

FRENCH

16.xxx

**Rapport explicatif sur la mise en œuvre de la décision de l'OMC
concernant la concurrence à l'exportation (projet mis en consultation)**

du ...

Condensé

Le train de mesures ci-contre transpose dans le droit national l'interdiction des subventions à l'exportation décidée en décembre 2015 à la conférence ministérielle de l'OMC de Nairobi et prévoit des mesures d'accompagnement. En vertu de cette décision de l'OMC, la Suisse devra supprimer les contributions à l'exportation prévues dans la loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés¹ (« loi chocolatière »). A cet effet, il convient d'adapter la « loi chocolatière ». Les mesures d'accompagnement ont pour but de maintenir dans la mesure du possible la création de valeur dans la production de denrées alimentaires après la suppression des contributions à l'exportation. Sont prévus un nouveau soutien – lié aux produits – des producteurs de lait et de céréales panifiables ainsi qu'une simplification de la procédure d'autorisation pour le trafic de perfectionnement actif pour les produits laitiers et céréaliers de base.

Historique

Les contributions à l'exportation au titre la « loi chocolatière » sont versées pour certains produits laitiers et céréalier de base contenus dans des produits agricoles transformés comme le chocolat, les biscuits, les pâtes de pâtisserie, les aliments pour enfants et les boissons à base de lait. La « loi chocolatière » a été édictée en 1974 pour améliorer en Suisse et à l'étranger la compétitivité de l'industrie alimentaire suisse désavantagée par des mesures de politique agricole. Les contributions à l'exportation servent à compenser (intégralement ou partiellement) le niveau élevé des prix agricoles suisses, dû à la forte protection douanière vis-à-vis de l'étranger, ou, respectivement, les désavantages concurrentiels qui en résultent pour l'industrie alimentaire exportatrice suisse. Celle-ci se voit ainsi en mesure de fabriquer des produits d'exportation concurrentiels au niveau international et d'utiliser des matières premières suisses.

En droit commercial international, les contributions à l'exportation au titre la « loi chocolatière » sont considérées comme étant des subventions à l'exportation. Or le 19 décembre 2015, dans le cadre de la 10^{ème} conférence ministérielle de l'OMC de Nairobi, une décision a été approuvée concernant la concurrence à l'exportation dans le domaine agricole. Egalement soutenue par la Suisse en vertu du mandat du Conseil fédéral, elle comporte entre autres l'interdiction desdites subventions. Cette décision – contraignante pour les membres de l'OMC – est entrée en vigueur le jour de son adoption. Un délai transitoire de cinq ans (soit jusqu'à fin 2020) a été convenu pour la suppression des subventions à l'exportation des produits agricoles transformés.

Teneur du projet

Pour supprimer les contributions à l'exportation, la « loi chocolatière » est modifiée. Le chapitre 2, « Contribution à l'exportation », est notamment abrogé.

Afin de maintenir, dans la mesure du possible, la création de valeur dans la production de denrées alimentaires après la suppression des contributions à l'exportation, des mesures d'accompagnement conformes au cadre actuel de la politique agricole sont prévues. Un nouveau soutien aux producteurs de lait et de céréales panifiables, lié aux produits et indépendant de l'exportation, de même qu'une simplification de la procédure d'autorisation pour le trafic de perfectionnement actif pour les produits laitiers et céréaliers de base sont prévus.

Grâce aux nouvelles mesures de soutien, liées aux produits et compatibles avec les règles de l'OMC, les producteurs de lait et de céréales panifiables se verront compenser la plus forte pression concurrentielle à laquelle ils seront exposés pour leurs fournitures à l'industrie alimentaire après la suppression des contributions à l'exportation. Ces nouvelles mesures seront financées par un transfert – sans incidence budgétaire – des fonds prévus dans la planification financière pour les

¹ RS 632.111.72

contributions à l'exportation (67,9 millions de francs par an). L'introduction des nouvelles mesures de soutien nécessite une modification de la loi sur l'agriculture.²

La simplification de la procédure d'autorisation pour le trafic de perfectionnement actif pour les produits laitiers et céréaliers de base jusqu'ici au bénéfice de contributions à l'exportation offrira à l'industrie alimentaire un accès prévisible et quantitativement suffisant à des matières premières concurrentielles pour fabriquer des produits d'exportation. Cela contribuera à compenser l'affaiblissement de la position concurrentielle de cette industrie après la suppression des contributions à l'exportation. La mise en œuvre nécessite une modification de l'ordonnance sur les douanes³. Cette modification, qui relève de la compétence du Conseil fédéral, entrera en vigueur en même temps que les modifications mentionnées de la « loi chocolatière » et de la loi sur l'agriculture.

La date visée d'entrée en vigueur du train de mesures est le 1^{er} janvier 2019.

² Loi fédérale sur l'agriculture (LAgr), RS **910.1**

³ OD, RS **631.01**

Rapport explicatif

1 Historique et grands traits du projet

1.1 Régime actuel de la contribution aux exportations

1.1.1 Fonctionnement

La loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (« loi chocolatière », RS 632.111.72) a été édictée dans le but d'améliorer en Suisse et à l'étranger la compétitivité de l'industrie alimentaire suisse désavantagée par des mesures de politique agricole. Côté exportations, la « loi chocolatière » prévoit de verser des contributions aux exportations de l'industrie alimentaire. Ces contributions sont versées pour certains produits laitiers et céréaliers de base contenues dans des produits agricoles transformés, comme le chocolat, les biscuits, les pâtes de pâtisserie, les aliments pour enfants, les boissons à base de lait, etc. Dans la limite des fonds disponibles, le montant des contributions est calculé sur la base de la différence des prix des matières premières entre le marché suisse et le marché mondial ou, respectivement, de l'UE. En 2015, ces contributions à l'exportation ont été versées à quelque 80 sociétés.

En 2013 et 2014, les ressources budgétaires approuvées par le Parlement pour les contributions à l'exportation s'élevaient à 70 millions de francs par an, en 2015 à 95,6 millions, et en 2016 à 94,6 millions. Selon le budget 2017 et la planification financière et de dépenses 2018-2020 adoptés le 29 juin 2016 par le Conseil fédéral, 67,9 millions de francs sont prévus annuellement pour les contributions à l'exportation.

La « loi chocolatière » prévoit, en plus des mesures à l'exportation, des mesures de compensation des prix pour les produits agricoles transformés importés. Le but en est d'éviter à l'industrie alimentaire suisse des désavantages concurrentiels sur le marché national dus au prix des matières premières. A cet effet, des droits de douane calculés en fonction des différences de prix (Suisse-UE ou Suisse-monde) des matières premières agricoles contenues dans les produits transformés sont perçus à l'importation.

1.1.2 Effets

Les contributions à l'exportation servent à compenser intégralement ou partiellement les désavantages concurrentiels subis par l'industrie alimentaire exportatrice suisse lors de l'acquisition de matières premières. Ces désavantages sont dus au niveau plus élevé des prix agricoles suisses par rapport à l'étranger, phénomène attribuable à la protection douanière et aux coûts généralement plus élevés. Les contributions à l'exportation permettent à l'industrie alimentaire d'utiliser des matières premières suisses pour fabriquer des produits d'exportation concurrentiels sur le plan international. En 2015, dans le cadre des fonds disponibles, quelque 67% de la différence de prix des matières premières bénéficiant de contribution à l'exportation ont été compensés, alors que les prix sur le marché suisse étaient 2,3 fois plus élevés pour la farine de froment et 2,6 fois pour les matières de base du lait (lait écrémé en poudre, lait entier en poudre et beurre) que sur les marchés internationaux.

Ces cinq dernières années, la valeur moyenne annuelle de la production de l'industrie alimentaire suisse s'est élevée à 38 milliards de francs, avec une création de valeur de 12 milliards par an.⁴ En 2015, les exportations de produits agricoles transformés se sont élevées à

⁴ Source: Office fédéral de la statistique, OFS

6,7 milliards de francs, dont 2,6 milliards de produits bénéficiant de contributions à l'exportation. Les contributions effectives à l'exportation (95,6 millions de francs) ont donc constitué 3,7% de la valeur à l'exportation de ces produits.

Compte tenu de la faiblesse des marges dans certains segments du marché, les contributions à l'exportation pourraient s'avérer déterminantes pour l'exportation de ces produits. Comme le marché intérieur suisse est relativement petit, les exportations permettent aux entreprises du premier et du deuxième échelon de transformation des économies d'échelle et de produire ainsi en Suisse et d'être concurrentielles en Suisse et à l'étranger.

Même si les contributions à l'exportation ne sont pas un instrument de la politique agricole, mais la complètent au titre de mesure d'accompagnement, elles ont un effet de soutien en faveur de l'agriculture sur les quantités écoulées et sur les prix des matières premières agricoles indigènes bénéficiant de contributions à l'exportation.

Au niveau des matières premières, 11% de la farine de froment produite en Suisse est exportée sous forme de produits transformés bénéficiant de contributions à l'exportation. Pour le lait, le taux est de 6%. Malgré cette part inférieure pour le lait, l'exportation sous forme de produits transformés a néanmoins pour effet d'alléger de façon importante le marché, vu le taux d'auto-provisionnement supérieur à 100% et du problème d'excédents qui en découle.

Les entreprises du premier et deuxième échelon de transformation,⁵ membres des associations professionnelles des secteurs les plus concernés par les contributions à l'exportation, comptent quelque 13 000 employés.⁶ Dire combien de ces emplois dépendent directement ou indirectement des contributions à l'exportation est impossible, faute de relevés statistiques correspondants.

1.2 Décision de la conférence ministérielle de l'OMC de Nairobi

En droit commercial international, les contributions à l'exportation au titre la « loi chocolatière » sont considérées comme étant des subventions à l'exportation. Parmi les pays développés, en dehors de la Suisse, seuls la Norvège et le Canada connaissent encore de telles subventions.

La 10^{ème} conférence ministérielle de l'OMC de Nairobi, en décembre 2015, a adopté une décision sur la concurrence à l'exportation dans le domaine agricole, décision que la Suisse a soutenue en vertu du mandat défini par le Conseil fédéral après consultation des commissions compétentes des Chambres fédérales. Cette décision interdit les subventions restantes à l'exportation et fixe de nouvelles règles aux mesures à l'exportation, à savoir le financement des exportations, les entreprises d'Etat et l'aide alimentaire internationale. Suite à l'interdiction des subventions à l'exportation, les Etats membres de l'OMC concernés sont tenus de les abolir de leurs listes d'engagements OMC.

La décision, qui est contraignante pour les membres de l'OMC, est entrée en vigueur le jour de son adoption (le 19 décembre 2015). Un délai transitoire de cinq ans (soit jusqu'à fin 2020) a été convenu pour démanteler les subventions à l'exportation des produits agricoles transformés. Selon la décision ministérielle, le droit à l'utilisation du délai transitoire présuppose que les exportations à destination des pays les moins avancés (PMA) ne seront plus subventionnées dès le début de 2016. Le Conseil fédéral a inscrit cet engagement dans le droit national en révisant

⁵ Association suisse des industries de biscuits et de confiserie (BISCOUISSE), Fédération des fabricants suisses de (CHOCOSUISSE), Fédération des industries alimentaires suisses (fial), Fédération des producteurs suisses de glaces (Glacesuisse), Fédération des meuniers suisses (FMS), Association de l'industrie laitière suisse (VMI)

⁶ Source: Fédération des industries alimentaires suisses (fial)

le 11 mars 2016 l'ordonnance sur les contributions à l'exportation (RS 632.111.723, RO 2016 955).

1.3 Aperçu du projet

1.3.1 Grands traits, objectifs et cadre général

Pour mettre en œuvre la décision de Nairobi, la Suisse doit renoncer à ses contributions à l'exportation. Or, si les conditions-cadres restent inchangées, la suppression de ces contributions réduirait sensiblement la compétitivité des produits transformés suisses sur les marchés d'exportation (cf. ch. 1.1.2). L'industrie alimentaire exportatrice serait directement touchée et devrait probablement réduire ses capacités de production ou les délocaliser à l'étranger. L'agriculture (producteurs de matières premières) et le premier échelon de transformation (minoteries, fabriques de lait en poudre, etc.) seraient indirectement affectés, en raison de la diminution de la demande en produits laitiers et céréaliers de base indigènes.

Afin de maintenir autant que possible et dans le cadre actuel de la politique agricole la création de valeur dans la production de denrées alimentaires, le train de mesures présenté ici comporte des mesures d'accompagnement qui s'ajoutent à l'adaptation de la « loi chocolatière » requise pour abolir les contributions à l'exportation. Une nouvelle mesure de soutien liée aux produits pour les producteurs de lait et de céréales panifiables, ainsi qu'une simplification de la procédure d'autorisation pour le trafic de perfectionnement actif pour le lait et le céréales sont prévus.

Grâce aux nouvelles mesures de soutien, liées aux produits et compatibles avec les règles de l'OMC, les producteurs de lait et de céréales panifiables se verront compenser la plus forte pression concurrentielle (effets sur les prix et les quantités) à laquelle ils seront désormais exposés lors de leurs livraisons à l'industrie alimentaire. Ces nouvelles mesures seront financées par un transfert des fonds prévus dans la planification financière pour les contributions à l'exportation. La répartition des fonds entre lait et céréales correspondra au rapport des contributions à l'exportation versées ces trois dernières années aux matières respectives.

La simplification de la procédure d'autorisation pour le trafic de perfectionnement actif offrira à l'industrie alimentaire un accès prévisible et en quantité suffisante à des matières premières concurrentielles. Cette mesure contribuera à compenser l'affaiblissement de la compétitivité de l'industrie d'exportation. Cependant, selon la nouvelle réglementation « Swissness », qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2017, les denrées alimentaires devront contenir au moins 80% de matières premières suisses, dans la mesure où celles-ci sont disponibles en Suisse, afin que le produit final puisse profiter de la désignation « Suisse », par exemple en affichant une croix suisse ou en étant vanté comme tel. Ce système placera de plus en plus les entreprises devant le choix de miser soit sur le trafic de perfectionnement, soit sur la désignation « Suisse ».

Les mesures d'accompagnement (soutien lié aux céréales panifiables et au lait, simplification de la procédure d'autorisation pour le trafic de perfectionnement actif) seront évaluées quatre ans après leur introduction pour en examiner l'effet sur la chaîne de création de valeur et pour juger de l'efficacité des fonds engagés.

En vertu de la loi sur l'agriculture, les secteurs concernés ont la possibilité de prendre des mesures de droit privé pour soutenir le marché, en plus des mesures d'accompagnement de la Confédération.

Le droit commercial international et le respect de la discipline budgétaire représentent le cadre pertinent pour le train de mesures. Les mesures doivent en effet être compatibles avec les

engagements internationaux de la Suisse. Selon la décision ministérielle de 2015 et les accords OMC afférents, les mesures étatiques ne sauraient constituer désormais ni soutien à l'exportation, ni contournement de l'interdiction de subventionner les exportations. Cela signifie entre autres que les nouvelles mesures étatiques de soutien doivent être allouées indépendamment de la vente des produits en Suisse ou à l'étranger. Les éventuelles mesures de droit privé destinées à renforcer l'industrie exportatrice doivent être décidées et mises en œuvre indépendamment des mesures étatiques.

Le Conseil fédéral se fixe comme objectif de mettre en vigueur son train de mesures le 1^{er} janvier 2019. L'incertitude des filières concernées sera réduite grâce à une période transitoire aussi brève que possible. Les producteurs de matières premières et l'industrie de transformation doivent être en mesure de prendre rapidement leurs décisions d'investissement en connaissance des nouvelles conditions-cadres. Le projet sera soumis au Parlement dans la seconde moitié de l'année 2017. La décision ministérielle de l'OMC de Nairobi concernant la concurrence à l'exportation dans le domaine agricole ainsi que l'adaptation correspondante de la liste d'engagements OMC de la Suisse seront soumises au Parlement pour approbation en même temps que le train de mesures présenté ici.

Le maintien de la compétitivité de l'industrie alimentaire exportatrice à travers une ouverture des marchés dans le domaine des produits agricoles de base représenteraient une alternative aux mesures d'accompagnement proposées, afin d'empêcher une délocalisation à l'étranger de capacités de production et d'emplois de l'industrie alimentaire. Le niveau des prix suisses des matières premières s'adapterait ainsi à celui des marchés voisins. Poursuivre cette alternative, qui aurait un fort impact sur l'agriculture suisse, bien au-delà des secteurs laitier et céréalier, exigerait cependant des analyses approfondies et des discussions politiques pour lesquelles le délai transitoire de fixé par l'OMC pour le démantèlement des subventions à l'exportation ne suffit pas. Ces analyses et ces discussions relatives à une ouverture complète des marchés devront donc s'effectuer dans le cadre du développement de la politique agricole à moyen et long terme, notamment en raison des évolutions possibles de la politique commerciale internationale. La conclusion possible des négociations du PTCI (partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, TTIP en anglais) entre l'UE et les Etats-Unis, de même que les futures évolutions dans le cadre des négociations d'accords de libre-échange peuvent être mentionnées comme exemples d'enjeux commerciaux.

Le postulat 15.3928, adopté par le Conseil des Etats, demande qu'en cas d'abandon des contributions à l'exportation, le Conseil fédéral trouve une solution de remplacement qui contribue à maintenir les emplois en Suisse. Dans sa réponse, le Conseil fédéral envisage comme alternative à la partie de la « loi chocolatière » relative aux exportations des mesures d'accompagnement qui contribueraient à faire bénéficier l'industrie alimentaire exportatrice du meilleur accès possible aux matières premières agricoles à des conditions internationales concurrentielles, et à permettre aux céréales et au lait suisses de continuer à être utilisés pour des produits de transformation destinés à l'exportation. Les filières concernées bénéficieraient ainsi, dans le cadre d'un système conforme au droit commercial, de conditions soutenant la compétitivité de la chaîne suisse de création de valeur et contribueraient à garantir les places de travail. Le train de mesures présenté ici tient compte de la demande du Conseil des Etats.

1.3.2 Abolition des contributions à l'exportation (modification de la « loi chocolatière »)

Pour compenser les prix plus élevés des matières premières par rapport à l'étranger, la « loi chocolatière » habilite le Conseil fédéral à percevoir des éléments mobiles (droits d'importation) lors de l'importation de produits agricoles transformés et à verser des contributions à l'exportation lors de l'exportation des mêmes marchandises. La mise en œuvre

de la décision de l'OMC concernant la concurrence à l'exportation exige l'abolition définitive des contributions à l'exportation, et donc l'adaptation de la « loi chocolatière » par abrogation du chapitre 2, qui constitue la base juridique du versement de ces contributions. Est également abrogé le chapitre 3 concernant les voies de droit et dispositions pénales, car ce chapitre s'applique exclusivement aux contributions à l'exportation et non aux droits d'importation. Dans d'autres articles et dans l'intitulé de la loi, les mentions des contributions à l'exportation sont rayées. Une nouvelle disposition transitoire est insérée (art. 10a). Celle-ci garantit que les demandes de contribution concernant les exportations effectuées avant la révision de la loi pourront être déposées selon le droit actuel pendant une période limitée après l'entrée en vigueur de la révision.

Pour faciliter le passage d'un système à l'autre (contributions à l'exportation selon l'ancien droit et soutien lié aux produits agricoles selon le nouveau), les modifications prévues de la loi seront mises en vigueur simultanément par le Conseil fédéral au début d'une année civile (objectif: le 1.1.2019, cf. ch. 1.3.1).

L'art. 9, al. 2 de l'ordonnance du 23 novembre 2011 réglant les contributions à l'exportation de produits agricoles transformés (ordonnance sur les contributions à l'exportation)⁷ stipule que l'année de contributions commence le 1^{er} décembre de l'année précédente et se termine le 30 novembre de l'année en cours. L'art. 11 de cette ordonnance précise que les demandes relatives aux exportations effectuées entre décembre et juin, peuvent être déposées jusqu'au 15 août. Si l'amendement législatif présenté ici entre en vigueur comme prévu au début d'une année civile, les demandes pour les exportations effectuées en décembre de l'année précédente pourront être déposées jusqu'au 28 février de l'année suivante, ce en vertu de la disposition transitoire de la « loi chocolatière » révisée (art. 10a). Ramener le délai de dépôt du 15 août au 28 février, permet d'éviter que le décompte des contributions à l'exportation du mois de décembre de l'année précédant le changement de système ne se prolonge jusque dans la seconde moitié de l'année suivante. Avec deux mois, les entreprises exportatrices disposent toutefois de suffisamment de temps pour déposer une demande. Le financement des contributions à l'exportation pour les exportations effectuées en décembre de la dernière année de validité n'exige pas de crédit budgétaire. Lors de l'adaptation de l'année de contributions, en 2012, seuls 11 douzièmes du crédit budgétisé ont été libérés et une réserve de 1/12 (soit 5, 8 millions de francs) a été constituée au bilan, réserve qui peut être utilisée pour les contributions à l'exportation du mois de décembre mentionné.

Pour les subventions dans le domaine agricole, l'année de contributions coïncide avec l'exercice budgétaire et court chaque fois du 1^{er} janvier au 31 décembre. En conséquence, les fonds alloués aux nouvelles mesures de soutien liées aux produits devront être budgétisés à partir de la date d'entrée en vigueur de la modification de la loi sur l'agriculture.

1.3.3 Mesures de soutien liées aux produits pour le lait et les céréales panifiables (modification de la loi sur l'agriculture)

1.3.3.1 Lait

Contexte

Quelque 22 000 producteurs commercialisent chaque année environ 3,5 millions de tonnes de lait, d'où un taux d'auto-approvisionnement en lait de 115% (2013). De cette quantité, 40% est transformé en fromage et 60% valorisé dans la filière laitière (y compris les matières premières

⁷ Les dispositions d'exécution concernant les contributions à l'exportation sont contenues dans l'ordonnance réglant les contributions à l'exportation (RS 632.111.723) et dans l'ordonnance du DFF sur les taux de contributions à l'exportation de produits agricoles de base (RS 632.111.723.1). Ces deux ordonnances seront donc abrogées en même temps que la révision de la « loi chocolatière ».

pour l'industrie de transformation). En 2015, 210 280 tonnes d'équivalent-lait ont été exportées dans le cadre de la « loi chocolatière ».

Mesure

Pour compenser la pression concurrentielle plus forte lors des fournitures à l'industrie de transformation du lait, le lait commercialisé bénéficiera d'un nouveau supplément compatible avec les règles de l'OMC (supplément-lait). En 2014 et 2015, la part des fonds alloués aux matières de base du lait représentait 83,3% des ressources budgétaires prévues pour les contributions à l'exportation. Sur la base des 67,9 millions de francs prévus dans la planification financière, ce taux représente un montant de 56,6 millions de francs disponible annuellement pour le nouveau supplément-lait. En admettant une quantité annuelle de 1,7 millions de tonnes non transformées en fromage, les producteurs de lait peuvent se voir allouer une contribution d'environ 3 ct/kilo. Afin de pouvoir attribuer le nouveau supplément à l'entier du lait produit,⁸ le supplément pour le lait transformé en fromage est amputé du même montant. Les fonds correspondants sont transférés du budget des suppléments pour le lait transformé en fromage à celui du nouveau supplément-lait. Le soutien qui en résulte pour le lait transformé en fromage reste ainsi en fin de compte le même qu'aujourd'hui (15 ct/kilo). De la sorte, les fonds disponibles pour le nouveau supplément-lait (part « lait » des fonds transférés du budget des contributions à l'exportation) sont engagés de façon concentrée sur la partie de la production laitière qui n'est pas déjà soutenue par le supplément pour le lait transformé en fromage. Le nouveau supplément-lait nécessitera la création d'une rubrique budgétaire séparée.

Un nouvel art. 40 est inséré dans la LAg pour régler le versement du nouveau supplément-lait. L'art. 38, al. 3 LAg est modifié pour régler l'amputation du supplément pour le lait transformé en fromage à hauteur d'un montant équivalent. L'exécution sera réglée dans l'ordonnance sur le soutien du prix du lait (OSL, RS 916.350.2).

Le nouveau supplément sera versé directement aux producteurs de lait. Les paiements seront mensuels, comme les suppléments pour le lait transformé en fromage et pour l'affouragement sans ensilage. La procédure de versement du supplément-lait et le traitement afférent des données respectent les dispositions du droit de la protection des données.

Dans le cadre du mandat de prestations en vigueur concernant les charges d'exécution (art. 12 OSL), un service extérieur à l'administration relève aujourd'hui déjà auprès des transformateurs les données mensuelles de production de lait (kg/producteur). Toutes les données permanentes des producteurs de lait sont donc déjà enregistrées dans la banque de données du marché laitier suisse (*bdlait.ch*). Il est prévu d'ajouter à *bdlait.ch* les indications de compte en banque en les demandant aux producteurs. Sur la base du lait commercialisé chaque mois, un décompte informatisé des suppléments-lait sera établi chaque mois et mis à disposition des producteurs sur *bdlait.ch*.

Pour garantir le paiement du supplément-lait, il est prévu qu'un service de l'administration transmette à l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) un fichier SAP des décomptes par producteur, comme c'est déjà le cas pour le supplément pour le lait transformé en fromage. A l'OFAG, le paiement peut alors être effectué selon la même procédure que celle du supplément pour le lait transformé en fromage. Etant donné le grand nombre d'ayants-droit, une transmission électronique du service de l'administration à l'OFAG est à l'étude et sera installée si possible pour gérer les changements d'adresse et de compte, ce qui permettrait de réduire considérablement l'augmentation de la charge administrative de l'OFAG. Quoi qu'il en soit, l'OFAG assumera une charge non négligeable de suivi et de contrôle. Pour le service de

⁸ Verser le nouveau supplément directement aux producteurs de lait pour le lait non transformé en fromage n'est pas possible pour des raisons de disponibilité des données.

l'administration évoqué, la gestion mensuelle des paiements aux ayants-droit occasionnera une charge couverte par les fonds du nouveau supplément-lait.

1.3.3.2 Céréales panifiables

Contexte

Sur une surface cultivée d'environ 82 000 hectares, quelque 16 000 producteurs indigènes récoltent chaque année une moyenne de 390 000 tonnes de céréales panifiables. En cas de production excédentaire, la Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC) procède à ses frais à des allègements du marché par déclassement des céréales panifiables en céréales fourragères (2015: 53 000 tonnes). La différence par rapport à la quantité totale des céréales transformées en farine est importée dans le cadre du contingent tarifaire 27. Le taux général d'auto-appvisionnement en céréales panifiables est supérieur à 80%. Quelque 30 000 tonnes de farine (soit environ 40 000 tonnes de céréales) sont exportées chaque année à titre de composants de produits transformés et bénéficient de contributions à l'exportation («loi chocolatière»).

Mesure

Pour compenser la pression concurrentielle plus forte lors des livraisons des producteurs de céréales à l'industrie de transformation, un nouveau supplément sera introduit pour les céréales panifiables. En 2014 et 2015, la part des fonds alloués aux céréales représentait 16,7% des ressources budgétaires prévues pour les contributions à l'exportation. Sur la base des 67,9 millions de francs prévus dans la planification financière, ce taux représente un montant annuel de 11,3 millions de francs pour le soutien à la production céréalière. Celui-ci nécessitera une rubrique budgétaire séparée. Le supplément se calcule à partir des fonds budgétisés pour le soutien à la production céréalière (issus du transfert du budget des contributions à l'exportation) et de la quantité de céréales susceptible de subventionnement. En tenant compte d'un montant de 11,3 millions de francs et d'une production annuelle de 390 000 tonnes de céréales panifiables, les 16 000 producteurs de céréales panifiables pourront bénéficier d'une contribution d'environ 2.90 francs par quintal.

Grâce au versement d'un supplément pour les céréales panifiables, le rendement de ces dernières va s'accroître davantage par rapport à celui des céréales fourragères. Ce, en toute conscience du fait que des prix indicatifs différents sont déjà fixés aujourd'hui pour les céréales panifiables et fourragères importées. Pour le blé fourrager, la valeur indicative d'importation est de 38 francs le quintal. Pour les importations de céréales panifiables dans le cadre du contingent tarifaire, le prix de référence est de 53 francs le quintal. En Suisse, les prix des producteurs s'alignent directement sur les prix indicatifs des importations.

Un nouvel art. 55 est inséré dans la LAgr pour régler le versement du nouveau supplément-céréales. Les contributions seront versées directement aux exploitants par la Confédération. Les bases légales requises à cet effet et pour favoriser des flux appropriés de données et de paiements seront promulguées par le Conseil fédéral dans une nouvelle ordonnance fondée sur l'art. 165c LAgr (emploi des données AGIS).

Le paramètre de calcul est la quantité nette, purifiée et séchée, de céréales panifiables propres à la panification, livrée à l'un des quelque 280 premiers intervenants. Pour l'exécution du versement du supplément, il est prévu de saisir au niveau des premiers intervenants (essentiellement des centres collecteurs) les sortes de céréales, les quantités nettes et la relation bancaire des exploitants, et de transmettre celles-ci à une centrale de saisie des données qui reste à déterminer. Cette centrale valide et complète les données, calcule le taux de contribution (fonds alloués / quantité nette livrée de céréales propres à la panification) et le montant à verser à chaque exploitant, et transmet ces données à l'OFAG pour exécution des paiements. Tout le

processus se déroule dans le respect des dispositions sur la protection des données. La charge assumée par la centrale de saisie est couverte par les fonds alloués au nouveau supplément-céréales. Les instances de contrôle compétentes – à commencer par le contrôle interne de l’OFAG – assurent l’exactitude et la complétude des jeux de données et des paiements.

1.3.4 Simplification de la procédure d’autorisation du trafic de perfectionnement actif (modification de l’ordonnance sur les douanes)

Aujourd’hui déjà, les entreprises de l’industrie alimentaire peuvent se voir octroyer le trafic de perfectionnement actif moyennant certaines conditions. Sous ce régime, l’industrie alimentaire peut se procurer à l’étranger les matières premières nécessaires à la fabrication de denrées destinées à l’exportation sans payer de droits de douane.⁹ Les fabricants suisses de produits agricoles transformés destinés à l’exportation ont droit au trafic de perfectionnement actif si les contributions à l’exportation ne compensent pas suffisamment les surcoûts des matières indigènes de base et qu’aucune « autre mesure » ne compense ce handicap de prix (art. 12, al. 3 LD, RS 631.0). La question de savoir si ces conditions sont remplies fait l’objet dans chaque procédure d’autorisation d’une consultation coûteuse des filières et des services fédéraux intéressés.

Par la suppression des contributions à l’exportation, les produits laitiers et céréaliers de base exportés sous forme de denrées alimentaires transformées des chapitres 15 à 22 du *Tarif douanier*¹⁰ bénéficiant jusqu’ici de contributions à l’exportation, pourraient désormais subir un handicap de prix durable et non compensé. Pour les produits laitiers et céréaliers de base bénéficiant actuellement de contributions à l’exportation,¹¹ les dispositions de l’art. 12, al. 3 LD sont donc généralement remplies. Ces dispositions vaudront aussi désormais pour le lait écrémé¹² et les céréales suivantes :¹³ froment, épeautre, méteil¹⁴ et seigle.¹⁵ En conséquence, le trafic de perfectionnement actif sera octroyé pour ces matières premières destinées à la fabrication des produits transformés cités sans consultation des filières et des services fédéraux, conformément à l’art. 165 de l’ordonnance sur les douanes (OD, RS 631.01). La procédure de consultation reste en revanche en vigueur pour les matières premières non concernées par la suppression des contributions à l’exportation.

L’abandon de la consultation resserre la durée de la procédure et la rend plus prévisible pour les requérants. L’industrie alimentaire exportatrice dispose ainsi d’un accès fiable à des matières premières concurrentielles pour fabriquer ses produits d’exportation, ce qui compense partiellement l’affaiblissement de sa compétitivité à la suite de la suppression des contributions à l’exportation. Dans le contexte de cette abrogation et du nouveau soutien lié aux produits pour les producteurs de matières premières, la simplification de la procédure d’autorisation du trafic de perfectionnement actif est un pilier important des mesures étatiques destinées à sauvegarder

⁹ Ou avec droit à remboursement, cf. loi sur les douanes, art. 59, al. 3, lit. a (LD, RS 631.0).

¹⁰ Selon l’ordonnance sur les contributions à l’exportation, art. 1, al. 1, lit. a (RS 632.111.723), ne sont actuellement éligibles que les produits de base exportés sous la forme des denrées alimentaires énumérées aux chapitres 15 à 22 du *Tarif douanier*. La simplification de la procédure d’autorisation du trafic de perfectionnement actif est donc aussi prévue pour la fabrication des mêmes produits.

¹¹ Selon RS 632.111.723; voir le tableau *ad* art. 1.

¹² Lignes tarifaires 0401.1010 et 0401.1090; lors de la révision de l’ordonnance du 1^{er} janvier 2012 sur les contributions à l’exportation, le lait écrémé a été rayé de la liste produits de base éligibles pour contribution à l’exportation, afin d’éliminer une incohérence entre la liste d’engagements OMC LIX Suisse -Lichtenstein et l’ordonnance sur les contributions à l’exportation. Après la suppression des contributions à l’exportation, cette incohérence n’existera plus.

¹³ Les céréales nommées ne sont pas des produits de base éligibles pour contribution. Pour renforcer les gains d’échelle tout au long de la chaîne de création de valeur, notamment au premier échelon de traitement, il est judicieux de soumettre toutes les sortes de céréales panifiables à la procédure d’autorisation simplifiée du trafic de perfectionnement actif.

¹⁴ Lignes tarifaires 1001.9921 et 1001.9929

¹⁵ Lignes tarifaires 1002.9021 et 1002.9029

la compétitivité internationale de la chaîne suisse de création de valeur dans l'industrie alimentaire.

Cette mesure n'exige aucun amendement de la loi sur les douanes, vu que les conditions pour l'octroi du trafic de perfectionnement actif selon l'art. 12, al. 3 LD restent inchangées. La simplification de la procédure d'autorisation du trafic de perfectionnement actif sera mise en œuvre en précisant l'art. 165 de l'ordonnance sur les douanes pour qu'il reflète la nouvelle situation après la suppression des contributions à l'exportation. Le Conseil fédéral mettra en vigueur cette modification de l'ordonnance sur les douanes en même temps que celles de la « loi chocolatière » et de la loi sur l'agriculture en vigueur.

2 Commentaire article par article

2.1 Loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (« loi chocolatière »)¹⁶

Titre

Le titre de la loi est modifié puisqu'à l'avenir, celle-ci se bornera à la réglementation de l'importation de produits agricoles transformés.

Préambule

Le préambule renvoie à la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (aCst.), adapté aux dispositions de la Constitution fédérale révisée du 18 avril 1999 (Cst.). Les art. 28 et 31^{bis}, al. 2 et 3, lit. *b* de l'aCst. correspondent aux art. 103 et 104, al. 2, et 133 Cst. Du fait de l'abrogation des contributions à l'exportation, la « loi chocolatière » se limite désormais à la réglementation des mesures de compensation des prix prises du côté des importations. La base constitutionnelle ne nécessite toutefois pas d'adaptation.

Chapitre 2 Contribution à l'exportation

Ce chapitre (titre et art. 3 à 6) est abrogé. Disparaît ainsi la base juridique du versement de contributions à l'exportation.

Art. 6a Rapport

Dans l'art. *Rapport et approbation*, est supprimé le renvoi aux articles abrogés. La disposition se limite ainsi aux mesures concernant les droits d'importation. D'autre part l'article se voit désormais pourvu d'un titre, par analogie avec les autres.

Chapitre 3 Voies de droit et dispositions pénales

Ce chapitre (titre et art. 7 à 9) est abrogé, vu que ses dispositions s'appliquent exclusivement aux contributions à l'exportation.

Art. 9 Abrogation de dispositions antérieures

Cet article est désormais superflu.

¹⁶ RS 632.111.72

Art. 10a (nouveau) Disposition transitoire relative à la modification du...

D'après le droit actuel, les contributions à l'exportation peuvent être demandées et décomptées une fois l'exportation effectuée. Pour régler après l'entrée en vigueur de la modification de la loi la demande de contributions à l'exportation pour des exportations effectuées peu avant cette modification, la « loi chocolatière » révisée prévoit une disposition transitoire stipulant que les contributions à l'exportation pour les exportations effectuées avant la révision de la loi pourront être déposées conformément à l'ancien droit jusqu'au 28 février après l'entrée en vigueur de la révision.

Art. 10, al. 1 et 2

Est rayé de ces alinéas le renvoi aux contributions à l'exportation. Les dispositions s'appliquent ainsi exclusivement aux droits d'importation.

2.2 Loi sur l'agriculture¹⁷

Art. 38, al. 3 Supplément pour le lait transformé en fromage

L'art. 38, al. 3 fixe ce supplément à 15 centimes, déduction faite du supplément versé pour le lait commercialisé selon l'art. 40. Le soutien accordé au lait transformé en fromage reste ainsi tout compte fait le même qu'avant (15 ct/kilo).

Art. 40 (nouveau) Supplément versé pour le lait commercialisé

Le nouvel art. 40 habilite la Confédération à verser un supplément aux producteurs et productrices de lait commercialisé. Le Conseil fédéral fixe les conditions d'octroi et le montant du supplément. Pour établir les dispositions d'exécution requises, il complètera l'ordonnance sur le soutien du prix du lait. Il est en outre prévu de vérifier la définition du lait commercialisé dans l'ordonnance sur la terminologie agricole (RS 910.91), vu qu'il ne sera pas versé de supplément pour le lait donné au bétail. Le montant du supplément pour le lait commercialisé résulte des fonds alloués (déduction faite des coûts de développement et d'exploitation du service de l'administration) divisés par la quantité totale de lait commercialisé.

Art. 55 (nouveau) Supplément pour les céréales

Le nouvel art. 55 habilite la Confédération à verser un supplément aux producteurs et productrices pour les céréales panifiables livrées au premier intervenant et décomptées par ce dernier aux conditions de reprise du secteur. Etant donné que la loi fixe le taux de contribution, la marge de manœuvre est nulle. A cet effet, le Conseil fédéral établira les dispositions d'exécution requises. La nouvelle ordonnance fixera en particulier la détermination de la quantité éligible et la procédure d'annonce. Le taux de contribution pour les céréales panifiables, qui doit être calculé chaque année à cause des fluctuations de la production, résulte des fonds alloués (déduction faite des coûts de développement et d'exploitation du service de l'administration) divisés par la quantité nette annoncée à l'OFAG et validée ensuite par ce dernier.

¹⁷ LAgr du 29 avril 1998, RS 910.1

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Abrogation des contributions à l'exportation

La modification proposée de la « loi chocolatière » abroge les contributions à l'exportation. Si ces fonds n'étaient pas utilisés ailleurs, le budget serait déchargé de 67,9 millions de francs par an par rapport à la planification financière de la législature. Comme le train de mesures prévoit le transfert sans incidence budgétaire de ces fonds à des soutiens liés aux produits de la production laitière et céréalière, il n'en résulte aucune conséquence financière.

Mesures de soutien liées aux produits pour le lait et céréales

Comme exposé au ch. 1.3.1, la répartition des fonds entre les deux secteurs s'alignera sur celle des contributions à l'exportation.¹⁸ Il en résulte un partage de 83,3% (lait) contre 16,7% (céréales).

Supplément-lait

Sont prévus pour le lait 56,6 millions de francs par an.

Le supplément pour le lait commercialisé occasionnera une surcharge de travail pour le service compétent de l'administration. Conformément au principe de causalité, cette surcharge doit être couverte par les fonds alloués. Les coûts de développement et d'introduction du logiciel nécessaire s'élèvent à environ 230 000 francs. Les coûts récurrents de l'exploitation de l'outil informatique et de l'entretien des données s'élèvent à environ 120 000 francs par an.

Supplément-céréales

Sont prévus pour les céréales 11,3 millions de francs par an.

Les coûts afférents pour le service de l'administration (260 000 francs pour le développement et 45 000 francs par an pour l'exploitation de l'outil informatique et l'entretien des données) seront couverts par les fonds alloués au supplément-céréales, conformément au principe de causalité.

Simplification de la procédure d'autorisation du trafic de perfectionnement actif

Importer des produits laitiers et céréaliers de base par le trafic de perfectionnement actif pour fabriquer des produits d'exportation est une opération blanche, qui n'entraîne pas de perte de recettes (droits d'entrée). Dans la mesure où l'industrie de transformation importait déjà des matières premières agricoles pour fabriquer des produits d'exportation, l'opération se déroulait en général conformément à l'art. 12, al. 3 LD sur le trafic de perfectionnement, soit sans droits d'entrée ou avec remboursement de ces derniers.

3.1.2 Conséquences en matière de personnel

Abrogation des contributions à l'exportation et simplification de la procédure d'autorisation du trafic de perfectionnement actif

L'abrogation des contributions à l'exportation pour les produits agricoles transformés met fin à la gestion du décompte et du paiement des contributions à l'exportation, et réduit les charges de personnel de l'AFD. Il faut cependant s'attendre à une augmentation – difficile à chiffrer –

¹⁸ Moyenne des exercices 2013-2015.

des demandes d'octroi du trafic de perfectionnement actif (à l'heure qu'il est, l'AFD n'enregistre que ponctuellement de telles demandes pour la transformation de produits laitiers et céréaliers de base). Il pourrait donc y avoir un besoin supplémentaire en personnel, malgré la simplification de la procédure d'autorisation du trafic de perfectionnement actif. Au final, l'augmentation des charges de personnel pour le trafic de perfectionnement actif et la diminution des charges résultant de l'abolition de la gestion des contributions à l'exportation devraient plus ou moins s'équilibrer.

Mesures de soutien liées aux produits pour le lait et céréales

Supplément-lait

La surcharge de travail imposée à la Confédération par l'introduction du supplément pour le lait commercialisé peut être maîtrisée avec le personnel existant. Tout au plus, certains travaux statistiques devront être retardés.

Supplément-céréales

Les échanges de données et les paiements imposent une surcharge de travail au niveau fédéral, mais celle-ci peut être maîtrisée sans embauche supplémentaire. L'administration du supplément-céréales sera confiée intégralement à un centre externe de saisie des données, ce qui limite le suivi professionnel à la haute surveillance et au contrôle d'un éventuel mandat de prestations. La charge supplémentaire du nouveau contrôle exercé par l'OFAG sur les flux de données et de paiements équivaut à peu près à un poste à mi-temps.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Les budgets des cantons et des communes ne sont touchés ni par l'abrogation des contributions à l'exportation, ni par l'application des mesures d'accompagnement proposées pour mettre en œuvre la décision de l'OMC relative à la concurrence à l'exportation. Certains cantons et communes-sièges d'entreprises pourraient même bénéficier des conséquences positives du train de mesures, du fait que l'attrait de la place économique suisse pour l'industrie alimentaire en sort renforcé (cf. ch. 3.3).

3.3 Conséquences pour l'économie

Les effets des contributions à l'exportation ont été décrits au ch. 1.1.2. La nature et l'effet des mesures d'accompagnement proposées suite à l'abrogation de ces contributions ne sont pas identiques à ces dernières, mais ont pour but, dans les deux grandes filières concernées (producteurs de matières premières et industrie alimentaire), de soutenir la compétitivité de l'industrie alimentaire suisse.

L'interdiction du subventionnement des exportations promulguée par l'OMC ne permet pas de faire une distinction entre l'utilisation des soutiens liés aux produits pour le marché intérieur et pour l'exportation. Les nouvelles mesures de soutien doivent donc être conçues de manière à n'avoir aucune influence sur le commerce extérieur, ce qui réduit en principe la distorsion entre ces deux débouchés (marché intérieur et exportation).

Le nouveau cadre légal comporte également une simplification de la procédure d'autorisation du trafic de perfectionnement actif pour les matières premières agricoles éligibles jusqu'ici pour des contributions à l'exportation. Cette simplification administrative ouvre à l'industrie alimentaire un accès prévisible et quantitativement suffisant à des matières premières concurrentielles pour fabriquer ses produits d'exportation.

Le nouveau cadre légal contribue ainsi à renforcer l'attrait de la place économique suisse pour l'industrie alimentaire après l'abrogation des contributions à l'exportation.

4 Rapport avec le programme de législature

Une des mesures évoquées à l'objectif 3 du programme de législature 2015-2019 (« La Suisse apporte sa contribution à la mise en place d'un ordre économique mondial solide et assure l'accès aux marchés internationaux à son économie ») est l'adoption d'un message concernant un éventuel accord lié aux négociations de Doha (OMC) et l'adaptation consécutive de la législation interne. Le train de mesures destiné à mettre en œuvre la décision de l'OMC concernant la concurrence en matière d'exportations équivaut à une adaptation de la législation interne suite à un résultat partiel du cycle de Doha.

L'objectif 2 du programme de législature 2015-2019 (« La Suisse crée un environnement économique optimal à l'intérieur du pays et renforce ainsi sa compétitivité ») annonce en outre le rapport sur l'allégement administratif en faveur des entreprises. La simplification de la procédure d'autorisation du trafic de perfectionnement actif pour les produits laitiers et céréaliers de base met en œuvre l'une des mesures choisies par le Conseil fédéral parmi les propositions d'allégement administratif.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Les dispositions constitutionnelles citées dans le préambule de la LAgr (y compris le renvoi aux notes de bas de page 1 et 2) forment la base des nouvelles dispositions des art. 38, al. 3, 40 et 55 LAgr.

5.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

5.2.1 OMC

Conformément à la décision de la conférence ministérielle de l'OMC de décembre 2015, le chapitre 2 de la « loi chocolatière » (Contribution à l'exportation) est abrogé. La simplification de la procédure d'autorisation du trafic de perfectionnement actif est également compatible avec les engagements OMC. En vertu de l'art. XVI de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT),¹⁹ de la note de bas de page 1 *ad* art. 1 de l'accord de l'OMC sur les subventions¹⁹ et de l'art. 10.9 de l'accord de l'OMC sur la facilitation des échanges,²⁰ le régime de trafic de perfectionnement actif est admissible au vu des dispositions pertinentes. Les nouvelles mesures de soutien liées aux produits pour le lait et les céréales panifiables, qui doivent être notifiées à l'OMC, se situent dans les limites des engagements actuels de la Suisse en matière de mesures de soutien et sont donc compatibles, en particulier avec l'art. 6.3 de l'accord agricole de l'OMC.¹⁹

Il faut s'attendre à ce que les partenaires commerciaux de la Suisse suivent attentivement la mise en œuvre de l'abrogation des contributions à l'exportation, en particulier quant à un contournement éventuel de l'interdiction des subventions à l'exportation.²¹ Le risque de recours devant l'OMC ou de droits de douane compensatoires ne peut être entièrement exclu. Si, en plus des mesures d'accompagnement prévues, l'Etat en venait à soutenir d'éventuelles solutions

¹⁹ RS 0.632.20

²⁰ FF 2015 1605. Cet accord entre en vigueur quand il aura été ratifié par deux tiers des membres de l'OMC.

²¹ Ch. 9 de la décision ministérielle du 19 décembre 2015 sur la concurrence en matière d'exportations ; art. 10, al. 1 Accord agricole OMC ; art. 3, al. 1, lit. a Accord OMC sur les subventions ; art. XVI GATT.

privées destinées à favoriser les exportations, comme d'étendre les mesures internes des fédérations aux non-membres, de verser de l'argent de l'Etat à des fonds sectoriels (soit directement, soit indirectement, par le biais premiers acheteurs ou des associations), ou encore d'accorder des aides en matière d'exécution, le risque s'accroîtrait que ces mesures fassent l'objet d'un recours à l'OMC, en tant que contournement inadmissible de l'interdiction des subventions à l'exportation stipulée par l'OMC,²² ou fassent l'objet de contre-mesures unilatérales sous forme de droits compensatoires frappant les exportations suisses de denrées alimentaires.

5.2.2 Union européenne (UE)

L'abrogation du chapitre 2 (Contribution à l'exportation) de la « loi chocolatière » est compatible avec l'accord de libre-échange de 1972 entre la Suisse et la Communauté économique européenne (ALE 1972)²³ ainsi qu'avec le protocole n° 2 afférent.²⁴ Suite à la modification de la « loi chocolatière », les mesures de compensation des prix réglées dans ce protocole en matière d'exportation deviennent sans objet dans les échanges entre la Suisse et l'UE, sans qu'il soit nécessaire de le modifier.

En ce qui concerne les nouveaux soutiens hors exportation de la production laitière et céréalière, les matières premières agricoles (contrairement aux produits agricoles transformés) ne sont pas couverts ni par l'ALE 1972, ni par le protocole n° 2. Ceux-ci ne sont donc pas applicables au subventionnement de ces matières premières, alors que les produits agricoles transformés en relèvent. Le soutien hors exportation de la production laitière et céréalière de base ne saurait cependant peser beaucoup dans les produits transformés exportés, si bien qu'il serait compatible avec l'ALE 72.²⁵ Les annexes 1 à 3 de l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles (accord agricole)²⁶ ne couvrent pas les céréales panifiables. Dans le domaine des produits laitiers, seul le fromage est couvert par l'accord. Depuis le 1^{er} juin 2007, le commerce bilatéral de fromage est entièrement libéralisé. Selon l'art. 4 de l'annexe 3, la Suisse et l'UE font en sorte que les avantages mutuellement consentis ne soient pas compromis par d'autres mesures. Comme le montant total du soutien pour le lait transformé en fromage reste le même qu'aujourd'hui (cf. ch. 1.3.3.1), le nouveau supplément-lait n'aura pas d'effet sur le commerce de fromage entre la Suisse et l'UE. Les nouvelles mesures de soutien liées aux produits sont donc compatibles avec l'accord agricole.

Le trafic de perfectionnement actif pour fabriquer des produits agricoles transformés est également compatible avec l'ALE 1972 (art. 23, notamment). Comme la modification concernant le trafic de perfectionnement actif ne consiste qu'en une simplification de la procédure d'autorisation, elle ne constitue ni une mesure propre à fausser la concurrence, ni une aide étatique au sens de l'art. 23.

5.2.3 Autres accords

Les accords de libre-échange conclus par la Suisse avec des Etats hors UE ne s'opposent ni à l'abrogation du chapitre 2 de la « loi chocolatière » (Contribution à l'exportation), ni à une simplification de la procédure d'autorisation du trafic de perfectionnement actif. En matière de subventions, les accords de libre-échange de la Suisse avec des Etats tiers renvoient uniquement

²² Notamment l'art. 9, al. 1, lit. c Accord agricole OMC

²³ RS 0.632.401

²⁴ RS 0.632.401.2

²⁵ Notamment en ce qui concerne l'art. 23, al. 1, ch. iii (aides étatiques)

²⁶ RS 0.916.026.81

à l'art. XVI GATT et à l'accord de l'OMC sur les subventions.²⁷ Les considérations exprimées au ch. 5.2.1 s'appliquent donc également à ces accords de libre-échange. Les accords agricoles bilatéraux négociés par la Suisse avec des pays tiers parallèlement à une série d'accords de libre-échange des Etats de l'AELE ne comportent en général pas de dispositions spécifiques sur les soutiens internes.²⁸ La simplification de la procédure d'autorisation du trafic de perfectionnement actif est également compatible avec la convention internationale de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers.²⁹

5.3 Soumission au frein aux dépenses

Selon l'art. 159, al. 3, lit. *b* Cst., les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs par an. Les deux nouvelles dispositions relatives aux subventions de soutien lié aux produits dans le domaine laitier et céréalier et figurant dans la loi sur l'agriculture (art. 40 et art. 55 P-LAgr) sont soumises au frein aux dépenses.

²⁷ Au lieu du renvoi à l'accord de l'OMC sur les subventions, l'accord de libre-échange avec l'Autorité nationale palestinienne comporte une interdiction des subventions/aides analogue à celle de l'ALE 1972. Cet accord tombe donc sous le coup des considérations exprimées au ch. 5.2.2.

²⁸ L'accord avec l'Union douanière sud-africaine (SACU) comprend des dispositions spécifiques sur les soutiens internes, mais qui ne s'appliquent qu'aux produits bénéficiant de concessions douanières aux termes de l'accord. Vu que celui-ci ne prévoit pas de concession pour le lait et les céréales panifiables originaires de Suisse, ces dispositions ne sont pas pertinentes quant aux nouvelles mesures de soutien liées aux produits.

²⁹ RS 0.631.20