

Berne, le 14 septembre 1978

18 septembre 1978

Au Conseil fédéral

Ordonnances nos 27 et 28 concernant l'Association européenne de libre-échange. Supplément de prix sur les importations de farine de poisson

Département de l'économie publique, Proposition du 14 septembre 1978 (annexe)  
 Département de justice et police. Co-rapport du 18 septembre 1978 (adhésion)  
 Département des finances et des douanes. Co-rapport du 18 septembre 1978 (adhésion)

Conformément à la proposition, le Conseil fédéral

d é c i d e :

Les Ordonnances no 27 concernant l'Association européenne de libre-échange et no 28 concernant l'Association entre les Etats membres de l'Association européenne de libre-échange et la Finlande sont acceptées et entrent en vigueur le 1er octobre 1978.

Publication:

Recueil officiel

Extrait du procès-verbal (sans annexes à la proposition):

- BK 4 (Hb, Br, Sa, Rc) pour exécution
- EVD 11 (GS, HA, Integrationsbüro, ALw) pour exécution
- JPD 5 (GS, JA) pour connaissance
- FZD 9 (GS, OZD) " " " " " " " "
- EFK 2 " " " " " " " "
- FinDel 2 " " " " " " " "

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,

*S. Müller*





EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT  
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE  
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA

2520.1

Berne, le 14 septembre 1978

DistribuéAu Conseil fédéralNe va pas à la presse

Supplément de prix sur les  
 importations de farine de  
 poisson - Octroi d'une  
 préférence aux Etats de l'AELE

### 1. Introduction

Dans le cadre de sa politique agricole, la Suisse a institué un système de suppléments de prix sur les importations de matières fourragères, de paille et de litières; ce système, qui trouve son assise dans la Loi sur l'agriculture d'octobre 1951 (art. 19 et 120) et dans l'Ordonnance générale sur l'agriculture de décembre 1953 (art. 19), constitue l'un des instruments utilisés pour orienter la production animale dans notre pays, notamment le lait et la viande. La fixation des suppléments de prix relève de la compétence du Département fédéral de l'économie publique. Dans leur très grande majorité, les produits d'affouragement dont il est question figurent dans l'annexe D de la Convention de Stockholm instituant l'Association européenne de libre-échange.

Mis à part les produits énumérés dans les annexes D (produits agricoles et certains produits élaborés à partir de matières premières agricoles) et E (poisson et autres produits de la mer), les Etats membres de l'AELE se sont engagés à éliminer la protection tarifaire, de même que toute autre imposition

d'effet équivalent, dans le cadre du libre-échange pour les produits industriels.

Lors des négociations sur la Convention de Stockholm, la Suisse avait accepté, sous réserve de l'application de suppléments de prix à l'importation, d'inclure certaines matières fourragères, en particulier les farines et poudres de viande et de poisson, parmi les produits industriels bénéficiant du régime de libre-échange dans l'AELE. La réserve concernant les suppléments de prix a été exprimée oralement en 1959 à Saltsjöbaden au cours des négociations susmentionnées et ne figure malheureusement dans aucun document AELE de l'époque.

Cette réserve est cependant mentionnée dans votre message du 5 février 1960 à l'Assemblée fédérale sur la participation de la Suisse à l'AELE (page 34 du texte allemand et 37 du texte français):

#### "6. Le secteur du poisson

"... Quant aux produits de la pêche qui ont subi une transformation (filets de poisson congelés, huiles, graisses et farine de poisson), ils sont, en règle générale, traités comme des produits industriels, contrairement à ce qui est le cas dans le Traité de Rome... Le système suisse des suppléments de prix sur les graisses et huiles, ainsi que sur les matières fourragères n'est pas touché par la Convention."

La farine de poisson (position 2301.01 du tarif douanier) n'est pas reprise dans les annexes D et E de la Convention de Stockholm. C'est une matière fourragère à haute teneur en protéines qui, compte tenu des progrès accomplis en matière de déodorisation, sert de nourriture d'appoint pour le petit et le gros bétail, ainsi que la volaille, et peut se substituer à d'autres matières fourragères traditionnelles.

En 1977, la Suisse a importé près de 60'000 tonnes de farine de poisson, dont environ 15'000 de Norvège et 1'200 d'Islande, nos deux seuls fournisseurs de la zone AELE.

## 2. Situation dans l'AELE

Entre 1960, date d'entrée en vigueur de la Convention de Stockholm, et 1968, des suppléments de prix variant entre 2 et 5,50 francs par 100 kg ont été prélevés sur les importations de farine de poisson, quelle qu'en soit l'origine.

Au sein de l'AELE, cette charge a fait l'objet de protestations de la part de nos partenaires qui contestaient la validité de la réserve orale de Saltsjöbaden et considéraient que les matières fourragères, qui ne figurent pas dans les annexes D et E de la Convention, sont des produits de libre-échange; à leur avis, le système suisse de suppléments de prix était une imposition équivalente à un droit de douane, prohibée par l'article 3 de la Convention. Le Conseil de l'AELE chargea le Comité des experts commerciaux d'examiner cette question. Dans son rapport présenté au Conseil en mars 1968, le Comité conclut que cette perception - à laquelle ne correspond aucun service rendu - était incompatible avec les règles de l'AELE, car elle pouvait constituer une protection effective pour les produits indigènes similaires ou de substitution. La charge paraissant donc susceptible d'entraver les échanges zoniens, la Suisse fut invitée à renoncer, dans l'AELE, au prélèvement des suppléments de prix à l'importation des matières fourragères assimilées aux produits industriels.

La Suisse, invoquant la réserve de Saltsjöbaden, fit valoir que la charge incriminée n'avait pas de caractère protecteur, qu'elle constituait uniquement un instrument de sa politique agricole et que son élimination pourrait déséquilibrer le

systeme général appliqué à tous produits fourragers importants. Finalement, sous la forte pression exercée par l'AELE, la Suisse annonça au Conseil en décembre 1968 son intention de suspendre les suppléments de prix pour les produits concernés provenant de la zone AELE. Toutefois, cet accord de principe était assorti d'une condition : que les denrées en question continuent à être employées pour les besoins d'affouragement traditionnels, à savoir comme nourriture pour la volaille et les porcs. Dans l'éventualité de leur utilisation pour l'affouragement du gros bétail - ce qui pouvait contribuer de façon appréciable à l'accroissement de la production laitière -, la Suisse a tenu à se réserver la possibilité d'avoir à nouveau recours, le cas échéant, au système de suppléments de prix.

Aux termes d'un arrêté du Conseil fédéral du 26 février 1969 que complétait l'Ordonnance AELE no 17 du 30 avril 1969, les suppléments de prix étaient suspendus pour les produits et les Etats concernés, selon une procédure de remboursement à l'importateur suisse<sup>1)</sup>, pour autant que la preuve de l'origine dans la zone AELE fût fournie. Peu à peu, il s'avéra que la préférence AELE entravait de façon de plus en plus sensible l'application d'un régime cohérent dans le domaine des matières fourragères. Les détournements de trafic qu'elle permettait empêchaient en particulier de fixer les suppléments de prix à l'importation des matières fourragères concernées au niveau nécessaire du point de vue de la politique suisse d'orientation de la production de lait et de viande, une telle politique devant être exempte de toute brèche. Or, ce n'était plus le cas, car les farines de viande et de poisson surtout se substituaient à d'autres denrées protéiques dans l'alimentation des animaux, y compris le gros bétail, en raison de l'évolution du prix plus favorable que celle d'autres denrées fourragères traditionnelles.

---

1) Le seul importateur suisse de farine de poisson est la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères.

Dans le cadre de l'AELE, la délégation suisse annonça, dans un aide-mémoire remis au mois de décembre 1975, que notre pays pourrait être amené à supprimer la préférence accordée depuis 1969, en matière de suppléments de prix, à certaines matières fourragères importées de l'AELE. Des consultations eurent lieu à ce sujet, le 8 mars 1976, à Berne, avec des représentants des deux pays de l'AELE qui nous fournissent de tels fourrages, à savoir la Norvège et l'Islande. Face aux vives réactions de ces deux pays et compte tenu du fait que la réserve suisse de Saltsjöbaden n'était pas connue de l'Islande, ce pays n'ayant adhéré à l'AELE qu'en 1970, certaines assurances résumées ci-dessous ont dû être données aux deux délégations :

- a) L'importation en provenance de l'AELE des matières fourragères en question et, en particulier, de farine de poisson, pourra être soumise à des suppléments de prix, mais ne sera pas contingentée.
- b) Le droit de douane sur les matières fourragères en question ne sera pas appliqué aux importations en provenance de l'AELE (à relever ici que ce droit de douane de 0,20 francs par 100 kg est minime comparé aux suppléments de prix qui ont, jusqu'à présent, atteint jusqu'à 12 francs par 100 kg pour la farine de poisson).
- c) Les suppléments de prix ne dépasseront pas le minimum nécessaire pour orienter, par une régularisation des importations de fourrages, la production suisse de lait et de viande.
- d) Les suppléments de prix n'auront pas d'effet prohibitif sur les importations de farine de poisson en Suisse et une certaine relation quantitative avec les importations d'autres fourrages traditionnels sera maintenue autant que possible.

- e) Les suppléments de prix sur la farine de poisson ne seront pas augmentés d'un seul coup, mais par étapes, et leur montant sera maintenu à un niveau inférieur à celui qui serait proportionnel aux suppléments de prix perçus à l'importation des autres fourrages traditionnels.
- f) Des consultations avec nos partenaires de l'AELE pourront avoir lieu à tout moment au sujet des problèmes que pourrait soulever l'application des suppléments de prix aux matières fourragères concernées.

L'Ordonnance AELE no 17 a été abrogée le 1er avril 1976 et, comme il fallait s'y attendre, le débat a été relancé en dépit des assurances données, nos partenaires de l'AELE essayant de mettre en doute la valeur juridique de la réserve verbale suisse datant de 1959 et renouvelée à l'occasion de la suspension des suppléments de prix en 1969. Cette question a fait l'objet en 1976, au sein de l'AELE, d'un examen approfondi qui a montré que, telles quelles, les positions suisse et de l'Association étaient difficilement conciliables.

Depuis le 1er avril 1977, les suppléments de prix sur la farine de poisson sont suspendus, compte tenu de la hausse des cours de ces produits. La délégation suisse annonça cette mesure à l'AELE, en précisant que les suppléments pourraient être ré-introduits si l'évolution de la structure des prix l'exigeait et en réaffirmant sa conviction que cette mesure est conforme aux objectifs de la Convention de Stockholm en matière agricole et qu'elle est juridiquement fondée (réserve de Saltsjöbaden).

### 3. Evolution des suppléments de prix sur la farine de poisson et de la préférence AELE

Le tableau suivant montre cette évolution au cours de ces dernières années :

<u>Période</u>	<u>Supplément de prix</u> francs / 100 kg	<u>Préférence AELE</u> francs / 100 kg
1. 4.58 - 31.12.60	4.50	-
1. 1.61 - 30. 9.62	5.50	-
1.10.62 - 30. 9.64	4.--	-
1.10.64 - 31.12.67	2.--	-
1. 1.68 - 28. 2.69	3.--	-
1. 3.69 - 30. 6.70	3.--	3.--
1. 7.70 - 31.12.72	1.--	1.--
1. 1.73 - 30. 9.74	0	-
1.10.74 - 31.10.74	12.--	12.-- <sup>1)</sup>
1.11.74 - 31. 3.76	2.--	2.--
1. 4.76 - 31. 3.77	6.--	-
1. 4.77 -	0	-

### 4. Octroi d'une préférence à l'AELE

Compte tenu de l'évolution récente à la baisse des prix à l'importation de la farine de poisson, le Département fédéral de l'économie publique réintroduira, dès le 1er octobre 1978, un supplément de prix sur cette matière fourragère. Actuellement, le prix de la composante protéine est moins élevé pour la farine de poisson que pour les tourteaux de soja et la farine de viande, tous deux déjà frappés par des suppléments de prix. Avec l'augmentation prévue de ceux-ci à partir du 1er octobre, cette différence de prix serait

1) En octobre 1974, la tentative de porter le supplément de prix à 12 francs par 100 kg entraîna une forte augmentation des importations en provenance de Norvège. Cet exemple montre que le remboursement intégral de suppléments de prix élevés est impossible, vu les risques de détournement de trafic.



encore accrue sans l'introduction simultanée d'un supplément de prix sur la farine de poisson. Si l'on veut éviter un déséquilibre du régime des denrées fourragères par des importations accrues de farine de poisson, le prélèvement d'un supplément de prix sur ce produit est donc inévitable, sachant que le régime des matières d'affouragement représente un instrument indispensable pour l'adaptation de la production animale aux besoins du marché et aux particularités de notre économie agricole.

Comme, au vu des cours actuels, les suppléments prévus à partir du 1er octobre 1978 seront plus élevés que ceux perçus avant la suspension en 1977, un remboursement intégral pour les importations en provenance de la zone AELE est impossible, vu les risques de détournement de trafic.

Or, considérant ce qui a été exposé plus haut, nos partenaires de l'AELE n'admettraient pas la réintroduction intégrale de suppléments de prix sur leurs exportations de farine de poisson vers la Suisse, ce qui réouvrirait aussitôt le débat au sein de l'AELE et ne manquerait pas de nous créer nombre de difficultés.

C'est pourquoi il nous paraît souhaitable, dans un esprit de compromis, de créer la base juridique nécessaire à l'octroi d'une préférence en faveur des Etats de l'AELE, par le remboursement partiel à l'importateur de 3 francs par quintal sur les suppléments de prix frappant la farine de poisson, pour autant que la preuve de l'origine dans la zone de l'AELE soit fournie. Cette préférence de 3 francs par quintal correspond au supplément de prix perçu sur la farine de poisson lors de l'entrée en vigueur de l'Ordonnance AELE no 17 en 1969.

18. September 1978

Sur la base des importations de farine de poisson de l'année 1977 et en supposant un supplément de prix de l'ordre de 10 à 15 francs par quintal, il résulterait - sans remboursement - de nouvelles recettes fédérales de 6 à 9 millions de francs par année. Si, comme proposé, les suppléments de prix sur la farine de poisson en provenance des pays de l'AELE étaient partiellement remboursés (3 francs par quintal), les recettes supplémentaires seraient diminuées - en supposant la même structure d'importation qu'en 1977 - de 350'000 francs environ par année.

Une telle solution présente de grands avantages : tout en maintenant, pour nos partenaires de l'AELE, une position concurrentielle sur le marché suisse, elle ne bouleversera pas les courants commerciaux traditionnels et n'incitera pas aux détournements de trafic.

En juin dernier, nous avons consulté les délégations norvégienne et islandaise près l'AELE à Genève pour préparer le terrain. Malgré une certaine réticence, nos interlocuteurs reconnaissent que cette solution représente un progrès par rapport à la situation caractérisée par une absence totale de préférence.

5. Le DFJP (Division de la justice) et le DFFD (Administration fédérale des finances, Direction générale des douanes) ont été consultés. Leurs remarques ont été prises en considération; il n'y a pas de différences.

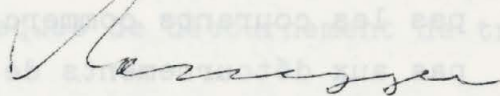
## 6. Proposition

Vu ce qui précède, nous avons l'honneur de vous

p r o p o s e r

d'accepter les Ordonnances no 27 concernant l'Association européenne de libre-échange du  
et no 28 concernant l'Association entre les Etats membres de l'Association européenne de libre-échange et la Finlande, du

Département fédéral de l'économie publique



Annexe : Projets d'ordonnances (français et allemand)

Pour co-rapport à :

- Département de justice et police
- Département des finances et des douanes

Extrait du procès-verbal :

- Département des finances et des douanes (Direction des douanes), pour information
- Département des finances et des douanes (direction des finances), pour information
- Département de justice et police (Division de la justice), pour information
- Département de l'économie publique (Secrétariat général, Division du commerce, Bureau de l'intégration), pour information
- Division de l'agriculture, pour exécution