

Série

Taux applicables aux importations de produits agricoles transformés (I)

Ces dernières années, certains taux applicables aux produits agricoles transformés ont été soumis à de fortes variations. Les mécanismes provoquant ces fluctuations sont souvent méconnus tant du personnel douanier que des partenaires de la douane. Dans une série en quatre parties, Forum D. examine les dessous de ces taux. La présente édition nous permet de découvrir l'histoire de la «loi chocolatière».



Karl Strothhammer

Par Karl Strothhammer, chef de la section Produits agricoles, machines et impôt sur les véhicules automobiles
Le point de départ est constitué par l'accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne (aujourd'hui accord de libre-échange Suisse-UE, en abrégé ALE 72). Cet accord s'applique aussi à certaines marchandises des chapitres 1 à 24 du tarif des douanes. Il renvoie à cet égard au protocole no 2, dans lequel la réglementation douanière et les modalités sont fixées. Le protocole no 2 contient en particulier des dispositions relatives aux mesures de compensation des prix à l'importation et à l'exportation.

L'ALE 72 est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1973. Cependant, pour réglementer l'importation et l'exportation des produits agricoles transformés, il a tout d'abord fallu créer une base légale. Dans un message daté du 9 juillet 1974, le Conseil fédéral a expliqué de façon détaillée pourquoi une telle loi était nécessaire pour réglementer l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés. Le chocolat, un des produits les plus traditionnels, les plus connus et les plus importants de l'industrie suisse des denrées alimentaires, a donné à cet acte législatif son surnom de «loi chocolatière». C'est le 13 décembre 1974 que la loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés a été adoptée par le Parlement. D'après cette loi, le Conseil fédéral peut:

- a) fixer les taux des droits à l'importation en dégageant un élément de protection industrielle et en le majorant d'éléments mobiles (em);
- b) accorder des contributions à l'exportation.

Cette loi n'est pas passée comme une lettre à la poste. Un comité lança un référendum. Le 7 décembre 1975, le projet passa en votation populaire et fut accepté sur le score de 52 % de oui contre 48 % de non. Le Conseil fédéral mit en vigueur la loi au 1^{er} juin 1976. Depuis, la plupart des accords de libre-échange comportent des protocoles de ce genre. Au cours des années, on constata cependant de plus en plus que le protocole no 2 n'était plus satisfaisant dans les échanges avec l'UE, de loin notre partenaire économique le plus important. Le système de compensation des prix lui-même entraînait des distorsions de concurrence. De plus, des produits importants pour l'industrie suisse des denrées alimentaires n'étaient pas pris en considération.

On chercha à résoudre ce problème dans le cadre des négociations relatives à l'Espace économique européen (EEE). Comme on le sait, cet accord fut rejeté lors de la votation populaire de décembre 1992. La voie bilatérale qui fut alors adoptée pour nos relations avec l'Union européenne se révéla très ardue. Ce ne fut qu'à la deuxième tentative que les négociations purent être conclues avec succès. L'accord du 26 octobre 2004 modifiant l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne du 22 juillet 1972 pour ce qui concerne les dispositions applicables aux produits agricoles transformés fait partie de ce que l'on appelle les «Bilatérales II». Il comporte un protocole no 2 entièrement révisé. Parmi les principales modifications, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} février 2005, on citera les faits suivants:

- Le mécanisme de compensation des prix ne repose plus sur les prix des marchés mondiaux, mais sur la différence, habituellement plus faible, entre les prix suisses des matières premières et les prix correspondants observés dans l'UE. Du fait que les prix suisses des matières premières sont normalement plus élevés que ceux de l'UE, les marchandises d'origine suisse concernées par l'accord peuvent être importées en franchise de droits de douane dans l'UE. En contrepartie, plus aucune subvention à l'exportation n'est normalement versée pour les exportations destinées à la Suisse.
- La base de calcul des droits d'entrée suisses n'est plus constituée par le poids brut des marchandises, mais par leur poids effectif.
- La gamme des produits couverts par l'accord est considérablement élargie. Les produits pouvant être importés en franchise de droits de douane comprennent notamment le café (numéro de tarif 0901), les confitures (numéro de tarif 2007), les extraits de café (numéro de tarif 2101.1100), les bonbons sans sucre (numéro de tarif 2106.9040), les boissons sans alcool (numéros de tarif 2202.1000 et 2202.9090), la bière (numéro de tarif 2203), les spiritueux (numéro de tarif 2208) et le vinaigre (numéro de tarif 2209).
- Pour la matière première qu'est le sucre, il n'y a pas de différence de prix. On s'est donc mis d'accord sur ce qu'il est convenu d'appeler la «solution double zéro» (renonciation réciproque aux contributions à l'exportation pour le sucre contenu dans les produits agricoles transformés).

Série

Taux applicables aux importations de produits agricoles transformés (II)

Ces dernières années, certains taux applicables aux produits agricoles transformés ont été soumis à de fortes variations. Les mécanismes provoquant ces fluctuations sont souvent méconnus tant du personnel douanier que des partenaires de la douane. Dans une série en quatre parties, Forum D. examine les dessous de ces taux. Dans la présente édition, nous allons nous intéresser au calcul des taux et à la terminologie. Par **Karl Strohhammer**, chef de la section Produits agricoles, machines et impôt sur les véhicules automobiles.



Karl Strohhammer

Par «produits agricoles transformés», on entend en premier lieu les marchandises des chapitres 17 (sucreries), 18 (chocolat), 19 (produits de boulangerie) et 21 (autres préparations alimentaires) du tarif douanier. Ce terme s'applique également à certaines marchandises mentionnées sous des numéros d'autres chapitres comme les yoghourts aromatisés du numéro 0403 ou les limonades du numéro 2202. Il ne comprend toutefois ni les fromages (0406), ni la viande et les préparations de viande (chap. 2 et 16), ni les préparations de légumes et de fruits (chap. 20). En outre, il ne faut pas confondre ce terme avec les produits dont il est question dans les accords agricoles bilatéraux. Cela vaut en particulier pour l'accord du 21 juin 2009 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles.

Calcul des taux

Les taux se composent d'un élément de protection industrielle et d'un élément mobile. L'élément de protection industrielle n'est pas requis pour les importations en provenance des pays en voie de développement et des pays avec lesquels des accords de libre-échange ont été conclus. Les taux préférentiels sont ainsi identiques à l'élément mobile. La Direction générale des douanes calcule les éléments mobiles au moins une fois par année en se fondant sur les différences entre les prix suisses et les prix étrangers pour les produits agricoles de base. En vertu du Protocole n° 2 et de l'ordonnance du 22 décembre 2004 concernant les éléments de protection industrielle et les éléments mobiles applicables à l'importation de produits agricoles transformés, les matières premières suivantes

sont concernées: blé tendre, blé dur, seigle, orge, maïs, farine de blé tendre, lait entier en poudre, lait écrémé en poudre, beurre, sucre cristallisé, œufs, pommes de terre à l'état frais et graisse végétale.

Les autres produits agricoles tels que le fromage, la viande, les légumes, les fruits ou le vin ne sont ainsi pas concernés. Pour les échanges avec l'UE aux taux préférentiels (Prot. n° 2), les prix de référence correspondants sont fixés dans le cadre de négociations. En revanche, les prix de référence pour les échanges avec des Etats tiers sont déterminés par la Suisse de manière autonome. C'est l'Office fédéral de l'agriculture qui procède au relevé des prix représentatifs des produits de base. C'est pourquoi les différences entre les prix suisses des matières premières et les prix des marchés mondiaux continuent d'être déterminantes pour les échanges de produits agricoles transformés.

Etant donné que les produits transformés sont en général composés de plusieurs produits de base, une recette standard est fixée en kilos par 100 kg de poids effectif du produit fini pour chaque numéro du tarif concerné. Ces recettes standard figurent aussi bien dans l'ordonnance précitée que dans le Protocole n° 2. Exemple (NT 1901.9046, régime préférentiel d'importation pour les importations provenant de l'UE): crème dessert au caramel composée d'eau, de lait entier en poudre, de sucre, de sucre caramélisé, d'épaississants et d'arômes, d'une teneur en poids de matières grasses du lait excédant 1 %, mais n'excédant pas 3 %, conditionnée en gobelets destinés à la vente au détail.

La recette standard du NT 1901.9046 comprend 15 kg de sucre cristallisé et 12 kg de lait entier en poudre pour 100 kg de produit fini. La différence avec les 100 kg s'explique par le fait que ce genre de produits contient également d'autres ingrédients qui ne sont pas soumis à une péréquation des prix (avant tout l'eau). Etant donné que le prix du sucre en Suisse est quasiment toujours identique au prix du sucre dans l'UE, la différence de prix a été fixée à 0 franc dans le Protocole n° 2 révisé («solution double zéro»). En revanche, on constate de très importantes fluctuations de prix pour le lait entier en poudre. Ces dernières expliquent également les grandes différences de taux qui en résultent (différence de prix multipliée par la quantité de lait entier en poudre dans la recette standard), comme le montre le tableau.

Tablette: taux

Mois / Année	Différence de prix (en francs par 100 kg)	Élément mobile (= taux en francs par 100 kg de masse nette, arrondi)
Août 2007	132,00	15,85
Février 2008	0,00	0,00
Août 2008	167,00	20,05
Février 2009	248,00	29,75
Février 2010	234,00	28,10

L'élément mobile correspond au taux préférentiel pour l'importation de produits originaires de l'UE. Au total, les recettes douanières provenant des éléments mobiles se sont élevées à 103,5 millions de francs en 2009 (dont 89,5 millions de l'UE).

Série

Taux applicables aux importations de produits agricoles transformés (III)

Ces dernières années, certains taux applicables aux produits agricoles transformés ont été soumis à de fortes variations. Les mécanismes provoquant ces fluctuations sont souvent méconnus tant du personnel douanier que des partenaires de la douane. Dans une série en quatre parties, Forum D. examine les dessous de ces taux. Dans la présente édition, nous allons nous intéresser au classement dans le tarif des douanes et aux contributions à l'exportation. Par **Karl Strohammer**, chef de la section Produits agricoles, machines et impôt sur les véhicules automobiles.



Karl Strohammer

L'évolution des prix se répercute directement sur les taux. Cependant, étant donné que les matières premières prises en compte sont clairement définies et que l'on applique un système de recettes standard, il n'est pas possible de compenser dans chaque cas les différences de prix pour les diverses marchandises. On parle alors de surcompensation ou de sous-compensation. Le classement d'une marchandise dans le tarif des douanes est déterminé uniquement par la législation douanière, à savoir l'art. 1 de la loi sur le tarif des douanes, les règles générales pour l'interprétation du Système harmonisé et les règles complémentaires suisses, ainsi que l'art. 19 de la loi sur les douanes. Différents semi-produits qui ne sont pas enregistrés en tant que tels dans le système de compensation des prix contiennent de la graisse ou du sucre. L'exemple des pralinés au chocolat au lait fourrés avec une crème aux noisettes (numéros de tarif 1806.9031 à 9049) en témoigne. Les noisettes ne sont pas enregistrées en tant que telles dans le système de compensation des prix bien qu'elles contiennent une certaine quantité de graisse végétale. Les recettes standard pour les numéros de tarif susmentionnés comportent une certaine quantité de graisse végétale, autrement dit un produit du chapitre 15. Le texte tarifaire légal ne mentionne cependant que des «matières grasses autres que des matières grasses du lait». Même si les pralinés ne contiennent, au sens strict, aucune graisse végétale du chapitre 15, les noisettes influencent directement leur classement tarifaire, et par conséquent également la charge douanière.

Les problèmes générés par le système des recettes standard ne pourraient être résolus que si les taux étaient calculés séparément pour chaque produit en fonction des matières premières qu'ils contiennent

effectivement («real content system»). Un tel système conduirait cependant, aussi bien pour l'administration des douanes que pour les entreprises, à une augmentation sensible des charges administratives et ne serait guère applicable en pratique.

Contributions à l'exportation

Le système de compensation des prix ne comprend pas uniquement les éléments mobiles. Les contributions à l'exportation constituent un soutien important pour les entreprises d'exportation de l'industrie suisse des denrées alimentaires qui transforment les matières premières agricoles indigènes. Ces contributions sont payées après l'exportation pour les produits transformés des chapitres 15 à 22 du tarif des douanes qui contiennent certaines substances de base. Le classement tarifaire des semi-produits et des produits finis joue donc en l'occurrence également un rôle fondamental.

Les contributions à l'exportation sont calculées dans une large mesure comme les éléments mobiles lors de l'importation. La principale différence réside dans le fait que les contributions à l'exportation se calculent d'après les quantités effectivement utilisées de produits de base qui donnent droit aux contributions. Ces quantités sont déterminées en fonction du pourcentage indiqué dans la recette du produit exporté. Du point de vue juridique, il s'agit d'une subvention à l'exportation. Différents accords de libre-échange interdisent le versement de telles contributions.

Vous trouverez des informations supplémentaires à ce sujet à l'adresse suivante: www.ezv.admin.ch > Informations pour les entreprises.



Série

Taux applicables aux importations de produits agricoles transformés (IV)

Ces dernières années, certains taux applicables aux produits agricoles transformés ont été soumis à de fortes variations. Les mécanismes provoquant ces fluctuations sont souvent méconnus tant du personnel douanier que des partenaires de la douane. Dans une série en quatre parties, Forum D. examine les dessous de ces taux. La présente édition est consacrée aux expériences et aux perspectives en matière de «loi chocolatière». Par Karl Strohammer, chef de la section Produits agricoles, machines et impôt sur les véhicules automobiles

La «loi chocolatière» en général et le protocole no 2 révisé en particulier peuvent être qualifiés de vraie réussite pour l'industrie alimentaire suisse. Grâce au système de compensation des prix et à l'accès en franchise aux marchés de l'UE et de certains pays tiers, ce secteur a réussi à maintenir sa position à l'échelle nationale et même à se développer au niveau de l'exportation. L'industrie alimentaire suisse est en outre restée une importante acheteuse pour les produits de base de notre agriculture (lait, céréales, sucre, etc.). Entre 2005 et 2010, les exportations de produits agricoles transformés ont plus que doublé en terme de valeur, tandis que les importations ont augmenté de 38 %.

Fluctuations de prix

Sur les marchés internationaux des produits de base, les prix ont connu d'importantes fluctuations ces dernières années. Les produits agricoles relevant de la «loi chocolatière», comme les céréales, la farine, le beurre et la poudre de lait, ont également été touchés. Ces fluctuations de prix entraînent inévitablement des baisses et des augmentations massives des taux de droits de douane pour les produits transformés. Depuis quelques mois, ce sont principalement les prix des céréales et de la farine qui augmentent dans l'UE et sur le marché mondial, ce qui a provoqué une baisse des taux du droit pour ces produits à partir du 1er février 2011.

On sait par expérience que la diminu-

tion des taux de droits de douane est tacitement admise et considérée plus ou moins comme allant de soi. Leur augmentation est par contre moins bien accueillie par les importateurs; à les en croire, elle se produit toujours de manière inattendue. Le mécanisme lié au système est également parfois mal compris. En effet, ce ne sont pas les prix absolus payés en Suisse et à l'étranger pour les matières premières qui sont déterminants, mais les différences de prix. Lors de fluctuations à court terme et dans un contexte international comme celui du protocole no 2, il est de plus en plus difficile d'adapter les prix de référence à la situation actuelle.

Perspectives

Le système de compensation des prix existe depuis plus de 30 ans. Deux facteurs seront particulièrement déterminants pour l'avenir. D'une part, le cycle de Doha de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui devrait se solder non seulement par une baisse des taux applicables aux produits agricoles, mais encore par l'interdiction des subventions à l'exportation, ce qui touchera également les contributions à l'exportation fondées sur la «loi chocolatière». D'autre part, les négociations avec l'UE dans les secteurs de l'agriculture, de la sécurité alimentaire, de la sécurité des produits et de la santé publique (ALEA/ASP) seront également décisives pour la «loi chocolatière». Ces négociations visent notamment une

ouverture du marché qui s'appliquerait à toute la chaîne de production dans le secteur alimentaire. Les droits d'entrée, les contingents et les subventions à l'exportation dans les échanges de marchandises avec l'UE seraient ainsi supprimés après une période transitoire de plusieurs années. Les contributions à l'exportation et les éléments mobiles dans le cadre du mécanisme de compensation des prix seraient également concernés.

