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

Monsieur le Président,
Madame, Monsieur,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi sur le tarif des douanes, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

Une minorité de la commission (*Jans, Bertschy, Birrer-Heimo, Caroni, Germanier, Leutenegger Oberholzer, Maier Thomas, Maire Jacques-André, Marra, Noser, Perrinjaquet, Wermuth*) propose de ne pas entrer en matière sur le projet de loi.

11 mai 2015

Pour la commission:

Le président, Ruedi Noser

Condensé

La création, en 1995, de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a débouché, à l'issue du cycle d'Uruguay, sur l'entrée en vigueur de l'accord agricole de l'OMC. Cet accord porte notamment sur la facilitation de l'accès aux marchés à l'échelle internationale, grâce à une plus grande ouverture réciproque des marchés agricoles et à l'abolition des entraves non tarifaires au commerce. Avant l'adhésion de la Suisse à l'OMC, les possibilités d'importer de la viande étaient restreintes en termes de quantité. Lors des négociations menées dans le cadre du cycle d'Uruguay, un taux hors contingent (THC) de 638 francs par 100 kg bruts a été fixé pour le nouveau numéro 1602.5099 du tarif. Sont classées sous ce numéro les préparations de viande assaisonnée de l'espèce bovine, par exemple le filet ou le romsteck. Les importations de cette catégorie de viande, qui ne sont pas limitées quantitativement, ont fortement augmenté au cours des dix dernières années surtout.

La majorité de la commission estime que cette situation représente un problème pour les producteurs suisses de viande (pression accrue sur les prix, perturbation de l'équilibre du marché). Elle craint en outre que la viande importée ne soit pas produite selon des normes aussi exigeantes que les prescriptions suisses en matière de protection des animaux.

Le projet législatif vise à insérer des notes suisses dans les chap. 2 et 16 du tarif douanier, selon lesquelles les produits de viande assaisonnée seront désormais classés dans le chap. 2 et seront donc soumis à des droits de douane plus élevés que jusqu'à présent (THC de plus de 2000 francs par 100 kg bruts).

Une minorité de la commission propose de ne pas entrer en matière sur le projet. De son point de vue, l'extension du champ d'application du chap. 2 du tarif douanier serait contraire aux engagements internationaux de la Suisse.

Rapport

1 Genèse du projet

L'initiative parlementaire «Importations de viande assaisonnée. Abolition du traitement préférentiel prévu dans le tarif douanier» (10.426) a été déposée le 18 mars 2010 par le groupe de l'Union démocratique du centre. Elle vise à modifier les bases légales en vigueur de sorte que les préparations de viande (par ex. la viande assaisonnée), qui sont actuellement classées dans le chap. 16 du tarif douanier et qui concurrencent la viande classée dans le chap. 2, soient elles aussi classées dans le chap. 2.

A sa séance du 18 avril 2011, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a donné suite à l'initiative par 13 voix contre 9 et 1 abstention. Le 31 octobre 2011, son homologue du Conseil des Etats (CER-E) a toutefois refusé, par 5 voix contre 4 et 1 abstention, de se rallier à cette décision. Le 12 novembre 2012, la CER-N a alors proposé à son conseil, par 14 voix contre 10 et 1 abstention, de ne pas donner suite à l'initiative. Contrairement à l'avis de sa commission, le Conseil national a donné suite à l'initiative le 5 mars 2013, par 97 voix contre 89. Le 27 août 2013, la CER-E a approuvé cette décision par 6 voix contre 0 et 7 abstentions.

Le 8 avril 2014, la CER-N a décidé, se fondant sur l'art. 112 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)¹, de charger l'Administration fédérale des douanes (AFD) de rédiger un rapport qui présenterait les possibilités de mise en œuvre de l'initiative et leurs conséquences.

Après avoir pris acte du rapport précité le 18 août 2014, la CER-N a chargé son secrétariat d'élaborer, conjointement avec l'administration, un avant-projet d'acte et un rapport explicatif. Dans cette perspective, elle a opté pour la solution prévoyant l'insertion des notes suisses dans les chap. 2 et 16 du tarif douanier.

Le 10 novembre 2014, la CER-N s'est penchée sur l'avant-projet d'acte, qu'elle a approuvé au vote sur l'ensemble par 13 voix contre 11. Elle a en outre décidé d'ouvrir une procédure de consultation.

La consultation sur l'avant-projet et le rapport explicatif a commencé le 1^{er} décembre 2014 et s'est achevée le 12 mars 2015. Lors de sa séance du 11 mai 2015, la CER-N a pris acte des résultats de la consultation (cf. ch. 2.4) et a approuvé, par 12 voix contre 10, le projet ci-joint à l'intention du Conseil national sans y apporter de modification.

¹ RS 171.10

2 Grandes lignes du projet

2.1 Droit en vigueur

2.1.1 Loi sur le tarif des douanes et loi sur les douanes

Le tarif des douanes suisses est réglé dans la loi du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (LTaD)². A l'instar de la nomenclature combinée de l'UE et de la plupart des tarifs des douanes à l'échelle mondiale, il se fonde sur le Système harmonisé, qui est valable sur le plan international (SH)³. Les numéros du tarif des douanes suisses comportent huit chiffres; les six premiers (par exemple 1602.50) correspondent à la nomenclature du SH. A l'échelon de la loi, on rencontre donc:

- a) les termes des positions;
- b) les notes de sections ou de chapitres;
- c) les «règles générales pour l'interprétation du Système harmonisé».

D'après l'art. 1 LTaD, toutes les marchandises importées ou exportées à travers la ligne suisse des douanes doivent être dédouanées conformément au tarif général figurant dans les annexes 1 et 2 de ladite loi. Sont réservées les exceptions prévues par des traités, par des dispositions spéciales de lois ou par des ordonnances du Conseil fédéral édictées en vertu de la LTaD.

Le tarif général énumère les taux fixés par la loi et les taux définis contractuellement dans le cadre de l'OMC. Les taux en vigueur à l'importation, les allègements douaniers, les émoluments, les impôts, les taxes d'incitation, les restrictions à l'importation et à l'exportation ainsi que les clés statistiques sont réglés dans le cadre de différentes lois par voie d'ordonnance, en vertu d'autorisations ad hoc. Ils constituent ce que l'on appelle le tarif d'usage. Depuis 2005, toutes ces réglementations sont regroupées dans le tarif douanier électronique «Tares», qui peut être consulté gratuitement sur Internet à l'adresse www.tares.ch.

D'après l'art. 19 de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD)⁴, le montant des droits de douane est déterminé selon le genre, la quantité et l'état de la marchandise au moment où elle est déclarée au bureau de douane. Par ailleurs, ce sont les taux et bases de calcul en vigueur au moment de la naissance de la dette douanière qui sont applicables.

2.1.2 Aides pour l'interprétation du tarif des douanes

2.1.2.1 Notes explicatives

Les «notes explicatives du tarif des douanes suisses» sont des explications concernant le traitement tarifaire des marchandises. Elles servent d'aide à l'interprétation et visent à garantir l'application uniforme du tarif des douanes (cf. art. 71 de l'ordonnance du 1^{er} novembre 2006 sur les douanes⁵). Elles contiennent les notes explicatives du SH et ce que l'on appelle les notes explicatives suisses. Elles sont

² RS **632.10**, annexe

³ RS **0.632.11**

⁴ RS **631.0**

⁵ RS **631.01**

publiées par l'AFD sous forme électronique et peuvent également être consultées sur Internet à l'adresse www.tares.ch (document D6).

2.1.2.2 Notes explicatives du Système harmonisé (SH)

D'après la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral (TAF), les notes explicatives du SH relèvent du droit international et sont contraignantes sur le plan matériel. En ce qui concerne la distinction entre la viande et les abats du chap. 2, d'une part, et les marchandises du chap. 16, d'autre part, les notes explicatives du chap. 2 précisent ce qui suit:

Ne sont compris dans ce Chapitre que les viandes et abats présentés dans les états suivants, qu'ils aient ou non été soumis à un traitement thermique peu poussé à l'eau chaude ou à la vapeur (tel que l'échauldage ou le blanchiment), mais n'ayant pas pour effet la cuisson véritable des produits:

- 1) *Frais (c'est-à-dire à l'état naturel), même saupoudrés de sel en vue d'assurer la conservation pendant la durée du transport.*
- 2) *Réfrigéré, c'est-à-dire refroidi généralement jusqu'aux environs de 0 °C sans entraîner la congélation.*
- 3) *Congelé, c'est-à-dire refroidi au-dessous du point de congélation jusqu'à la congélation à cœur.*
- 4) *Salé ou en saumure, ou bien encore séché ou fumé.*

Les viandes légèrement saupoudrées de sucre ou arrosées d'eau sucrée, relèvent également de ce Chapitre.

Les viandes et abats présentés dans les états cités aux alinéas 1) à 4) ci-dessus restent, d'autre part, compris dans le présent Chapitre même s'ils ont été traités aux enzymes protéolytiques (papaine, par exemple) en vue de les attendrir ou encore s'ils ont été débités, découpés en tranches ou hachés. En outre, les mélanges ou combinaisons de produits qui relèvent de positions différentes du Chapitre (les volailles du no 0207 bardées de lard du no 0209, par exemple) restent compris dans le présent Chapitre.

Les viandes et abats sont, par contre, classés au Chap. 16, lorsqu'ils sont présentés:

- a) *Sous forme de saucisses, saucissons ou produits similaires, cuits ou non, du no 1601.*
- b) *Cuits de quelque manière que ce soit (cuits à l'eau, grillés, frits ou rôtis) ou autrement préparés ou conservés par tout procédé non visé au présent Chapitre, y compris ceux simplement enrobés de pâte ou de chapelure (panés), truffés ou assaisonnés (de poivre et de sel, par exemple) y compris le pâté de foie (no 1602).*

Le présent Chapitre comprend également les viandes et abats propres à l'alimentation humaine même cuits, sous la forme de farine et de poudre.

Les viandes et abats, sous les états prévus dans le présent Chapitre, peuvent, occasionnellement, être présentés dans des contenants hermétiquement clos (viandes simplement séchées en boîtes, par exemple) sans que leur classement en soit, en principe, modifié. Toutefois, il est à noter que les produits placés dans de tels

emballages seront, le plus souvent, passibles du Chap. 16, soit qu'ils aient subi une préparation autre que celles prévues au présent Chapitre, soit que leur mode de conservation effectif diffère également des procédés visés au présent Chapitre.

De même, les viandes et abats du présent chapitre y demeurent classés (les viandes des animaux de l'espèce bovine, fraîches ou réfrigérées, par exemple) lorsqu'ils sont conditionnés dans des emballages selon la méthode dénommée «conditionnement sous atmosphère modifiée» (Modified Atmospheric Packaging (MAP)). Dans le cadre de cette méthode (MAP), l'atmosphère autour du produit est modifiée ou contrôlée (en éliminant l'oxygène pour le remplacer par de l'azote ou de l'acide carbonique, ou bien en réduisant la teneur en oxygène et en augmentant celle en azote ou en acide carbonique, par exemple).

Il ressort donc des notes explicatives du SH que la viande assaisonnée est en principe exclue du chap. 2 du tarif des douanes; elle relève du chap. 16. Dans ce contexte, la mention «de poivre et de sel» figure à titre d'exemple. Un morceau de viande seulement saupoudré de poivre est également assaisonné. Ce principe vaut aussi pour les autres épices et assaisonnements (par exemple oignons, ail, fines herbes, marinades, etc.). Par ailleurs, le fait que la viande soit ou non prête à la consommation ne constitue pas un critère déterminant pour la distinction entre les chap. 2 et 16.

2.1.2.3 Notes explicatives suisses du tarif des douanes

En sa qualité de partie contractante, la Suisse est tenue d'adopter et d'appliquer les notes explicatives du SH. Ce principe laisse de la marge pour des réglementations nationales, pour autant que celles-ci soient conformes aux dispositions légales et aux notes explicatives du SH. C'est ainsi que l'AFD peut par exemple publier en plus des notes explicatives suisses. Ces notes ont le caractère de prescriptions de service; en cas de recours, elles ne seraient pas contraignantes pour le TAF. Ce dernier ne les remet cependant pas en question si elles sont conformes aux prescriptions légales et internationales régissant le classement tarifaire.

Dans le cas du champ d'application du chap. 2, il s'est avéré qu'il est judicieux de préciser la signification du terme «assaisonné». Dans un cas extrême, une interprétation restrictive pourrait par exemple signifier qu'une moitié de bœuf complète saupoudrée de poivre sur une petite partie de sa surface devrait être classée dans le chap. 16. Il est aussi bien connu que certaines salaisons et viandes séchées typiques du numéro 0210 du tarif des douanes (par exemple la viande des Grisons) sont traitées avec des assaisonnements en cours de fabrication. Cette situation a entraîné la création de notes explicatives suisses qui ont actuellement le libellé suivant:

Relèvent également du chap. 2 la viande et les abats comestibles auxquels des assaisonnements ont été ajoutés, pour autant que cela ne change pas leur caractère de produits relevant de ce chapitre. Sont déterminants le genre et l'état de la marchandise au moment où elle est déclarée au bureau de douane.

Les assaisonnements ajoutés ne sont pas considérés comme conférant le caractère essentiel en particulier pour les produits suivants:

- a) *Viande et abats comestibles avec adjonction en quantité quelconque d'assaisonnements pouvant être éliminés à l'aide de moyens simples (par exemple par essuyage, lavage ou aspiration) avant la mise en œuvre. Font partie de*

ce type d'assaisonnements les grains de poivre entiers, les baies de genièvre entières, les clous de girofle entiers, les feuilles de laurier, les branches de romarin, etc.

- b) *Viande et abats comestibles dont l'assaisonnement (par exemple poivre concassé, broyé ou moulu) ne couvre pas la totalité de la surface du produit ou n'est pas perceptible à l'œil nu.*
- c) *Produits carnés de ce chapitre prêts à la consommation sans assaisonnement nettement perceptible au goût. Relèvent notamment de cette catégorie les salaisons et autres spécialités du numéro 0210 du tarif.*

Sont en revanche exclus de ce chapitre la viande et les abats comestibles dont l'assaisonnement (par exemple poivre broyé ou moulu) couvre la totalité de la surface du produit et est perceptible à l'œil nu (en règle générale 1602).

Ne relèvent pas non plus de ce chapitre les produits carnés dont l'assaisonnement est réalisé en profondeur grâce à un traitement spécial (par exemple le procédé tumbler) et est nettement perceptible au goût.

En application de ces dispositions, la viande des Grisons et les produits analogues (par exemple la bresaola) sont habituellement classés dans le chap. 2 du tarif des douanes (n^{os} 0210.2010/2090).

Les notes explicatives suisses en vigueur concordent dans une large mesure avec la réglementation figurant dans la nomenclature combinée (NC)⁶ de l'UE. La note complémentaire 6a du chap. 2 de la NC précise ce qui suit:

Les viandes non cuites et assaisonnées relèvent du chap. 16. Sont considérées comme «viandes assaisonnées» les viandes non cuites dont l'assaisonnement est réalisé en profondeur ou sur la totalité de la surface du produit et est perceptible à l'œil nu ou nettement perceptible au goût.

2.1.3 Contingents tarifaires

Les contingents tarifaires fondés sur des engagements souscrits dans le cadre de l'OMC figurent à l'annexe 2 du tarif général. La viande de bœuf et la viande de veau relèvent du contingent tarifaire n^o 5 («animaux pour la boucherie; viandes essentiellement produites sur la base de fourrage grossier», «viandes rouges»). Le contingent minimum se monte à 22 500 tonnes.

La gestion et la répartition de ce contingent sont régies par les art. 21 et 22 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr)⁷. L'art. 48 LAgr est déterminant en ce qui concerne les enchères. Les modalités sont réglées dans l'ordonnance du 26 octobre 2011 sur les importations agricoles (OIAgr)⁸ et dans l'ordonnance du 26 novembre 2003 sur le bétail de boucherie (OBB)⁹.

L'attribution des contingents tarifaires est publiée¹⁰.

⁶ NC, état actuel cf. JO L 290 du 31 octobre 2013

⁷ RS 910.0

⁸ RS 916.01

⁹ RS 916.341

¹⁰ Cette publication peut être consultée sur le site de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG): www.blw.admin.ch → Thèmes → Importation de produits agricoles

2.1.4 Protection des animaux

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. La viande qui est produite à l'étranger selon des normes moins sévères que les prescriptions suisses est donc classée dans les mêmes positions tarifaires que celle qui correspond aux dispositions indigènes. Seuls sont déterminants le genre, la quantité et l'état de la marchandise au moment où elle est déclarée au bureau de douane (art. 19 LD).

2.2 Importation de viande de bœuf et de veau préparée (numéro 1602.5099 du tarif)

2.2.1 Quantités importées

Jusqu'en 2004, les quantités dédouanées définitivement hors contingent tarifaire sous le numéro 1602.5099 du tarif au taux de 638 francs par 100 kg bruts étaient relativement modestes. On peut admettre que les importateurs n'avaient pas besoin de quantités supplémentaires de viande importée. Le tableau ci-après¹¹ révèle qu'une augmentation considérable s'est produite après 2004.

Année	Quantité totale (kg)	Ø mensuelle (kg)	Valeur Ø en fr. par kg
2003	10 928	910	12.70
2004	83 137	6 928	8.30
2005	281 445	23 453	6.60
2006	340 849	28 405	8.47
2007	665 602	55 466	8.30
2008	591 156	49 263	10.80
2009	1 031 833	85 986	11.85
2010	1 813 497	151 125	13.05
2011	1 970 014	164 168	13.90
2012	1 750 824	145 902	14.37
2013	1 670 768	139 230	15.20

Depuis 2011, les importations ont reculé, mais restent nettement supérieures à celles des années précédant 2010.

En plus de la viande assaisonnée, le numéro 1602.5099 du tarif comprend encore d'autres produits (par ex. le pot-au-feu, le hamburger, les préparations à base de viande hachée). Une enquête que l'OFAG a effectuée pour l'année 2009 en se fondant sur les différentes déclarations en douane a certes montré que quelque

¹¹ Source: Swiss-Impex (banque de données de la statistique du commerce extérieur suisse)

400 tonnes au plus, sur un total de plus de 1000 tonnes, pouvaient être qualifiées de viande assaisonnée. Cependant, il n'est pas possible de se prononcer sur la nature exacte des préparations de viande importées jusqu'à la fin de 2012. D'après les estimations de l'AFD, on peut admettre que l'évolution observée est en majeure partie due à l'importation de viande assaisonnée.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, le numéro 1602.5099 du tarif comporte la clé statistique 915, assortie du texte «simplement assaisonnés (non autrement préparés)». Le dépeillement confirme que quelque 90 % de la quantité importée relève de cette catégorie (2013: environ 1500 tonnes; valeur moyenne par kg: 15 fr. 07).

2.2.2 Consommation indigène

Par rapport à la consommation totale de viande de bœuf (119 253 tonnes), la part de la viande de bœuf assaisonnée importée du numéro 1602.5099 du tarif (1500 tonnes) représentait à peine 1,3 % en 2013. La viande assaisonnée représentait quelque 6,4 % de la totalité des importations de viande de bœuf¹².

2.2.3 Emploi et désignation exacte

On ne dispose pas d'indications exactes sur l'emploi de la viande de bœuf et de veau importée sous le numéro 1602.5099 du tarif. D'après les estimations de l'AFD, la quantité qui arrive directement dans le commerce de détail est relativement faible. La majeure partie de cette viande semble destinée à la restauration. Il n'est pas non plus possible de donner une indication précise de la part de la viande de veau dans ces importations.

Un dépeillement des déclarations en douane des quelque 1500 tonnes de viande de bœuf et de veau assaisonnée qui ont été importées en 2013 a révélé ce qui suit:

- Il s'agit pour au moins 250 tonnes de viande de veau.
- Pour environ 500 tonnes, il pourrait s'agir de morceaux de cuisse de bœuf assaisonnés utilisés pour la fabrication de viande séchée.

2.2.4 Viande de veau

En 2013, quelque 485 tonnes de viande de veau fraîche et congelée ont été importées sous les numéros 0201 et 0202 du tarif. Il s'agissait presque exclusivement d'importations à taux bas (moins de 150 fr. 00 par 100 kg bruts) effectuées dans le cadre du contingent tarifaire. A cette quantité s'ajoutent les importations de viande de veau assaisonnée opérées sous le numéro 1602.5099 du tarif. Comme cela a été dit au ch. 2.2.3, on admet que ces importations ont été d'au moins 250 tonnes. Les estimations de la branche sont encore plus élevées (voir ch. 2.3.1).

Dans les numéros 0201 et 0202 du tarif, les «viandes de veaux» font l'objet d'un relevé séparé. Dans les notes explicatives (D6), elles sont définies comme suit:

¹² Source: publication de la coopérative Proviande du 9 avril 2014

La viande de veau est une viande à fibres fines claire à rose provenant des animaux de l'espèce bovine d'un âge jusqu'à 8 mois et un poids mort jusqu'à 160 kg.

Les prescriptions de l'ordonnance du 23 avril 2008 sur la protection des animaux (OPAn)¹³ qui régissent l'élevage des veaux en Suisse ne s'appliquent pas à la viande de veau importée, cela quel que soit son classement au tarif des douanes. Elles ne s'appliquent donc pas non plus à la viande de veau fraîche, réfrigérée ou congelée importée sous les numéros 0201 et 0202 du tarif dans le cadre ou hors du contingent tarifaire. Les prescriptions de l'OPAn ne sont en principe pas applicables lors de l'importation de viande de tout genre. L'importation de viande de lapins domestiques constitue une exception à cet égard. Lorsque l'importateur n'est pas à même de prouver que la méthode de production utilisée à l'étranger pour cette viande respecte certaines exigences de l'OPAn, la marchandise doit, conformément à l'ordonnance agricole sur la déclaration du 26 novembre 2003 (OAGR)¹⁴, obligatoirement être signalée par la mention «issu d'un mode d'élevage non admis en Suisse».

D'après les statistiques de la coopérative Proviande¹⁵, la part indigène (taux d'auto-provisionnement) de la consommation totale de viande de veau est passée de 97,0 % en 2010 à 97,6 % en 2013. Par rapport à la consommation totale de viande de veau, la part de la production indigène a plus augmenté que celle des importations. En comparaison avec les autres catégories de viande, c'est pour la viande de veau que le taux d'auto-provisionnement est le plus élevé.

2.3 Nécessité d'agir: considérations de la commission

2.3.1 Arguments de la majorité de la commission

La fixation de droits de douane moins élevés pour la viande assaisonnée dans le cadre de la mise en œuvre des décisions prises pendant le cycle d'Uruguay a engendré pour l'industrie carnée une situation problématique, qui n'avait pas été anticipée au départ. Ainsi qu'il a été dit au ch. 2.2, les importations de viande de bœuf et de veau assaisonnée sont en forte augmentation. En l'occurrence, il s'agit parfois de viande qui est certes importée en tant que viande assaisonnée, mais dont on élimine ensuite l'assaisonnement (notamment des grains de poivre entiers) par lavage, essuyage ou aspiration en vue de la commercialiser en Suisse comme viande non assaisonnée. Afin de remédier à cette situation insatisfaisante, l'AFD a modifié, au printemps 2010, la spécification de la viande assaisonnée de sorte que la viande saupoudrée de grains de poivre entiers n'est plus considérée comme une viande préparée au sens du chap. 16 du tarif douanier (cf. ch. 2.1.2.3). Depuis, la situation s'est quelque peu améliorée, bien que le volume des importations de viande assaisonnée reste nettement supérieur à ce qu'il était avant l'entrée en vigueur du traitement préférentiel (cf. ch. 2.2). Un arrêt du 1^{er} avril 2011¹⁶ du TAF indique que l'assaisonnement de la viande doit être constaté de visu ou par un autre sens, ce qui

¹³ RS 455.1

¹⁴ RS 916.51

¹⁵ Le marché de la viande 2013, coopérative Proviande

¹⁶ Arrêt A-7046/2010 du TAF du 1.4.2011, tarif douanier (importation de viande marinée), consultable en allemand uniquement, sur: <http://www.bvger.ch/publiwts/pub/cache.jsf?-displayName=A-7046/2010&decisionDate=2011-04-01&lang=de>

complicque les contrôles de la viande assaisonnée importée. En conséquence, la situation est demeurée précaire pour l'industrie carnée, en dépit des mesures prises par l'AFD.

La hausse massive des importations de viande assaisonnée a accru la pression sur les prix pour les producteurs suisses et n'a cessé de bouleverser le marché de la viande. La branche de la viande de veau en fait notamment les frais. Dans sa réponse du 28 avril 2010 à l'interpellation Walter 10.3146 («Importation de viande assaisonnée»), le Conseil fédéral avait d'ailleurs précisé que l'on ne pouvait «cependant exclure des perturbations du prix du veau, étant donné que ce marché est très sensible au prix».

Les efforts déployés par la branche pour approvisionner le marché suisse en important de la viande dans le cadre des contingents tarifaires sont ainsi réduits à néant. Selon la réglementation de la coopérative Proviande, tous ses membres s'entendent sur les quantités importées afin d'ajuster l'approvisionnement aux besoins du marché de la viande; or, cette mesure manque d'efficacité. Dans ce mécanisme qui fonctionne à satisfaction, le volume des importations est fixé en tenant compte de la production indigène et des besoins du marché. Comme la viande assaisonnée n'est pas soumise à ce mécanisme, elle n'est pas contrôlée et elle est importée en sus, ce qui perturbe l'équilibre du marché et crée de la concurrence. Les mesures saisonnières d'allègement du marché soutenues financièrement par la Confédération et mises en place par Proviande ne permettent pas non plus d'améliorer la situation, car elles n'empêchent pas que de la viande assaisonnée soit quand même importée.

Outre les éleveurs de bétail de boucherie, d'autres secteurs de l'industrie carnée sont concernés, comme les abattoirs et les entreprises de traitement. Il s'agit là justement de secteurs qui procèdent à d'importants investissements, garantissent des emplois et s'engagent pour l'avenir des sites de production en Suisse. La viande assaisonnée passe également par le canal de la restauration et par celui de la boucherie, ce qui les met tous deux devant un dilemme complexe. D'un côté, les écarts de prix considérables qui existent entre la viande assaisonnée et la viande non assaisonnée sont attrayants; de l'autre, le rapport à la production intérieure et la crédibilité de cette dernière sont remis en cause.

Actuellement, il est possible d'importer de la viande qui ne respecte pas les prescriptions suisses en matière de protection des animaux. Cela concerne en particulier la viande de veau blanche, qui provient souvent d'animaux n'étant pas nourris dans les règles. En 2013, par exemple, plus de 200 tonnes de viande assaisonnée ont été importées des Pays-Bas et 250 tonnes l'ont été d'Italie; il s'agissait très probablement de viande de veau blanche. L'UE connaît certes des prescriptions en matière de protection des animaux qui s'appliquent à la détention des veaux et des porcs, mais leur exécution serait très peu contrôlée, au dire des organisations de protection des animaux actives au sein de l'UE. En outre, ces prescriptions européennes sont parfois moins strictes que celles de la Suisse. Ainsi, les agriculteurs de l'UE peuvent détenir les veaux individuellement et sur des planchers à caillebotis, ce qui n'est pas possible en Suisse.

Eu égard à ce qui précède, la majorité de la commission considère qu'il y a lieu de légiférer et elle est favorable à la mise en œuvre de l'initiative.

2.3.2

Arguments de la minorité (Ne pas entrer en matière)

La minorité estime que l'AFD a, dans l'ensemble, déjà satisfait aux revendications de l'initiative en complétant les notes explicatives concernées. Comme cela a été dit plus haut, la viande saupoudrée de grains de poivre entiers n'est plus considérée comme une viande assaisonnée depuis le printemps 2010, de sorte que le problème de la «fraude» liée à l'importation (importation de viande non assaisonnée au tarif douanier de la viande assaisonnée) a été suffisamment pris en considération (cf. ch. 2.1.2.3).

Une extension supplémentaire du champ d'application du chap. 2 du tarif douanier serait contraire aux engagements internationaux de la Suisse, car les nouvelles notes suisses ne seraient pas conformes à la nomenclature du SH et à ses notes explicatives. Il est peu probable que la Suisse puisse imposer son point de vue dans le cadre d'une procédure menée devant le comité du SH, si bien qu'elle devrait alors faire marche arrière et annuler la modification de la loi. Le classement tarifaire de la viande assaisonnée, qui va à l'encontre des notes explicatives du SH, mettrait en outre la Suisse en conflit avec les engagements qu'elle a pris dans le cadre de l'OMC. Certes, la nomenclature du SH et ses notes explicatives ne font pas partie des engagements OMC, mais elles constituent la base des listes d'engagements OMC et de leur interprétation. De plus, il est permis de se demander dans quelle mesure le projet serait compatible avec l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles¹⁷. La minorité de la commission considère que l'UE précisément, au vu des conséquences économiques d'une nouvelle note légale sur ses entreprises, pourrait soumettre une augmentation de la charge douanière grevant la viande de bœuf assaisonnée à un examen approfondi sous l'angle du droit commercial et porter l'affaire devant les organismes bilatéraux compétents en la matière. Dernier argument, et non des moindres, le projet d'acte proposé pourrait influencer l'attitude de l'UE dans les discussions portant sur la suite de la procédure concernant l'accès au marché des produits agricoles et des denrées alimentaires, et compliquer la recherche de solutions pragmatiques. Cette situation irait à l'encontre des intérêts de la Suisse dans le domaine de l'économie agricole.

Si la Suisse perdait au terme d'une procédure de règlement des différends avec l'OMC et que la modification de la loi ne fût pas annulée, on peut imaginer que ses partenaires commerciaux exigeraient des compensations de sa part. Comme le problème évoqué par la majorité de la commission concerne surtout la viande de veau, il faudrait, pour résoudre ce menu problème, prévoir des sanctions appropriées, qui pourraient être appliquées aussi à d'autres secteurs de l'agriculture. L'avantage qui résulterait de la mise en œuvre de l'initiative pour l'industrie carnée s'accompagnerait donc d'inconvénients pour d'autres domaines.

S'agissant des réserves relatives à la protection des animaux par rapport à la viande de veau importée, elles sont justifiées; il est toutefois plus pertinent de déclarer correctement les produits – en particulier dans le secteur de la restauration. Il importe de préserver le sens des responsabilités du consommateur. Par ailleurs, la viande importée ne contrevient pas obligatoirement aux prescriptions suisses en matière de protection des animaux, elle peut même être de très bonne qualité, comme c'est le cas pour la viande bio provenant de pays voisins, par exemple.

¹⁷ RS 0.916.026.81

Pour ces raisons, la minorité (*Jans, Bertschy, Birrer-Heimo, Caroni, Germanier, Leutenegger Oberholzer, Maier Thomas, Maire Jacques-André, Marra, Noser, Perrinjaquet, Wermuth*) de la commission propose de ne pas entrer en matière sur le projet.

2.4 Procédure de consultation¹⁸

L'avant-projet a fait l'objet d'une procédure de consultation entre le 1^{er} décembre 2014 et le 12 mars 2015.

Les gouvernements des 26 cantons, la conférence des gouvernements cantonaux (CdC), douze partis politiques, trois associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne, huit associations faitières de l'économie et 20 autres institutions intéressées ont été invités à participer à la consultation.

Sur les 70 destinataires appelés à prendre position, 23 cantons, quatre partis politiques, trois associations faitières de l'économie et sept autres institutions intéressées ont donné leur avis. En outre, quinze participants qui n'y avaient pas été invités ont également déposé un avis.

2.4.1 Résultats de la consultation

Une majorité de 36 avis exprimés se rallient aux arguments de la majorité de la commission. Divers participants à la consultation soulignent que la problématique soulevée ne concerne pas seulement la viande de bœuf et de veau, mais aussi la viande de porc. L'un des organismes consultés demande qu'un accord ad hoc soit conclu avec l'OMC. Il estime en outre qu'il y a lieu de prévoir une exception pour les morceaux parés assaisonnés utilisés pour la fabrication de viande séchée.

Quinze participants à la consultation partagent le point de vue de la minorité de la commission et rejettent le projet. L'hôtellerie et la restauration en particulier craignent de nouvelles pertes de compétitivité. Compte tenu de la décision de la banque nationale suisse du 15 janvier 2015, ces branches sont d'avis qu'il faudrait éviter d'accroître les entraves au commerce des produits importés en ce qui les concerne.

Considérant les résultats sans équivoque de la consultation, la commission a approuvé, par 12 voix contre 10, le projet ci-joint à l'intention du Conseil national sans y apporter de modification.

2.5 Autres options de mise en œuvre examinées par la commission

Au cours des débats, la commission s'est demandé s'il était possible d'atteindre les objectifs de l'initiative parlementaire autrement qu'en créant des notes suisses dans le tarif douanier.

¹⁸ L'avant-projet, le rapport explicatif ainsi que le rapport sur les résultats peuvent être consultés à l'adresse suivante: www.parlement.ch → documentation → rapports → procédures de consultation → 2014

Il est judicieux de limiter le libellé du texte aux produits frais, réfrigérés ou congelés et de ne citer que les numéros du tarif qui sont concernés. Cela permettrait aussi d'assurer l'égalité de traitement de tous les genres de viande (bœuf, porc, mouton, chèvre, cheval, volaille domestique, lapin, etc.). La viande séchée et les produits de charcuterie devraient cependant être classés d'après les dispositions actuelles.

Par «assaisonnements», on entend des substances sèches, non mélangées ou mélangées (par ex. poivre, mélanges de condiments), ainsi que des préparations pâteuses ou liquides (par ex. marinades). Le fait qu'il s'agisse de morceaux d'une certaine taille (par ex. filets entiers ou similaires) ou de morceaux parés prêts à la consommation (par ex. ragoût, émincé, viande hachée) ne joue aucun rôle non plus.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

En 2013, les recettes douanières encaissées lors du dédouanement de viande assaisonnée sous le numéro 1602.5099 du tarif au taux de 638 francs par 100 kg bruts se sont montées à quelque 10 millions de francs. D'un point de vue purement comptable, si la même quantité est soumise aux taux hors contingent tarifaire du chap. 2, il en résulte des recettes douanières de plus de 30 millions de francs (recettes supplémentaires de l'ordre de 20 millions de francs). Il n'est pas sûr que les quantités actuellement importées sous le numéro 1602.5099 du tarif continueraient d'être importées aux conditions (taux, contingents) qui s'appliquent à la viande des numéros 0201 et 0202 du tarif. Sont en outre réservées les conséquences financières des mesures qui pourraient éventuellement être prises sur la base de l'ordonnance du 7 avril 2007 sur les allègements douaniers (OADou)²².

La création de notes suisses dans le tarif douanier ne crée de charges supplémentaires ni dans le domaine du personnel ni dans celui de l'informatique.

4.2 Mise en œuvre

Les dispositions régissant le classement des produits carnés dans le tarif des douanes sont connues tant du personnel de l'AFD que des partenaires de la douane (transitaires, importateurs, etc.). Etant donné qu'en principe aucune nouvelle exigence n'est posée, le projet ne pose aucun problème de mise en œuvre.

5 Relation avec le droit européen

Ainsi que cela est évoqué au ch. 2.1.2.3, l'UE dispose d'une réglementation concernant le classement tarifaire de la viande assaisonnée. Les nouvelles notes suisses sont contraires à cette réglementation.

²² RS 631.012

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité et légalité

D'après l'art. 133 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, la législation sur les droits de douane et sur les autres redevances perçues à la frontière sur le trafic des marchandises relève de la compétence de la Confédération. Dans le domaine agricole, c'est lors de l'adoption de l'arrêté fédéral du 16 décembre 1994 sur l'adaptation du tarif général à la liste LIX-Suisse-Liechtenstein²³ que des notes suisses ont été insérées pour la dernière fois, plus précisément dans la section II (droits de douane grevant les fourrages) et dans le chap. 8 (énumération des fruits tropicaux).

6.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

Les nouvelles notes suisses ne seraient pas conformes à la nomenclature du SH et aux notes explicatives s'y rapportant. Si l'une des 150 parties contractantes actuelles ne respecte pas ses obligations, la Convention du 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.

En raison de la contradiction existant entre les nouvelles notes suisses et les notes explicatives du SH, la Suisse enfreindrait également les engagements souscrits dans le cadre de l'OMC, car la nomenclature du SH et ses notes explicatives constituent la base des listes d'engagements de l'OMC et de leur interprétation²⁴. Une plainte de nos partenaires commerciaux devant la commission d'arbitrage de l'OMC pourrait se traduire par des exigences compensatoires.

Par ailleurs, il faut tenir compte des réglementations contractuelles spécifiques aux relations avec l'UE. Cela concerne en particulier l'accord du 21 juin 1999 entre la Suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles (accord agricole)²⁵.

6.3 Délégation de compétences législatives

Le projet ne comporte aucune délégation de compétences législatives.

²³ FF 1994 V 1115

²⁴ Cette façon de voir a été confirmée dans deux litiges de l'OMC avec l'UE (qui était en l'occurrence la partie défenderesse) concernant des morceaux de volaille congelés et salés et des produits des technologies de l'information. DS269, DS286 CE – Morceaux de poulet. Par le biais d'une note complémentaire, l'UE avait classé les morceaux de volaille congelés et salés non plus dans le numéro 0210 (= salé), mais bien dans le numéro 0207 (= congelé). Lors de l'importation, les morceaux de volaille congelés et salés étaient de ce fait soumis à un taux plus élevé. L'organe de règlement des différends de l'OMC a jugé que cette mesure enfreignait les prescriptions de l'art. II:1 a) et II:1 b) du GATT et s'est basé sur une décision du comité du SH selon laquelle les morceaux de volaille congelés et salés doivent être classés dans le numéro 0210 (= salé).

²⁵ RS 0.916.026.81