Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

6 mai 2009

Développement du système d'importation de bétail de boucherie et de viande

Rapport du Conseil fédéral

en réponse à la motion Büttiker du 18 décembre 2006 (06.3735)

Table des matières

1 Mandat et travaux 6

1.1 Motion Büttiker 6

1.2 Contexte 6

1.3 Méthode et délimitation du sujet 8

2 Perspectives de politique commerciale extérieure 8

2.1 OMC, cycle de Doha 8

2.1.1 Conséquences pour l'agriculture 10

2.1.2 Conséquences pour les secteurs situés en amont et en aval et pour l'économie nationale 10

2.2 Négociations Suisse-CE dans les domaines de l'agroalimentaire et de la santé 11

2.2.1 Conséquences pour l'agriculture 11

2.2.2 Conséquences pour les secteurs situés en amont et en aval et pour l'économie nationale 12

2.3 Accord de libre échange avec d'autres partenaires commerciaux 13

2.3.1 Conséquences pour l'agriculture 13

2.3.2 Conséquences pour les secteurs situés en amont et en aval et pour l'ensemble de l'économie 13

3 Description des instruments de régulation des importations 13

3.1 Le système des contingents tarifaires 14

3.1.1 Prestation en faveur de la production suisse 14

3.1.2 Mise en adjudication 14

3.1.3 La prestation en faveur de la production suisse, en préalable à la participation à la mise aux enchères 14

3.1.4 Ordre de réception des demandes (système du fur et à mesure appliqué à la frontière) . 15

3.1.5 Exportations 15

3.2 Système de taux unique 15

3.3 Mesures transitoires durant le passage du système de contingents tarifaires à un système à taux unique 15

3.4 Mesures autonomes 17

3.5 Base légale 17

3.6 Evaluations internationales 17

4 Evaluation de scénarios de développement 19

4.1 Scénario 1: Conclusion du cycle de Doha de l'OMC 19

4.1.1 Appréciation 19

4.2 Scénario 2 : Accord entre la Suisse et la CE dans les secteurs agroalimentaire et de la santé publique 20

4.2.1 Appréciation 21

4.3 Scénario 3 : Conclusion du cycle de Doha et de l'Accord entre la Suisse et la CE dans les secteurs agroalimentaire (ALEA) et de la santé 22

4.3.1 Appréciation 22

4.4 Scénario 4 : Mesures autonomes en cas d'échec de l'accord OMC et d'un ALEA 23

4.4.1 Appréciation 23

5 Propositions relatives à la poursuite du développement 25

6 Annexe 27

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
AFD	Administration fédérale des douanes
ALEA	Accord de libre-échange avec la CE dans le secteur agroalimentaire
ART	Station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon
DFE	Département fédéral de l'économie
FF	Feuille fédérale
GATT	Accord général du 10 octobre 1947 sur les tarifs douaniers et le commerce (RS 0.632.21)
LAgr	Loi sur l'agriculture du 29 avril 1998 (RS 910.1)
LFE	Loi fédérale du 1er juillet 1966 sur les épizooties (RS 916.40)
LTaD	Loi du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (RS 632.10)
OBB	Ordonnance du 26 novembre 2003 sur le bétail de boucherie
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OIAgr	Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les importations agricoles (RS 916.01)
OMC	Organisation mondiale du commerce
PA 2011	Politique agricole 2011
PIB	Produit intérieur brut
RS	Recueil systématique du droit fédéral (RS 916.341).
TC	Taux du contingent
THC	Taux hors contingent

Bibliographie

Abdulai, A. 2002: Using threshold cointegration to estimate asymmetric price transmission in the Swiss pork market, Zurich

Bergsten C.F., Kimberley A.E., Jeffrey J.s. and Takacs W.E., 1987: Auction Quotas and the United States Trade Policy, Institute for International Economics, Washington D.C.

Bhagwati J.N., 1965: On the Equivalence of Tariffs and Quotas, in: Baldwin R.E. et al. (eds.), Trade Growth and the Balance of Payments, Chicago.

McAfee R.P., Takacs W. and Vincent D.R., 1999: Tariffying Auctions, RAND Journal of Economics, Vol. 30, No. 1, pp. 158-179.

Schluep Campo Isabelle et Jörin Robert, 2007: Auswirkungen eines Freihandelsabkommens Schweiz-EU auf den Fleischsektor, étude mandatée par l'Office fédéral de l'agriculture

Condensé

Le 18 décembre 2006, le conseiller aux Etats Rolf Büttiker a déposé la motion "Politique agricole et organisation du marché. Poursuite du développement" (06.3735). Cette motion, transmise par le Parlement au printemps 2008, demande au Conseil fédéral de présenter dans un délai d'une année des propositions concernant le développement du système d'importation en vigueur, comprenant la mise en adjudication des contingents tarifaires pour le bétail de boucherie et la viande. Le Conseil fédéral a déjà exposé les effets de la mise en adjudication des contingents d'importation de viande dans son rapport du 28 juin 2006 en réponse au postulat Walter (05.3883). Les évaluations des mises en adjudications qui ont été effectuées par la suite, au cours des années 2006 à 2008, confirment les résultats de ce rapport.

Les négociations agricoles de l'OMC ainsi que les négociations en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange entre la Suisse et la CE dans les domaines agroalimentaire (ALEA) et de la santé publique sont actuellement en cours. Le projet de modalités de l'OMC existant prévoit une réduction substantielle des droits de douane (jusqu'à 70%). L'ALEA prévoit une libéralisation réciproque du commerce pour tous les produits. Il est prévu, entre autres, que tous les droits de douane seront complètement supprimés au cours d'une phase transitoire. Un ALEA, contrairement à un accord OMC, ouvrirait aux entreprises suisses des possibilités d'exportation significatives.

Compte tenu des perspectives de politique commerciale extérieure le système des contingents tarifaires et le système de taux unique sont remis en question en tant que systèmes d'importation. Des études montrent que le système à taux unique présente des avantages pour l'ensemble de l'économie, par rapport à un système de contingents tarifaires, pour lequel la concurrence ne joue pas. La meilleure manière de réaliser le passage d'un système de contingents tarifaires à un système à taux unique est d'avoir recours à une réduction progressive des taux hors contingent (THC) pour arriver au niveau du taux unique visé. Si le taux unique doit être supérieur au taux du contingent (TC) notifié à l'OMC, une procédure de déconsolidation selon les accords du GATT/OMC est aujourd'hui nécessaire.

Un ALEA permettrait le développement du système d'importation de bétail de boucherie et de viande qui est souhaité. L'ouverture réciproque des marchés pour toutes les matières premières et les produits transformés encourage la concurrence dans des domaines du commerce intérieur qui étaient protégés jusqu'ici et ouvre de nouvelles possibilités d'exportation. En ce qui concerne les importations de viande en provenance de l'UE, il faut passer du système actuel des contingents tarifaires au libre échange sans droits de douane. Ce passage doit se faire de préférence sur plusieurs années, par une réduction progressive du THC. Des contingents tarifaires à hauteur des quantités d'importation actuelles sont maintenus pour les pays tiers (pays hors UE). Ces contingents doivent être négociés et remis en adjudication jusqu'à ce qu'ils soient entièrement utilisés. Dans le cas contraire, l'attribution dans l'ordre de réception des demandes (système du fur et à mesure appliqué à la frontière) est à prendre en considération. Même si le cycle de Doha est bouclé, un ALEA est judicieux. Il est important de ne pas attendre la fin de la phase transitoire prévue par l'OMC pour commencer le passage à un ALEA. C'est en effet à cette condition que les possibilités d'exportation sur les marchés étrangers pourront être mises à profit.

Le Conseil fédéral n'a pas l'intention de modifier le système d'importation de viande et de bétail de boucherie pendant les négociations actuellement en cours à l'OMC et avec la CE. La prestation en faveur de la production suisse ne va pas dans le sens du développement du système d'importation qui a été choisi. Au contraire, elle représente un retour en arrière du point de vue de la politique de concurrence, qui a l'effet d'une protection de l'industrie et de l'artisanat. Sa réintroduction impliquerait à nouveau la formation d'oligopoles au niveau de l'importation, qui imposeraient une augmentation des rentes et des marges aux dépens des producteurs de bétail de boucherie et des consommateurs. Du point de vue de la politique de la concurrence, il n'est pas non plus question de limiter le cercle des participants aux mises en adjudication ou d'introduire une part de contingent maximale par personne.

Au cas où le cycle OMC de Doha était bouclé, sans pour autant qu'un ALEA aboutisse, il serait opportun de maintenir le système d'importation du bétail de boucherie et de la viande actuel jusqu'à la mise en œuvre complète des décisions de l'OMC. Une fois les résultats du cycle de Doha mis en œuvre, le Conseil fédéral est prêt à examiner une procédure de déconsolidation afin d'entreprendre le passage du système de contingents tarifaires à un système à taux unique, à condition toutefois qu'un droit de douane ayant un effet protecteur équivalent pour l'agriculture puisse être négocié. Tant que ni un ALEA ni un accord OMC n'a été conclu, le Conseil fédéral examinera également la possibilité de réduire le THC de manière autonome, pour autant que la filière "viande" (comprenant les producteurs, les transformateurs, les commerçants et les consommateurs) soutienne dans sa majorité cette démarche.

Un accord OMC ou un ALEA entraîneraient une réduction substantielle des droits de douane, ce qui atténuerait nettement l'importance de l'attribution des contingents et les problèmes relevés par la filière "viande" à cet égard. Entretemps, le Conseil fédéral maintient la mise en adjudication. En effet, cette dernière encourage la concurrence sur le marché de la viande, dans l'intérêt des producteurs et des consommateurs.

1 Mandat et travaux

1.1 Motion Büttiker

Le 18 décembre 2006, le conseiller aux Etats Rolf Büttiker a déposé la motion "Politique agricole et organisation du marché. Poursuite du développement" (06.3735). En voici le libellé:

Dans un délai d'une année, le Conseil fédéral est chargé de:

1. présenter des propositions permettant le développement du système d'importation actuel, qui prévoit la mise en adjudication des contingents tarifaires de bétail de boucherie et de viande; et

2. de décharger rapidement et de manière efficace la chaîne de valeur ajoutée de la production animale et de la filière de la viande des coûts engendrés par l'organisation actuelle du marché.

Le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion.

Le Conseil des Etats a examiné la motion le 20 mars 2007. Avant le vote, l'auteur a retiré le chiffre 2 de sa motion. Ainsi, seul le chiffre 1 a été adopté par le Conseil des Etats, par 21 voix contre 4.

Le 3 mars 2008, par 95 voix contre 58, le Conseil national a accepté la motion adoptée par le Conseil des Etats.

Le développement du système actuel d’importation de bétail doit s’inscrire dans un contexte plus large. Le développement futur dépend fortement de l’évolution de la politique économique extérieure. Dans ce domaine, le Conseil fédéral a déjà entrepris des démarches (cf. négociations OMC et ALEA). Comme il a été décidé de renoncer à un de modification de la LAgr, le présent rapport est soumis au Parlement dans le but de lui exposer les mesures prévues par le Conseil fédéral.

1.2 Contexte

Au plan du commerce extérieur, les importations sont régies par les contingents tarifaires OMC suivants: 22'500 t pour la viande d'animaux nourris principalement à base de fourrages grossiers (viande de bœuf, de veau, de mouton, de chèvre et de cheval) et 54'500 t pour la viande d'animaux nourris essentiellement à base d’aliments concentrés (viande de volaille et de porc). Il s'agit de quantités minimales pour lesquelles l'accès au marché suisse doit être garanti. Le Conseil fédéral a encore subdivisé ces contingents tarifaires à l’annexe 4 de l’ordonnance sur les importations agricoles. Les quantités contingentaires de viande peuvent être importées à un tarif douanier relativement bas (le TC). Les quantités hors contingents tarifaires sont en général frappées de droits de douane très élevés (le THC). Le tableau 1 montre les quantités importées et exportées des principales catégories de viande ainsi que leur répartition entre les pays membres et les pays non-membres de l'UE.

Ces dernières années, concernant certains produits, des allégements tarifaires substantiels ont été introduits pour des utilisations déterminées. Les entreprises de transformation du pays profitent ainsi d'un niveau de prix de revient plus bas pour les produits importés.

Tableau 1: Balance commerciale suisse 2008 pour la viande

Catégorie de viande	Importation dans le cadre des contingents et hors des contingents tarifaires	Importations dans le cadre des contingents tarifaires	Importations hors des contingents tarifaires	Importations dans le cadre des contingents tarifaires en provenance de l'UE	Exportations	Exportations vers les pays de l'UE
	t net	t net	t net	t net	t net	t net
Viande de bœuf*	22'269	18'388	3'880	13'766	1'503	1'477
Viande de veau*	795	769	26	769	0	0
Viande de mouton*	5'846	5'843	3	794	5	0
Viande de chèvre*	301	301	0	301	0	0
Viande de cheval*	4'958	4'958	0	180	0	0
Viande d'animaux nourris principalement à base de fourrages grossiers	**34'169**	**30'259**	**3'909**	**15'810**	**1'508**	**1'477**
Viande de porc*	18'673	15'060	3'613	15'060	544	478
Viande de volaille	55'393	45'087	10'306	24290	62	62
Viande d'animaux nourris principalement à base d'aliments concentrés	**74'066**	**60'147**	**13'919**	**39'350**	**606**	**540**

Source: Swiss-Impex, Administration fédérale des douanes (AFD), comptes annuels prov. 2008, 4.2.08

* sans les sous-produits de l'abattage et les abats. Viande de porc sans la viande de sanglier

En adoptant la modification de la LAgr[1] (Politique agricole 2007), le Parlement a décidé l'introduction progressive de la mise en adjudication des contingents tarifaires de bétail de boucherie et de viande. Conformément à l'art. 187*b* LAgr, le système d'attribution des contingents tarifaires selon les prestations fournies en faveur de la production suisse a commencé à être remplacé par la mise en adjudication dès 2005. Celle-ci s'appliquait à 33 % des contingents en 2005, à 66 % en 2006 et en principe intégralement à partir de 2007. Une disposition spéciale concernant la viande de bœuf, sans les morceaux parés de la cuisse (parties de la cuisse de bœuf), et la viande de mouton stipule que, depuis 2005, 10 % des parts de contingents tarifaires sont réparties en fonction des animaux acquis aux enchères sur les marchés publics (prestation en faveur de la production suisse).

Le Conseil fédéral a déjà exposé les effets de la mise en adjudication des contingents d'importation de viande dans son rapport du 28 juin 2006[2]en réponse au postulat Walter (05.3883). Les évaluations des mises en adjudication qui ont été effectuées par la suite, pendant les années 2006 à 2008, confirment les résultats de ce rapport:

1. La concurrence dans l'acquisition des parts d'importation s'est renforcée. La part de nouvelles entreprises participant à la mise en adjudication a nettement augmenté, puisqu'elle est passée de 28 % en 2005 à 45 % en 2008.

2. Les marges brutes de transformation-distribution pour la viande de bœuf et de porc ont eu tendance à baisser depuis 2004, ce qui montre que la concurrence fonctionne.

---

[1] RO 2003 4217
[2] Le rapport peut être consulté à l'adresse www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00201/index.html?lang=fr.

3. Dans l'ensemble, le prix de la viande importée de bœuf, de porc, de volaille et d'agneau a augmenté depuis 2004. Il n'y a pas de signe que la mise en adjudication entraîne l'importation de viande bon marché et de moindre qualité.

4. Les prix à la production se forment selon l'offre et la demande. Il n'a pas été possible de prouver empiriquement que la mise en adjudication exerce une pression sur les prix à la production.

Le Conseil fédéral a présenté la question de l'utilisation des recettes tirées de la mise en adjudication, estimées à environ 150 millions de francs par année dans le Message concernant la politique agricole 2007[3], dans le cadre du débat parlementaire. D'une part, 100 millions de francs par année sont utilisés dans le cadre du frein à l'endettement afin d'éviter une réduction de l'enveloppe financière de l'agriculture. Ces 100 millions de francs sont acheminés vers la caisse générale de la Confédération. D'autre part, environ 50 millions de francs par année retournent à la filière viande et à l'agriculture sous forme de soutien à l'élimination des sous produits animaux. Les recettes réelles tirées des mises en adjudication, qui viennent alimenter la caisse fédérale, se sont élevées à 57,8 millions de francs en 2005, à 123 millions de francs en 2006, à 178,2 millions de francs en 2007 et à 195,3 millions de francs en 2008. Il s'agit des recettes de tous les contingents tarifaires de viande attribués pour chaque année civile, y compris la charcuterie et les spécialités à base de viande (jambon, viande séchée, viande de bœuf en conserves), qui sont mises aux enchères dans leur totalité depuis 1999. Les recettes des mises aux enchères des deux dernières années ont dépassé les estimations de départ, notamment en raison de la forte augmentation de la quantité de viande de bœuf et de viande de volaille importée.

1.3 Méthode et délimitation du sujet

Le chapitre 2 du présent rapport[4] définit les principales perspectives de politique commerciale extérieure; le chapitre 3 expose la fonction des différents instruments de développement du système d'importation; le chapitre 4 propose une évaluation des divers scénarios. Les propositions de développement sont exposées au chapitre 5.

Ce rapport est fondé sur les données, les connaissances et les estimations disponibles en mars 2009.

Les propositions du Conseil fédéral sont orientées spécifiquement vers le développement du système d'importation de bétail de boucherie et de viande. Elles ne peuvent donc être transférées que sous réserve à l'organisation du marché d'autres produits.

2 Perspectives de politique commerciale extérieure

Trois perspectives de politique commerciale extérieure et leurs conséquences pour l'agriculture et les secteurs situés en amont et en aval sont décrites ci-dessous.

2.1 OMC, cycle de Doha

Le 6 décembre 2008, le chef des négociations agricoles à l'OMC a présenté un nouveau projet de modalités dans le domaine agricole. Ce projet est maintenant en grande partie mis à jour. Seules quelques questions sont encore ouvertes. Au vu de ces modalités, si les négociations OMC en cours (cycle de Doha) aboutissent, il faut s'attendre à ce que, dans le domaine de l'accès au marché, les droits de douane doivent être substantiellement réduits pendant une phase transitoire de cinq ans. Etant donné que l'obligation de réduire les droits de douane est calculée selon le système ad valorem (droit de douane en % de la valeur marchande), il s'agit de convertir les droits de douanes actuelle-

[3] FF 2002 4485
[4] Le rapport a été élaboré par l'Office fédéral de l'agriculture, avec la collaboration scientifique de R. Jörin, EPF Zurich.

ment utilisés en Suisse, qui sont fondés sur le poids (droits de douane par kg de marchandise), en droits ad valorem. Un mécanisme permettant d'effectuer ce passage a déjà été négocié.

La Suisse est un des rares pays à utiliser dans une large mesure des droits de douane fondés sur le poids pour l'importation de produits agricoles. Le projet de modalités requiert le passage du système en fonction du poids au système ad valorem pour la plupart des numéros du tarif.

En ce qui concerne l'accès au marché, le projet de modalités prévoit

- la création de quatre fourchettes ad valorem[5]. La fourchette supérieure comprend les numéros du tarif douanier dont le THC dépasse 75 % de la valeur marchande. Ces droits de douane doivent être réduits de 70 %. L'obligation de réduire les droits de douane est moins élevée en pourcent dans les trois fourchettes comprenant les numéros du tarif douanier dont le THC est inférieur à 75 % de la valeur marchande.

- une réduction moins élevée du THC des numéros du tarif douanier pour les produits désignés par un pays comme sensibles. Au maximum 4 % des lignes tarifaires peuvent être déclarées sensibles. Une réduction moins importante des droits de douane doit cependant être compensée par des quantités contingentaires supplémentaires[6]. De plus, les pays, comme la Suisse, dont plus de 30 % des lignes tarifaires se situent dans la fourchette supérieure peuvent déclarer comme sensibles 2 % des lignes tarifaires supplémentaires. Toutefois, dans ce cas, les contingents tarifaires des produits sensibles doivent être étendus de 0,5 % supplémentaires indépendamment de la réduction des droits de douane visée.

- un plafonnement (capping) de 100 % de la valeur marchande de tous les numéros du tarif au terme de la période transitoire. Seules de rares exceptions seront vraisemblablement possibles. Les exceptions devront être compensées par des quantités contingentaires supplémentaires pour les produits sensibles ou une réduction plus importante ou plus rapide des droits de douane.

- la limitation de l'escalade douanière au terme de la période transitoire. Une protection à la frontière plus élevée pour les produits transformés que pour les matières premières est considérée comme une escalade douanière.

- une réduction moyenne de 54 % du THC au minimum. Cette réduction doit être atteinte compte tenu des exceptions liées aux produits sensibles. Une forte réduction des taux du contingent (TC) est également prévue; cela n'aura pas d'effet notable sur le marché intérieur du bétail de boucherie et de la viande, étant donné que les TC seront déjà bas.

- la limitation (à sept ans après le début de la période de mise en œuvre) de la possibilité d'appliquer la clause de sauvegarde spéciale pour l'agriculture, lors de l'importation d'un nombre très réduit de numéros du tarif douanier (1 %). De surcroît, d'autres critères rendent l'application de la clause de sauvegarde plus difficile.

Les systèmes autorisés pour la répartition des contingents tarifaires demeurent pour l'essentiel inchangés par rapport à la situation actuelle. Chaque pays peut choisir la manière dont il répartit les

---

[5] - Fourchette 1 (0-20 % droit de douane): réduction de 50 %
- Fourchette 2 (20-50% droit de douane): réduction de 57 %
- Fourchette 3 (50-75% droit de douane): réduction de 64 %
- Fourchette 4 (> 75 % droit de douane): réduction de 70 %

[6] - Réduction des droits de douanes de 2/3:augmentation de 4 % de la consommation intérieure
- Réduction des droits de douanes de 1/2: augmentation de 3,5 % de la consommation intérieure
- Réduction des droits de douanes de 1/3:augmentation de 3 % de la consommation intérieure

contingents. Cependant, il est prévu de fixer des délais de publication plus longs avant la répartition des contingents tarifaires et d'introduire des dispositions supplémentaires visant l'amélioration de la transparence. Les modalités contiennent en outre des mécanismes pour le cas où un contingent tarifaire n'est pas utilisé complètement. Cela ne pose pas de problème à la Suisse étant donné que, la plupart du temps, les quantités fixées dans le cadre des contingents tarifaires de viande sont complètement utilisées.

2.1.1 Conséquences pour l'agriculture

Les effets de la mise en œuvre complète des résultats de l'OMC sur l'agriculture suisse ont été évalués en été 2008 au moyen d'un modèle élaboré par la station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon (ART). En raison de la réduction des droits de douane, les prix à la production pouvant être réalisés et certains postes de coûts (notamment les aliments pour animaux) baisseront dans le pays. En ce qui concerne la viande, on s'attend à une pression sur les prix à la production allant de 15 à 50 % selon la catégorie. Le modèle ART évalue l'adaptation de la production compte tenu des prix et les coûts modifiés et calcule le revenu sectoriel qui en résulte. Le recul du revenu dans le secteur de l'agriculture entre 2011 (après la mise en œuvre de la Politique agricole 2011) et 2015 (après la mise en œuvre de l'accord OMC) est évalué entre 750 et 900 millions de francs par année. Ces chiffres dépendent pour beaucoup de l'évolution des prix à la production et des coûts sur laquelle est fondée l'estimation. L'évaluation du cours des changes et des coûts de production (énergie et autres) est également très incertaine. Sur le marché, le positionnement selon la provenance, la méthode de production et la qualité jouera un rôle essentiel.

2.1.2 Conséquences pour les secteurs situés en amont et en aval et pour l'économie nationale

Les secteurs situés en amont et en aval de l'agriculture seraient moins touchés que cette dernière par l'aboutissement du cycle de Doha. Dans le domaine de la viande, les produits transformés (p. ex. saucisses et spécialités à base de viande) sont en règle générale relativement moins bien protégés que la matière première. Suite de la baisse générale de la protection douanière, les prix et les marges des entreprises de transformation seront aussi sous pression.

La perte de parts de marché dans le pays entraînée par des contingents tarifaires supplémentaires dus à la désignation de produits sensibles ou d'exceptions au capping varie selon les catégories de viande, parce que les obligations d'importer contractées dans le cadre de l'OMC ont, pour certaines, été largement dépassées au cours des dernières années. Pendant les années 1996-2007, en moyenne 31'000 t de viande de bœuf, de mouton, de cheval et de chèvre ont été importées dans le contexte du contingent tarifaire OMC n°5 "viande rouge" (contingent de 22'500 t). Cela représente 38 % de plus par rapport à l'engagement OMC. Les années où l'offre indigène est moyenne ou faible, les effets ne seraient pas sensibles étant donné que seul un faible pourcentage de la consommation indigène de ces catégories de viande (environ 117'000 t) a dû être attribué comme contingents supplémentaires. Néanmoins, les années où l'offre indigène serait importante, la marge de manœuvre serait fortement réduite. Les effets pourraient être différents en ce qui concerne le contingent OMC n°6 "viande blanche" (54'500 t de viande de porc et de volaille). Depuis que le contingent tarifaire a été augmenté en 2000 à 54'500 t, la quantité importée s'élève en moyenne à environ 53'000 t. La raison principale en est l'inquiétude des consommateurs face à la survenue de la grippe aviaire pendant les années 2005 et 2006, au cours desquelles les importations de viande de volaille ont fléchi. Des contingents supplémentaires représentant quelques pourcents de la consommation indigène de viande de volaille et de porc (environ 260'000 t) entraîneraient directement une perte de parts de marché pour les producteurs et les entreprises, par exemple, les abattoirs. Le taux d'occupation des entreprises baisserait, ce qui accélérerait l'évolution structurelle. Il serait possible, tout au plus pour la viande de porc, de compenser légèrement cet effet, parce que depuis des années, quelques milliers de tonnes sont importées en dehors du contingent tarifaire. Ces importations pourraient être remplacées par des importations à l'intérieur du contingent tarifaire.

2.2 Négociations Suisse-CE dans les domaines de l'agroalimentaire et de la santé

Comme le montrent les chiffres qui suivent, l'UE est de loin le partenaire commercial le plus important de la Suisse. En 2007, 71 % (4,6 milliards de francs) des exportations suisses dans le secteur agroalimentaire étaient destinées à l'UE, et 76 % des importations (8,6 milliards de francs) provenaient de l'UE. Entre 2003 et 2007, les importations de la Suisse ont augmenté de 6,4 % en moyenne par année et les exportations vers l'UE ont augmenté de 16,5 % par année. Le fromage et la viande sont des produits importants dans le commerce avec l'UE: du fromage suisse et des produits carnés, pour un montant de 440 millions de francs et de 40 millions de francs respectivement, ont été exportés vers l'UE. La valeur des importations de fromage en provenance de l'UE a atteint environ 340 millions de francs et celle des importations de viande, environ 450 millions de francs.

Pour donner au secteur de l'alimentation une perspective d'avenir à long terme et afin de le rendre plus concurrentiel, le Conseil fédéral a adopté, le 14 mars 2008, un mandat de négociations commun en vue d'un accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire (ALEA) et le domaine de la santé publique avec la CE. Un ALEA vise une ouverture réciproque des marchés aux produits agricoles et aux denrées alimentaires. Un tel accord supprimerait non seulement les instruments de nature tarifaire, comme les droits de douane et les contingents, mais aussi les barrières non-tarifaires, comme les dispositions en matière d'homologation. Il porterait sur les matières premières agricoles (lait, viande, légumes, etc.) et sur tous les produits des secteurs situés en amont et en aval (semences, engrais, aliments pour animaux, yoghourt, pâtes, charcuterie, etc.). Un ALEA conduirait à une baisse générale des coûts de production et des prix à la production dans l'agriculture, ainsi qu'à une réduction des prix à la consommation, qui amènerait une amélioration du pouvoir d'achat des ménages suisses. Le démantèlement des obstacles techniques aux échanges va de pair avec l'harmonisation des normes de commercialisation des produits avec celles de l'UE. On peut s'attendre à une réduction du tourisme alimentaire dans les régions proches des frontières. Selon les estimations d'une étude réalisée par Coop en 2005, les consommateurs achètent de la viande à l'étranger pour un montant de 600 millions de francs par année, ce qui correspond à 10 % de la consommation de viande des ménages suisses[7].

2.2.1 Conséquences pour l'agriculture

Les effets de la mise en œuvre complète d'un ALEA sur l'agriculture suisse ont également été évalués en été 2008 au moyen du modèle élaboré par la station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon (ART). Contrairement à ce qui se passerait en cas de réduction des droits de douane dans le contexte OMC, un ALEA ne crée pas seulement une pression sur les prix et les parts de marché dans le pays, mais a pour effet une baisse plus large des coûts de production et crée, grâce au libre accès réciproque au marché, de nouvelles possibilités d'écoulement pour les produits suisses sur les marchés européens. Aussi l'évaluation des conséquences à l'aide du modèle sectoriel d'ART est-elle plus difficile. Selon ces calculs, le recul du revenu dans le secteur de l'agriculture entre 2011 (après la mise en œuvre de la politique agricole 2011) et 2015 est du même ordre de grandeur que le recul résultant d'un accord OMC. Ici aussi, il faut souligner le fait qu'il s'agit d'estimations qui dépendent pour beaucoup de l'évolution des prix et des coûts prise en compte. Etant donné que les segments compétitifs du secteur agroalimentaire bénéficieront de nouvelles possibilités d'exportation, il faut s'attendre à une augmentation du revenu dans le secteur de l'agriculture
après 2015.

Des mesures d'accompagnement adaptées sont nécessaires pour que le passage à une ouverture plus grande du marché en relation avec un accord OMC ou avec un ALEA soit socialement supportable. Dans ce but, le DFE a constitué un groupe de travail dans lequel sont représentées des organisations importantes du secteur agroalimentaire. Il est chargé de rédiger un rapport sur les mesures envisageables. Concernant le financement des mesures d'accompagnement, le Conseil fédéral a adopté

[7] La Vie économique, 2006/06, p. 26

le 25 février 2009 un message concernant la modification de la LAgr.

2.2.2 Conséquences pour les secteurs situés en amont et en aval et pour l'économie nationale

Les secteurs situés en amont et en aval de l'agriculture seront également davantage exposés à la concurrence dans le cas d'un ALEA. Dans les secteurs situés en amont, une baisse du chiffre d'affaires est à prévoir, étant donné que les dépenses de l'agriculture en matière d'acquisitions diminueraient approximativement de 1,1 milliard de francs. De plus, l'agriculture suisse achètera davantage de moyens de production comme les machines, les engrais, etc. à l'étranger, ce qui représentera une pression supplémentaire pour les producteurs indigènes. Cela risque surtout de se produire dans les régions proches de la frontière. Pour ce qui est des secteurs situés en aval, la pression de la concurrence devrait augmenter, surtout dans le domaine des produits bruts et des produits d'usage courant. La pression exercée par les produits importés augmentera notamment pour les produits bruts comme les légumes, la viande de porc fraîche, les fruits ou les produits transformés comme la saucisse de porc, la charcuterie en tranches ou le boudin blanc, qui sont produits en UE. Toutefois, il est également probable que l'ouverture des frontières offre aux agriculteurs et aux transformateurs suisses un accès à des acheteurs étrangers. Si les prix de production suisses rejoignent le niveau des prix de production européens (ou un niveau légèrement supérieur), des animaux de boucherie en provenance du Tessin pourraient par exemple être exportés vers le nord de l'Italie; ou des animaux en provenance de Schaffhouse, vers le sud de l'Allemagne, pour y être abattus et transformés. Les trajets seraient peut-être même plus courts que c'est le cas actuellement pour certains transports à l'intérieur du pays. L'inverse est également envisageable: des animaux élevés à l'étranger pourraient par exemple être abattus et transformés par des entreprises suisses. Le potentiel d'exportation des produits suisses est réel, notamment en raison de la bonne réputation dont jouit la viande suisse, compte tenu de sa qualité, de la sécurité et de la traçabilité et en raison du grand nombre de spécialités de viande et de produits à base de viande, en particulier dans un rayon de 150 à 200 km au-delà des frontières, région qui abrite d'importantes agglomérations où vit une clientèle exigeante, au pouvoir d'achat élevé.

Du point de vue technologique et organisationnel, de nombreuses entreprises suisses des secteurs en amont et en aval de l'agriculture se situent au niveau élevé qui est celui des entreprises européennes. Cependant, en raison de la taille du marché, les entreprises sont souvent plus petites et moins spécialisées que dans les pays voisins. Il faut donc s'attendre à ce que le contexte du libre-échange entraîne une accélération temporaire de l'évolution structurelle. Un marché du travail flexible, une bonne infrastructure de transport, un engagement important par rapport au travail, ainsi que des impôts et des intérêts plus bas sont des atouts de la Suisse par rapport à l'étranger. La différence entre les prescriptions suisses et européennes concernant les produits, la construction, l'aménagement du territoire et l'environnement est par contre une entrave à l'économie d'exportation.

Les résultats de l'exploration et de l'analyse[8] montrent des effets positifs à long terme sur l'ensemble de l'économie, effets qui correspondent à une augmentation durable du produit intérieur brut (PIB) d'environ 0,5 %, soit de plus de 2 milliards de francs par année. Cette augmentation, qui suivra la phase d'adaptation, s'explique par trois éléments principaux :

1. Pour les éleveurs suisses, l'accès facilité aux consommateurs européens crée de nouvelles possibilités d'exportation pour des produits présentant un avantage comparatif;

2. les importations en provenance de l'UE ont un effet positif pour les consommateurs suisses et encouragent la concurrence dans des domaines protégés jusque-là;

3. le renforcement de la compétitivité du secteur agroalimentaire suite à l'ouverture internationale

[8] Le rapport peut être consulté à l'adresse www.blw.admin.ch, sous Thèmes, Libre-échange agricole entre la Suisse et l'UE.

des marchés réduit le besoin en forces de travail et en capital. L'utilisation de ces ressources dans d'autres secteurs contribue à l'augmentation du PIB mentionnée plus haut.

Dans le cadre de ses réponses à plusieurs interventions parlementaires, le Conseil fédéral s'est exprimé sur les effets d'un ALEA, notamment à l'occasion de son rapport en réponse au postulat Frick (06.3401) du 14 mars 2008: "Accord de libre-échange Suisse/UE dans le domaine agroalimentaire. Entamer des négociations sur des bases claires."

2.3 Accord de libre échange avec d'autres partenaires commerciaux

La Suisse dispose actuellement d'un réseau de 16 accords de libre-échange avec des pays hors UE[9]. Ces accords sont normalement conclus dans le cadre de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Ils comprennent en particulier des dispositions concernant la suppression des droits de douane pour les produits agricoles transformés et non transformés et la suppression d'autres entraves au commerce. Dans la plupart des cas, seuls les produits pour lesquels les deux partenaires manifestent un besoin spécifique ont été intégrés à l'accord.

Des négociations avec certains pays sont actuellement en cours (p. ex. Algérie et Inde) ou en préparation (p. ex. Albanie, Serbie et Ukraine). Les intérêts de la Suisse à l'exportation concernent avant tout le domaine du fromage et des produits transformés (viande séchée, saucisses, ravioli, etc.), c'est pourquoi des concessions sont demandées principalement sur ces produits.

2.3.1 Conséquences pour l'agriculture

D'une manière générale, les accords de libre-échange conclus jusqu'à ce jour n'ont eu que peu de conséquences négatives pour l'agriculture. Etant donné que les concessions ne sont accordées que de manière sélective, il arrive que les prix à la production soient ponctuellement sous pression pour certains produits. A l'avenir, les effets devraient être plus nettement sensibles, parce que d'importants exportateurs de produits agricoles entrent en jeu et que la tendance à l'ouverture du marché agricole s'installe.

2.3.2 Conséquences pour les secteurs situés en amont et en aval et pour l'ensemble de l'économie

Les accords de libre-échange avec des Etats non-membres de l'UE couvrent aujourd'hui 7 % de l'ensemble des exportations suisses. Cela correspond à plus d'un cinquième des exportations suisses à destination de pays non-membres de l'UE. Les accords de libre-échange favorisent notamment la croissance, la création de valeur ajoutée et la compétitivité de la place économique suisse. Les taux de croissance du commerce avec des partenaires de libre-échange, qui sont nettement plus élevés que ceux du commerce avec d'autres pays, le démontrent. Grâce à la conclusion d'un accord de libre échange, les droits de douane perçus par d'autres pays sur les marchandises suisses exportées baisseront de plusieurs centaines de millions de francs.

3 Description des instruments de régulation des importations

Pour pouvoir évaluer les scénarios d'évolution exposés au chapitre 4, il faut connaître les divers instruments de régulation des importations et leurs effets respectifs. Le présent chapitre fournit un éclairage sur le fonctionnement de ces instruments.

Ceux-ci peuvent être répartis en deux catégories: le système des contingents tarifaires décrit au chapitre 3.1 et le système de taux unique décrit au chapitre 3.2. Sont également décrites des mesures transitoires pour passer d'un système de contingents tarifaires à un système de taux unique (chapitre

---

[9] www.seco.admin.ch / Thèmes / Accords de libre-échange

3.3) et des mesures autonomes (chapitre 3.4). Le présent chapitre décrit enfin la base légale qui servira de fondement aux instruments de régulation et présente des évaluations du point de vue de l'OMC et de l'UE.

3.1 Le système des contingents tarifaires

Lors de la conclusion du cycle de l'Uruguay du GATT, des contingents tarifaires ont été établis pour la plupart des produits agricoles. Les contingents tarifaires sont des quantités limitées, qui peuvent être généralement importées à un taux douanier (taux TC) relativement bas. L'importateur peut en conséquence acquérir de la viande étrangère à un tarif douanier relativement bas et la revendre ensuite à un prix élevé en Suisse ; il en résulte une rente contingentaire. En dehors de la quantité contingentée, les importations sont quantitativement illimitées mais sont frappées d'un droit de douane élevé, le THC. Les droits de douane maximaux appliqués aux contingents tarifaires et aux produits hors contingent sont notifiés à l'OMC. La Suisse peut fixer de manière autonome des droits de douane plus bas, ce qu'elle a fait pour quelques produits. Ci-après sont décrits les principaux critères de répartition des contingents tarifaires, actuellement en vigueur ou à l'étude dans le cadre du développement du système d'importation de bétail de boucherie et de viande.

3.1.1 Prestation en faveur de la production suisse

On entend par prestation en faveur de la production suisse, la prise en charge durant une période déterminée de produits agricoles de même nature, de provenance suisse et de qualité marchande. Les données concernant la prestation en faveur de la production suisse sont enregistrées pendant une période de référence, généralement d'un an, par une entreprise et annoncées au moyen d'une demande de parts de contingents tarifaires. Après quoi, la part relative (en %) de cette prestation en faveur de la production suisse est calculée par rapport à l'ensemble des prestations annoncées et allouée pour l'année civile suivante. Si des quantités d'importation sont libérées durant cette année civile, chaque entreprise aura droit à la part (en %) qui lui a été attribuée. Dans le domaine du bétail de boucherie et de la viande, l'abattage d'animaux indigènes était considéré, jusqu'à fin 2006, comme le principal critère de prestation en faveur de la production suisse. La prestation en faveur de la production suisse, selon laquelle les parts de contingent tarifaire pour la viande d'animaux de l'espèce bovine, sans les morceaux parés de la cuisse, et la viande d'animaux de l'espèce ovine sont attribuées à raison de 10 % d'après le nombre d'animaux acquis aux enchères sur des marchés publics surveillés de bétail de boucherie, continue d'être reconnue par la loi (art. 48, al. 2, LAgr).

3.1.2 Mise en adjudication

Les contingents tarifaires mis aux enchères font l'objet d'un appel d'offres. Toute personne ou entreprise ayant son siège ou son domicile en Suisse peut soumettre une offre par écrit. Celles-ci sont confidentielles, autrement dit elles ne sont pas consultables par les autres requérants. A l'échéance du délai de soumission, les parts sont attribuées selon un ordre décroissant, en commençant par le prix offert le plus élevé. Une fois les parts de contingent attribuées, chaque soumissionnaire paie la somme qu'il a offerte. Cette procédure s'applique actuellement à tous les produits agricoles mis en adjudication (viande, beurre, lait en poudre, etc.). Les autres types de mises en adjudication ne sont pas traités dans le cadre du présent rapport.

En vertu de l'art. 17, al. 3, de l'ordonnance sur le bétail de boucherie, l'OFAG peut, au moment de l'attribution, augmenter ou diminuer la quantité de viande mise en adjudication de 25 % au maximum, compte tenu des offres qui lui sont parvenues. Jusqu'ici, l'office n'a encore jamais eu recours à cette option, du fait que les milieux concernés se sont opposés dans leur majorité à son introduction et que le volume fixé jusqu'ici est considéré comme satisfaisant.

3.1.3 La prestation en faveur de la production suisse, en préalable à la participation à la mise aux enchères

Aucun contingent tarifaire n'est actuellement attribué selon ce critère. Dans ce cas, les contingents tarifaires continueraient d'être mis en adjudication, mais le nombre des requérants serait limité. En effet, seules les personnes qui auraient fourni une prestation définie en faveur de la production suisse au cours d'une période précédente, par exemple un volume d'abattage minimal, pourraient soumettre des offres.

3.1.4 Ordre de réception des demandes (système du fur et à mesure appliqué à la frontière)

Ce type d'attribution s'applique actuellement, par exemple, aux contingents tarifaires relatifs aux céréales panifiables, aux œufs, aux chevaux et au vin. Les parts de contingent tarifaire sont attribuées selon l'ordre de réception à la frontière ou au moment du dédouanement. Tout requérant ayant son siège ou son domicile en Suisse a droit à des parts du contingent douanier aussi longtemps que celui-ci n'est pas épuisé.

3.1.5 Exportations

Conformément au contenu de la motion, le Conseil fédéral est prié d'élaborer des solutions novatrices incitant, entre autres, à promouvoir les exportations de produits agricoles suisses. A cette fin, on pourrait par exemple envisager d'attribuer les parts de contingent tarifaire sur la base des quantités exportées. La quantité exportée peut être ainsi multipliée par un coefficient et le résultat constitue la part de contingent attribuée. Ce critère n'a pas été appliqué jusqu'ici.

3.2 Système de taux unique

Pour quelques produits agricoles, tels que le sucre, les huiles, les graisses et les aliments pour animaux, aucun contingent tarifaire n'avait été fixé pour la Suisse lors de la conclusion du cycle de l'Uruguay du GATT. Seul un droit de douane unique avait été notifié. Celui-ci permet d'importer le produit en question sans limite de quantités. La Suisse n'est pas autorisée à appliquer un droit de douane plus élevé que celui notifié à l'OMC, mais elle a le droit d'en appliquer un plus bas de sa propre autorité.

On fait généralement la distinction entre deux systèmes de taux unique: Lorsqu'un taux unique est modifié plusieurs fois par an, il s'agit d'un régime de taxe douanière unique avec droits de douane variables. C'est ce système qui est actuellement en usage concernant les importations d'aliments pour animaux. Par contre lorsque le taux unique ne varie pas pendant une période relativement longue, par exemple de plus d'un an, il est considéré comme fixe. Un cas spécial de taux unique fixe est le droit zéro qui permet d'importer hors taxes, sans restriction quant à la quantité.

En vertu de l'art. 48, al. 3, de la LAgr, le Conseil fédéral peut renoncer à une réglementation relative à la répartition pour certains produits dans le secteur du bétail de boucherie et de la viande. Cette disposition correspond dans son application à un taux unique fixe. Le Conseil fédéral a mis en œuvre ce taux unique à l'art. 25 de l'ordonnance sur le bétail de boucherie en ce qui concerne les pâtés, les terrines et les granulés de viande destinés à la fabrication industrielle de soupes prêtes à l'emploi de sauces, de farine et de poudre de viande. Pour tous ces produits, ce système d'importation était déjà en vigueur avant le cycle de l'Uruguay. Il a continué d'être appliqué de la même manière après la clôture du cycle.

3.3 Mesures transitoires durant le passage du système de contingents tarifaires à un système à taux unique

Il y a en principe deux voies, déterminées par la hauteur du taux unique après la conversion, pour passer du système de contingents tarifaires à un système à taux unique.

1. Si le taux unique visé doit être plus bas ou identique au TC notifié à l'OMC, la transition peut se dérouler comme suit:

I. Le contingent tarifaire est élargi en plusieurs étapes annuelles pour être finalement totalement supprimé. Le critère de répartition du contingent tarifaire reste fondamentalement le même jusqu'à son abolition et les importations s'effectuent au TC (ou à droit zéro) dans le cadre du contingent toujours plus élargi. En dehors du contingent tarifaire, le THC reste stable. Après la suppression du contingent tarifaire, il est possible d'importer en quantités illimitées au TC (ou à droit zéro) et le THC peut être supprimé.

II. Le THC est réduit en plusieurs étapes annuelles jusqu'au passage au système à taux unique. La répartition des parts du contingent tarifaire et les importations continuent de s'effectuer au TC par le biais d'un contingent résiduel. Le volume des importations hors contingent ne cesse d'augmenter, du fait que le THC baisse en continuité jusqu'au niveau du TC ou éventuellement jusqu'au droit zéro. Au bout du compte, la répartition du contingent tarifaire peut être abolie.

Le modèle décrit au paragraphe I. est celui qui a été utilisé pour la libéralisation d'une partie du marché du fromage entre la Suisse et l'UE dans le cadre des Bilatérales I. Toutefois, pour certaines sortes de fromages, les droits de douane ont été réduits directement ou par étapes comme prévu au paragraphe II.

2. Si le taux unique visé est supérieur au TC notifié à l'OMC, le passage d'un système à l'autre est nettement plus compliqué. Pour cette deuxième éventualité, le passage du système de contingent tarifaire à un système à taux unique n'est réglementé nulle part de façon explicite dans le droit de l'OMC. A l'heure actuelle on estime que cette étape nécessite une procédure de déconsolidation au sens de l'art. XXVIII GATT. L'art. XXVIII du GATT règle la procédure à appliquer en cas de modification des listes de concessions, tels les droits de douane et les contingents tarifaires, déposées à l'OMC. Le passage d'un système à l'autre signifierait que le contingent tarifaire, le TC et le THC correspondant à un produit agricole sont supprimés et qu'il doit être remplacé par un droit de douane unique. Conformément à l'art. XXVIII, al. 5 GATT, le passage du système de contingent tarifaire à un système à taux unique doit être notifié. Chacun des membres OMC peut ensuite exiger une consultation et les principaux pays fournisseurs (dits «principal suppliers») dont la part d'importations a été supérieure à 10 % au cours des trois dernières années ont droit à des compensations, au cas où leurs possibilités d'accéder au marché seraient réduites. Une phase de transition de plusieurs années pour le passage d'un système à l'autre n'est pas envisageable sur la base de cette procédure OMC. Le changement devrait alors se faire d'un bloc.

Une procédure de déconsolidation, avec notification à l'OMC a été entreprise en 2003 par le DFE pour le contingent OMC n°1 "chevaux sur pied". L'introduction d'un système à taux unique a été cependant stoppée faute d'un consensus au sein de la filière chevaline suisse et en raison de la volonté de l'UE d'obtenir une baisse du taux unique. Compte tenu de cette expérience, on peut supposer que les principaux fournisseurs attendent l'introduction d'un taux unique quasiment déjà au niveau du TC.

Les enseignements suivants peuvent être tirés de la littérature spécialisée sur le sujet: Bhagwati (1987) montre sur la base de ses recherches qu'en cas de concurrence à un niveau sous-optimal dans le système de contingent tarifaire, le passage à un système de taxe douanière unique dans des conditions de protection équivalentes pour l'agriculture, maintient la stabilité des prix à la production, accroît simultanément l'accès au marché et favorise la baisse des prix à la consommation. Dans un système de taxe douanière unique, les acteurs de la filière „viande“ ont un accès non discriminatoire au marché des importations et grâce aux prix plus bas, les consommateurs sont également avantagés, sans que les recettes des producteurs suisses de viande de boucherie diminuent pour autant. Après la période transitoire, le passage à un régime de taxe douanière unique se traduit globalement par un gain de prospérité pour la société. Un premier concept de détermination du taux unique avec

protection équivalente de l'agriculture a été élaboré par Bergsten et al. (1987). Celui-ci propose d'utiliser à cet effet les prix d'adjudication moyens réalisés, car ils indiquent la disponibilité à payer des importateurs pour un contingent tarifaire donné. Pour obtenir le taux unique avec une protection agricole équivalente, il faut encore ajouter le TC aux prix d'adjudication réalisés. Dans la procédure de déconsolidation introduite pour le contingent OMC n°1 „chevaux sur pied", le taux unique avait été calculé sur la base de ce concept[10]. Dans une autre étude, McAfee et al. (1999) ont constaté que les prix d'adjudication sont tendanciellement plus bas que ne l'exige le taux unique avec protection agricole équivalente. On s'en aperçoit lors des adjudications de produits qui sont également importés en dehors du contingent tarifaire, comme le jambon cru et la viande séchée en provenance de l'UE. Les prix d'adjudication de ces produits sont de 20 à 30 % inférieurs au droit de douane prélevé qui correspond pour ces produits au THC.

3.4 Mesures autonomes

Une réduction du THC ou du TC - sans engagements internationaux ou bilatéraux - est une mesure autonome de développement du système d'importation. Cette réduction est opérée jusqu'à un niveau de taxe douanière souhaitable du point de vue de la politique intérieure.

La baisse du prix-seuil des aliments pour animaux relève de ce type de mesures autonomes. Le Conseil fédéral a baissé à plusieurs reprises les prix-seuils, ce qui a contribué à une amélioration de la compétitivité dans le secteur des produits animaux.

3.5 Base légale

La LAgr règle l'attribution des contingents tarifaires d'animaux de boucherie et de viande à l'art. 48. Dans ce domaine, contrairement à ce qui se fait dans les autres domaines (cf. art. 22 LAgr), la loi statue elle-même sur le principe de la mise en adjudication. Les parts de contingent tarifaire pour la viande d'animaux de l'espèce bovine, sans les morceaux parés de la cuisse, ainsi que pour la viande d'animaux de l'espèce ovine, sont attribuées à raison de 10 % d'après le nombre d'animaux acquis aux enchères sur des marchés publics surveillés de bétail de boucherie. Cette disposition ne s'applique pas à la viande kasher et halal. Conformément à l'art. 48, al. 3, de la LAgr, le Conseil fédéral peut, pour certains produits, renoncer à réglementer la répartition. Toute modification doit de ce fait être effectuée à l'échelon de la loi. C'est ainsi que l'introduction du critère de la prestation en faveur de la production indigène en tant que condition préalable à la participation à une adjudication, l'attribution de parts de contingent tarifaire en fonction des exportations ou en fonction de l'ordre de réception des demandes, nécessiteraient une adaptation des dispositions légales.

Contrairement à l'ouverture des accès au marché à l'aide de contingents tarifaires qui représentent une restriction des volumes d'importation à un taux réduit, dans le système à taux unique, c'est le droit de douane qui constitue l'élément central. La fixation des droits de douane se fonde sur la loi sur le tarif des douanes. D'une manière générale, la fixation des droits de douane relève de la compétence du Parlement. La loi prévoit d'attribuer certaines compétences au Conseil fédéral pour la fixation du taux des droits de douane (art. 10 LTaD).

Les mesures transitoires durant le passage du système de contingents tarifaires à un système à taux unique pourraient en principes être mises en œuvre en vertu de la base légale existante.

3.6 Evaluations internationales

Des contingents tarifaires ont été créés à la suite du cycle de l'Uruguay du GATT. Aucune règle n'a été prescrite concernant la répartition de ces contingents, mais les questions de procédure ont été

---

[10] 400 francs (prix moyen d'adjudication chevaux 2000-2003) + 120 francs TC = 520 francs taxe douanière unique.

fixées dans le cadre du GATT et dans l'Accord sur les procédures de licences d'importation[11]. L'art. XIII du GATT précise que la répartition des contingents tarifaires doit être fondée sur le principe de non-discrimination. L'Accord sur les procédures de licences d'importation énonce en outre des règles visant à assurer une application neutre des procédures de licences d'importation. Le principe de base est que l'octroi de ces licences ne doit pas entraver les flux commerciaux. L'organe de règlement des différents de l'OMC a précisé comme suit les exigences auxquelles doit satisfaire le système de répartition: Les contingents tarifaires doivent être répartis de telle sorte que les Etats membres reçoivent des parts équivalentes à ce qu'ils seraient en droit d'attendre en l'absence de cette restriction. L'art. XIII du GATT accorde la préférence à une répartition des contingents tarifaires d'entente avec les pays membres intéressés au premier chef, mais autorise également une répartition unilatérale. L'Accord agricole de l'OMC ne prescrit pas non plus un mode de répartition spécifique des contingents tarifaires.

La répartition de contingents tarifaires a donné lieu à des débats réitérés au sein de l'OMC: La prestation en faveur de la production indigène était déjà contestée du temps du cycle de l'Uruguay et a été souvent critiquée depuis. Cette disposition est considérée par de nombreux membres de l'OMC comme un critère qui manque de transparence et constitue un obstacle au marché des importations, en raison du cercle limité des participants aux adjudications. Le dernier examen de la politique commerciale (EPC)[12] de la Suisse par l'OMC en décembre 2008 a montré une nouvelle fois que les systèmes suisses de répartition des contingents tarifaires sont jugés trop compliqués. Sur la base de ce rapport, quelques membres de l'OMC ont demandé des explications à la Suisse, en particulier au sujet de la prestation en faveur de la production indigène et à propos du système d'adjudication.

La question de la mise aux enchères des contingents tarifaires a été également thématisée au cours de ces dernières années dans le cadre des relations avec l'UE. La contrainte financière subie par les importateurs est citée comme un aspect négatif du système suisse, alors que l'utilisation de la totalité des contingents tarifaires est considérée comme un aspect positif.

En ce qui concerne le critère de la prestation en faveur de la production indigène en tant que condition préalable à la participation à une adjudication, il n'existe pas d'évaluations internationales. En tout état de cause cette clause est sans doute jugée de façon plus critique que la prestation en faveur de la production indigène et l'adjudication considérées séparément. En effet, la concurrence est fortement réduite et les avantages de la mise aux enchères sont sapés du fait de la limitation du nombre des participants à l'adjudication.

C'est certainement le critère de l'attribution dans l'ordre de réception des demandes (système du fur et à mesure appliqué à la frontière) qui est le mieux accepté. Il n'y a eu jusqu'ici aucune réaction négative à ce sujet au plan international. L'OMC, privilégie ce critère dans le cadre de son projet de modalités du 6 décembre 2008. Celui-ci ne fonctionne toutefois que lorsqu'il existe de très importants contingents tarifaires par rapport aux besoins. Sinon, ce critère est inapproprié, car il favorise un épuisement rapide du contingent tarifaire avec les distorsions du marché qui s'ensuivent.

Prendre les exportations comme critères de répartition des contingents tarifaires est considéré par l'OMC comme un instrument de promotion des exportations qui a des effets de distorsion sur les échanges. Il faut donc bannir l'introduction d'un tel critère dans un domaine où les subventions à l'exportation sont interdites.

Le régime de la taxe douanière unique n'a fait jusqu'ici l'objet d'aucun jugement spécifique.

---

[11] Accord sur les procédures de licences d'importation
[12] Tous les quatre ans, l'OMC passe au crible la politique commerciale de ses Etats membres au moyen d'un EPC et établit un rapport à ce sujet (www.wto.org).

4 Evaluation de scénarios de développement

Le développement du système d'importation de bétail de boucherie et de viande doit améliorer la compétitivité de l'ensemble du secteur de la viande, ce qui requiert une libéralisation du marché et une concurrence performante. L'expérience a effectivement montré que les réglementations qui entravent l'accès au marché d'importation produisent un effet contraire. Pour les producteurs de bétail de boucherie et pour les consommateurs, il est primordial que la concurrence joue son rôle dans le marché de la viande, et tout spécialement dans celui de l'importation. Comme le montre une étude d'Abdulai (2002), une concurrence imparfaite engendre une transmission asymétrique des prix puisque les baisses à l'échelon de la production ne profitent qu'en partie aux consommateurs et de manière retardée, alors que les hausses des prix à la production se répercutent rapidement et entièrement sur le marché de la consommation.

Un système d'importation optimal de bétail de boucherie et de viande est proposé et évalué ci-après pour quatre scénarios de développement différents. On a renoncé à analyser d'autres scénarios car ils paraissent peu probables, d'une part, et qu'ils débordent le cadre du présent rapport, d'autre part. La question de savoir s'il sera possible, à l'avenir, de continuer à allouer des contributions pour les coûts d'élimination des sous-produits animaux est également abordée.

Le scénario 1 se fonde sur la perspective de politique commerciale extérieure de la conclusion du cycle de Doha de l'OMC ; le scénario 2 sur celle d'un accord entre la Suisse et la CE dans les domaines agroalimentaire (ALEA) et de la santé publique. Le scénario 3 décrit la poursuite du développement du système d'importation en supposant la conclusion conjointe de l'accord OMC et d'un ALEA. Le scénario 4 envisage un développement autonome du système d'importation dans l'éventualité où l'accord OMC et un ALEA échouent.

4.1 Scénario 1: Conclusion du cycle de Doha de l'OMC

La conclusion du cycle de Doha ne nécessite, en soi, aucune adaptation directe du système de répartition des contingents de bétail de boucherie et de viande. Il faut réduire le TC et le THC, mais le système des contingents tarifaires demeure valable. Si la Suisse réduit dans une moindre mesure les droits de douane sur les produits sensibles ou si elle fait valoir des exceptions au plafonnement, il en résultera même la création et la répartition de nouveaux contingents tarifaires. Trouver un système d'importation optimal demeure certes un défi, mais le problème de la répartition des contingents tarifaires suite à l'importante baisse des tarifs douaniers est fortement désamorcé.

4.1.1 Appréciation

Du point de vue économique général, le passage d'un système contingentaire à un système à taux unique avec une protection agricole équivalente constitue la meilleure solution de développement. Le présent projet de modalités ne prévoyant pas de nouvelles dispositions en vue d'un changement de régime, une procédure de déconsolidation s'avère par conséquent nécessaire. L'art. XXVIII du GATT autorise une modification des listes de concession, ce qui implique qu'il existe une base légale pour une telle procédure. Partant de la situation actuelle, il n'est toutefois pas envisageable d'introduire cette dernière immédiatement au terme du cycle de Doha. Pendant la période de mise en œuvre qui prévoit l'abaissement progressif des droits de douane et, le cas échéant, l'extension des contingents tarifaires, il n'est pas possible d'apporter une réponse satisfaisante à la question fondamentale de savoir si le passage à un nouveau système permet de sauvegarder les possibilités d'accès des pays exportateurs au marché suisse. L'art. XXVIII, al. 2, GATT stipule qu'il faut maintenir un niveau de concession sur une base de réciprocité et que ce niveau ne doit pas être moins favorable que par le passé. Dans l'ensemble, il n'est donc pas envisageable de restreindre davantage l'accès au marché, ce qui ne peut être suffisamment garanti pendant la phase de mise en œuvre en cas de procédure de déconsolidation. Les parties impliquées dans les négociations ayant un intérêt substantiel en faveur d'une procédure de déconsolidation doivent par ailleurs être d'accord avec les décisions de la Suisse. Dans la négative, ces dernières sont autorisées à retirer à titre provisoire des concessions d'un même

montant risquant ainsi de freiner l'accès des produits d'exportation suisses à certains marchés étrangers. Les négociations de Doha se situant à un niveau ambitieux, il est dès lors difficile d'imaginer l'application, peu satisfaisante, d'une telle procédure de déconsolidation pendant la phase de mise en œuvre. De plus, la fixation du taux unique avec protection équivalente se heurte à des limites puisque le recul enregistré par les prix d'adjudication pendant la phase de mise en œuvre, ne permet pas, durant cette période, de le calculer de manière exacte. Pour les raisons précitées, il est plus réaliste d'effectuer ce passage après la mise en œuvre complète des résultats de l'OMC.

Dans un système de taxe douanière unique avec protection agricole équivalente, les acteurs de la filière « viande » ont un accès non discriminatoire au marché des importations et grâce aux prix plus bas, les consommateurs sont également avantagés, sans que les recettes des producteurs suisses de viande de boucherie diminuent pour autant. Le passage à un régime à taux unique se traduit globalement par un gain de prospérité pour la société. Son inconvénient réside toutefois dans le fait que le marché indigène subira les fluctuations des prix du marché mondial, mais l'expérience a montré que les fluctuations de prix sont aussi inévitables dans le système contingentaire. Le passage au nouveau régime n'a pratiquement aucune incidence sur les recettes fédérales car les nouvelles recettes douanières sont au moins aussi élevées que les recettes douanières actuelles additionnées aux recettes tirées de la mise en adjudication.

Le Conseil fédéral continue de considérer qu'avant la transposition complète de l'accord OMC, la mise en adjudication constitue le meilleur critère pour la répartition des contingents tarifaires, tant sur le plan de la politique de la concurrence, que sur celui de la politique de la réglementation. La limitation du cercle des participants aux mises en adjudication à des entreprises fournissant une prestation en faveur de la production suisse ou les dispositions visant à introduire une part de contingent maximale par entreprise sont des mesures inadaptées car elles sont discriminatoires et qu'elles entravent la concurrence. Le critère de la part de contingent maximale par entreprise est par ailleurs facilement contournable puisqu'il suffit par exemple que plusieurs personnes d'une entreprise participent à l'adjudication à titre de personnes privées.

Pendant la période de mise en œuvre des décisions de l'OMC, les prix d'adjudication des contingents tarifaires diminuent nettement car la réduction des droits de douane ne cesse d'affaiblir l'effet de soutien des prix des contingents et que l'attrait des importations THC augmente progressivement. Une fois la mise en œuvre achevée, les recettes des mises aux enchères baisseront approximativement à environ un tiers des recettes annuelles actuelles.

Il serait possible de continuer à verser les contributions à l'élimination des sous-produits animaux à hauteur de quelque 50 millions de francs. Cette affirmation se fonde sur l'hypothèse qu'une fois les décisions de Doha mises complètement en œuvre, les recettes de la Caisse fédérale sont plus importantes que les dépenses pour les contributions à l'élimination sous le régime des contingents tarifaires. Si tel n'était pas le cas, il faudrait procéder à une baisse des contributions en application de l'art. 62, al. 5, de la loi sur les épizooties. Dans le cas où le passage au système à taux unique aura lieu, cette disposition légale devra être adaptée. La nécessité d'octroyer des contributions devra être réexaminée périodiquement en fonction de la situation en matière d'épizootie et en fonction des possibilités de recyclage des sous-produits animaux.

4.2 Scénario 2 : Accord entre la Suisse et la CE dans les secteurs agroalimentaire et de la santé publique

La conclusion d'un accord avec la CE dans les secteurs agroalimentaire (ALEA) et de la santé a des incidences notables sur le système d'importation de bétail de boucherie et de viande. Le démantèlement réciproque et complet des contingents tarifaires et des droits de douane étant programmé, il demeure deux défis majeurs à relever : Il faut dans un premier temps résoudre la question des instruments à utiliser dans les réglementations en matière d'importations jusqu'à la suppression complète des droits de douane et des contingents tarifaires vis-à-vis de l'UE. Cette étape constitue, en soi, un

passage partiel au système de droit de douane unique, bien que celui-ci soit égal à zéro. Il reste également à définir les instruments à utiliser dans la réglementation concernant les importations des contingents tarifaires restants vis-à-vis de pays tiers.

4.2.1 Appréciation

L'ouverture du marché du bétail de boucherie et de la viande face à l'UE peut être engagée soit sous forme d'un élargissement des contingents tarifaires soit sous forme d'un abaissement du THC. Du point de vue économique global, la deuxième option offre une meilleure solution. Pour les importations en provenance de l'UE, le THC est réduit en plusieurs étapes annuelles jusqu'à être, au final, totalement supprimé. Pour la première année de transition, on dispose d'une base de calcul (fondée sur les prix d'adjudication actuels des contingents tarifaires de la viande) pour établir le montant du THC. Afin de garantir une continuité dans la transition, le THC appliqué aux importations de viande en provenance de l'UE ne devra pas être supérieur, la première année de la phase de démantèlement, à la somme du TC et du prix moyen de l'adjudication. Partant de la situation actuelle, cela implique une première étape de réduction plus importante pour la majorité des THC. Le THC baisse ensuite en plusieurs étapes régulières jusqu'au droit zéro, ce qui garantit une transition sans heurt, parfaitement planifiable. Cette procédure rend obsolètes les négociations concernant le montant des contingents tarifaires vis-à-vis de l'UE, d'une part, et les discussions sur leur répartition, d'autre part.

Aucun contingent tarifaire UE n'étant réparti pendant la période de transition, il faut à nouveau souligner les avantages, déjà mentionnés, du système à taux unique. L'accès au marché de l'importation est ainsi ouvert à toutes les entreprises à des conditions identiques. Le passage au nouveau régime se traduit globalement par un gain de prospérité pour la société. Si le fait que le marché indigène subisse les fluctuations des prix du marché UE représente certes un inconvénient, ce phénomène se produira en tous les cas une fois la libéralisation du commerce achevée. Pendant la phase de transition, les recettes tirées des importations de viande en provenance de l'UE baisseront en continuité dans la Caisse fédérale jusqu'au niveau zéro.

Le modèle utilisé pour la libéralisation d'une partie du marché du fromage entre la Suisse et l'UE dans le cadre des Bilatérales I avec un contingent tarifaire élargi en plusieurs étapes annuelles ne constitue pas une solution appropriée pour le marché suisse de la viande. Ce modèle convient aux produits qui présentent des volumes d'importations et d'exportations assez constants sur plusieurs années, ce qui était le cas du fromage. Dans le cadre des Bilatérales I, il a donc été possible de se baser sur cette valeur d'expérience pour fixer les contingents tarifaires UE de la première année. La situation est toute autre sur le marché de la viande. Pour l'heure, la Suisse exporte peu de viande et les importations de viande provenant de l'UE varient significativement d'année en année. Il paraît extrêmement compliqué de fixer des contingents tarifaires pour la première année et les années suivantes de la phase de transition et d'assurer ainsi une transition progressive.

Dans le sillage de la libéralisation commerciale entre la Suisse et l'UE, il est essentiel de garantir l'accès au marché des pays tiers, à savoir les pays hors UE, dans la mesure actuelle et à des conditions identiques. L'article XXIV du GATT et le Mémorandum d'accord du 15 avril 1994 sur l'interprétation de l'art. XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (RS 0.632.20) offrent un cadre déterminant à cet effet. Il faut maintenir le système de contingents tarifaires pour les pays tiers. Concernant les importations provenant de pays tiers, il s'avérerait extrêmement complexe de passer d'un contingent tarifaire à un système à taux unique avec protection agricole équivalente. La quantité annuelle de contingents tarifaires vis-à-vis des pays tiers doit être négociée au cours d'une procédure de déconsolidation et demeure ensuite inchangée. Comme la part des importations en provenance des pays tiers par rapport au total des importations varie beaucoup d'une catégorie de viande à l'autre, il n'est actuellement pas possible d'évaluer les conséquences qu'auront les résultats des négociations. Stipuler un mécanisme selon lequel des quantités de contingents tarifaires supplémentaires sont débloquées pour l'importation en cas de besoin plus élevé n'est plus approprié, puis-

qu'il est possible de s'approvisionner en viande supplémentaire sur le marché européen.

De l'avis du Conseil fédéral, la mise en adjudication des contingents tarifaires pour les pays tiers demeure le meilleur critère en matière de politique de la concurrence. Il n'existe aucune nécessité économique à limiter le cercle des participants aux mises en adjudication aux entreprises fournissant une prestation en faveur de la production suisse ou à définir une part de contingent tarifaire maximale par entreprise. En plus du fait que les importations UE seront accessibles en franchise douanière, l'importance des contingents tarifaires s'affaiblira ainsi que l'effet de soutien des prix. Le prix des adjudications enregistrera donc également un net recul. Les recettes tirées de la mise en adjudication baisseront approximativement à un tiers des recettes annuelles actuelles. L'attribution de contingents tarifaires dans l'ordre de réception des demandes (système du fur et à mesure appliqué à la frontière) est à prendre en considération si les contingents tarifaires pour les pays tiers ne sont pas entièrement utilisés. Ce cas de figure se présente lorsque les produits en provenance de pays tiers sont inférieurs au niveau du prix et/ou de la qualité par rapport aux produits de l'UE, ce qui induit une baisse de la demande.

L'ouverture bilatérale face à l'UE aura des répercussions sur les flux commerciaux de viande. On peut s'attendre à ce que les importations affichent une hausse générale et que la part des importations de viande en provenance de l'UE augmente. Mais il y a aussi une forte probabilité que les exportations s'accroissent. Il est difficile de chiffrer les volumes d'importations et d'exportations.

L'issue des négociations avec l'UE est déterminante concernant la question de savoir si la poursuite du versement des contributions à l'élimination de sous-produits animaux est compatible avec un ALEA. Celles-ci revêtant une grande importance, leur maintien est souhaitable même en cas de conclusion d'un ALEA.

4.3 Scénario 3 : Conclusion du cycle de Doha et de l'Accord entre la Suisse et la CE dans les secteurs agroalimentaire (ALEA) et de la santé

Si la Suisse participe activement à l'établissement du calendrier jusqu'à la conclusion d'un accord bilatéral ALEA et de celui de la période de transition, elle n'exerce pratiquement aucune influence sur le calendrier du cycle de Doha. Au vu de ces aléas, il est difficile de formuler une proposition concrète allant dans le sens de la poursuite du développement du système d'importation de bétail de boucherie et de viande qui tienne compte de tous les développements en matière de politique commerciale extérieure et de leurs possibles interactions sur un axe de temps. Il est pour l'heure hasardeux de dire lequel des deux accords entrera en premier en vigueur. Il importe dès lors de retenir des hypothèses au cas où le cycle de Doha et un ALEA étaient conclus et mis en œuvre en même temps ou seulement à quelques années d'écart. Dans ce cas de figure, on aurait à faire avec deux périodes de transition impliquant des obligations différentes au niveau du démantèlement des droits de douane et il s'agirait d'harmoniser entre eux ces mécanismes de démantèlement.

On suppose aujourd'hui que les négociations agricoles de l'OMC seront conclues et mises en œuvre avant l'aboutissement d'un ALEA. En effet, alors que les négociations en vue d'un ALEA n'ont débuté qu'en novembre 2008 et que le nombre de thèmes à l'ordre du jour est vaste, le projet de modalités de l'OMC est très avancé et il ne reste plus que quelques points à négocier.

4.3.1 Appréciation

Le Conseil fédéral continue de considérer qu'avant la transposition complète des décisions de l'OMC, la mise en adjudication constitue le meilleur critère pour la répartition des contingents tarifaires tant du point de vue de la politique de la concurrence, que de celui de la politique de la réglementation. Restreindre le cercle des participants aux mises en adjudication à des entreprises qui ont fourni une prestation en faveur de la production suisse et définir une part de contingent maximale par entreprise sont des mesures discriminatoires et entravant la concurrence car elles induisent une augmentation des

rentes et des marges aux dépens des producteurs de bétail de boucherie et des consommateurs.

Si un ALEA est conclu pendant la phase de transition des résultats de l'OMC, l'ouverture progressive du marché du bétail de boucherie et de la viande vis-à-vis de l'UE devra s'accompagner d'une baisse des THC. Du point de vue économique général, il s'agit de la meilleure solution. Il est de prime importance de ne pas attendre que la fin de la phase transitoire prévue par l'OMC soit terminée pour entamer le passage à un ALEA. C'est en effet à cette seule condition que les opportunités d'exportation sur les marchés étrangers pourront être mises à profit. En attendant, on risque de perdre des parts de marché importantes ou de ne pas exploiter le potentiel d'exportation, qu'il serait par la suite extrêmement difficile de regagner.

Pendant la phase de transition OMC, le Conseil fédéral table sur une baisse des prix d'adjudication car le THC sera réduit progressivement et que les contingents tarifaires seront éventuellement augmentés. Dans le cas d'une mise en œuvre d'un ALEA pendant la phase de transition OMC, la première étape de la réduction du THC concernant les importations en provenance de l'UE est significative. Si l'on considère les prix d'adjudication actuels et le TC, il est possible de définir le THC pour les importations en provenance de l'Europe pendant la première année de transition. Le THC baisse ensuite en plusieurs étapes régulières jusqu'à atteindre le taux zéro. Les dernières étapes du démantèlement dans le cadre de l'OMC sont entreprises en parallèle. Il faut garantir l'accès au marché des pays tiers dans la mesure actuelle par le biais de contingents tarifaires et la baisse des droits de douane conformément aux engagements pris au sein de l'OMC. Fixer le volume des contingents tarifaires constitue certainement la tâche la plus complexe car celui-ci n'est pas déterminé, contrairement aux droits de douane, par les engagements OMC. En raison de l'évolution des importations, il est toutefois tout à fait réaliste de négocier l'actuel accès au marché pour les pays tiers dans le cadre du contingent tarifaire aussi pendant la phase de transition OMC. Le cas échéant, la négociation doit reposer sur une approche pragmatique et maintenir un système de contingents tarifaires pour les pays tiers. Comme l'importance des contingents tarifaires s'affaibli et que les importations THC (en provenance de l'UE, le cas échéant, déjà au droit zéro) augmentent, les prix d'adjudication accuseront aussi une forte baisse. L'attribution des contingents tarifaires dans l'ordre de réception des demandes (système du fur et à mesure appliqué à la frontière) est à prendre en considération si les contingents tarifaires pour les pays tiers ne sont pas entièrement utilisés. Ce cas de figure se présente lorsque les produits provenant de pays tiers sont moins attractifs au niveau du prix et/ou de la qualité par rapport aux produits de l'UE, ce qui induit une baisse de la demande.

Les remarques au sujet du scénario 1 et 2 sont applicables aux contributions à l'élimination de sous-produits animaux.

4.4 Scénario 4 : Mesures autonomes en cas d'échec de l'accord OMC et d'un ALEA

Au cas où ni un ALEA, ni un nouvel accord OMC n'aboutiraient, il conviendrait d'envisager des mesures autonomes destinées au développement du régime des importations. A cet égard, deux voies peuvent être d'une manière générale empruntées : soit en modifiant la répartition du contingent tarifaire, soit en réduisant modérément le THC.

4.4.1 Appréciation

Egalement dans le cas de ce scénario 4, le Conseil fédéral continue d'estimer que le système des enchères constitue le meilleur critère en matière de politique de la concurrence pour l'attribution des contingents tarifaires. Dans son rapport du 28 juin 2006 en réponse au postulat Walter (05.3883), le Conseil fédéral a déjà pris position de manière détaillée sur les aspects négatifs de la mise en adjudication relevés par l'auteur de la motion. Ainsi qu'il a déjà été exposé, la fixation d'une part de contingent maximale par entreprise ou la limitation des participants ne va pas dans le sens d'une poursuite du développement. D'autres types d'adjudication ne sont pas non plus envisageables pour l'heure. Jusqu'à présent d'ailleurs, les milieux concernés n'ont formulé aucune proposition à ce sujet. L'attribu-

tion dans l'ordre de réception des demandes (système du fur et à mesure appliqué à la frontière) est certes préférable au critère de l'adjudication, mais elle n'est pas applicable dans la pratique. En effet, ce type d'attribution favorise une exploitation rapide du contingent de viande entraînant des conséquences imprévisibles pour les acteurs du marché et des effets de distorsion en raison des importations à titre de provisions.

La prestation en faveur de la production suisse est contraire à l'objectif de poursuite du développement du système d'importation de bétail de boucherie et de viande visant à dynamiser la concurrence ; elle représente, au contraire, un pas en arrière en matière de politique de la concurrence. Les remarques concernant la prestation en faveur de la production suisse que le Conseil fédéral a faites dans son message sur la Politique agricole 2007[13] sont encore valables. En effet, consolider les parts d'importation par le biais d'une prestation en faveur de la production suisse ne tient pas suffisamment compte des besoins des diverses entreprises en termes de marché et entraîne de plus une exclusion des importateurs actuels. Les aspects négatifs découlant de la prestation en faveur de la production suisse seraient renforcés si elle était réintroduite, dans la mesure où la concurrence jouerait un rôle encore moindre par rapport à 2004 (exercice précédent avec prestation à 100 %), car la concentration des abattoirs et des entreprises de transformation, p. ex., continue de progresser. Cette concentration, tout comme l'évolution structurelle à l'échelon des boucheries ne sont pas imputables à l'introduction de la mise en adjudication; puisque ces développements étaient déjà observables auparavant dans le système de la prestation en faveur de la production suisse. La réintroduction de cette dernière ne ferait qu'accentuer le problème des rentes et des marges élevées à la charge des producteurs de bétail de boucherie et des consommateurs. Celle-ci a l'effet d'une protection de l'industrie et de l'artisanat et elle ne cesse par ailleurs d'être supprimée dans d'autres domaines. Elle n'apporte finalement aucune contribution à la compétitivité internationale du secteur suisse de la viande en vue d'un éventuel ALEA.

Les exportations ne peuvent pas entrer en ligne de compte pour l'attribution des contingents tarifaires dans le domaine du bétail de boucherie et de la viande. Premièrement, l'OMC considère que cet instrument de promotion des exportations a des effets de distorsion sur les échanges et qu'il représente une subvention indirecte à l'exportation. Il faut donc bannir l'introduction d'un tel critère dans un domaine où les subventions à l'exportation sont interdites. Deuxièmement, avec le trafic de perfectionnement d'après la législation douanière, on dispose déjà d'un instrument adéquat pour satisfaire aux besoins de la promotion des exportations.

Les effets d'une réduction du THC pour le bétail de boucherie et la viande sont semblables à ceux induits par la conclusion du cycle de Doha. Leur intensité est bien entendu fonction du montant de la réduction des droits de douane. La majorité des THC appliqués à la viande et aux produits carnés étant très élevés, une petite baisse n'entraînerait pratiquement aucune conséquence pour la branche suisse de la viande et pour l'agriculture. Les quantités d'importation de certains produits enregistreraient probablement une légère hausse et les prix d'adjudication de certaines catégories de viande accuseraient une baisse modérée. Il ne faut s'attendre à des répercussions substantielles qu'à partir du moment où le THC baissera encore davantage. La production indigène et les entreprises de transformation seraient mises sous pression en raison de l'augmentation des importations ce qui entraînerait un renforcement du changement structurel et une tendance à la baisse de la création de valeur ajoutée en Suisse. On peut s'attendre à des pertes de parts de marché d'autant plus que le potentiel d'exportations ne s'élève pas en parallèle. Les consommateurs et les importateurs bénéficieraient d'avantages ; les uns en raison de la baisse des prix, les autres grâce à des possibilités d'importation favorables sur le plan économique.

[13] FF 2002 4481

5 Propositions relatives à la poursuite du développement

Etant donné les perspectives de politique commerciale extérieure, le Conseil fédéral propose de développer comme suit le système d'importation pour le bétail de boucherie et la viande.

1. Le principal objectif de la poursuite du développement est d'améliorer la compétitivité de tout le secteur de la viande, ce qui requiert une libéralisation du marché et une concurrence performante. Le Conseil fédéral a pris une mesure judicieuse en approuvant le mandat en vue de négociations avec la CE concernant le secteur agroalimentaire (ALEA) et le domaine de la santé publique. L'ouverture réciproque des marchés pour toutes les matières premières et les produits transformés encourage la concurrence dans des domaines du commerce intérieur qui étaient protégés jusqu'ici et ouvre de nouvelles possibilités d'exportation. En ce qui concerne les importations de viande en provenance de l'UE, il faut passer du système actuel des contingents tarifaires au libre échange sans droits de douane. Ce passage doit se faire sur plusieurs années, par une réduction progressive du THC. Après la première étape de réduction, le THC devrait atteindre le prix d'adjudication moyen actuel plus le TC. Par la suite, il sera judicieux de réduire le THC chaque année dans les mêmes proportions, afin que l'accès au marché de la viande en provenance de l'UE soit garanti à tous les acteurs du secteur de la viande aux mêmes conditions et sans discrimination. Cette manière de procéder présente l'avantage suivant: pendant la période de transition, il n'est pas nécessaire de mener des négociations avec la CE sur le volume des contingents tarifaires et leur mode de répartition. Pour les pays tiers, le système des contingents tarifaires reste en vigueur à hauteur, environ, des quantités d'importation actuelles. Ces contingents tarifaires doivent être négociés dans le cadre d’une procédure de déconsolidation. Ensuite, elles restent en principe constantes et continuent d'être mises en adjudication. Le Conseil fédéral envisage d'attribuer les contingents tarifaires dans l’ordre de réception des demandes (système du fur et à mesure appliqué à la frontière) si les contingents tarifaires pour les pays tiers ne sont plus entièrement utilisés. Etant donné que la concurrence entre les importations des pays tiers et celles en provenance de l'UE est croissante, la mise en adjudication va perdre en importance et les prix d'adjudication vont baisser.

2. Si le cycle de Doha est bouclé, il est d'autant plus judicieux de conclure un ALEA. En raison des estimations sur le marché, la mise en œuvre des décisions de l'OMC entraînera une pression sur les prix suisses à la production équivalente à celle qui suivrait la conclusion d'un ALEA. Une ouverture multilatérale des marchés n'améliorerait donc pas l'accès aux marchés étrangers pour les entreprises suisses de denrées alimentaires. Les entreprises suisses de transformation n'obtiennent que des potentiels d'écoulement marginaux sur les marchés étrangers, et les entraves non-tarifaires au commerce sont toujours là. Ainsi, il est de prime importance de ne pas attendre la fin de la phase transitoire prévue par l'OMC pour entamer le passage à un ALEA. C'est en effet à cette seule condition que les opportunités d'exportation sur les marchés étrangers pourront être mises à profit. En attendant, on risque de perdre des parts de marché importantes qu’il serait par la suite extrêmement difficile de regagner. En ce qui concerne les importations de viande en provenance de l'UE, il faut passer du système actuel des contingents tarifaires au libre échange sans droits de douane. Ce passage doit se faire de la manière décrite au chiffre 1. Le système d'importation pour la viande en provenance de pays tiers doit lui aussi être mis en œuvre de la manière décrite au chiffre 1.

3. Le Conseil fédéral n'a pas l'intention de modifier le système d'importation de viande et de bétail de boucherie pendant les négociations actuellement en cours à l'OMC et avec la CE. La prestation en faveur de la production suisse ne va pas dans le sens du développement du système d'importation qui a été choisi. Au contraire, elle représente un retour en arrière du point de vue de la politique de concurrence, qui a l'effet d'une protection de l'industrie et de l'artisanat. La réintroduction de la prestation en faveur de la production suisse n’apporterait finalement aucune contribution à la compétitivité internationale du secteur suisse de la viande

en vue d’un éventuel ALEA. Elle encouragerait seulement la formation d'un oligopole d'importateurs entraînant l'augmentation des rentes et des marges aux dépens des producteurs de bétail de boucherie et des consommateurs. La concurrence avec la prestation en faveur de la production suisse fonctionnerait de moins en moins en raison de la concentration toujours plus grande des entreprises d'abattage et de transformation de la viande. Des adaptations à court terme du système de mise en adjudication, comme par exemple limiter le cercle des participants aux mises en adjudication aux entreprises fournissant une prestation en faveur de la production suisse ou à définir une part de contingent tarifaire maximale par entreprise ne permettraient pas non plus d'atteindre l'objectif visé. Ces règles contraires au marché ne feraient qu'empêcher une concurrence performante. Dans les domaines où les subventions à l'exportation sont interdites selon l'accord OMC, il n'est pas question d'utiliser les exportations comme critère pour la répartition des contingents tarifaires. Au cas où le cycle de Doha aboutissait, mais pas un ALEA, le Conseil fédéral maintiendrait la mise en adjudication des contingents tarifaires jusqu'à la mise en œuvre complète des décisions de l'OMC. Comme l'effet de soutien des prix des contingents tarifaires diminue en raison des droits de douane, les prix d'adjudication baisseront aussi substantiellement. Une fois les résultats du cycle de Doha mis en œuvre, le Conseil fédéral est prêt à examiner une procédure de déconsolidation pour la viande et les produits carnés afin d'entreprendre le passage du système de contingents tarifaires à un système à taux unique, à condition toutefois qu'un droit de douane ayant un effet protecteur équivalent pour l'agriculture puisse être négocié. Actuellement, les chances de pouvoir atteindre ce but sont minces. L'expérience a montré que, lors d'une procédure de déconsolidation, les principaux pays fournisseurs demandent que le taux unique se trouve pratiquement au niveau du TC. Si le passage au taux unique n’était pas envisageable, il faudrait utiliser la marge de manœuvre entre les THC consolidés et les THC appliqués.

4. Tant que ni un ALEA ni un accord OMC n'a été conclu, des mesures autonomes devront être envisagées. Une réduction autonome du THC n'ouvre certes pas de nouvelles possibilités d'exportation, mais elle augmente la pression sur les prix pour les producteurs et les transformateurs suisses. Dès lors, le Conseil fédéral est disposé à examiner une réduction autonome du THC, pour autant que la majorité de la filière "viande" (comprenant les producteurs, les transformateurs, les commerçants et les consommateurs) lui en fasse la demande.

6 Annexe

Partie I: Exploitations et emploi

Tableau 1: Exploitations actives dans le secteur du bétail de boucherie et de la viande

Exploitations avec comme activité principale :	2001	2005	2001-2005
Commerce de grossiste avec du bétail vivant	270	233	-13,7%
Abattage	120	104	-13,3%
Transformation de viande	155	169	+9,0%
Commerce de grossiste avec de la viande et des produits carnés	187	175	-6,4%
Commerce de détail avec de la viande et des produits carnés (correspond en principe au nombre de boucheries)	1‘871	1‘627	-13,0%

Tableau 2: Emplois dans le secteur du bétail de boucherie et de la viande

Emplois avec comme activité principale :	2001	2005	2001-2005
Commerce de grossiste avec du bétail vivant	845	911	+7,8%
Abattage	4‘686	5‘026	+7,3%
Transformation de viande	6‘404	5‘940	-7,2%
Commerce de grossiste avec de la viande et des produits carnés	1‘663	2‘054	+23,5%
Commerce de détail avec de la viande et des produits carnés (correspond en principe aux employés dans les boucheries)	9‘299	8‘441	-9,2%

Tableau 3: Exploitations agricoles

	2001	2005	2007	2001-2007
Exploitations agricoles totales	68‘784	63‘627	61‘764	-10,2%
Exploitations agricoles avec du bétail bovin	49‘556	45‘429	43‘722	-11,8%
Exploitations agricoles avec des porcs	14‘738	11‘770	10‘416	-29,3%
Exploitations agricoles avec de la volaille	19‘845	17‘101	15‘529	-21,7%

Tableau 4: Emplois dans l‘agriculture

	2000	2005	2007	2001-2007
Emplois sur les exploitations agricoles (à plein temps)	95‘995	85‘996	77‘880	-18,9%
Emplois sur les exploitations agricoles (à temps partiel)	107‘798	102‘028	95‘111	-11,8%

Tableau 5: Effectifs de bétail et de volaille

	2001	2005	2007	2001-2007
Bétail bovin	1‘611‘000	1‘555‘000	1‘571‘000	-2,5%
Porcs	1‘548‘000	1‘635‘000	1‘573‘000	+1,6%
Volaille	6‘059‘000	7‘249‘000	7‘032‘000	+16,1%

Source des tableaux 1-5: OFS

Partie II: Marchés et importations

Figure 1

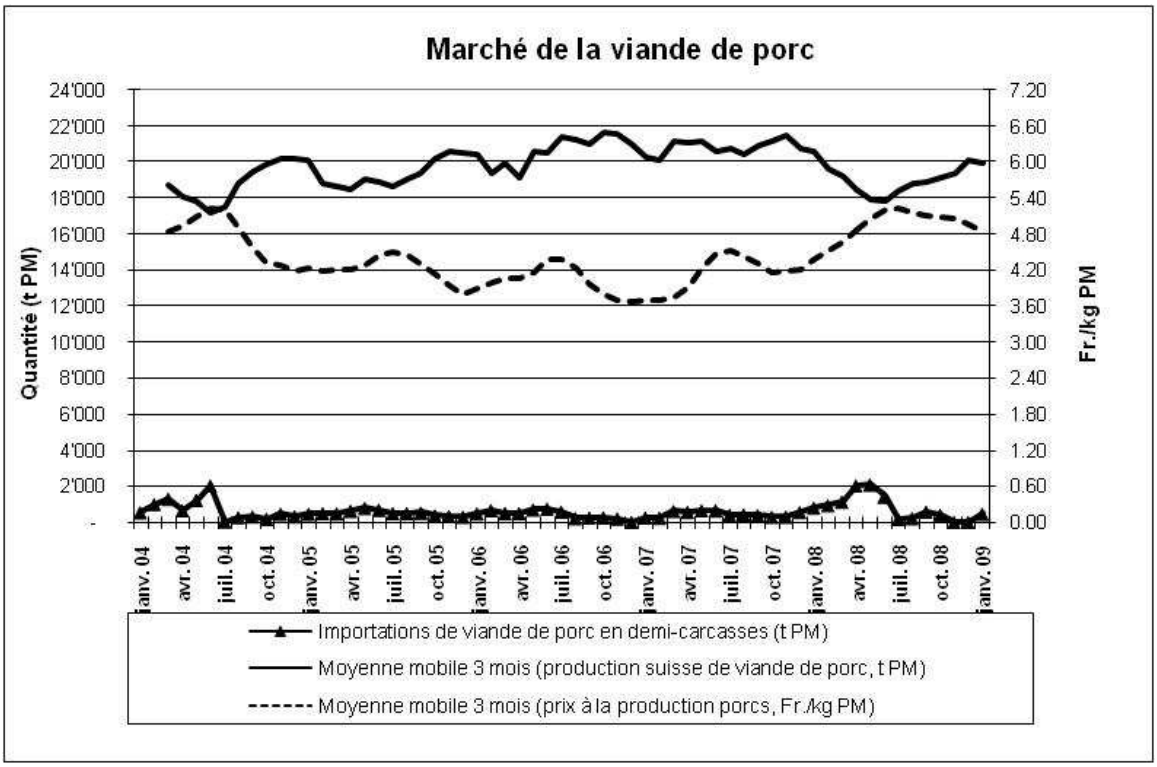
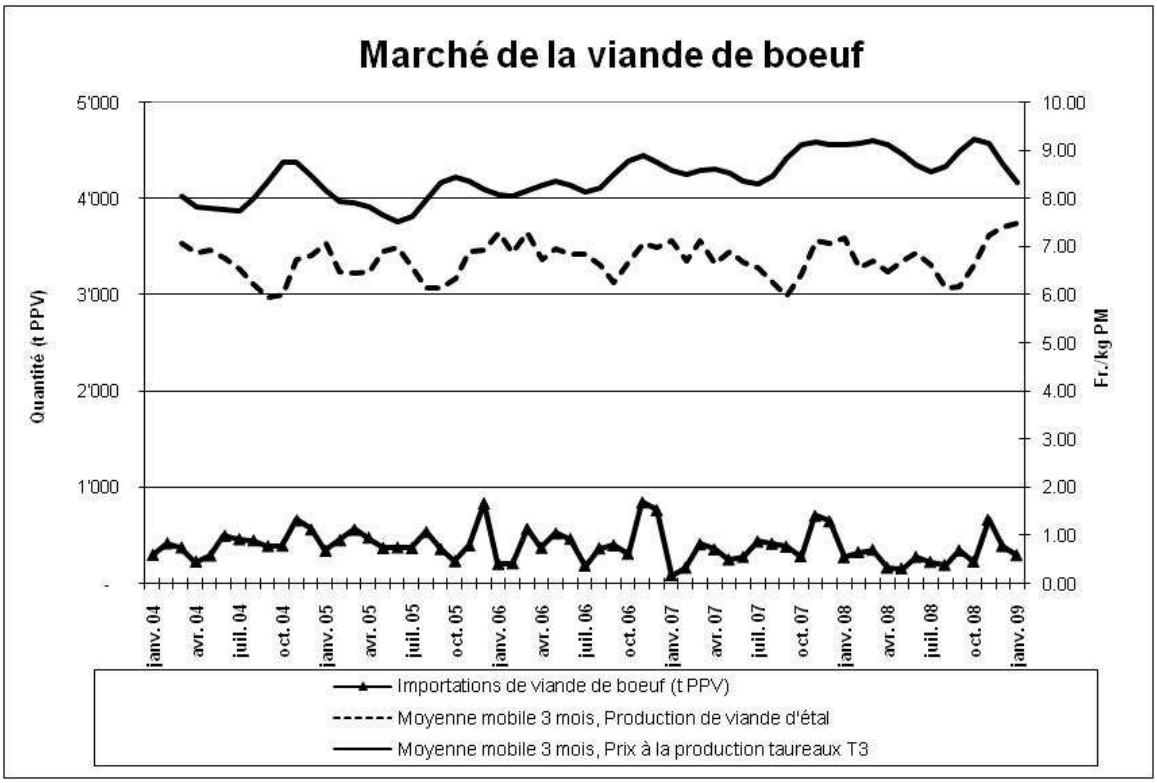


Figure 2



Source: DGD et USP

Tableau 6: Droits de douane et prix à l'importation de morceaux de viande choisis

Morceau de viande	Taux du contingent TC	Taux hors contingent THC	Prix à l'importation (valeur de la marchandise), non dédouané, 2008	Prix d'adjudication
	Fr./kg	Fr./kg	Fr./kg	Fr./kg
Filet de boeuf	1.59	22.12	13.80	7.19
Côtelettes de porc	0.50	23.04	11.07	1.25[1]
Poitrine de poulet (frais)	0.30	15.81	7.64	2.03[2]

Source: DGD

[1] Viande de porc en demi-carcasse
[2] Viande de volaille

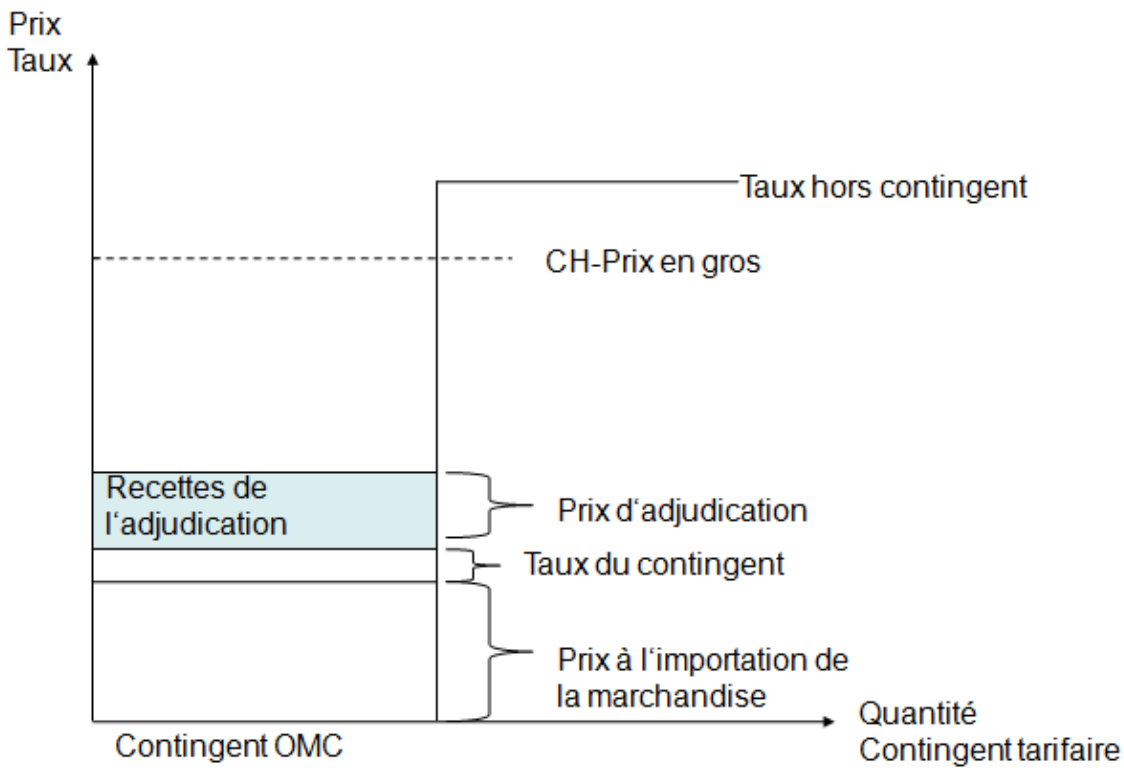



Figure 3: Illustration schématique du système de contingent douanier actuel pour la viande