, ou alors notifier au comité qu'elle n'est pas en mesure d'appliquer l'avis de classement en raison de l'existence de notes suisses ayant valeur légale. A elles seules, ces mesures n'auraient pas encore de répercussions directes sur le plan juridique.

2.5.2 **OMC**

Les notes du tarif des douanes dont l'adoption est proposée auraient pour effet que la viande assaisonnée serait dorénavant classée dans le chap. 2 et non dans le chap. 16. La Suisse enfreindrait ainsi l'art. II:1, let. a et b, de l'Accord général du 30 octobre 1947 sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)⁹, car des taux du droit plus élevés sont en vigueur dans le chap. 2¹⁰. Ces taux sont supérieurs aux taux consolidés figurant dans la liste d'engagements de la Suisse pour la viande préparée du chap. 16. La Suisse éluderait ainsi les engagements internationaux souscrits dans le cadre de l'OMC¹¹.

⁷ RS **0.632.11**

⁸ Cf. par exemple l'arrêt du Tribunal administratif fédéral A-5216/2014 du 13 avril 2015, consid. 2.7.2

⁹ RS **0.632.21)**

¹⁰ En assortissant les listes d'engagements GATT de conditions et de notes explicatives, les membres de l'OMC peuvent certes élargir leurs engagements envers d'autres membres de l'OMC, mais ils ne peuvent pas les restreindre. Communautés européennes – Bananes III, WT/DS 27, rapport de l'Organe d'appel du 9 septembre 1997, en particulier ch. 154 à 158. Ce principe est d'autant plus valable si, comme le préconise l'initiative parlementaire, les engagements sont restreints par des conditions fixées non pas à l'échelon des accords internationaux, mais bien sur le plan interne.

¹¹ L'importance de la nomenclature du SH en matière d'interprétation des engagements tarifaires relevant de l'OMC a déjà été confirmée dans plusieurs différends réglés dans le cadre de l'OMC: Communautés européennes – Classification douanière des morceaux de poulet désossés et congelés (WT/DS 269, 286, 2005); Communautés européennes – Traitement tarifaire de certains produits des technologies de l'information (WT/DS 375 à 377, 2008).

L'art. X:2 du GATT oblige la Suisse à publier officiellement les mesures étatiques entraînant le relèvement de droits de douane ou rendant plus difficile l'importation de marchandises avant que ces mesures ne soient mises en œuvre¹². De plus, se fondant sur les obligations de transparence en vigueur dans l'OMC, le secrétariat de cette organisation invite deux fois par année les pays membres à communiquer les mesures étatiques ayant des répercussions sur le commerce.

Pour éviter toute violation de l'accord, la Suisse devrait prévoir formellement une augmentation du tarif dans le chap. 16 et entamer à cet effet, avant de modifier le tarif des douanes, des négociations avec les principaux pays fournisseurs de viande assaisonnée dans le cadre d'une procédure dite de déconsolidation fondée sur l'art. XXVIII du GATT. Ces négociations porteraient sur des compensations touchant d'autres taux du droit ou des contingents tarifaires. Lorsque de telles négociations échouent, le partenaire de négociation peut de son côté suspendre des concessions tarifaires, même si elles concernent d'autres positions tarifaires.

Si elle passe outre à cette procédure de déconsolidation conforme au droit, la Suisse court le risque, avec les notes dont l'adoption est envisagée et le relèvement des taux grevant la viande assaisonnée qui en résulterait, de faire l'objet d'une plainte auprès de l'organe de règlement des différends de l'OMC. Il n'est pas vraisemblable que la Suisse parvienne à se défendre avec succès contre une plainte de ce genre. Elle serait par conséquent contrainte de supprimer les nouvelles notes du tarif des douanes ou d'offrir des compensations aux plaignants. Celles-ci pourraient consister en un abaissement des droits de douane grevant d'autres produits agricoles ou en une augmentation des contingents tarifaires de viande.

Les importations actuelles de viande assaisonnée proviennent essentiellement de l'UE. Il n'est pas possible de prédire si l'UE attaquerait la Suisse devant l'OMC. Cependant, la possibilité de déposer devant l'OMC une plainte ayant des chances d'aboutir constituerait pour l'UE une nouvelle monnaie de négociation, y compris dans ses relations bilatérales avec la Suisse.

Le Conseil fédéral est d'avis que l'adoption des nouvelles notes du tarif des douanes et la violation des engagements souscrits dans le cadre de l'OMC qui en découlerait se solderaient dans tous les cas par un préjudice économique pour notre agriculture.

2.6 Considérations de politique européenne

Le 21 juin 1999, la Suisse et la Communauté européenne ont conclu l'accord relatif aux échanges de produits agricoles¹³ (accord agricole). Son annexe 1 énumère les concessions tarifaires que la Suisse a accordées à l'UE dans le cadre de l'accord. Aucun traitement préférentiel n'est prévu pour les préparations de viande du numéro 1602.5099 du tarif. Les préparations de ce genre importées de l'UE sont donc soumises au taux normal.

¹² Cette obligation de publier à temps et sous une forme facilement accessible (mais non officielle) les notes explicatives de la nomenclature du SH découle déjà de l'art. X:1 du GATT et de l'art. 1 de l'accord sur la facilitation des échanges (signé mais non encore entré en vigueur).

¹³ RS **0.916.026.81**

L'art. 1 de l'accord indique que celui-ci a pour but de renforcer les relations de libre-échange entre les Parties par une amélioration de leur accès au marché des produits agricoles de l'autre Partie. Il définit en outre les produits agricoles touchés par l'accord en se fondant sur la convention SH. Etant donné que le nouveau classement rendrait l'accès des produits carnés au marché suisse plus difficile, il pourrait être interprété comme contraire à l'esprit de l'accord.

On doit par conséquent admettre que l'UE, au vu des conséquences économiques qu'aurait sur ses entreprises un relèvement de la charge douanière grevant la viande assaisonnée, soumettrait les nouvelles notes des chap. 2 et 16 du tarif des douanes à un examen approfondi sous l'angle du droit commercial et porterait l'affaire devant les organismes bilatéraux compétents en la matière.

Une mise en œuvre de l'initiative parlementaire telle qu'elle est proposée par la majorité de la commission pourrait donc constituer une difficulté supplémentaire dans les relations entre la Suisse et l'UE. La fidélité de la Suisse aux traités et, par conséquent, sa crédibilité seraient remises en question. Finalement, l'UE pourrait également réagir contre la Suisse en dehors de l'OMC. Les risques encourus par l'économie suisse seraient considérables et ne se limiteraient pas aux secteurs relevant de l'accord agricole.

2.7 Conclusion

Même s'il est un fait que quelque 1600 tonnes de viande de bœuf assaisonnée sont importées annuellement en dehors de tout contingent au taux de 638 francs par 100 kg brut (situation en 2014), une influence sur les prix à la production du bétail de boucherie, sur la part indigène dans la consommation de viande de bœuf (taux d'auto-provisionnement) ou sur le mode de fonctionnement de l'organisation du marché de la viande n'est pas avérée. Le Conseil fédéral partage par conséquent l'avis de la minorité de la commission. En adoptant les nouvelles notes du tarif des douanes proposées par la majorité de la commission, la Suisse violerait ses engagements internationaux et s'exposerait à des mesures de rétorsion de ses partenaires commerciaux. Dans une perspective économique globale, les avantages dont pourrait bénéficier le secteur de la viande ne compenseraient guère les conséquences négatives que subiraient d'autres domaines de l'économie suisse (y compris l'agriculture).

3 Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose d'approuver la proposition de la minorité de la CER-N et donc de ne pas entrer en matière sur le projet.