

Rapport spécial de la Commission¹ nommée par le Conseil national pour l'examen du budget, au sujet du budget du Département du Commerce et des Péages pour 1863.

R

Berne, 27 juin 1862

Nous nous proposons de soulever l'idée de l'examen de la question de savoir si le système douanier de la Suisse n'a pas besoin, dans les circonstances actuelles, d'une certaine élasticité qui lui permette de se prêter à une politique commerciale qui nous paraît indiquée par les derniers événements.

Vous connaissez l'essence de ce système. Avec beaucoup de sagesse, il ne frappe les marchandises entrant en Suisse que de droits insensibles ou bien modérés. Il est basé sur une classification qui distingue les produits bruts et ordinaires des produits plus fins et des articles de luxe, et qui frappe beaucoup moins les choses les plus nécessaires à la vie et à l'industrie que celles dont on peut plus facilement se passer. Il se propose comme but de faire face aux frais du rachat des droits et des péages qui existaient autrefois à l'intérieur de la Suisse, et en même temps de fournir un petit excédent pour les besoins de la Confédération. En un mot, notre système douanier est un modeste système fiscal, qui doit son origine à certaines nécessités économiques, mais dont la base repose sur les principes du libre-échange, principes qui sont devenus traditionnels dans notre patrie, dont probablement tous vous vous reconnaissez partisans, et que nous professons également, étant admis qu'ils soient appliqués d'une manière intelligente et rationnelle.

Notre système douanier se fait remarquer encore toutefois par une autre particularité, qui le distingue de celui de divers autres pays, et spécialement de quelques-uns des systèmes douaniers les plus modernes. Il est en effet uniforme et le même pour tous les produits, sans égard à leur provenance. Quelle que soit la manière dont les produits de notre industrie et de notre agriculture soient traités de la part des nations étrangères, il reste le même à l'égard de chacune d'entre elles. Il n'a aucune faveur pour les nations amies, comme aucune défaveur pour celles qui nous sont moins favorables, et par le fait qu'il est trop uniforme et n'a aucune élasticité, il ne fournit au Conseil fédéral ni armes ni matière pour arriver à des traités de commerce avec d'autres nations, ou il ne lui en fournit que d'une manière insuffisante.

Jusque il y a quelques années, le côté faible de notre système douanier ne s'est fait que peu sentir. Il est vrai que nous étions habitués à payer dans la plupart des Etats étrangers des droits d'entrée fort élevés, ou même à voir chez quelques-uns nos produits frappés de nombreuses prohibitions. Dans la plupart des cas et à la plupart des frontières cependant, nous partagions le sort des autres peuples, et nous n'avons vu que rarement des nations rivales, mais plus favorisées, traverser

1. Composée de J. Scherz, président, L. H. Delarageaz, A. Muheim, J. R. von Toggenburg, P. Jenny et C. Feer-Herzog, rapporteur.

avec peu de peines et de frais les barrières douanières qui restaient pour nous soit presque insurmontables, soit tout à fait infranchissables. Naples et la Belgique ont cependant fourni des exemples de ce genre pendant les dix dernières années. Ces deux Etats frappaient les produits suisses de droits différentiels considérables. Mais dans tous les cas ils n'auraient été pour nous que des marchés de second et de troisième rang, et actuellement les entraves que les gouvernements de Sicile et de Belgique ont longtemps maintenues ou bien on été supprimées, ou bien sont l'objet de négociations qui paraissent devoir réussir.

En revanche au commencement de la période actuelle de dix ans, il s'est produit dans la politique commerciale de divers grands Etats de l'Europe un changement d'une immense importance vis-à-vis duquel la Suisse peut difficilement rester passive.

Ce changement repose en première ligne sur des idées parfaitement libérales, et a été mis en œuvre par le Gouvernement français. Ce sera pour celui-ci une gloire immortelle dans l'histoire d'avoir abandonné les traditions des trois dernières dynasties, du Premier Empire, de la Restauration et de la dynastie d'Orléans, et d'avoir, à travers les remparts de droits protecteurs et de prohibitions, que plus qu'aucune autre la législation douanière française tendait à maintenir, frayé un chemin aux principes du libre-échange.

Mais il faut ajouter que cela n'a pas eu lieu par le moyen d'une législation tout à fait nouvelle, valable dans toutes les directions, mais par le moyen des traités de commerce conclus avec d'autres nations, spécialement d'abord seulement avec l'Angleterre, la Belgique et les Etats allemands du Zollverein. Aussi les bienfaits de ce changement de système ne sont-ils pas ressentis généralement; ils ne profitent qu'à quelques Etats et on ne sait pas encore si et à quelle époque la Suisse sera appelée à y participer.

Mais non seulement la Suisse est privée de ces bienfaits, elle se trouve encore par cette application incomplète des principes du libre-échange placée sur les marchés des nations qui ont entre elles des traités de commerce, dans une position bien plus défavorable qu'auparavant, car les traités de commerce ont pour conséquence première et immédiate, d'établir tout un système de tarifs différentiels au détriment des nations qui ne sont pas parties contractantes. Et c'est ainsi qu'on voit se produire l'anomalie que la Suisse, qui pendant de longues années a seule porté le drapeau du libre-échange et lui a seule donné asile, se trouve justement lésée et froissée au plus haut degré dans ses intérêts par les événements qui sont destinés à préparer le triomphe de ses propres principes.

Après cet allégué général, il nous reste à exposer les conséquences qu'ont pour la Suisse les traités de commerce que la France a conclus avec l'Angleterre² et est sur le point de conclure avec le Zollverein.³ Nous laisserons complètement de côté le traité franco-belge⁴, eu égard aux négociations pendantes avec la Belgique. Par un autre motif nous ne nous étendrons pas non plus sur les conséquences que le traité anglo-français a eues sur l'écoulement des produits suisses sur le marché d'Angleterre. Nous avons simplement à constater que l'existence du traité de

2. Du 23 janvier 1860. *Martens, NRG XVI, 2^e P., p. 531.*

3. Du 2 août 1862. *Martens, NRG XIX, p. 275.*

4. Du 1^{er} mai 1861. *Martens, NRG XVII, 1^e P., p. 328.*

commerce, d'amitié et d'établissement de 1856⁵, par lequel les deux pays s'engagent à se traiter réciproquement sur le pied des nations les plus favorisées, a assuré et procuré aussi à la Suisse la jouissance de toutes les concessions que l'Angleterre a faites à la France en 1860.

En revanche nous examinerons la position que le traité anglo-français et le traité franco-prussien ont faite et feront à notre commerce et à notre industrie sur le marché de la France, vis-à-vis du commerce et de l'industrie de l'Angleterre, de la Belgique et du Zollverein allemand sur le même marché. Nous examinerons également la position qui sera faite à notre production sur le marché du Zollverein allemand, si ce dont on peut à peine douter, le traité franco-prussien entre en vigueur. Pour ne pas nous perdre dans une infinité de chiffres, nous limiterons cet examen à quelques-unes des branches les plus importantes de notre industrie, et nous choisissons pour cela dans la Suisse occidentale la bijouterie (Genève), l'horlogerie (Neuchâtel et le Jura bernois), la fabrication des étoffes de soie (Zurich), celle des tissus de coton imprimés (Glaris et Winterthur), celle des étoffes de coton en couleur (ancienne Argovie et Toggenburg) et enfin celle des broderies (Saint-Gall et Appenzell).

A. Marché français.

Nous appelons ici en première ligne votre attention sur l'importance du commerce qui se fait entre la France et la Suisse, sur le commerce spécial des deux peuples, c'est-à-dire sur celui qui, à l'exclusion des marchandises en transit, comprend les importations de France en Suisse et les importations de Suisse en France. *Le Tableau général du commerce de la France*, publication annuelle et très étendue de l'administration française fournit à cet égard les renseignements suivants:

Commerce spécial entre la France et la Suisse (les chiffres qui suivent sont empruntés à la colonne «valeur actuelle» de la publication indiquée, et non à la colonne «valeur officielle» qui donne pour les deux parties des valeurs un peu plus faibles).

Années	Importations de Suisse en France	Importations de France en Suisse
1852	F. 31 075 688	F. 55 957 921
1855	48 640 644	69 694 422
1856	59 039 725	86 495 365
1857	46 157 955	87 787 158
1858	43 856 859	101 590 640
1859	52 295 790	115 671 666
1860	54 439 754	135 989 216

Il résulte de ces données officielles que le commerce d'importation de Suisse en France est resté plutôt stationnaire, que celui de France en Suisse au contraire augmente avec rapidité, et qu'il est actuellement au-delà de deux fois et demi et

5. Conclu le 6 septembre 1855 et ratifié le 8 février 1856. RO V, p. 255.

près de trois fois plus considérable que le premier. Il en résulte en outre que la Suisse est devenue un marché extraordinairement important pour les produits français, qu'elle en a acheté en 1860 pour une valeur de 135 millions de francs, et qu'elle en consomme probablement aujourd'hui pour 150 millions, tandis qu'elle-même ne trouve en France qu'un débouché peu important pour son industrie. En conséquence la France a toute raison de considérer et de traiter la Suisse comme un de ses débouchés les plus importants.

Et bien, la situation qui est faite en France à l'industrie suisse vis-à-vis de celle déjà faite ou qui doit l'être aux industries anglaise, belge et allemande par les traités ci-dessus mentionnés, forme un contraste frappant avec cet état de choses. Cette situation est exposée pour les branches d'industrie indiquées plus haut dans le tableau suivant:

[...]⁶

Ce tableau se résume comme suit:

1. Pour les marchandises de coton. Que tous les articles de coton de fabrication suisse sont prohibés en France, tandis que ces articles fabriqués en Angleterre, en Belgique et en Allemagne peuvent être importés moyennant un droit

de 15% quand il s'agit d'étoffes imprimées

de 15% s'il s'agit de tulle ou de mousselines non brodées ou brodées à la machine

de 10% pour les broderies à la main

et enfin un droit d'après le poids pour les tissus de coton filé de couleur, ce qui pour la plupart des articles fait 15%.

2. Pour les soieries. Que les soieries d'origine suisse (les rubans exceptés) sont frappées d'un droit de fr. 17.60 à 34.10 par kilogramme, qui équivaut tellement à la prohibition que des marchandises de ce genre ne peuvent pas être importées en France tandis que les soieries anglaises, belges et prussiennes entrent ou doivent entrer en France en franchise.

3. Pour l'horlogerie. L'industrie horlogère était jusqu'ici en France la branche la plus favorisée de l'industrie suisse. Toutefois elle est à partir de maintenant placée sur un pied bien plus désavantageux, car si nous prenons du tableau ci-dessus l'article le plus important de cette rubrique, «montres sans boîtes», nous trouvons que cet article quand il est suisse paie 10%, quand il est anglais, belge ou allemand 5%.

4. Pour la bijouterie. Le droit sur la bijouterie suisse de fr. 22 par hectogramme de bijouterie en or et de fr. 11 par hectogramme de bijouterie en argent est si énorme qu'il ne peut être acquitté que sur certains objets d'affection et non sur les marchandises de commerce. La bijouterie anglaise, belge et allemande ne paie en revanche que fr. 560 pour 100 kilogr.

Ces chiffres parlent assez haut, pour que nous n'ayons pas besoin de nous étendre plus pour prouver combien les conditions que nous venons d'expliquer sont insupportables.

6. *Tableau comparatif des tarifs appliqués aux produits suisses et aux produits anglais, belges et allemands.*

B. Marché des Etats allemands du Zollverein

Nous ne sommes pas en position d'exprimer en chiffres l'importance en argent du commerce spécial de la Suisse avec les Etats du Zollverein allemand. Les documents du Zollverein se bornent à des données sur le poids, la mesure, et le nombre des marchandises importées. Toutefois ces données fournissent des renseignements importants; voici les chiffres les plus nouveaux.

Zollverein allemand

Importation de la Suisse dans les Etats du Zollverein

	quintaux	boisseaux	pièces de bétail
1858	442 697	30 402	15 123
1859	521 970	22 657	19 662
1860	569 295	58 077	28 834

Importations des Etats du Zollverein en Suisse

	quintaux	boisseaux	têtes de bétail
1858	1 345 470	1 633 716	55 730
1859	1 017 603	1 641 757	50 167
1860	1 609 231	1 975 409	57 338

Quoique l'on ne voie pas dans ce tableau les valeurs d'échange, et quoiqu'il se trouve parmi les marchandises allemandes indiquées par quintaux beaucoup de produits bruts comme houille, fer, etc., il n'en est pas moins évident que dans les relations commerciales réciproques, le plus gros intérêt est du côté des Allemands.

Examinons maintenant les conséquences que la conclusion du traité franco-prussien aura pour notre industrie sur le marché allemand; elles sont résumées dans le tableau suivant:

[...]⁷

Il en résulte qu'après la mise en vigueur du traité franco-prussien les branches d'industrie suisse ci-dessus seront dans les Etats du Zollverein dans la situation suivante:

1. Tissus de coton, teints ou imprimés, paient, s'ils sont suisses 87 ½ florins par quintal. S'ils sont français fl. 42 et à partir de 1866 fl. 28. Tulles et mousselines, brodés ou non paient également fl. 87 ½ et s'ils sont français fl. 59 ½ et plus tard fl. 52 ½.

2. Les soieries de toute espèce d'origine suisses paient fl. 192. 20 par quintal; si elles sont françaises fl. 87.30 et à partir de 1866 fl. 70 seulement.

Il est donc évident que les soieries suisses sont placées par le traité vis-à-vis des soieries françaises dans une position tout à fait défavorable ou tout à fait intenable.

7. Tableau comparatif entre l'ancien tarif et le tarif franco-prussien.

3. L'horlogerie seule ne subit aucun changement dans la tarification de ses produits.

4. La bijouterie en revanche paie quand elle est de provenance suisse de fl. 87.30 jusqu'à fl. 175 d'après la catégorie, tandis que la bijouterie française ne paie que fl. 87.30.

En terminant nous appelons l'attention sur la position des vins suisses à l'égard du Zollverein. Tandis que l'on a jusqu'ici cherché en vain à obtenir pour les vins suisses dans le Zollverein les conditions favorables échues en 1851, les vins français ne doivent payer tant en tonneaux qu'en bouteilles que fl. 7 par quintal. Les vins suisses et d'autres en revanche paient en tonneaux fl. 10.30 et en bouteilles fl. 14.

Il aurait été facile de multiplier ces données, mais un plus grand nombre de chiffres n'aurait pu que nuire à la clarté du tableau. Ce que nous avons mis sous vos yeux suffira pour vous convaincre que de graves disproportions se sont produites ou sont sur le point de se produire pour l'écoulement des marchandises suisses, sur le marché français comme sur le marché allemand.

Il est évident que le moyen le plus simple pour la Suisse pour remédier à cet état de choses est de chercher à conclure avec l'étranger des traités de commerce correspondant à ceux que nous avons cités. Toutefois il est non moins vrai que le simple désir et le besoin de notre part de semblables traités n'avancent pas d'un pas leur conclusion, comme aussi que des motifs politiques et commerciaux de la nature la plus diverse peuvent engager les Etats étrangers sinon à repousser les réclamations de la Suisse, du moins à renvoyer le plus possible d'y faire droit. Nous ne voulons pas insister plus sur les facteurs qui influent à cet égard ni sur les expériences faites parce qu'elles appartiennent de trop près à un domaine qu'il n'est ni prudent ni utile de discuter publiquement. Mais nous pouvons cependant faire ressortir que l'uniformité du tarif de notre système douanier place à l'avance pour des négociations la Suisse dans une position désavantageuse, et même dans certains cas rend à l'avance les négociations infructueuses, ou bien les porte sur un autre terrain que le terrain commercial. L'invariabilité et la modération de nos tarifs sont en effet assez généralement envisagées à l'étranger comme un fait acquis, comme une concession immuable. Là où il n'y a ni abaissement des tarifs à espérer, ni élévation à craindre, le négociateur étranger se montrera d'autant moins traitable, et exigera d'autant plus de concessions, qui seront étrangères au domaine des rapports commerciaux.

Il n'est pas rare d'entendre repousser l'idée d'un traité de commerce avec des grandes puissances de premier rang par le motif que l'on croit que la Suisse se trouve peut-être amenée en pareil cas à faire des concessions politiques. Nous ne croyons pas qu'une pareille appréhension soit en quoi que ce soit fondée et nous sommes convaincus que le patriotisme et l'esprit républicain et indépendant des autorités fédérales sont une garantie suffisante que dans la négociation de traités de commerce, aucune question étrangère aux relations commerciales réciproques ne serait discutée et ne servirait de base à des concessions de notre part. Mais d'un autre côté, nous croyons aussi que cet écueil serait d'autant plus facilement évité par la Suisse, si le terrain des négociations pour les questions des relations commerciales ne se trouvait pas limité pour elle par l'invariabilité de notre propre système douanier. Et nous estimons tout spécialement que des Etats qui persistent à

maintenir leurs tarifs différentiels au détriment de la Suisse envisageraient la question à un autre point de vue aussitôt qu'il serait établi que notre tarif n'est pas un fait acquis pour chacun et que quelques-unes de ses cotes peuvent être abaissées en faveur de certaines nations, ou élevées au détriment de certaines autres.

La pensée que nous venons d'exprimer est celle de la réciprocité. La politique à laquelle nous faisons allusion est une politique de réciprocité, la même qui règle les rapports nationaux de peuples forts et justes et qui forme la base de tous les nouveaux traités de commerce. Ou bien deux nations se traitent réciproquement sur le pied des plus favorisées, ou bien elles ne le font réciproquement pas. Mais il arrivera rarement qu'une nation refuse d'en mettre une autre au rang des plus favorisées et que celle-ci n'en accorde pas moins ce rang à la première. C'est là cependant la position dans laquelle se trouve actuellement la Suisse vis-à-vis de plusieurs autres Etats et nous ne supposons pas que cette position soit à la longue compatible avec sa dignité et sa prospérité.

En appelant ainsi la discussion sur la possibilité d'apporter certaines modifications à notre système douanier, nous avons à peine besoin d'ajouter que le grand principe du libre-échange n'en serait point ébranlé, et que nous ne réclamons rien qui ressemble de près ou de loin à une protection pour les produits suisses sur le marché suisse. Nous sommes également convaincus que les hommes qui se trouvent à la tête de l'activité industrielle de la Suisse ont assez d'intelligence pour repousser eux-mêmes l'idée d'une protection à l'intérieur. Mais ce que notre industrie est en droit de réclamer, c'est une protection à l'étranger de la part de la patrie, non pas une protection qui lui procure quelque part des faveurs exceptionnelles, mais une protection qui lui assure partout les mêmes droits et les mêmes privilèges, et non des droits inférieurs à ceux dont d'autres nations rivales jouissent à l'étranger sous nos yeux.

Par les motifs que nous venons d'exposer, nous vous proposons la résolution suivante:

«Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y a pas lieu à poser le principe que certaines cotes du tarif fédéral des péages pourront être abaissées en faveur des Etats qui traitent la Suisse sur le pied des nations les plus favorisées, et également que certaines cotes pourront être élevées vis-à-vis des Etats qui refuseraient d'admettre la Suisse au nombre des nations les plus favorisées.»⁸

8. *Cette proposition a été adoptée. Cf. Procès-verbal du Conseil national du 9 juillet 1862 (E 1001(C)d 1/27, n° 391).*