



17.034

Message concernant la suppression des contributions à l'exportation pour les produits agricoles transformés

du 17 mai 2017

Messieurs les Présidents du Conseil National et du Conseil des Etats,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de la décision ministérielle de l'OMC concernant la concurrence à l'exportation et portant approbation de la modification de la Liste d'engagements LIX Suisse-Liechtenstein dans le domaine des subventions à l'exportation, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

17 mai 2017

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le 19 décembre 2015, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a décidé d'interdire les subventions à l'exportation. Le Conseil fédéral propose à l'Assemblée fédérale d'approuver cette décision ministérielle de l'OMC et de supprimer les contributions à l'exportation accordées actuellement pour les produits agricoles transformés. Afin de maintenir la valeur ajoutée et de préserver des emplois dans la production alimentaire, des mesures d'accompagnement sont prévues. Elles consistent à soutenir la production de lait et de céréales panifiables et à simplifier la procédure d'autorisation pour le trafic de perfectionnement actif.

Contexte

Des contributions à l'exportation sont versées au titre de la loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés («loi chocolatière») pour certains produits laitiers et céréaliers de base contenus dans des produits agricoles transformés, comme le chocolat, les biscuits, les pâtes, les aliments pour enfants et les boissons à base de lait. La loi a été édictée pour améliorer la compétitivité de l'industrie alimentaire suisse dans le contexte des mesures de politique agricole en Suisse et à l'étranger. Les contributions à l'exportation servent à compenser (intégralement ou partiellement) le niveau élevé des prix agricoles suisses, dû à la forte protection douanière vis-à-vis de l'étranger, et les désavantages concurrentiels qui en résultent pour l'industrie alimentaire exportatrice suisse. Grâce aux contributions à l'exportation, cette dernière était jusqu'à présent en mesure de fabriquer des produits d'exportation concurrentiels au niveau international en utilisant des matières premières suisses.

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

Contenu du projet

Par le présent message, le Conseil fédéral soumet au Parlement, pour approbation, la décision ministérielle de l'OMC concernant la concurrence à l'exportation et la modification de la Liste d'engagements LIX Suisse-Liechtenstein que nécessite cette décision.

Afin de mettre en œuvre la décision ministérielle de l'OMC, les contributions à l'exportation au titre de la «loi chocolatière» doivent être supprimées. À cet effet, le Conseil fédéral soumet au Parlement une révision totale de la loi actuelle : le projet

de loi fédérale sur l'importation de produits agricoles transformés reprend, sans modification, les dispositions relatives aux importations de la «loi chocolatière» et supprime toutes les dispositions relatives aux contributions à l'exportation.

Afin de maintenir, dans la mesure du possible, la création de valeur dans la production de denrées alimentaires dans le cadre de la politique agricole en vigueur à la suite de l'abandon des contributions à l'exportation, des mesures d'accompagnement sont prévues. Elles comprennent un nouveau soutien, lié au produit et indépendant des exportations, aux producteurs de lait et de céréales panifiables ainsi qu'une simplification de la procédure d'autorisation pour le trafic de perfectionnement actif pour les produits laitiers et céréaliers de base bénéficiant actuellement de contributions à l'exportation.

Les nouvelles mesures de soutien, liées au produit et compatibles avec les règles de l'OMC, compenseront la plus forte pression concurrentielle à laquelle les producteurs de lait et de céréales panifiables seront exposés dans leurs livraisons à l'industrie alimentaire après la suppression des contributions à l'exportation. L'introduction des nouvelles mesures de soutien nécessite une modification de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture. Ces nouvelles mesures seront financées par un transfert – sans incidence budgétaire – des moyens prévus à moyen terme pour les contributions à l'exportation dans le budget 2017 et la planification financière et de dépenses 2018-2020 (67,9 millions de francs). Ces ressources doivent, tout comme le supplément pour le lait transformé en fromage, être inscrites dans l'enveloppe financière agricole pour la production et les ventes. À cet effet, le Conseil fédéral propose au Parlement une modification de l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021, adopté à la session de printemps 2017.

La simplification de la procédure d'autorisation pour le trafic de perfectionnement actif pour les produits laitiers et céréaliers de base jusqu'ici au bénéfice de contributions à l'exportation offrira à l'industrie alimentaire un accès prévisible et en quantité suffisante à des matières premières concurrentielles, ce qui doit contribuer à compenser l'affaiblissement de la position concurrentielle sur les marchés d'exportation de cette industrie après la suppression des contributions à l'exportation. La procédure d'autorisation doit être adaptée, en introduisant une procédure d'information à la place de la procédure de consultation actuelle, qui prend du temps et dont l'issue est incertaine. La procédure d'information garantira la transparence et permettra aux fournisseurs de matières premières de conserver la possibilité de soumettre des offres aux requérants pour les produits laitiers et céréaliers de base dans le cadre de la procédure simplifiée. Ainsi, les producteurs de matières premières indigènes conservent avec la procédure simplifiée d'autorisation l'accès au canal de distribution que constituent les produits transformés tandis que l'économie d'exportation bénéficie d'un accès fiable et en quantité suffisante à des matières premières concurrentielles. Cette adaptation nécessite une modification de l'ordonnance du 1^{er} novembre 2006 sur les douanes. Le Conseil fédéral prévoit que la modification de l'ordonnance entre en vigueur en même temps que le projet de loi fédérale sur l'importation de produits agricoles transformés et la modification de la loi sur l'agriculture, c'est-à-dire le 1^{er} janvier 2019.

Table des matières

Condensé	4074
1 La décision ministérielle de l'OMC et la modification de la Liste d'engagements LIX-Suisse-Liechtenstein	4078
1.1 Contexte	4078
1.2 Déroulement des négociations	4079
1.3 Résultats des négociations	4080
1.4 Les grandes lignes de la décision ministérielle de l'OMC	4080
1.5 Appréciation	4082
1.6 Les versions de la décision ministérielle de l'OMC et de la Liste d'engagements LIX, et leur publication	4082
2 Commentaire des dispositions de la décision ministérielle de l'OMC et de la modification de la Liste d'engagements LIX	4083
2.1 La décision ministérielle de l'OMC	4083
2.2 Modification de la Liste d'engagements LIX	4085
3 Les mesures de mise en œuvre	4086
3.1 Régime actuel des contributions à l'exportation	4086
3.2 Présentation de la nouvelle réglementation	4088
3.3 Les éléments de la nouvelle réglementation	4090
3.3.1 Suppression des contributions à l'exportation et limitation des dispositions relatives à l'importation (loi fédérale sur l'importation de produits agricoles transformés)	4090
3.3.2 Mesures de soutien liées au produit pour le lait et les céréales panifiables (modification de la LAgr et de l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021)	4091
3.3.3 Simplification de la procédure d'autorisation du trafic de perfectionnement actif (modification de l'ordonnance sur les douanes)	4094
3.4 Appréciation de la réglementation proposée	4096
3.4.1 Appréciation générale	4096
3.4.2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	4098
3.5 Commentaire des différentes dispositions de l'arrêté fédéral relatif à l'approbation et la mise en œuvre de la décision ministérielle de l'OMC 4099	
3.5.1 Arrêté fédéral relatif à l'approbation et la mise en œuvre de la décision ministérielle de l'OMC	4099
3.5.2 Annexe 1 : Loi fédérale sur l'importation de produits agricoles transformés	4099
3.5.3 Annexe 2 : Modification de la loi sur l'agriculture	4100

3.6	Arrêté fédéral portant modification de l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021	4101
4	Conséquences	4101
4.1	Conséquences pour la Confédération	4101
4.1.1	Conséquences financières	4101
4.1.2	Conséquences sur l'état du personnel	4102
4.2	Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	4103
4.3	Conséquences économiques	4103
4.4	Conséquences sociales	4104
4.5	Conséquences sur l'environnement	4104
4.6	Conséquences en matière de politique étrangère	4104
5	Relation avec le programme de législation et les stratégies nationales du Conseil fédéral	4105
5.1	Relation avec le programme de législation	4105
5.2	Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	4105
6	Aspects juridiques	4106
6.1	Constitutionnalité	4106
6.2	Forme de l'acte à adopter	4106
6.3	Validité pour la Principauté de Liechtenstein	4107
6.4	Aspects juridiques des dispositions d'exécution	4108
6.4.1	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	4108
6.4.2	Frein aux dépenses	4110
6.4.3	Conformité à la loi sur les subventions	4111
6.4.4	Délégation de compétences législatives	4111
6.4.5	Protection des données	4112
	Arrêté fédéral relatif à l'approbation et la mise en œuvre de la décision ministérielle de l'OMC concernant la concurrence à l'exportation et à l'approbation des modifications de la liste d'engagements LIX-Suisse-Liechtenstein dans le domaine des subventions à l'exportation (projet)	4113
	Arrêté fédéral portant modification de l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021 (projet)	4119
	Décision ministérielle de l'OMC en matière de concurrence à l'exportation	4121
	Modification de la Liste LIX-Suisse-Liechtenstein	4133

Message

1 La décision ministérielle de l'OMC et la modification de la Liste d'engagements LIX Suisse-Liechtenstein

1.1 Contexte

La décision ministérielle de l'OMC du 19 décembre 2015 concernant la concurrence à l'exportation dans le secteur agricole (dénommée ci-après «décision ministérielle de l'OMC»)¹ a été prise lors de la 10^e Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Nairobi en décembre 2015. La Suisse a soutenu cette décision en vertu du mandat approuvé par le Conseil fédéral après consultation des commissions compétentes des Chambres fédérales et des cantons. La décision, entrée en vigueur le jour de son adoption, est contraignante sur le plan du droit international pour tous les membres de l'OMC.

L'objectif de la décision ministérielle de l'OMC est de limiter l'influence étatique sur les exportations dans le domaine agricole et de réduire les distorsions de concurrence sur les marchés mondiaux. Pour y parvenir, les subventions à l'exportation dans le domaine agricole sont également interdites. Pour éviter le contournement de cette interdiction, la décision ministérielle de l'OMC contient des dispositions qui limitent les subventions étatiques liées au financement à l'exportation (entre autres les crédits et assurances à l'exportation), les entreprises commerciales d'État exportatrices de produits agricoles et l'aide alimentaire internationale.

Par le présent message, le Conseil fédéral soumet au Parlement la décision ministérielle de l'OMC en vue de son approbation. La décision ministérielle exige des membres de l'OMC qu'ils suppriment les droits relatifs aux subventions à l'exportation dans leurs listes d'engagements respectives. La Suisse doit donc modifier en conséquence la Liste d'engagements LIX Suisse-Liechtenstein (dénommée ci-après «Liste d'engagements LIX»²) et notifier les modifications à l'OMC. La Liste d'engagements LIX a été jointe au Protocole de Marrakech³ annexé à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994⁴ (GATT de 1994). En conséquence, par le présent message, le Conseil fédéral soumet au Parlement, avec la décision ministérielle de l'OMC, la Liste d'engagements LIX en vue de son approbation.

¹ FF 2017 ...

² «LIX» (59 en chiffres romains) est le numéro de la Liste d'engagements Suisse-Liechtenstein à l'OMC.

³ RS 0.632.20, annexe 1A.2

⁴ RS 0.632.20, annexe 1A.1

1.2 Déroulement des négociations

Les subventions à l'exportation de produits industriels sont déjà prohibées de manière générale depuis 1958, en vertu de l'Accord général du 30 octobre 1947 sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)⁵, mais elles étaient encore autorisées pour les produits agricoles. Avec l'institution de l'OMC en 1994, les règles concernant les subventions à l'exportation ont été affinées dans l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires⁶. L'Accord sur l'agriculture⁷ prévoit des limites d'engagements et des étapes de réduction des subventions à l'exportation pour chaque membre, une interdiction de contourner les subventions prohibées à l'exportation et des exigences relatives à l'aide alimentaire internationale. Il mandate également les membres de développer, dans des négociations à venir, de nouvelles règles pour les instruments de financement à l'exportation (les crédits à l'exportation, p. ex.).

Dans le cadre des négociations engagées depuis 2001 sous la bannière du Cycle de Doha, la décision politique a été prise, lors de la Conférence ministérielle de l'OMC à Hongkong en 2005, d'éliminer toutes les formes de subventions à l'exportation d'ici à 2013. Or les négociations dans le cadre du Cycle de Doha ne sont pas achevées à ce jour. Néanmoins, lors de la Conférence ministérielle de l'OMC à Genève en 2011, l'objectif a été fixé d'achever les négociations du Cycle de Doha là où des progrès pouvaient se réaliser.

Lors de la 9^e Conférence ministérielle de l'OMC à Bali en 2013, les membres de l'OMC ont réaffirmé que la concurrence à l'exportation restait une priorité essentielle des négociations sur l'agriculture et ont convenu d'agir avec la plus grande modération en ce qui concerne le recours à des subventions à l'exportation, jusqu'à ce qu'une décision formelle soit prise sur leur interdiction.

Ces dernières années, plusieurs pays ont réduit, voire totalement éliminé leurs subventions à l'exportation pour les produits agricoles. La cherté extraordinaire des prix qui a sévi sur les marchés agricoles mondiaux pendant quelques années à partir de 2007, notamment, a certainement facilité leur décision. En 2009, la Suisse a supprimé les subventions à l'exportation pour les produits agricoles de base, tels que les fruits et le fromage. L'UE n'alloue plus aucune subvention à l'exportation depuis 2013. Partisane jusqu'à cette date des subventions à l'exportation, elle est ensuite passée dans le camp des membres de l'OMC qui prônent une interdiction définitive de ces subventions. Dans la perspective de la Conférence ministérielle à Nairobi en 2015, elle a proposé, conjointement avec le Brésil, un projet de décision de large portée relatif à la concurrence à l'exportation. La Suisse, le Canada et la Norvège étaient alors les seuls pays développés à adopter une position défensive sur les subventions à l'exportation. Ils ont sollicité des périodes transitoires raisonnables et se sont associés à d'autres membres de l'OMC pour demander des résultats de négociations équilibrés sur tous les thèmes touchant à la concurrence à l'exportation.

⁵ RS 0.632.21

⁶ RS 0.632.20, annexe 1A.13

⁷ RS 0.632.20, annexe 1A.3

Lors des négociations avant et pendant la conférence de Nairobi, tant les délais de suppression des subventions à l'exportation que les règles spéciales pour les pays en développement ainsi que les nouvelles prescriptions relatives au financement à l'exportation, aux entreprises commerciales d'État exportatrices de produits agricoles et à l'aide alimentaire internationale ont été le sujet de controverses. Sur ces trois derniers thèmes, en particulier les États-Unis et la Chine se sont opposés à des dispositions plus exigeantes.

1.3 Résultats des négociations

La décision ministérielle de l'OMC sur la concurrence à l'exportation fait partie des résultats de la Conférence de Nairobi, avec toute une série d'autres décisions multilatérales ainsi que la déclaration ministérielle plurilatérale sur l'expansion de l'Accord sur le commerce des produits des Technologies de l'Information (ATI II). Le 11 janvier 2017, le Conseil fédéral a transmis au Parlement, en même temps que le rapport sur la politique économique extérieure 2016⁸, le message portant sur l'approbation de la déclaration ministérielle sur l'ATI II et sur des modifications de la Liste LIX Suisse-Liechtenstein dans le domaine des produits des technologies de l'information⁹. Le Parlement a entériné cette déclaration ministérielle lors de sa session de printemps 2017¹⁰.

Deux des autres décisions multilatérales portent sur les travaux futurs, sur les stocks publics de produits alimentaires à des fins de sécurité alimentaire et sur le mécanisme de sauvegarde spéciale pour les produits agricoles. Une autre décision vise à améliorer les règles commerciales dans le domaine du coton en faveur des pays en développement. Deux décisions en faveur des pays les moins avancés (PMA) concernent les règles d'origine non préférentielles et l'accès aux marchés pour les services. Enfin, plusieurs décisions sur les programmes de travail ayant trait aux petites économies, à la protection de la propriété intellectuelle et au commerce électronique ont été adoptées.

1.4 Les grandes lignes de la décision ministérielle de l'OMC

La décision ministérielle sur la concurrence à l'exportation contient des dispositions sur les subventions à l'exportation, le financement à l'exportation, les entreprises commerciales d'État exportatrices de produits agricoles et l'aide alimentaire internationale. Elle engage les pays développés à éliminer en principe immédiatement les subventions à l'exportation et à supprimer les droits restants pour les subventions à l'exportation dans les listes d'engagements. Cette décision ministérielle accorde un délai transitoire jusqu'à la fin de 2020 pour les produits transformés, les produits laitiers et la viande de porc, pour autant qu'il s'agisse de subventions notifiées. Ce

⁸ FF 2017 741

⁹ FF 2017 975

¹⁰ FF 2017 2313

délag transitoire ne s'applique pas aux subventions à l'exportation pour les exportations à destination des PMA. Le Conseil fédéral a supprimé ces dernières subventions par la modification du 11 mars 2016¹¹ de l'ordonnance du 23 novembre 2011 sur les contributions à l'exportation¹².

Les pays en développement ont jusqu'à fin 2018 pour supprimer leurs subventions à l'exportation ; le délai transitoire pour les subventions à l'exportation existantes qui sont notifiées court jusqu'à fin 2022. De surcroît, l'art. 9, par. 4, de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture prévoit une exception qui permet aux pays en développement de subventionner jusqu'à fin 2023 les coûts de commercialisation et de transport des exportations de produits agricoles. Pour les PMA et les pays en développement importateurs de produits alimentaires, ce délai est prolongé jusqu'à fin 2030.

Les nouvelles règles introduites par la décision ministérielle de l'OMC dans les domaines du financement à l'exportation, des entreprises commerciales d'État exportatrices de produits agricoles et de l'aide alimentaire internationale visent à réduire au minimum les possibilités de contourner l'interdiction des subventions à l'exportation. S'agissant des programmes étatiques de soutien au financement à l'exportation, le délai de remboursement maximal pour les crédits à l'exportation a été limité à 18 mois. Quant aux programmes de couverture des risques et d'assurance du crédit à l'exportation, ils doivent être autofinancés. Pour ce qui a trait aux entreprises commerciales d'État exportatrices de produits agricoles, la décision ministérielle de l'OMC oblige les membres à assurer que ces entreprises ne contournent pas les dispositions concernant les subventions à l'exportation et d'autres disciplines de la concurrence à l'exportation. De surcroît, les membres doivent s'efforcer de réduire autant que possible les distorsions commerciales des entreprises d'État occupant une position de monopole d'exportation. Pour ce qui est de l'aide alimentaire internationale, les nouveaux principes fixés sont destinés, d'une part, à garantir la livraison de l'aide alimentaire pour faire face aux situations d'urgence et, d'autre part, à empêcher dans la mesure du possible toute subvention à l'exportation cachée. À cet effet, l'aide alimentaire internationale doit être déterminée par les besoins, fournie intégralement sous forme de dons et ne doit pas être liée aux exportations commerciales d'autres marchandises et services. Cette aide ne doit pas non plus dépendre des objectifs de développement des marchés du pays donateur, et les produits alimentaires ne peuvent pas être réexportés du pays bénéficiaire.

Les dispositions de la décision ministérielle de l'OMC qui portent sur le financement à l'exportation, les entreprises commerciales d'État exportatrices de produits agricoles et l'aide alimentaire internationale n'exigent pas d'adaptation du droit national en Suisse. Enfin, la Suisse ne détient pas d'entreprises commerciales d'État exportatrices de produits agricoles.

Enfin, la décision ministérielle de l'OMC confie au Comité de l'agriculture à l'OMC le soin de surveiller la mise en œuvre de la décision ministérielle sur la concurrence à l'exportation et d'examiner tous les trois ans les disciplines qui y figurent en vue de les renforcer.

¹¹ RO 2016 955

¹² RS 632.111.723

Il aurait fallu, en principe, organiser une procédure de consultation pour la décision ministérielle de l'OMC conformément à l'art. 3, al. 1, let. c, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)¹³. Or, étant donné que les positions des milieux intéressés sont connues dans ce dossier, aucune information nouvelle n'est à attendre. Les commissions parlementaires compétentes et les cantons ont approuvé le mandat de négociation, et les partis politiques ont été consultés sur ce mandat d'une manière indirecte par l'intermédiaire des commissions parlementaires (Commissions de politique extérieure, Commission de l'économie et des redevances du Conseil national). Pour ces raisons, aucune procédure de consultation n'a été menée au sujet de la décision ministérielle de l'OMC (art. 3a, al. 1, let. b, LCo). Les résultats de la consultation concernant les mesures de mise en œuvre figurent au ch. 3.4.1.

1.5 Appréciation

Les résultats de la Conférence de Nairobi renforcent le système commercial multilatéral et confirment la capacité de l'OMC à achever avec succès des négociations multilatérales. Ils sont le fruit de l'objectif poursuivi depuis 2011 de conclure certains volets du Cycle de Doha. La décision ministérielle de l'OMC concernant l'élimination des subventions à l'exportation de produits agricoles constitue une étape majeure du processus de réforme prévu par l'Accord de l'OMC sur l'agriculture (art. 20). Cette décision ministérielle a une importance toute particulière pour les agriculteurs dans des pays en développement, dont la capacité concurrentielle est particulièrement entravée par les subventions à l'exportation accordés par d'autres pays.

La Suisse, qui compte parmi les rares pays développés accordant encore des subventions à l'exportation, était particulièrement exposée dans ces négociations. Elle a réussi à obtenir, dans le cadre de la décision ministérielle de l'OMC, un délai transitoire de cinq ans, qui permet de procéder aux modifications qui s'imposent dans le droit national et aux adaptations qu'elles induisent pour l'agriculture et l'industrie alimentaire.

Lors des négociations, la Suisse s'est mobilisée en faveur de dispositions équivalentes pour les autres mesures à l'exportation (financement à l'exportation, entreprises commerciales d'État exportatrices de produits agricoles et aide alimentaire internationale). Les résultats de la Conférence de Nairobi marquent un progrès dans ces domaines.

1.6 Versions linguistiques et publication de la décision ministérielle de l'OMC et de la Liste d'engagements LIX

Les langues officielles de l'OMC sont l'anglais, l'espagnol et le français. La décision ministérielle de l'OMC du 19 décembre 2015 a été négociée en anglais, puis

¹³ RS 172.061

traduite en français et en espagnol par les services de l'OMC. Les trois versions linguistiques font également foi.

Conformément à l'art. 2, let. g, de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles (LPubl)¹⁴ et à l'ordonnance du 7 octobre 2015 sur les publications officielles (OPubl)¹⁵, le texte de la décision ministérielle de l'OMC est publié dans le Recueil officiel du droit fédéral (RO) dans les trois langues officielles de la Confédération. La modification de la Liste d'engagements LIX ne sera publiée au Recueil officiel que sous la forme d'un renvoi, car elle a un caractère technique et s'adresse à des spécialistes (art. 5, al. 1, let. b, LPubl). Ces modifications ne seront disponibles que dans leur version française (art. 14, al. 2, let. b, LPubl), car les textes ne sont disponibles à l'OMC que dans leur langues originales, c'est-à-dire le français dans le cas de la Suisse.

2 Commentaire des dispositions de la décision ministérielle de l'OMC et de la modification de la Liste d'engagements LIX

2.1 La décision ministérielle de l'OMC

Généralités (par. 1 à 5)

La décision ministérielle de l'OMC sur la concurrence à l'exportation est entrée en vigueur le 19 décembre 2015, date de son adoption. Aux termes des par. 2 et 3, elle ne diminue pas les engagements existants au titre de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture, ou «accord agricole de l'OMC», et au titre de la décision ministérielle de Marrakech. Le Comité de l'agriculture est chargé de surveiller la mise en œuvre de l'accord agricole de l'OMC (par. 4). En plus des prescriptions existantes en matière de notification, les dispositions complémentaires énoncées dans l'annexe de la décision ministérielle doivent être prises en considération. Le Comité de l'agriculture a également la tâche d'examiner tous les trois ans les dispositions (disciplines) de la décision ministérielle et, le cas échéant, de les renforcer pour éviter que les engagements ne soient contournés (par. 5).

Subventions à l'exportation (par. 6 à 11)

Les membres développés de l'OMC sont tenus de supprimer de leur liste d'engagements leurs droits existants à l'octroi de subventions à l'exportation (par. 6). Toutes les subventions à l'exportation sont ainsi soumises à l'interdiction prévue à l'art. 8 de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture. Les délais transitoires sont fixés dans deux notes. La note 3 autorise l'UE à effectuer jusqu'à la fin de septembre 2017 des exportations de sucre qui ne sont pas subventionnées par le budget de l'UE, mais qui sont considérées comme des subventions par l'organe de règlement des différends de l'OMC en fonction de l'organisation actuelle des marchés de l'UE obéissant au régime des quotas. La note 4 accorde un délai transitoire jusqu'à fin 2020 pour

¹⁴ RS 170.512

¹⁵ RS 170.512.1

supprimer les subventions à l'exportation restantes pour les produits transformés, les produits laitiers et la viande de porc. Les conditions sont les suivantes : à compter du 1^{er} janvier 2016, plus aucune subvention à l'exportation n'est octroyée pour les exportations vers les PMA, et les subventions à l'exportation doivent avoir été notifiées à l'OMC dans l'une des trois dernières notifications. Cette dernière condition vise à empêcher l'introduction de nouvelles subventions à l'exportation pendant la période transitoire. En cas d'engagements en termes de quantités, les valeurs moyennes effectives de la période de base 2003 à 2005 seront appliquées à titre de plafond pendant la période transitoire. Pour les produits transformés, aucun plafond en matière de quantités n'existe dans les listes d'engagements. En outre, aucune subvention à l'exportation ne sera accordée pour de nouveaux marchés ou de nouveaux produits.

Le par. 7 instaure l'interdiction des subventions à l'exportation pour les pays en développement qui bénéficient de manière générale d'un délai transitoire jusqu'à la fin de 2018. Dans la note 5, ce délai transitoire est prolongé jusqu'à la fin de 2022 si, pour les produits concernés, des subventions à l'exportation ont été notifiées à l'OMC dans l'une des trois notifications les plus récentes.

Le par. 8 précise que la dérogation prévue à l'art. 9, par. 4, de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture, selon laquelle les pays en développement peuvent octroyer de manière illimitée des subventions à l'exportation pour couvrir les frais de commercialisation et de transport, sera caduque à la fin de 2023. Ce délai s'appliquera jusqu'à fin 2030 pour les PMA et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires.

Le par. 9 contient une clause générale visant à empêcher que l'obligation d'éliminer toutes les subventions à l'exportation ne soit contournée.

Le par. 10 prévoit que les membres s'efforceront sur le plan politique de ne pas augmenter, pour chaque produit, leurs subventions à l'exportation au-delà du niveau moyen des cinq dernières années durant la période transitoire.

Les membres s'engagent par ailleurs à tenir compte des effets des subventions à l'exportation sur les autres membres et à réduire autant que possible les distorsions commerciales (par. 11). Les membres appliquant ces subventions à l'exportation doivent fournir, sur demande, les renseignements nécessaires aux autres membres.

Pour le secteur du coton, la décision ministérielle de l'OMC prévoit dans le par. 12 des délais de mise en œuvre plus courts que ceux des par. 6 et 7.

Crédits à l'exportation, garanties de crédit à l'exportation ou programmes d'assurance (par. 13 à 17)

Selon le par. 15, al. a, les membres s'engagent à limiter à 18 mois le délai de remboursement maximal pour tous les instruments étatiques de soutien au financement à l'exportation énoncés dans la décision ministérielle. Le par. 15, al. b, précise que ces programmes, à l'exception des aides directes au financement, doivent être autofinancés par des primes fondées sur les risques.

Le par. 16 accorde des délais transitoires aux pays en développement pour se conformer à ces obligations.

Entreprises commerciales d'État exportatrices de produits agricoles (par. 18 à 21)

Selon le par. 20, les membres s'engagent à assurer que les entreprises commerciales d'État ne contournent pas l'interdiction des subventions à l'exportation et d'autres dispositions de la décision ministérielle de l'OMC.

Les membres déclarent leur volonté d'empêcher les distorsions du marché émanant des entreprises commerciales d'État occupant une position de monopole (par. 21).

Aide alimentaire internationale (par. 22 à 32)

Le par. 22 définit les deux grands objectifs liés à l'aide alimentaire internationale, à savoir, d'une part éviter que des distorsions n'affectent les marchés et que l'offre alimentaire commerciale locale ne soit évincée et, d'autre part garantir que les nouvelles règles n'entravent pas de manière involontaire la livraison d'une aide alimentaire appropriée, en particulier dans les situations d'urgence.

Les membres sont tenus de garantir que l'aide alimentaire internationale est déterminée par les besoins et fournie intégralement sous forme de dons, et qu'elle n'est pas liée aux exportations commerciales d'autres marchandises et services. Cette aide ne doit pas non plus dépendre des objectifs de développement des marchés du pays donateur, et les produits alimentaires ne peuvent pas être réexportés à partir du pays bénéficiaire (par. 23).

Selon le par. 24, les membres s'engagent à ne pas fournir une aide alimentaire internationale en nature là où celle-ci aurait un impact négatif sur l'offre locale des mêmes produits ou des produits de remplacement sur les marchés commerciaux établis qui fonctionnent bien.

Le par. 27 vise à limiter la monétisation de l'aide alimentaire internationale, à savoir la vente de produits alimentaires fournis sous forme de dons. Le produit de cette vente sert généralement à financer des programmes de développement. La monétisation n'est autorisée que dans les situations d'urgence précisées au par. 27 et uniquement après avoir effectué au préalable une analyse de marché.

S'agissant de la monétisation, le par. 28 dispose qu'il faut autoriser des tierces parties indépendantes afin d'assurer une concurrence ouverte. Les membres doivent ensuite veiller à ce que ces tierces parties réduisent au minimum les perturbations des marchés locaux (par. 29).

Le par. 30 demande aux membres d'assurer une flexibilité maximale pour permettre tous les types d'aide alimentaire internationale afin de répondre aux besoins. Les membres doivent s'efforcer de fournir davantage d'aide alimentaire internationale en espèces non liée.

2.2 Modification de la Liste d'engagements LIX

Afin de mettre en œuvre, conformément au par. 6 de la décision ministérielle de l'OMC, la suppression des droits d'accorder des subventions à l'exportation, une ligne supplémentaire est insérée pour chaque produit dans la partie IV, section II, de la Liste d'engagements LIX, de sorte que la limite d'engagements est réduite à zéro

avec effet rétroactif au 19 décembre 2015. Pour les produits transformés, cette réduction de la limite d'engagements interviendra le 1^{er} janvier 2021, comme le prévoit la note 4 de la décision ministérielle de l'OMC.

3 Les mesures de mise en œuvre

3.1 Régime actuel des contributions à l'exportation

La loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés («loi chocolatière»)¹⁶ a été édictée dans le but de maintenir la compétitivité de l'industrie alimentaire suisse dans le contexte des mesures de politique agricole en Suisse et à l'étranger. S'agissant des exportations, cette loi prévoit de verser des contributions aux exportations de produits agricoles transformés. Ces contributions sont versées pour certains produits laitiers et céréaliers de base contenus dans des produits transformés, comme le chocolat, les biscuits, les pâtes, les aliments pour enfants et les boissons à base de lait. Dans la limite des fonds disponibles, le montant des contributions est calculé sur la base de la différence de prix des matières premières entre le marché suisse et le marché mondial ou de l'Union européenne (UE). En 2016, ces contributions à l'exportation ont été versées à quelque 80 sociétés.

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

Les ressources budgétaires approuvées par le Parlement pour les contributions à l'exportation s'élevaient à 70 millions de francs par an en 2013 et en 2014, à 95,6 millions en 2015, et à 94,6 millions en 2016 et en 2017. Le budget 2017 et la planification financière et de dépenses 2018-2020 adoptés le 24 août 2016 par le Conseil fédéral¹⁷ allouent annuellement 67,9 millions de francs aux contributions à l'exportation. Par l'arrêté fédéral II du 15 décembre 2016 concernant le plan financier pour les années 2018 à 2020¹⁸, le Parlement a chargé le Conseil fédéral d'augmenter les moyens destinés aux contributions à l'exportation en les portant à 94,6 millions de francs. Le Conseil fédéral entend appliquer cette augmentation à la durée restante du régime actuel des contributions à l'exportation.

Les contributions à l'exportation servent à compenser intégralement ou partiellement les désavantages concurrentiels subis par l'industrie alimentaire exportatrice suisse lors de l'acquisition de matières premières. Ces désavantages sont dus au niveau

¹⁶ RS **632.111.72**

¹⁷ Le budget 2017 et le plan financier 2018-2020 sont disponibles à l'adresse suivante: www.efv.admin.ch > Rapports financiers > Budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances.

¹⁸ FF **2017 1101**

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

Ces cinq dernières années, la valeur moyenne annuelle de la production de l'industrie alimentaire suisse s'est élevée à environ 38 milliards de francs, avec une création de valeur de 12 milliards par an¹⁹. En 2015, les exportations de produits agricoles transformés se sont élevées à 6,7 milliards de francs, dont 2,6 milliards pour les produits bénéficiant de contributions à l'exportation. Les contributions effectives à l'exportation (95,6 millions de francs) ont donc constitué 3,7 % de la valeur à l'exportation des produits ayant droit aux contributions à l'exportation.

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

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

Au niveau des matières premières, 11 % de la farine de froment produite en Suisse a été exportée sous forme de produits transformés bénéficiant de contributions à l'exportation en 2015. Pour le lait, le taux était de 6 %. Malgré cette part inférieure pour le lait, l'exportation sous forme de produits transformés a néanmoins pour effet d'alléger de façon importante le marché, vu le taux d'auto-provisionnement supérieur à 100 % et le problème d'excédents qui en découle.

Les entreprises du premier et deuxième échelon de transformation, membres des associations professionnelles des secteurs les plus concernés par les contributions à l'exportation (Fédération des meuniers suisses [FMS], Association suisse des industries de biscuits et de confiserie [Biscosuisse], Fédération des industries alimentaires suisses [fial], Fédération des producteurs suisses de glaces [Glacesuisse], Fédération des fabricants suisses de chocolat [CHOCOSUISSE], Association de l'industrie laitière suisse [VMI]), comptent quelque 13 000 employés²⁰. Dire combien de ces emplois dépendent directement ou indirectement des contributions à l'exportation est impossible, faute de relevés statistiques correspondants.

¹⁹ Source: Office fédéral de la statistique (OFS).

²⁰ Source: Fédération des industries alimentaires suisses (fial).

3.2 Présentation générale de la nouvelle réglementation

Pour mettre en œuvre la décision ministérielle de l'OMC, la Suisse doit abandonner ses contributions à l'exportation. Or, si les conditions-cadre restaient inchangées, la suppression de ces contributions réduirait sensiblement la compétitivité des produits transformés suisses sur les marchés d'exportation (cf. ch. 3.1). L'industrie alimentaire exportatrice serait directement touchée et devrait probablement réduire ses capacités de production ou les délocaliser à l'étranger. L'agriculture (producteurs de matières premières) et le premier échelon de transformation (minoteries, fabriques de lait en poudre, etc.) seraient indirectement affectés, en raison de la diminution de la demande en produits laitiers et céréaliers de base indigènes.

Afin de maintenir autant que possible et dans le cadre actuel de la politique agricole la création de valeur dans la production de denrées alimentaires, le Conseil fédéral prévoit des mesures d'accompagnement à l'abolition des contributions à l'exportation. Ces mesures comprennent un nouveau soutien des producteurs de lait et de céréales – lié au produit – grâce à une modification de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr)²¹ et une simplification de la procédure d'autorisation pour le trafic de perfectionnement actif des produits laitiers et céréaliers de base au moyen d'une modification de l'ordonnance du 1^{er} novembre 2006 sur les douanes (OD)²².

Ces nouvelles mesures de soutien, liées au produit et compatibles avec les règles de l'OMC, compenseront l'accroissement de la pression concurrentielle (effets sur les prix et les quantités) à laquelle les producteurs de lait et de céréales panifiables seront désormais exposés lors de leurs livraisons à l'industrie alimentaire. Elles seront financées par un transfert des fonds prévus jusqu'ici pour les contributions à l'exportation vers le budget agricole.

Il est prévu que le transfert de moyens s'élève à 67,9 millions de francs par an, ce qui correspond aux moyens consacrés par le Conseil fédéral aux contributions à l'exportation dans le budget 2017 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances 2018-2020 du 24 août 2016. Le Conseil fédéral est disposé à mettre en œuvre le mandat parlementaire, c'est-à-dire à augmenter le budget de la «loi chocolatière» en le portant à 94,6 millions de francs, d'ici à l'échéance des contributions à l'exportation et à compenser d'une autre manière la charge supplémentaire qui en résulte dans le budget de la Confédération. Il est d'avis que l'ampleur des nouvelles mesures de soutien liées au produit doit s'appuyer sur les ressources prévues à l'origine pour la «loi chocolatière», sans tenir compte de l'augmentation des moyens en relation avec le franc fort des années 2015 à 2017. La répartition des fonds entre lait et céréales doit correspondre au rapport des contributions à l'exportation versées pour les matières premières laitières et céréalières de 2013 à 2015.

Les ressources prévues pour le soutien des producteurs de lait et de céréales panifiables, lié au produit, feront désormais partie de l'enveloppe financière pour la production et les ventes, tout comme le supplément pour le lait transformé en fromage. À cet effet, le Conseil fédéral propose au Parlement une modification de

²¹ RS 910.1

²² RS 631.01

l'arrêté fédéral du 7 mars 2017 sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021²³.

La simplification de la procédure d'autorisation pour le trafic de perfectionnement actif offrira à l'industrie alimentaire un accès prévisible et en quantité suffisante à des matières premières concurrentielles. Cette mesure contribuera à compenser l'affaiblissement de la compétitivité de l'industrie d'exportation dû à l'abandon des contributions à l'exportation. La procédure de consultation réglée à l'art. 165, al. 4, OD exige, en cas d'avis divergents des acteurs du marché, d'entreprendre des clarifications et des consultations supplémentaires avant toute décision de la Confédération. Cette procédure, qui prend du temps et dont l'issue est incertaine, sera remplacée par une information transparente sur les demandes d'autorisation reçues aux filières intéressées. Comme l'autorisation n'est accordée qu'à l'échéance du délai prévu après l'information aux filières concernées, les fournisseurs de matières premières ont également la possibilité, avec la procédure d'autorisation simplifiée, de soumettre aux requérants des offres pour les matières indigènes de base. Si l'offre lui convient, le requérant peut retirer sa demande. Ainsi, les producteurs de matières premières indigènes conservent l'accès au canal de distribution que constituent les produits transformés sans perdre d'informations. En même temps, l'économie d'exportation bénéficie d'un accès fiable et en quantité suffisante à des matières premières concurrentielles. Néanmoins, selon la nouvelle réglementation «Swissness», entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, les denrées alimentaires doivent contenir au moins 80 % de matières premières suisses (pour les produits laitiers : 100 % de lait suisse) afin que le produit final puisse, par exemple, afficher une croix suisse ou être vanté comme tel. Ce système placera davantage les entreprises devant le choix de miser soit sur le trafic de perfectionnement, soit sur l'origine suisse.

Il est prévu d'évaluer les mesures d'accompagnement quatre ans après leur introduction pour en examiner l'effet sur la chaîne de création de valeur, juger de l'efficacité des fonds engagés et, si nécessaire, de procéder à des adaptations.

Les garanties étatiques des prix et de l'écoulement des produits ont été abolies dans le cadre de la politique agricole 2002. Depuis lors, l'État a davantage misé sur la responsabilité du secteur privé, en particulier les interprofessions, et laissé à ces dernières le soin de s'autoréguler. Afin de tenir compte des structures atomisées des marchés agricoles, du côté de l'offre, il se peut que des ententes dans le cadre des mesures d'entraide collectives des producteurs soient utiles pour atteindre une position d'équilibre des forces par rapport aux acquéreurs. Ce contexte est typique des marchés agricoles dans le monde, notamment en Europe où les structures agricoles sont petites. Les branches concernées ont déjà la possibilité aujourd'hui de prendre des mesures de droit privé en vue d'adapter la production et l'offre aux exigences du marché. Les mesures de droit privé des interprofessions, telles que le prélèvement de contributions pour le développement des possibilités en matière d'offre et d'écoulement, ne sont pas considérées comme des restrictions à la concurrence au sens de la législation sur les cartels. Le projet d'arrêté fédéral prévoit à cet effet une disposition dans la LAgr concernant les mesures d'entraide privées de ce type pour le lait commercialisé et les céréales.

23 FF 2017 3217

Les mesures doivent être compatibles avec les engagements internationaux de la Suisse. Selon la décision ministérielle de l'OMC (cf. ch. 1 et 2) et les accords OMC afférents, les mesures étatiques ne sauraient constituer désormais ni soutien à l'exportation, ni contournement de l'interdiction de subventionner les exportations. Cela signifie, entre autres, que les nouvelles mesures étatiques de soutien doivent être allouées indépendamment de la vente des produits en Suisse ou à l'étranger. Les éventuelles mesures de droit privé destinées à renforcer l'industrie exportatrice doivent être décidées indépendamment des mesures étatiques et mises en œuvre sans aide de l'État.

Afin que le passage des contributions à l'exportation (droit en vigueur) au soutien lié au produits (projet) se fasse sans encombre, les modifications de loi et d'ordonnance prévues devront entrer en vigueur simultanément et au début d'une année civile. Le Conseil fédéral se fixe comme objectif de mettre en vigueur le train de mesures le 1^{er} janvier 2019. Les incertitudes pour les filières concernées seront réduites grâce à une période transitoire aussi brève que possible. Les producteurs de matières premières et l'industrie de transformation doivent être en mesure de prendre rapidement leurs décisions d'investissement en connaissance des nouvelles conditions-cadre.

3.3 Les éléments de la nouvelle réglementation

3.3.1 Suppression des contributions à l'exportation et limitation aux dispositions relatives à l'importation (loi fédérale sur l'importation de produits agricoles transformés)

Pour compenser les prix plus élevés des matières premières par rapport à l'étranger, l'actuelle «loi chocolatière» habilite le Conseil fédéral à percevoir des éléments mobiles, c'est-à-dire des droits d'importation calculés en conséquence, à l'importation de produits agricoles transformés et à verser des contributions à l'exportation lors de l'exportation de ce type de marchandises. L'application de la décision ministérielle de l'OMC (cf. ch. 1) exige la suppression des contributions à l'exportation. Selon le projet d'arrêté fédéral, celle-ci sera mise en œuvre avec la révision totale de la loi en vigueur. Le 2^e chapitre de la loi actuelle, qui constitue la base juridique du versement des contributions à l'exportation, sera supprimé, tout comme le 3^e chapitre, qui concerne les voies de droit et dispositions pénales, car ce chapitre s'applique exclusivement aux contributions à l'exportation et non aux droits d'importation. Les mentions des contributions à l'exportation sont rayées dans les autres articles et dans l'intitulé de la loi. La loi s'intitulera «Loi fédérale sur l'importation de produits agricoles transformés». Une disposition transitoire (art. 6) garantissant que les demandes de contribution concernant les exportations effectuées avant l'entrée en vigueur de la loi révisée pourront être déposées selon le droit actuel pendant une période limitée. Les dispositions régissant l'importation sont reprises dans le projet de loi sans que leur contenu soit modifié.

L'ordonnance du 23 novembre 2011 sur les contributions à l'exportation²⁴ et l'ordonnance du DFF du 9 janvier 2012 sur les taux des contributions à l'exportation de produits agricoles de base²⁵, qui contiennent les dispositions d'exécution concernant les contributions à l'exportation, seront abrogées lorsque la révision totale de la loi actuelle entrera en vigueur.

L'art. 9, al. 2, de l'ordonnance sur les contributions à l'exportation dispose que l'année de contributions commence le 1^{er} décembre de l'année précédente et se termine le 30 novembre de l'année en cours. L'art. 11 précise que les demandes relatives aux exportations effectuées entre décembre et juin peuvent être déposées jusqu'au 15 août. Si la législation révisée entre en vigueur comme prévu au début d'une année civile, les demandes pour les exportations effectuées en décembre de l'année précédente pourront être déposées jusqu'au 28 février de l'année suivante, ce en vertu de la disposition transitoire (art. 6). Ramener le délai de dépôt du 15 août au 28 février, permet d'éviter que le décompte des contributions à l'exportation du mois de décembre de l'année précédant le changement de système ne se prolonge jusque dans la seconde moitié de l'année suivante. Le délai prévu (deux mois) suffit pour déposer une demande. Le financement des contributions à l'exportation pour les exportations effectuées en décembre de la dernière année de validité n'exige pas de crédit budgétaire, car lors de l'adaptation de l'année de contributions, en 2012, seuls 11/12 du crédit budgétisé ont été libérés et une réserve de 1/12 (soit 5,8 millions de francs) a été constituée au bilan, réserve qui peut être utilisée pour les contributions à l'exportation du mois de décembre mentionné.

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

3.3.2 Mesures de soutien liées au produit pour le lait et les céréales panifiables (modification de la LAgr et de l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021)

Lait

Environ 21 000 producteurs de lait ont commercialisé en 2016 quelque 3,4 millions de tonnes de lait. En 2014, un taux d'auto-provisionnement de 115 % a été atteint. Parmi la quantité commercialisée, 1,7 million de tonnes ont été transformées en fromage et 1,7 million de tonnes ont été valorisées dans la filière laitière (y compris les produits de base pour l'industrie de transformation). En 2015, des contributions à l'exportation ont été accordées pour 210 280 tonnes d'équivalent-lait, un équivalent-lait correspondant à la teneur moyenne en matière grasse et en protéines d'un kilo de lait cru.

²⁴ RS 632.111.723

²⁵ RS 632.111.723.1

Pour compenser l'accroissement de la pression concurrentielle sur les fournitures à l'industrie de transformation du lait en raison de l'abolition des contributions à l'exportation, le lait commercialisé bénéficiera d'un nouveau supplément compatible avec les règles de l'OMC (supplément-lait). De 2013 à 2015, la part des fonds alloués aux produits laitiers de base représentait 83,3 % des ressources budgétaires prévues pour les contributions à l'exportation. Sur l'ensemble des moyens (67,9 millions de francs, voir ch. 3.2), ce taux correspond à un montant de 56,6 millions de francs disponibles annuellement pour le nouveau supplément-lait. En admettant une quantité annuelle de 1,7 million de tonnes non transformées en fromage, les producteurs de lait peuvent se voir allouer une contribution d'environ 3 ct./kilo. Afin de pouvoir attribuer le nouveau supplément à l'entier du lait produit, le supplément pour le lait transformé en fromage doit être amputé du même montant. Les fonds correspondants seront transférés du budget des suppléments pour le lait transformé en fromage à celui du nouveau supplément-lait. Le soutien qui en résulte pour le lait transformé en fromage reste ainsi en fin de compte le même qu'aujourd'hui (15 ct./kilo). De la sorte, les fonds disponibles pour le nouveau supplément-lait (part «lait» des ressources transférées du crédit des contributions à l'exportation pour l'agriculture) sont engagés de façon concentrée sur la partie de la production laitière qui n'est pas déjà soutenue par le supplément pour le lait transformé en fromage. Verser le nouveau supplément directement aux producteurs de lait uniquement pour le lait non transformé en fromage ne serait pas possible pour des raisons de disponibilité des données. Les moyens destinés au nouveau supplément-lait doivent être inscrits au poste budgétaire A231.0230 Suppléments accordés à l'économie laitière de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG).

Selon le projet d'arrêté fédéral, un nouvel art. 40 est inséré dans la LAgr pour régler le versement du supplément-lait. L'art. 38, al. 2, LAgr sera modifié pour régler l'amputation du supplément pour le lait transformé en fromage à hauteur d'un montant équivalent. L'exécution sera réglée dans l'ordonnance du 25 juin 2008 sur le soutien du prix du lait (OSL)²⁶, qui sera adaptée en conséquence.

Le nouveau supplément-lait sera versé directement aux producteurs de lait. Les paiements seront mensuels, comme les suppléments pour le lait transformé en fromage et pour l'affouragement sans ensilage. La procédure de versement du supplément-lait et le traitement afférent des données respectent les dispositions du droit de la protection des données (cf. ch. 6.4.5).

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

²⁶ RS 916.350.2

Pour garantir le paiement du supplément-lait, il est prévu qu'un service administratif transmette à l'OFAG un fichier SAP des décomptes par producteur, comme c'est déjà le cas pour le supplément pour le lait transformé en fromage. À l'OFAG, le paiement pourra alors être effectué selon la même procédure que celle du supplément pour le lait transformé en fromage. Étant donné le grand nombre d'ayants-droit, la transmission électronique des données à l'OFAG par le service administratif est à l'étude pour gérer les changements d'adresse et de compte, ce qui permettrait de réduire considérablement la charge administrative supplémentaire incombant à l'OFAG. Quoiqu'il en soit, l'OFAG assumera une charge non négligeable de suivi et de contrôle. Pour cet office, la gestion mensuelle des paiements aux ayants-droit occasionnera une certaine charge et nécessite une adaptation du contrat conclu avec le prestataire actuel.

Céréales panifiables

Sur une surface cultivée d'environ 82 000 hectares, quelque 16 000 producteurs indigènes récoltent chaque année une moyenne de 390 000 tonnes de céréales panifiables. En cas de production excédentaire, la Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC) procède à ses frais à des allègements du marché par déclassement des céréales panifiables en céréales fourragères (2015: 53 000 tonnes). La différence par rapport à la quantité totale des céréales transformées en farine est importée dans le cadre du contingent tarifaire 27. Le taux général d'auto-approvisionnement en céréales panifiables est supérieur à 80 %. En moyenne, quelque 37 000 tonnes de farine (soit environ 49 000 tonnes de céréales) ont été exportées à titre de composant de produit transformé bénéficiant de contributions à l'exportation («loi chocolatière») durant les années 2014 à 2016.

Pour compenser l'accroissement de la pression concurrentielle sur les producteurs de céréales lors des livraisons à l'industrie de transformation dû à la suppression des contributions à l'exportation, un nouveau supplément compatible avec les règles de l'OMC sera introduit pour les céréales panifiables (supplément-céréales). De 2013 à 2015, la part des fonds alloués aux céréales représentait 16,7 % des ressources budgétaires prévues pour les contributions à l'exportation. Sur la base des 67,9 millions de francs (voir ch. 3.2) prévus en faveur du soutien lié au produit, cela représente un montant de 11,3 millions de francs consacré annuellement à la production céréalière. Ces ressources doivent être inscrites au budget de l'OFAG, sous un nouveau poste budgétaire (supplément pour les céréales panifiables) qu'il s'agit de créer. Le supplément se calcule à partir des fonds budgétisés pour le soutien à la production céréalière et de la quantité de céréales susceptible de recevoir des subventions. En tenant compte d'un montant de 11,3 millions de francs et d'une production annuelle de 390 000 tonnes de céréales panifiables, les 16 000 producteurs de céréales panifiables pourront bénéficier d'une contribution d'environ 2,90 francs par quintal.

Grâce au versement d'un supplément pour les céréales panifiables, la rentabilité de ces dernières va s'accroître encore davantage par rapport à celle des céréales fourragères, ce en toute conscience du fait que des prix cibles différents sont déjà fixés aujourd'hui pour les céréales panifiables et fourragères importées. Les valeurs indicatives d'importation des céréales fourragères sont nettement inférieures à la

valeur d'importation des céréales panifiables dans le cadre du contingent tarifaire. En Suisse, les prix des producteurs s'alignent directement sur les prix indicatifs des importations.

Selon le projet d'arrêté fédéral, un nouvel art. 55 doit être inséré dans la LAgr pour régler le versement du supplément-céréales. Les contributions seront versées directement aux exploitants par la Confédération. Les bases légales requises pour collecter efficacement les flux de données et de paiements seront promulguées par le Conseil fédéral dans une nouvelle ordonnance fondée sur l'art. 165c LAgr (emploi des données AGIS).

Le supplément-céréales est destiné aux céréales panifiables produites par des agriculteurs en Suisse et dans le cadre du trafic d'exploitation agricole dans la zone limitrophe. Pour le calcul, on utilise la quantité nette, purifiée et séchée, de céréales panifiables propres à la panification, livrée à l'un des quelque 280 premiers intervenants. Pour l'exécution du versement du supplément, il est prévu de saisir au niveau des premiers intervenants (essentiellement des centres collecteurs) les sortes de céréales, les quantités nettes et la relation bancaire des exploitants, et de transmettre celles-ci à une centrale de saisie des données qui reste à déterminer. Cette centrale valide et complète les données, calcule le taux de contribution (fonds alloués / quantité nette livrée de céréales propres à la panification) et le montant à verser à chaque exploitant, et transmet ces données à l'OFAG pour l'exécution des paiements. Tout le processus se déroule dans le respect des dispositions sur la protection des données (cf. ch. 6.4.5). Les instances de contrôle compétentes – à commencer par le contrôle interne de l'OFAG – garantissent l'exactitude et la complétude des jeux de données et des paiements.

Financement des mesures de soutien

Les nouvelles mesures de soutien lié au produit en faveur de la production laitière et céréalière doivent être financées par un transfert des fonds prévus pour les contributions à l'exportation dans le budget 2017 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances 2018–2020 du 24 août 2016. Ces ressources désormais attribuées à l'OFAG doivent, tout comme le supplément pour le lait transformé en fromage, être gérées dans le cadre de l'enveloppe financière «Production et ventes». Cela nécessite une augmentation de l'enveloppe financière prévue pour les années 2018 à 2020 d'environ 204 millions de francs (3 x 67,9 millions de francs).

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

Aujourd'hui déjà, les entreprises de l'industrie alimentaire peuvent se voir octroyer le trafic de perfectionnement actif à certaines conditions. Sous ce régime, l'industrie alimentaire peut se procurer à l'étranger les matières premières nécessaires à la fabrication de denrées destinées à l'exportation sans payer de droits de douane ou avec droit au remboursement des droits de douane. Les fabricants suisses de produits agricoles transformés destinés à l'exportation ont droit au trafic de perfectionnement

actif si les contributions à l'exportation ne compensent pas suffisamment les surcoûts des matières indigènes de base et qu'aucune autre mesure ne compense ce handicap de prix (art. 12, al. 3, de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes, LD²⁷). Dans chaque procédure d'autorisation, une consultation administrativement onéreuse des filières (acteurs pertinents tout au long de la chaîne de création de valeur) et des services fédéraux intéressés est à ce jour organisée afin de déterminer si ces conditions sont remplies.

Il est à prévoir que, en raison de la suppression des contributions à l'exportation, les produits laitiers et céréaliers de base exportés sous forme de denrées alimentaires transformées des chapitres 15 à 22 du système harmonisé de désignation et de codification des marchandises bénéficiant jusqu'ici de contributions à l'exportation, subiront un handicap de prix durable et non compensé. Pour les produits laitiers et céréaliers de base bénéficiant actuellement de contributions à l'exportation au titre de l'art. 1 de l'ordonnance sur les contributions à l'exportation, les dispositions de l'art. 12, al. 3, LD seront donc généralement remplies. En conséquence, le trafic de perfectionnement actif est octroyé pour ces matières premières destinées à la fabrication des produits transformés visés aux chapitres 15 à 22 du tarif des douanes sans consultation des filières et des services fédéraux intéressés, conformément à l'art. 165 OD. Ces dispositions vaudront aussi désormais pour le lait écrémé (lignes tarifaires 0401.1010 et 0401.1090) et les céréales suivantes : froment, épeautre, méteil (lignes tarifaires 1001.9921 et 1001.9929) et seigle (lignes tarifaires 1002.9021 et 1002.9029). À l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur les contributions à l'exportation, le 1^{er} janvier 2012, le lait écrémé a été rayé de la liste produits de base éligibles pour contribution à l'exportation, afin d'éliminer une incohérence entre la Liste d'engagements LIX et l'ordonnance sur les contributions à l'exportation. Après la suppression des contributions à l'exportation, cette incohérence n'existera plus. Le froment, l'épeautre, le méteil et le seigle ne sont pas des produits de base bénéficiant de contributions à l'exportation, mais leur farine en bénéficie. Pour renforcer les économies d'échelle tout au long de la chaîne de création de valeur, notamment au premier échelon de traitement, il est judicieux de soumettre toutes ces sortes de céréales panifiables à la procédure d'autorisation simplifiée du trafic de perfectionnement actif prévu dans ce projet. La procédure de consultation reste en revanche en vigueur pour les matières premières non concernées par la suppression des contributions à l'exportation. Conformément à l'art. 2, al. 1, let. a, de l'ordonnance sur les contributions à l'exportation, des contributions à l'exportation sont allouées seulement lorsque les produits de base sont exportés sous forme de produits alimentaires relevant des chap. 15 à 22 du tarif des douanes. La simplification de la procédure d'autorisation du trafic de perfectionnement actif est donc aussi prévue pour la fabrication des mêmes produits.

Afin de garantir la transparence des demandes de trafic de perfectionnement reçues pour les produits laitiers et céréaliers de base concernés par la simplification de la procédure d'autorisation, l'Administration fédérale des douanes (AFD) informera de manière continue les filières intéressées des demandes reçues. Cela donnera l'occasion aux personnes informées de soumettre une offre de matières premières

indigènes au requérant. Après un délai de carence, l'autorisation est accordée si tant est que le requérant maintienne sa demande.

Grâce à la procédure d'information transparente, qui remplacera la consultation, la procédure d'autorisation est plus courte, administrativement plus simple et plus prévisible pour les requérants. L'industrie alimentaire exportatrice obtiendra ainsi un accès fiable à des matières premières concurrentielles, ce qui compensera partiellement l'affaiblissement de sa compétitivité dû à la suppression des contributions à l'exportation.

Vu que les conditions d'octroi du trafic de perfectionnement actif selon l'art. 12, al. 3, LD restent inchangées, l'adaptation de la procédure d'autorisation pour le trafic de perfectionnement actif n'exige aucun amendement de la LD. Il est prévu que la mesure soit mise en œuvre en précisant l'art. 165 OD pour qu'il reflète la nouvelle situation après la suppression des contributions à l'exportation. Le Conseil fédéral prévoit de fixer l'entrée en vigueur de la modification de l'OD en même temps que celle de la révision de la loi sur l'importation de produits agricoles transformés et de la modification de la LAgr.

3.4 Appréciation de la réglementation proposée

3.4.1 Appréciation générale

En ce qui concerne la suppression des contributions à l'exportation, la Suisse n'a pas de marge de manœuvre car elle est liée par la décision ministérielle contraignante de l'OMC.

Grâce aux mesures d'accompagnement prévues, la compétitivité de la chaîne de valeur ajoutée des denrées alimentaires sera renforcée, ce qui contribuera, entre autres, à la préservation des emplois dans l'industrie alimentaire. Contrairement aux contributions à l'exportation, les nouvelles mesures de soutien seront indépendantes de l'exportation. Ainsi, tous les producteurs suisses de céréales panifiables et de lait qui n'est pas transformé en fromage bénéficieront du nouveau soutien lié au produit.

Pour éviter une délocalisation à l'étranger de capacités de production et d'emplois de l'industrie alimentaire le maintien de la compétitivité de l'industrie alimentaire exportatrice présupposerait – comme alternative aux mesures d'accompagnement proposées – une ouverture des marchés dans le domaine des produits agricoles de base. Le niveau des prix suisses des matières premières s'adapterait ainsi à celui des marchés voisins. Opter pour cette solution, qui aurait un fort impact sur l'agriculture suisse bien au-delà des secteurs laitier et céréalier, exigerait cependant des analyses approfondies et des discussions politiques qui ne pourraient être achevées dans le délai transitoire fixé par l'OMC pour le démantèlement des subventions à l'exportation. Ces analyses et ces discussions relatives à une ouverture complète des marchés devront donc s'effectuer dans le cadre du développement de la politique agricole à moyen et long terme, notamment en raison des évolutions possibles de la politique commerciale internationale, par exemple dans le domaine des accords de libre-échange.

Le postulat Baumann 15.3928 «Mesures contre la désindustrialisation dans le secteur agroalimentaire», adopté par le Conseil des États, demande que, en cas d'abolition des contributions à l'exportation, le Conseil fédéral introduise d'autres mesures contribuant au maintien des emplois en Suisse. Dans son avis, le Conseil fédéral envisage, pour compenser la suppression de la partie de la «loi chocolatière» relative aux exportations, des mesures d'accompagnement qui contribueraient, d'une part, à faire bénéficier l'industrie alimentaire exportatrice du meilleur accès possible aux matières premières agricoles à des conditions concurrentielles au niveau international et, d'autre part, à permettre de continuer à utiliser les céréales et le lait suisses pour des produits de transformation destinés à l'exportation. Cette solution doit permettre de créer pour les branches concernées des conditions-cadre compatibles avec le droit commercial international, de soutenir la compétitivité des chaînes de valeur ajoutée suisses et de contribuer à maintenir des emplois. Le train de mesures présenté ici tient compte de la demande du Conseil des États.

Résultats de la procédure de consultation

Lors de la consultation, le projet a rencontré un bon accueil²⁸: sur 93 prises de position reçues, 87 approuvent globalement le projet, tout en jugeant dans certains cas nécessaire d'y apporter des adaptations. Seuls 4 prises de position rejettent fondamentalement le projet. Aucun des participants à la consultation ne conteste l'abolition des contributions à l'exportation.

L'introduction de nouvelles mesures de soutien liées au produit a, elle aussi, remporté l'adhésion, même si certains participants ont signalé que le manque de compétitivité du secteur devrait être appréhendé de manière large à long terme.

De nombreux participants demandent de porter les ressources prévues pour les nouvelles mesures de soutien de 67,9 millions à environ 95 millions de francs, ce qui correspond au crédit pour les contributions à l'exportation pour les produits agricoles transformés des années 2015-2017. Le présent message, tout comme le projet mis en consultation, s'appuie néanmoins sur le budget 2017 et le plan intégré des tâches et des finances 2018-2020. En outre, les augmentations de moyens en faveur des contributions à l'exportation dans les années 2015 à 2017 doivent être remises dans le contexte des grandes différences de prix entre les matières premières indigènes et étrangères en 2015 et 2016, et considérées comme exceptionnelles.

Par ailleurs, de nombreuses voix demandent que les montants des contributions des nouveaux suppléments figurent dans la LAgr. Néanmoins, afin de garantir une marge de manœuvre pour le Conseil fédéral et le Parlement pour réagir en cas de conditions-cadre fluctuantes et pour ne pas limiter la souveraineté budgétaire du Parlement avec de nouvelles dépenses liées à des dispositions légales, le projet d'arrêté fédéral propose de ne pas inscrire de montants dans la LAgr.

Les avis sur la simplification de la procédure d'autorisation pour le trafic de perfectionnement actif étaient partagés. La majorité des prises de position émanant des

²⁸ Le dossier envoyé en consultation et le rapport de consultation peuvent être consultés à l'adresse suivante: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2016 > DEFR.

branches laitière et céréalière et de l'industrie alimentaire ainsi que d'autres prises de position étaient en faveur de l'abandon de la consultation. Pour l'industrie alimentaire, la simplification de la procédure d'autorisation pour le trafic de perfectionnement actif est une partie indispensable du projet. Une grande majorité de prises de position des cercles agricoles ainsi que la moitié des cantons rejettent l'abandon de la procédure de consultation. Plusieurs de ces prises de position se prononcent toutefois en faveur d'une procédure plus efficace, si tant est que la transparence autour des demandes reçues soit garantie.

Dans le présent message, la simplification de la procédure d'autorisation pour le trafic de perfectionnement actif est accompagnée, à titre de compromis, d'un mécanisme garantissant la transparence, qui informe constamment les filières intéressées des demandes en cours. Ainsi, les fournisseurs de matières premières indigènes ont l'occasion de présenter des offres aux entreprises exportatrices qui déposent une demande de trafic de perfectionnement actif.

3.4.2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Parmi les pays développés membres de l'OMC, en dehors de la Suisse, seuls la Norvège et le Canada connaissent encore des subventions à l'exportation. Tout comme la Suisse, ils devront abandonner ces subventions d'ici à 2020. Dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune de 2013, l'UE a déjà supprimé le versement de restitutions à l'exportation de manière générale.

Pour assurer l'avenir de secteurs potentiellement fragiles, les États membres de l'UE peuvent accorder des aides couplées limitées pour une sélection de produits, dont font partie le lait, les produits laitiers et les céréales. Les paiements alloués aux aides couplées représentent au maximum 13 % de l'enveloppe nationale et sont versés, pour le lait et les produits laitiers, par animal et, pour les céréales, par hectare. Le secteur du lait et des produits laitiers est le deuxième secteur le plus soutenu dans l'UE, derrière celui de la viande de bœuf et de veau. Les mesures de soutien internes qui influencent le commerce dans le cadre des engagements OMC sont très répandues au niveau international, bien qu'elles créent des distorsions sur les marchés et qu'il est de notoriété publique qu'elles sont de nature à entraîner des effets négatifs sur les pays en développement.

Le trafic de perfectionnement actif est aussi soumis à autorisation dans l'UE. Mais la procédure d'autorisation du trafic de perfectionnement concernant les produits agricoles n'est pas soumise à une procédure de consultation, contrairement à la procédure en vigueur actuellement en Suisse.

3.5 Commentaire des différentes dispositions de l'arrêté fédéral relatif à l'approbation et la mise en œuvre de la décision ministérielle de l'OMC

3.5.1 Arrêté fédéral relatif à l'approbation et la mise en œuvre de la décision ministérielle de l'OMC

L'arrêté fédéral prévoit à l'art. 1 l'approbation de la décision ministérielle de l'OMC et la modification de la Liste d'engagements LIX. Les art. 2 et 3 concernent la mise en œuvre et renvoient aux annexes 1 et 2, qui comprennent la nouvelle loi fédérale sur l'importation de produits agricoles transformés et la modification de la LAgr. L'art. 4 de l'arrêté fédéral concerne le référendum et l'entrée en vigueur.

3.5.2 Annexe 1: Loi fédérale sur l'importation de produits agricoles transformés

Les directives sur la technique législative prévoient qu'une révision totale doit avoir lieu en cas de modifications formelles importantes concernant plus de la moitié des dispositions d'un acte. Comme l'intégralité de la section 2 de l'ancienne loi devient caduque suite à la suppression des contributions à l'exportation et que tous les autres articles qui contiennent des dispositions concernant l'exportation doivent être modifiés, la modification concernera presque tous les articles actuels. C'est pourquoi la loi doit faire l'objet d'une révision totale et être renommée loi fédérale sur l'importation de produits agricoles transformés.

Art. 1 à 4

Suite à la suppression des dispositions en matière d'exportation, le contenu de la nouvelle loi se limite aux dispositions actuelles concernant l'importation de produits agricoles transformés. Les art. 1 à 4 du projet correspondent aux dispositions sur les importations des art. 1, 2, 6a et 10 de la loi actuelle. Ils concernent les droits de douane à l'importation, le calcul des éléments mobiles, l'établissement de rapports et l'exécution.

Art. 5

L'art. 5 abroge l'ancienne loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés²⁹.

Art. 6

En vertu du droit actuel, les contributions à l'exportation peuvent être revendiquées et leur versement réglé une fois l'exportation effectuée. Afin de régler, après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, les demandes de contributions concernant des exportations qui ont eu lieu peu de temps avant l'entrée en vigueur de la nouvelle

²⁹ RS 632.11.72; RO 1995 4796, 2006 4097

loi, l'art. 6 prévoit que les contributions concernant ces exportations peuvent être exigées conformément à l'ancien droit jusqu'au 28 février suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Le délai de décompte – d'une durée de deux mois – pour le dernier mois de contribution est certes réduit, mais il reste suffisamment long pour les entreprises concernées (cf. ch. 3.3.1).

3.5.3 **Annexe 2: Modification de la loi sur l'agriculture**

Art. 38, al. 2 et 3

À l'art. 38, al. 2, LAgr, le taux est fixé à 15 ct., déduction faite du supplément pour le lait commercialisé visé à l'art. 40. Le soutien pour le lait transformé en fromage reste ainsi aussi élevé qu'auparavant (15 ct. par kg).

À l'occasion de l'adaptation matérielle de l'art. 38, la construction systématique de l'article a été révisée.

Art. 40

Le nouvel art. 40 autorise la Confédération à octroyer aux producteurs un supplément pour le lait commercialisé (al. 1). Le Conseil fédéral fixe les conditions d'octroi et le montant du supplément (al. 2). Les dispositions nécessaires à la mise en œuvre sont complétées dans l'ordonnance sur le soutien du prix du lait. En outre, il est prévu d'adapter la définition du lait commercialisé à l'art. 28 de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole³⁰, car le supplément ne doit pas être versé pour le lait servant à nourrir le bétail. Le montant du supplément pour le lait commercialisé est basé sur les moyens financiers destinés à cet effet, divisés par la quantité totale de lait commercialisé. L'al. 3 précise que, concernant l'utilisation du supplément pour le lait commercialisé, les interprofessions peuvent prendre des mesures d'entraide collectives. Dans le contexte des explications figurant au ch. 3.2, ces mesures ne doivent pas être considérées comme des restrictions à la concurrence au sens de la législation sur les cartels.

Art. 55

Le nouvel art. 55 LAgr habilite la Confédération à octroyer aux producteurs un supplément pour les céréales panifiables livrées au premier intervenant, lequel s'est acquitté du prix conformément aux conditions de prise en charge de la branche (al. 1). Le Conseil fédéral édictera les dispositions nécessaires à la mise en œuvre (al. 2). Une nouvelle ordonnance fixera notamment la détermination de la quantité donnant droit aux contributions et la procédure d'annonce. En raison des fluctuations du volume de production, le taux de contribution annuel à calculer ne sera pas fixé à l'échelon de l'ordonnance, contrairement au supplément pour le lait commercialisé. Le taux de contributions sera basé sur les moyens financiers destinés à cet effet, divisés par le volume net de l'année correspondante annoncé à l'OFAG, et dont la plausibilité a été vérifiée. L'al. 3 précise que, concernant l'utilisation du

³⁰ RS 910.91

supplément pour les céréales, les interprofessions peuvent prendre des mesures d'entraide collectives. Dans le contexte des explications figurant au ch. 3.2, ces mesures ne doivent pas être considérées comme des restrictions à la concurrence au sens de la législation sur les cartels.

3.6 Arrêté fédéral portant modification de l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021

Les nouvelles mesures de soutien liées au produit dans les secteurs du lait et des céréales doivent être gérées dans le cadre de l'enveloppe financière pour la production et les ventes comme le sont actuellement les moyens destinés au supplément pour le lait transformé en fromage et les aides à la production végétale. Dans l'arrêté fédéral du 7 mars 2017 sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021, le Parlement a fixé un montant maximal de 1747 millions de francs pour la promotion de la production et des ventes pour les années 2018 à 2021. Ce montant sera augmenté de 204 millions de francs pour les nouvelles mesures de soutien (67,9 millions de francs par an pour les années 2019 à 2021). L'enveloppe financière pour le soutien de la production et des ventes pour la période 2018 à 2021 s'élèvera ainsi à 1951 millions de francs. L'entrée en vigueur du présent arrêté est subordonnée à l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral relatif à l'approbation et la mise en œuvre de la décision ministérielle de l'OMC concernant la concurrence à l'exportation.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

Dans le domaine des transferts, le projet n'entraîne aucune charge supplémentaire pour les finances fédérales: les nouvelles mesures de soutien liées au produit seront financées par un transfert sans incidence budgétaire des fonds prévus jusqu'ici pour les contributions à l'exportation. Au niveau de l'administration, l'exécution des nouvelles mesures de soutien crée un besoin supplémentaire au sein de l'OFAG, besoin qui devra être compensé sans incidence sur le budget. Au niveau de l'AFD, les allègements résultant de la suppression des contributions à l'exportation et les charges supplémentaires dues à l'augmentation attendue de la demande en trafic de perfectionnement devraient plus ou moins se compenser. On peut s'attendre plus spécifiquement aux conséquences suivantes:

Suppression des contributions à l'exportation

Si ces fonds n'étaient pas utilisés ailleurs, le budget serait déchargé de 67,9 millions de francs par an par rapport à la planification financière du Conseil fédéral du 24 août 2016 du fait de la suppression des contributions à l'exportation. Comme le

train de mesures prévoit le transfert sans incidence budgétaire de ces fonds à des soutiens liés au produit de la production laitière et céréalière, il n'en résulte aucune conséquence financière.

Mesures de soutien liées au produit pour le lait et les céréales

Comme exposé au ch. 3.2, la répartition des fonds d'un total de 67,9 millions de francs entre les deux secteurs s'alignera sur celle des contributions à l'exportation des années 2013-2015. Il en résulte un partage de 83,3 % pour le lait, contre 16,7 % pour les céréales.

Des aides financières d'un montant de 56,6 millions de francs par an sont prévues pour le lait et seront inscrites au poste budgétaire «Suppléments accordés à l'économie laitière».

Selon l'art. 12 OSL, le prestataire actuel doit être mandaté pour les tâches d'exécution en lien avec le versement des paiements du supplément-lait. Les coûts nécessaires de développement et d'introduction du logiciel s'élèvent à environ 230 000 francs. Les coûts récurrents des prestations du service administratif couvrent l'exploitation de la solution informatique et l'entretien des données et s'élèvent à environ 120 000 francs par an. Le budget global actuel de l'OFAG doit suffire à financer ces coûts d'exécution.

Le montant prévu pour les céréales, qui sera inscrit au poste financier à créer «Supplément-céréales», s'élève à 11,3 millions de francs par an.

En ce qui concerne les céréales, l'exécution sera confiée au premier intervenant et à un service administratif central. Les coûts liés au développement du système de saisie des données d'environ 260 000 francs devront être financés par une hausse du budget global de l'OFAG, qui doit être compensée par une baisse correspondante du crédit Aide à la production végétale, afin de n'entraîner aucune incidence budgétaire. Les coûts annuels de collecte de données d'environ 45 000 francs devront être financés par le budget global actuel de l'OFAG.

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

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

4.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

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

La suppression des contributions à l'exportation pour les produits agricoles transformés met fin à la gestion du décompte et du paiement des contributions à l'exportation.

tation, et réduit les charges de personnel de l'AFD. On peut parallèlement s'attendre à une hausse difficilement chiffrable de la demande en trafic de perfectionnement actif. Aujourd'hui, seules quelques demandes de trafic de perfectionnement pour des produits laitiers et céréaliers de base sont déposées à l'AFD. Il pourrait donc y avoir des charges supplémentaires de personnel, malgré la simplification de la procédure d'autorisation du trafic de perfectionnement actif. Au final, l'augmentation des charges de personnel pour le trafic de perfectionnement actif et la diminution des charges résultant de la suppression de la gestion des contributions à l'exportation devraient plus ou moins s'équilibrer.

Mesures de soutien liées au produit pour le lait et les céréales

La surcharge de travail imposée à la Confédération par l'introduction du supplément pour le lait commercialisé peut être assumée grâce au personnel existant. Certains travaux statistiques devront éventuellement être remis à plus tard.

Les échanges de données et les paiements imposent une surcharge de travail au niveau fédéral, mais celle-ci peut être assumée sans embauche supplémentaire. L'exécution du supplément-céréales sera intégralement confiée à un centre de saisie des données, ce qui limite le suivi professionnel à la haute surveillance et au contrôle d'un éventuel mandat de prestations. La charge supplémentaire du nouveau contrôle exercé par l'OFAG sur les flux de données et de paiements équivaut à peu près à un poste à mi-temps (soit 80 000 francs).

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les budgets des cantons et des communes ne seront touchés ni par la suppression des contributions à l'exportation, ni par l'application des mesures d'accompagnement proposées. L'OFAG sera directement chargé du paiement et du contrôle des mesures de soutien liées au produit pour le lait et les céréales. Certaines régions d'implantation de l'industrie alimentaire, dont font aussi partiellement partie des régions structurellement faibles, devraient bénéficier des conséquences positives du train de mesures, grâce auquel l'attrait de la place économique suisse pour l'industrie alimentaire sera renforcé (voir ch. 4.3).

4.3 Conséquences économiques

Les conséquences des contributions à l'exportation sont présentées au ch. 3.1. Les conséquences des mesures d'accompagnement proposées ne sont pas identiques à celles des contributions à l'exportation, même si les mesures d'accompagnement interviennent sur les deux secteurs les plus touchés par la suppression des contributions à l'exportation (producteurs de matières premières et industrie alimentaire). Le but est d'appuyer la compétitivité de la production alimentaire suisse en faveur de l'ensemble de la chaîne de valeur ajoutée.

La simplification de la procédure d'autorisation du trafic de perfectionnement actif pour les matières premières agricoles qui sont aujourd'hui éligibles aux contributions à l'exportation ouvre à l'industrie alimentaire un accès prévisible et quantitativement suffisant à des matières premières concurrentielles pour la fabrication de produits d'exportation.

Les nouvelles conditions-cadre contribuent ainsi à renforcer l'attrait de la place économique suisse pour l'industrie alimentaire suite à la suppression des contributions à l'exportation.

Il a été décidé de ne pas réaliser d'analyse d'impact approfondie de la réglementation. La suppression des contributions à l'exportation représente la mise en œuvre d'engagements internationaux pour lesquels il n'existe aucune marge de manœuvre en matière de réglementation. Les conséquences économiques du changement d'affectation budgétaire de 67,9 millions de francs devraient être minimales. La simplification de la procédure d'autorisation du trafic de perfectionnement actif réduira la charge administrative des entreprises.

4.4 Conséquences sociales

Les conséquences sociales n'ont pas été examinées. Aucune conséquence particulière n'est attendue.

4.5 Conséquences sur l'environnement

Le versement prévu d'un soutien lié au produit en tant que mesure d'accompagnement suite à la suppression des contributions à l'exportation ne laisse pas présager de changement fondamental des modes de production de l'agriculture suisse. La mise en œuvre devrait se faire très peu ressentir sur les quantités de lait et de céréales produites en Suisse. La manière dont sont produits le lait et les céréales devrait elle aussi peu changer. Ainsi, on ne s'attend à aucune conséquence sur l'environnement. C'est pourquoi il a été décidé de ne pas réaliser d'évaluation approfondie des conséquences sur l'environnement.

4.6 Conséquences en matière de politique étrangère

En approuvant la décision ministérielle de l'OMC concernant la concurrence à l'exportation et sa mise œuvre dans le droit national, la Suisse contribue au renforcement du système commercial multilatéral. La suppression des contributions à l'exportation améliore la cohérence de la politique économique extérieure de notre pays avec nos objectifs de politique de développement et de durabilité. L'Agenda 2030 de développement durable de l'ONU (adopté le 25 septembre 2013)³¹ vise

³¹ www.un.org/fr/ga/ > Documents > Documents par cote > A/RES/70/1

(objectif 2.b) à réduire les mesures qui créent des distorsions commerciales sur les marchés agricoles mondiaux (notamment les subventions à l'exportation).

5 Relation avec le programme de législation et les stratégies du Conseil fédéral

5.1 Relation avec le programme de législation

Le projet est annoncé dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de législation 2015 à 2019³² et dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de législation³³. Dans l'objectif 4 de l'arrêté fédéral («La Suisse apporte sa contribution à la mise en place d'un ordre économique mondial solide et assure l'accès aux marchés internationaux à son économie»), l'approbation du message sur la conclusion de l'accord de Doha et sur les adaptations législatives nécessaires est annoncée (art. 5, ch. 21). Avec ce projet, la Suisse met en œuvre un résultat partiel du Cycle de Doha et adapte le droit national en conséquence.

5.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

L'approbation de la décision ministérielle de l'OMC et la poursuite du développement du système commercial multilatéral sont conformes à la stratégie de politique économique extérieure définie par le Conseil fédéral en 2012³⁴. Le projet «Allègement administratif et amélioration de la réglementation pour les entreprises» fait partie intégrante de la nouvelle politique de croissance 2016–2019³⁵. La mise en place des mesures issues du rapport «Allègement administratif. Améliorer les réglementations – réduire la charge administrative des entreprises. Bilan 2012-2015 et perspectives 2016–2019»³⁶ en fait partie. Ce rapport encourage l'examen approfondi de l'assouplissement du système de trafic de perfectionnement. La simplification de la procédure d'autorisation du trafic de perfectionnement actif pour les matières premières agricoles, qui bénéficient actuellement des contributions à l'exportation, permettra de faciliter dans ce domaine les démarches des entreprises concernées.

³² FF 2016 981 1041

³³ FF 2016 4903 4904

³⁴ FF 2013 1153 1191

³⁵ Rapport du Conseil fédéral du 22 juin 2016, p. 31; www.seco.admin.ch > Situation économique & Politique économique > Croissance économique > Documents > Nouvelle politique de croissance 2016-2019

³⁶ Rapport du Conseil fédéral du 1^{er} sept. 2015, p. 91; www.seco.admin.ch > Situation économique & Politique économique > Réglementation > Rapport allègement administratif 2016-2019

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Décision ministérielle de l'OMC et modification de la Liste d'engagements LIX

L'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de la décision ministérielle de l'OMC concernant la concurrence à l'exportation et portant approbation de la modification de la Liste d'engagements LIX dans le domaine des subventions à l'exportation s'appuie, d'une part, sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.)³⁷, qui dispose que les affaires étrangères sont de la compétence de la Confédération, et, d'autre part, sur l'art. 184, al. 2, Cst., qui autorise le Conseil fédéral à signer des traités internationaux et à les soumettre à l'approbation du Parlement. L'aval de la Suisse concernant la décision ministérielle de l'OMC est intervenue conformément au mandat défini par le Conseil fédéral en décembre 2015, pour lequel les commissions compétentes des Chambres fédérales et les cantons ont été préalablement consultés.

L'art. 166, al. 2, Cst. confère à l'Assemblée fédérale la compétence d'approuver les traités internationaux, sauf si leur conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (v. aussi les art. 24, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LPar]³⁸ et l'art. 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration³⁹). Cet arrêté est soumis à l'approbation du Parlement. La compétence pour l'approbation de la décision ministérielle incombe à l'Assemblée fédérale.

Révision de lois

L'art. 133 Cst. autorise la Confédération à percevoir des droits de douane à la frontière sur le trafic des marchandises. Cet article est la base constitutionnelle des droits de douane qui seront prélevés en vertu de la nouvelle loi fédérale sur l'importation de produits agricoles transformés.

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

6.2 Forme de l'acte à adopter

Arrêté fédéral relatif à l'approbation et la mise en œuvre de la décision ministérielle de l'OMC concernant la concurrence à l'exportation et à l'approbation des modifications de la Liste d'engagements LIX Suisse-Liechtenstein dans le domaine des subventions à l'exportation

L'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 à 3, Cst. dispose qu'un traité international est sujet au référendum facultatif lorsqu'il est d'une durée indéterminée et non dénonçable,

³⁷ RS 101

³⁸ RS 171.10

³⁹ RS 172.010

qu'il prévoit l'adhésion à une organisation internationale ou qu'il contient des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. L'art. 22, al. 4, LParl, dispose que sont réputées règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Enfin, on entend par dispositions importantes celles qui, en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., devraient en droit interne être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

La décision ministérielle de l'OMC concernant la concurrence à l'exportation implique la modification de la Liste d'engagements LIX. Cette dernière constitue une annexe du GATT de 1994, lui-même annexe de l'accord instituant l'OMC, lequel est résiliable (cf. Protocole de Marrakech de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994, annexe 1A.2, ch. 1). Les modifications proposées de la Liste d'engagements LIX n'impliquent pas une adhésion à une organisation internationale, la Suisse étant membre de l'OMC depuis 1995⁴⁰. Pour mettre en œuvre la décision ministérielle de l'OMC et les modifications de la Liste d'engagements LIX qui en découlent, il est nécessaire de réviser la loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés, en l'occurrence, comme le propose le présent message, d'en entreprendre une révision totale.

Les conditions figurant à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. sont donc réunies. Par voie de conséquence, l'arrêté fédéral est sujet au référendum facultatif.

L'arrêté fédéral étant sujet au référendum, les modifications de loi permettant la mise en œuvre de la décision peuvent, sur la base de l'art. 141a, al. 2, Cst., y être intégrées.

Arrêté fédéral portant sur la modification de l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021

Conformément à l'art. 163, al. 2, Cst. et à l'art. 25, al. 2, LParl, un arrêté fédéral simple, non soumis au référendum, est prévu pour la modification de l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021.

6.3 Validité pour la Principauté de Liechtenstein

En vertu du Traité du 29 mars 1923⁴¹ entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse, la Suisse et le Liechtenstein forment une union douanière. Cela se traduit à l'OMC par le fait que la Liste d'engagements LIX constitue une liste commune valide pour la Suisse et la Principauté de Liechtenstein. Même si cette dernière ne verse aucune contribution à l'exportation, elle est cependant concernée par la suppression des contributions à l'exportation, dans la mesure où les entreprises liechtensteinoises, comme les entreprises suisses, peuvent faire valoir leurs droits en matière de contributions à l'exportation.

⁴⁰ V. également message 1 GATT du 19 sept. 1994 (FF 1994 IV 1 410), ch. 8.3.

⁴¹ RS 0.631.112.514

Afin de garantir des conditions de concurrence comparables dans l'espace douanier commun de la Suisse et du Liechtenstein, le Liechtenstein participe à certaines mesures de politique agricole suisse qui sont destinées au soutien du marché et des prix. Cette participation est réglementée dans l'Arrangement sous forme d'échange de notes du 31 janvier 2003 entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant les modalités de la participation du Liechtenstein aux mesures de soutien du marché et des prix prises dans le cadre de la politique agricole⁴². Les mesures et les postes budgétaires correspondants auxquels participe le Liechtenstein ressortent de l'annexe de l'échange de notes. Le supplément pour le lait transformé en fromage (art. 38 LAgr) et l'ordonnance sur le soutien du prix du lait figurent dans cette annexe. De manière analogue, les nouveaux suppléments-lait (art. 40 LAgr) et les suppléments-céréales (art. 55 LAgr), ainsi que les ordonnances qui y sont relatives peuvent également être inscrites dans l'annexe. Les textes légaux mentionnés dans l'appendice de l'échange de notes, qui ont été publiés dans le journal officiel du Liechtenstein (Landesgesetzblatt), forment la base juridique pour ce faire.

En raison de l'union douanière, les explications concernant le trafic de perfectionnement actif dans les ch. 3.2 et 3.3.3 sont aussi valables pour la Principauté de Liechtenstein.

6.4 Aspects juridiques des dispositions de mise en œuvre

6.4.1 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

OMC

Les contributions à l'exportation au sens de la «loi chocolatière» actuelle seront supprimées conformément à la décision ministérielle de l'OMC. Les nouvelles mesures de soutien liées au produit pour le lait et les céréales panifiables, qui doivent être notifiées à l'OMC, respectent les limites des engagements actuels de la Suisse en matière de mesures de soutien et sont donc compatibles avec l'art. 6.3 de l'accord agricole de l'OMC en particulier. La simplification de la procédure d'autorisation du trafic de perfectionnement actif est également compatible avec les engagements OMC. Le régime de trafic de perfectionnement actif est admissible aux termes de l'art. XVI du GATT, de la note de bas de page 1 de l'art. 1 de l'accord de l'OMC sur les subventions et de l'art. 10.9 de l'accord de l'OMC sur la facilitation des échanges.

Il faut s'attendre à ce que les partenaires commerciaux de la Suisse suivent attentivement la mise en œuvre de la suppression des contributions à l'exportation. Le risque de recours devant l'OMC ou de mise en place de droits de douane compensatoires ne peut pas être entièrement exclu. Les partenaires commerciaux de la Suisse pourraient invoquer un non-respect de l'interdiction des subventions à l'exportation, particulièrement s'ils identifient des mesures étatiques comme soutien à des solutions privées destinées à favoriser les exportations. Si l'Etat devait prendre des

⁴² RS 0.916.051.41

mesures supplémentaires en lien avec d'éventuelles solutions privées destinées à favoriser les exportations (comme l'extension des mesures internes des associations aux non-membres, le versement d'argent public à des fonds sectoriels (soit directement, soit indirectement, par le biais des premiers intervenants ou des associations), ou encore des aides à l'exécution), on ferait face à un risque accru que les mesures soient attaquées devant l'OMC pour contournement de l'interdiction des subventions à l'exportation ou qu'elles fassent l'objet de contre-mesures unilatérales sous la forme de droits compensatoires frappant les exportations suisses de denrées alimentaires s'accroîtrait.

UE

La suppression des contributions à l'exportation est compatible avec l'accord du 22 juillet 1972⁴³ entre la Suisse et la Communauté économique européenne (ALE 1972), ainsi qu'avec le protocole n°2 du 22 juillet 1972⁴⁴ concernant certains produits agricoles transformés. Avec le projet de loi sur l'importation de produits agricoles transformés, les mesures de compensation des prix en matière d'exportation dans les échanges entre la Suisse et l'UE réglées dans ce protocole deviennent sans objet.

En ce qui concerne les nouveaux soutiens de la production laitière et céréalière non liés aux exportations, les matières premières agricoles, contrairement aux produits agricoles transformés, ne sont couvertes ni par l'ALE 1972 ni par le protocole n°2. Les annexes 1 à 3 de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles (accord agricole)⁴⁵ ne couvrent pas les céréales panifiables. Dans le domaine des produits laitiers, seul le fromage est couvert par l'accord. Depuis le 1^{er} juin 2007, le commerce bilatéral de fromage est entièrement libéralisé. Selon l'art. 4 de l'annexe 3 de l'accord agricole, la Suisse et l'UE doivent faire en sorte que les avantages mutuellement consentis ne soient pas compromis par d'autres mesures. Comme le montant total du soutien pour le lait transformé en fromage reste le même qu'aujourd'hui (cf. ch. 3.3.2), le nouveau supplément-lait n'aura pas d'effet sur le commerce de fromage entre la Suisse et l'UE. Les nouvelles mesures de soutien liées au produit sont donc compatibles avec l'accord agricole. Le trafic de perfectionnement est également compatible avec l'ALE 1972 et son protocole n°2, ainsi qu'avec l'accord agricole Suisse-UE. L'adaptation concernant le trafic de perfectionnement actif ne consiste qu'en une simplification de la procédure d'autorisation et est donc également compatible.

Bien que les matières premières laitières et céréalières, pour la production desquelles de nouveaux suppléments non liés aux exportations sont prévus, ne soient pas couvertes par l'ALE 1972 et son Protocole n°2, l'on ne peut exclure entièrement que des répercussions indirectes sur les exportations de produits agricoles transformés soient dénoncées. Une partie contractante pourrait ainsi saisir le comité mixte de l'accord ou, si aucune entente n'est trouvée, adopter des contre-mesures (comme des

43 RS 0.632.401

44 RS 0.632.401.2

45 RS 0.916.026.81

droits compensatoires). Pourtant, l'impact sur l'exportation de produits transformés d'un soutien à la production, non lié à l'exportation, de matières premières devrait être trop négligeable pour compromettre le commerce bilatéral des marchandises et, ainsi, le bon fonctionnement de l'accord.

Autres accords

Les accords de libre-échange conclus par la Suisse avec des États hors UE ne s'opposent ni à la suppression des contributions à l'exportation, ni à la simplification de la procédure d'autorisation du trafic de perfectionnement actif. En matière de subventions, la plupart des accords de libre-échange de la Suisse avec des États tiers renvoient uniquement à l'art. XVI GATT et à l'accord de l'OMC sur les subventions. Les considérations relatives à l'OMC s'appliquent donc également à ces accords de libre-échange. Seul l'accord intérimaire du 30 novembre 1998 entre les États de l'AELE et l'OLP agissant pour le compte de l'Autorité palestinienne⁴⁶ comporte une interdiction des subventions et des aides analogue à celle de l'ALE 1972, au lieu du renvoi à l'accord de l'OMC sur les subventions. Les considérations ci-dessus concernant l'ALE 1972 valent donc aussi pour cet accord. Les accords agricoles bilatéraux négociés par la Suisse avec des pays tiers parallèlement à une série d'accords de libre-échange des États de l'Association européenne de libre-échange (AELE) ne comportent en général pas de dispositions spécifiques sur les soutiens internes. Seul l'accord agricole du 7 août 2006 entre la Suisse et les États de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU)⁴⁷ comprend des dispositions spécifiques sur les soutiens internes. Elles ne s'appliquent toutefois qu'aux produits bénéficiant de concessions douanières aux termes de l'accord. Vu que celui-ci ne prévoit pas de concession pour le lait et les céréales panifiables originaires de Suisse, ces dispositions ne sont pas touchées par les nouvelles mesures de soutien liées au produit. La simplification de la procédure d'autorisation du trafic de perfectionnement actif est également compatible avec la convention internationale de l'Organisation mondiale des douanes (OMD)⁴⁸ du 18 mai 1973 pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers.

6.4.2 Frein aux dépenses

Selon l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses doivent être adoptés à la majorité des membres des deux conseils s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs par an.

Les deux nouvelles dispositions de la LAgr relatives aux subventions de soutien lié au produit dans le domaine laitier et céréalier entraînent des dépenses annuelles

⁴⁶ RS **0.632.316.251**

⁴⁷ RS **0.632.311.181.1**

⁴⁸ RS **0.631.20**

périodiques et non déterminées de plus de 2 millions de francs. Il s'ensuit que les art. 40 et 55, P-LAgr doivent être soumis au frein des dépenses.

6.4.3 Conformité à la loi sur les subventions

Importance de la subvention dans l'optique des buts visés par la Confédération

Les nouveaux suppléments pour le lait commercialisé et les céréales panifiables visent à compenser l'accroissement de la pression concurrentielle sur les producteurs de lait et de céréales dans l'approvisionnement de l'industrie alimentaire de transformation. L'objectif est de maintenir, autant que possible, la création de valeur dans la production de denrées alimentaires dans le cadre de la politique agricole actuel. Par ces mesures de soutien, la Confédération remplit ainsi un engagement au sens de l'art. 104, al. 1, let. a, Cst., qui ne pourrait être rempli de manière satisfaisante sans un soutien financier adapté. L'art. 104 Cst. confie une tâche permanente à la Confédération. Il s'ensuit que les mesures de soutien liées au produit ne sont ni temporaires ni dégressives. Les mesures de politique agricole doivent cependant être soumises à un examen tous les quatre ans, au moment de l'adoption des enveloppes financières agricoles. Le Conseil fédéral envisage également d'évaluer les mesures de soutien liées au produit pour le lait et les céréales panifiables quatre ans après leur introduction pour en examiner l'effet sur la chaîne de création de valeur, juger de l'efficacité des fonds engagés et corriger le tir, le cas échéant.

Ces nouvelles mesures seront financées par un transfert sans incidence financière des fonds pour les contributions à l'exportation (67,9 millions de francs par an). Le versement harmonisé des suppléments au niveau fédéral permet de garantir l'égalité de traitement entre les producteurs.

Procédure et pilotage de l'octroi des aides

Comme exposé au ch. 3.3.2, les nouveaux suppléments pour le lait commercialisé et les céréales panifiables seront versés directement aux producteurs de lait et de céréales. Le Conseil fédéral fixe les conditions de versement des nouveaux supplément-lait et supplément-céréales dans l'ordonnance sur le soutien du prix du lait, pour le supplément-lait, et dans une nouvelle ordonnance pour le supplément-céréales. Il fixe en outre le montant du supplément-lait. Conformément à l'art. 6 LAgr, le pilotage financier est assuré par le biais des enveloppes financières de l'agriculture (dans ce cas, l'enveloppe de la production et de la vente) et du crédit du paiement approuvé dans le cadre du budget annuel.

6.4.4 Délégation de compétences législatives

La délégation de compétences législatives du projet de loi fédérale sur l'importation de produits agricoles transformés reprend celle des dispositions régissant l'importation dans la «loi chocolatière» en vigueur: le Conseil fédéral sera habilité à fixer les

droits de douane sur les produits agricoles transformés comme décrit dans les art. 1 et 2 et d'établir les dispositions d'exécution en vertu de l'art. 4.

Le nouvel art. 40 LAgr habilite la Confédération à verser un supplément aux producteurs de lait commercialisé. Le Conseil fédéral fixe les conditions d'octroi et le montant du supplément.

Le nouvel art. 55 LAgr habilite la Confédération à verser un supplément aux producteurs pour les céréales livrées au premier intervenant et les céréales panifiables décomptées par ce dernier aux conditions de reprise du secteur. Le Conseil fédéral édictera les dispositions d'exécution requises à cet effet. La loi déterminant la méthode de fixation du montant des contributions, il n'y a aucune marge de manœuvre à cet égard.

6.4.5 Protection des données

Comme exposé au ch. 3.3.2, les procédures prévues pour le versement du supplément-lait et du supplément-céréales et la collecte, le traitement et l'utilisation des données qu'elles impliquent respectent les réglementations relatives à la protection des données.

Actuellement, la Direction générale des douanes, en application de l'art. 165, al. 4, OD, soumet déjà les demandes d'autorisation de trafic de perfectionnement actif pour avis aux organisations et offices fédéraux concernés. Il s'agit d'une communication des données personnelles au sens de l'art. 3, let. f, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)⁴⁹. L'art. 165, al. 4, OD, crée la base juridique nécessaire au sens de l'art. 17, al. 1, LPD. On peut au surplus estimer que le requérant est conscient qu'il communique des données et qu'il exprime ainsi son consentement. Une base juridique ne serait donc pas absolument nécessaire (art. 19, al. 1, let. b, LPD).

La simplification de la consultation par la procédure d'information des associations sectorielles ne change rien au fait que l'AFD rende accessibles les demandes d'autorisation aux tiers intéressés par le trafic de perfectionnement.

⁴⁹ RS 235.1