Mo. 23.3833 «Maintenir la production d'amidon en Suisse» (Motion Knecht)

Pas d'enrichissement injustifié des profiteurs du système
Protéger les PME, les consommateurs et les familles paysannes
Lancer une enquête sectorielle par la Commission de la concurrence

La motion Knecht doit être rejetée.

La motion Knecht est dommageable pour l'économie et juridiquement discutable. Selon le Conseil fédéral, le système proposé est une subvention cachée qui contourne la loi sur les subventions et est clairement en contradiction avec la politique économique de la Confédération. Il viole le principe constitutionnel de l'égalité de traitement des concurrents. Le Conseil fédéral a déjà défendu ce point de vue dans sa décision formelle du 5 mars 2021, approuvant un recours en matière de surveillance contre le DFF. Le relèvement de la norme de rendement à 75% au 1er janvier 2023 était techniquement correct.

Situation initiale et argumentation :

De quoi s'agit-il ? La motion du CE Knecht Hansjörg (président du conseil d'administration de Mühle Knecht AG, Mühle Leibstadt AG et Kern & Sammet AG, grande boulangerie à Wädenswil) vise à utiliser une partie substantielle du blé tendre importé en franchise de droits de douane non pas pour la production d'amidon , mais à d'autres fins - et à l'écouler sur des marchés protégés par les droits de douane . Ainsi, les grands moulins bénéficient d'«avantages économiques» qui servent à subventionner des activités non rentables d'entreprises sur d'autres marchés. Cela entraîne des distorsions de concurrence sur les marchés protégés et favorise un petit nombre de «profiteurs du système» (entre autres les grands moulins Swiss mill (division de Coop) et Groupe Minoteries ainsi que leurs principaux clients Coop et Migros et l'usine de gluten et de glucose Blattmann Schweiz AG, Wädenswil).

Quel est le contexte ? De 1959 à fin 2022, l'importation de blé tendre était favorisée par les droits de douane si au moins 55% du blé était transformé en farine et en amidon (norme dite de rendement). Or, le rendement effectif se situait entre 75% et 80%. La différence d'au moins 20% (qui correspond à la mouture annuelle de trois moulins suisses de taille moyenne[1]) était de fait exportée sur le marché protégé en tant que farine panifiable sans droits de douane[2] . L'avantage douanier n'a donc pas seulement permis de soutenir la production d'amidon, mais aussi de subventionner les grands moulins à hauteur de plus de 6 millions de CHF par an[3] . En mars 2021, le Conseil fédéral a accepté de déposer une plainte contre le DFF pour ce subventionnement injustifié . Celui-ci avait déjà décidé le 25 octobre 2018 que la norme d'exploitation devait être

[1] Cf. à ce sujet la Fédération des meuniers suisses (FMS), moulins membres par catégorie de taille, consultable sous : https://www.dsm-fms.ch/fr/donnees/chiffres/moulins/

[2] L'importation de blé tendre (env. 25'000 t) destiné à la fabrication d'amidon bénéficie d'une franchise de droits de douane de CHF 0.10 au lieu de CHF 23.00/dt dans le cadre du contingent ou de CHF 40.00/dt en dehors du contingent. Le blé destiné à des fins techniques (env. 30'000 t) peut être importé en franchise de droits de douane à un montant de CHF 1.10 à 1.80/dt (source : OFAG/OFAC).

[3] Calcul : quantité de blé exonérée de droits de douane sous forme de farine boulangère environ 15'000 t x CHF 40.00/dt.

relevée, mais la décision a été annulée avant son entrée en vigueur. Ce «retournement de décision» a eu lieu après une intervention directe de la Fédération des meuniers suisses (FMS) et contrairement aux prises de position du SECO, de l'OFAG, de la COMCO et de l'OFJ.

Pourquoi faut-il rejeter la motion ? La motion vise à introduire dans la loi une réglementation reconnue comme illégale et faussant la concurrence, contraire au droit international et aux principes constitutionnels. Un argument contre :

- **Pas de financement (indirect) de la production nationale d'amidon, de grains d'escargots et de carton.** L'auteur de la motion explique avec une franchise désarmante : L'objectif est de «créer une base légale pour la survie de certaines productions existant depuis de nombreuses années en Suisse», à savoir la «fabrication d'amidon (Blattmann Suisse SA), de granulés d'escargots (Lonza SA) et de carton (Model SA)»[4] . Si le législateur souhaite effectivement soutenir ces produits ou ces entreprises par l'État, il doit le faire de manière transparente, par le biais de subventions directes et non de subventions déguisées. **C'est dans ce contexte qu'il faut voir la déclaration de la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter lors des débats du Conseil des États : il est déjà possible aujourd'hui de demander un allègement des droits de douane pour l'importation de farine de blé tendre, donc quasiment aux prix de l'UE, pour la production d'amidon. Il est d'autant plus surprenant que les producteurs d'amidon n'aient pas encore demandé une telle mesure à l'office fédéral responsable.**
- **Pas de distorsion de la concurrence ni d'inégalité de traitement au détriment des PME :** en 2015 déjà, le DFF avait été saisi d'une demande de relèvement de la norme d'exploitation, car celle-ci faussait la concurrence et ne traitait pas les acteurs du marché de manière égale. Le nouveau subventionnement ou soutien transversal visé de certains acteurs du marché, en partie non compétitifs, viole toutefois de manière flagrante le principe de concurrence. En effet, en contournant les droits de douane, les «profiteurs du système» se procurent des «avantages économiques» au détriment des PME (petits moulins). En Suisse, les sept plus grands moulins moulinent 90% des céréales.
- **Pas de subventionnement des profiteurs du système au détriment de la caisse fédérale :** le blé tendre importé de facto en franchise de droits de douane ne sert pas seulement à fabriquer de la farine d'usine, mais aussi jusqu'à 30% de farine boulangère. Cette farine est commercialisée dans d'autres filières. Les grands moulins et les deux grands distributeurs en profitent. En effet, Migros et Coop sont de loin les plus gros acheteurs de farine et producteurs de pain en Suisse.
- **Pas de profits pour les entreprises au détriment des consommateurs : Les** consommateurs ne profitent pas de prix plus bas pour le pain ou les pâtes prêtes à l'emploi en raison des importations de facto exemptes de droits de douane. Au contraire, ils sont priés de passer à la caisse pour financer le «soutien transversal». En effet, les profiteurs empochent les avantages douaniers et ne les répercutent pas sur les consommateurs sous la forme de prix plus bas.

[4] En fait, la Suisse produit peu d'amidon de blé pour l'industrie alimentaire, celui-ci est importé. On produit cependant du gluten pour l'industrie boulangère et du glucose pour l'industrie alimentaire, ainsi qu'un sous-produit pour l'industrie de l'alimentation animale (cf. Administration fédérale des douanes AFD, «Demande de relèvement du taux de rendement pour le blé tendre utilisé pour la fabrication d'amidon», Berne, le 18 mars 2016).

- **Potentiel de commercialisation perdu pour l'agriculture :** suite à la motion Knecht, des milliers de tonnes (env. 15'000 t) de blé hors taxes arriveraient chaque année sur le marché protégé sous forme de farine panifiable (droit de douane à l'importation de CHF 23.00 ou 40.00/dt). Parallèlement, la Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC) déclasse régulièrement plus de 20'000 tonnes de céréales panifiables en céréales fourragères afin de soutenir le prix des céréales panifiables. Ces mesures d'allègement du marché sont financées par les producteurs de céréales au détriment du revenu des agriculteurs. er. C'est pourquoi l'Union suisse des paysans se plaint depuis des années des échappatoires douanières. La motion va tout droit à l'encontre de cette protection douanière pour les producteurs de céréales panifiables.
- **Des rentes pour les profiteurs du système :** la motion Knecht n'apporte aucune valeur ajoutée à l'agriculture suisse. Au contraire : les producteurs suisses de céréales sont concurrencés par des importations de fait exemptes de droits de douane. Les rentes issues de la répartition privée des montants de droits de douane économisés sur un sont perçues par les «profiteurs du système».
- **Pas de nouveaux coûts de contrôle et d'administration à la charge des contribuables** : les droits de douane sont prélevés sur la base d'une obligation d'auto-déclaration des marchandises importées et exportées. On peut se demander comment les «avantages économiques» et les «soutiens transversaux» mentionnés dans la motion, qui sont générés sur différents marchés, seront déclarés et contrôlés. Un rapport de l'OFAG de 2017 constate déjà à ce sujet que le potentiel d'abus en matière d'obligations d'utilisation est considérable et soulève la question de savoir pourquoi des céréales bio sont importées «à des fins techniques» alors que le carton de qualité bio est inconnu ![5]

Conclusion : la motion-Knecht est nuisible à l'économie nationale et juridiquement douteuse. Elle va à l'encontre des intérêts publics et favorise certaines entreprises à hauteur de millions de francs par an. Le relèvement de la norme d'exploitation au 1er janvier 2023 était correct, car il :

- correspond au principe récemment confirmé par le Tribunal fédéral selon lequel les allégements douaniers ne sont autorisés que dans le cadre d'une utilisation légale déterminée[6];
- est neutre du point de vue de la concurrence, c'est-à-dire qu'elle n'implique pas de subventions cachées ou avant répartition de certains concurrents (grands moulins) au détriment d'autres ;
- est d'intérêt public, car elle répond notamment à des objectifs explicites de politique agricole et environnementale (protection de la production céréalière indigène) et
- fait entrer les droits de douane dans la caisse fédérale dans la mesure ou selon les critères voulus par le législateur.

[5] Note de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), 16.05.2017, «Importations de blé avec allégement douanier ou à des fins techniques», p. 3, selon laquelle «ceci[...] est un indice [] que l'écoulement sur le marché des céréales panifiables est optimisé[...]».

[6] ATF 2C_130/2021, 27 septembre 2021.

Autres étapes :

Il semble donc indiqué de clarifier les mécanismes, les dépendances et les gains systémiques obscurs sur le marché des céréales, en particulier de la farine boulangère, au moyen d'une enquête relevant du droit de la concurrence. Conformément à l'art. 27 LCart, le DEFR peut charger la Commission de la concurrence de mener une telle enquête. Le DEFR devrait être incité à déclencher ce mandat.