

Conseil des États

04.3136

Interpellation Germann

Distorsions de concurrence et tourisme de consommation dans les régions frontalières

Texte de l'interpellation du 18 mars 2004

Le tourisme d'achat dans les régions frontalières, pratique discutable du point écologique et dommageable pour notre pays du point de vue économique, a pris ces dernières années une ampleur sans précédent. Dès que les autorités allemandes auront mis un terme aux tracasseries que l'on observe actuellement à la frontière et qui, paradoxalement, se retournent en premier lieu contre les ressortissants allemands, cette évolution néfaste s'intensifiera à nouveau. Ce n'est qu'au Tessin que l'on observe des tendances contraires dans les habitudes des consommateurs. La Confédération n'a pratiquement rien entrepris à ce jour pour atténuer l'évident désavantage concurrentiel qui frappe la Suisse. Au contraire, elle a considérablement augmenté le montant de la franchise applicable aux marchandises en la fixant à 300 francs par personne, alors que la franchise appliquée par nos voisins est dérisoire en comparaison. En Allemagne et en Autriche, de grands centres commerciaux ont été érigés, parfois en très peu de temps, dans les régions frontalières. Étonnamment, de tels centres peuvent y être construits bien plus rapidement qu'en Suisse (droit de recours des associations, législations relatives à l'environnement et à l'aménagement du territoire). De plus, on constate une évolution problématique du rapport prix/coûts en Suisse. Face à ces perspectives inquiétantes, je pose les questions suivantes:

1. Le Conseil fédéral était-il conscient du fait que sa décision d'augmenter considérablement et de manière unilatérale la franchise applicable aux marchandises aurait des conséquences fâcheuses pour notre pays, notamment pour les régions frontalières? Envisage-t-il de revenir éventuellement sur sa décision et de mettre un terme à cette distorsion de la concurrence?
2. Ces dix dernières années, les prix des producteurs ont chuté de 29 pour cent, alors que les prix aux consommateurs ont augmenté de 17 pour cent. Comment cette situation se justifie-t-elle?
3. Selon l'étude que le seco a publiée en 2003 sur cette question, les variations de prix constatées pour les produits examinés (de 13 pour cent à 29 pour cent) s'expliquent dans la plupart des cas du fait des différences de réglementation dans le domaine social et le domaine environnemental (exigences écologiques plus sévères pour les agriculteurs suisses). Qu'entend faire le Conseil fédéral pour atténuer ces distorsions de la concurrence?
4. Le Conseil fédéral est-il aussi d'avis que la manière dont les coûts et les prix ont évolué est imputable au droit de recours des associations et aux impôts et redevances (RPLP)? Que compte-t-il faire à cet égard?

5. Que pense-t-il de la progression générale de la compétitivité des denrées alimentaires indigènes depuis le lancement de la politique agricole 2002?

6. Pense-t-il aussi que les investissements indispensables dans la production agricole et dans l'industrie de transformation risquent de diminuer en raison de la faible rentabilité et des perspectives qui se dessinent? Quelles solutions le Conseil fédéral a-t-il prévues pour le cas où le pire des scénarios se réaliserait?

7. Le Conseil fédéral entend-il prendre des mesures pour qu'il soit à nouveau attrayant de faire ses courses en Suisse?

Cosignataires

Briner, Bürgi, Forster, Hess Hans, Hofmann Hans, Jenny, Kuprecht, Lauri, Leumann, Pfisterer Thomas, Reimann, Schweiger, Stähelin (13)

Sans développement

Réponse du Conseil fédéral

L'auteur de l'interpellation déplore le tourisme d'achat dans les régions frontalières, une pratique selon lui discutable du point de vue écologique, dommageable pour notre pays sous l'angle économique et qui aurait pris, ces dernières années, une ampleur sans précédent. Dans le même temps, il fait allusion aux tendances contraires que l'on observe en matière de consommation au Tessin. Etant donné que les prescriptions fédérales s'appliquent de manière uniforme à l'ensemble du territoire suisse, les tendances qui varient d'une région à l'autre s'expliquent certainement moins par la législation fédérale en place que par l'écart de prix entre la Suisse et les pays avoisinants.

En outre, d'autres facteurs entrent en ligne de compte, comme la qualité de la marchandise et du service, l'éventail de l'offre ou encore le plaisir du changement, dans la décision de faire ses achats de l'autre côté de la frontière.

L'économie suisse elle-même profite du tourisme d'achat que déplore l'auteur de l'interpellation : de nombreux habitants des régions limitrophes s'approvisionnent en Suisse, par exemple en cosmétiques ou en appareils électriques.

La position du Conseil fédéral sur les questions de l'interpellation est la suivante :

1. La décision du 30 janvier 2002 de simplifier le dédouanement dans le trafic des voyageurs ne visait pas du tout à élever fortement les franchises douanières mais à harmoniser deux franchises jusque-là différentes, à savoir la franchise-valeur générale (de 100 francs) et la franchise-valeur particulière (de 200 francs). Toutes les nouvelles dispositions concernant les redevances douanières pour le trafic voyageurs ont été réunies à l'époque dans une nouvelle ordonnance. Une attention particulière a été donnée à la protection de l'agriculture, raison pour laquelle des limites maximales – 500 grammes de viande fraîche et un kilo de beurre et de crème par personne et par jour – ont également

été prévues dans le cadre de cette franchise-valeur. La plupart des organisations faîtières invitées à prendre position dans le cadre de la procédure de consultation n'avaient pas émis de réserves ou même avaient expressément salué ces nouvelles dispositions.

Cette décision n'a pas été uniquement motivée dans le but de faciliter le passage de la frontière pour le citoyen. Elle avait en effet également pour objectif d'alléger les processus administratifs de la Confédération afin de décharger l'administration des douanes en général et le corps des gardes-frontières en particulier et de lui permettre de mieux se consacrer à la lutte contre la criminalité internationale, les activités de contrebande de bandes organisées et les entrées illégales en Suisse.

En raison de ce qui précède, le Conseil fédéral n'envisage pas de revenir sur cette décision.

2. Selon l'Office fédéral de la statistique, les prix ont évolué comme suit :

Évolution de l'indice des prix (moyennes annuelles, base mai 2000 = 100)

		Prix à la consommation:			Indice des prix à la production dans l'agriculture
		Denrées			
	Indice des prix à la consommation	alimentaires et boissons sans alcool	Indice des prix à la production et à l'importation		
1993	94.2	96.1	104.6	130.0	
2003	102.6	105.3	99.9	102.1	
Variation depuis 1993 en %	8.9%	9.6%	-4.50%	-21.50%	

Le lien entre l'indice des prix à la consommation et celui du prix à la production et à l'importation n'est pas très étroit. Ceci est dû, entre autres, au fait que l'indice des prix à la production n'englobe que peu de prestations de services et que l'indice des prix à l'importation n'en englobe même aucun, alors que ces prestations jouent un rôle important dans l'indice des prix à la consommation.

D'une manière générale, cette constatation s'applique également à la comparaison de l'indice des prix à la production dans l'agriculture et de l'indice des prix à la consommation. Vu le poids relativement faible de l'alimentation dans l'indice des prix à la consommation – 12 % seulement –, ce lien est encore plus ténu.

Il convient de considérer, en outre, que les habitudes des consommateurs ont évolué au

cours de ces dix dernières années. Abstraction faite de l'augmentation, dans certains cas, des marges pour la transformation et la commercialisation des produits, on constate une tendance générale vers des produits comportant un degré élevé de transformation. Ceux-ci offrent une plus-value au consommateur sous la forme d'une diminution du temps de préparation – une prestation qui se répercute en partie sur le prix. Par ailleurs, la demande des consommateurs pour des produits qui satisfont à des standards de qualité plus élevés ou qui garantissent le respect de certaines normes en matière de production ou de sécurité a augmenté ces dernières années, comme en témoigne la création de nombreux labels.

3. Le prix des matières premières agricoles, qui représente le quart du prix de vente final, joue un rôle de moins en moins important dans le prix des produits alimentaires. Ainsi, une augmentation de 50% du prix du produit de base se traduira, à l'arrivée, par une augmentation du prix du produit fini de 13 % à peine. Le prix plus élevé des produits agricoles de base en comparaison de ceux des pays avoisinants résulte des conditions de production climatiques et topographiques difficiles, du niveau général élevé des coûts en Suisse et des structures relativement petites de notre agriculture. Le niveau des paiements directs en Suisse tient compte de ces facteurs ainsi que des standards environnementaux élevés dans notre pays.

Le Conseil fédéral est d'avis qu'il serait erroné d'exiger le démantèlement des standards écologiques et sociaux élevés de l'agriculture suisse dans le but de rendre celle-ci plus compétitive. Une telle mesure aurait certainement un effet contraire au but recherché, étant donné qu'en raison des prix et des salaires élevés, l'agriculture suisse n'est de toute manière pas en mesure de concurrencer les produits de masse bon marché de l'étranger. Au contraire, elle perdrait son atout essentiel, à savoir l'image d'une production particulièrement proche de la nature, et réduirait ses chances sur le marché.

4. La RPLP n'a pas augmenté depuis le 1^{er} janvier 2001 et elle n'a pas non plus été adaptée au coût de la vie. Selon l'Office fédéral de la statistique, l'introduction de la RPLP a entraîné une hausse du renchérissement de l'ordre de 0,1 %. Parallèlement à l'introduction de la RPLP, le poids maximum des camions a été élevé de 28 à 34 tonnes. De plus, les entreprises de transport se sont vu attribuer des contingents pour des transports de 40 tonnes dans le cadre de l'application de l'accord sur les transports terrestres. Cette élévation des limites de poids a rendu possible un gain de productivité important pour les transporteurs routiers. Comme le Conseil fédéral l'a expliqué dans sa réponse à l'interpellation 02.3565 CN Menétrey - Savary, le renchérissement des frais de transport a été compensé, pour l'essentiel, par le gain de productivité réalisé. Depuis, rien n'a changé.

Le fait que certains projets d'aménagement importants destinés au public prennent du retard ou n'aboutissent pas est dû en particulier à la densité de la population, plus importante en Suisse qu'à l'étranger, qui augmente le risque de conflits et d'oppositions de la part des voisins concernés par des projets d'aménagement. En outre, lors du lancement de projets d'importance, on ne tient parfois pas suffisamment compte, au moment du choix

de l'implantation, des exigences légales à respecter, ce qui entraîne l'allongement des procédures d'autorisation en aval puisqu'il reste encore à régler les points qui ne l'ont pas été auparavant.

Par la force des choses, les oppositions et les recours des opposants entraînent des attermoissements. Ces procédures ne sont pas uniquement le fait d'associations; elles sont en effet souvent lancées par des particuliers ou des communes. Il convient toutefois de relever que le droit de porter une décision administrative devant une instance judiciaire indépendante est un des fondements de notre État de droit démocratique qui ne saurait être remis en question.

Quant au droit de recours des associations, le Conseil fédéral prendra position de manière détaillée à l'occasion du traitement d'autres objets parlementaires pendant dans cette affaire, à savoir la suite à donner à l'initiative Hoffmann Hans concernant la simplification de l'examen d'impact sur l'environnement et la prévention d'abus grâce à une définition plus précise du droit de recours des organisations (02.436). Ce faisant, il se penchera également sur les préoccupations exprimées ces derniers temps par l'opinion publique concernant l'application concrète de cet instrument, préoccupations qu'il comprend dans une certaine mesure. Pour l'heure, il convient de mentionner que le DETEC a publié, le 20 avril 2004, quatorze recommandations concernant les négociations menées dans le cadre du droit de recours des associations; ces recommandations, destinées aux maîtres d'ouvrage, aux organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir et aux autorités impliquées, visent à faciliter l'utilisation du droit de recours des associations.

5. En ce qui concerne la première étape de transformation industrielle des aliments (p. ex. production de farine, d'huile, de lait en poudre ou de beurre), les entreprises indigènes restent peu compétitives sur le plan international. Les processus de transformation étant pour une grande part standardisés à ce niveau, il est difficile d'améliorer la compétitivité par le biais de la spécialisation et du développement de produits de niche. Il serait certes possible d'être plus concurrentiel en adaptant les structures des entreprises, ce qui permettrait d'abaisser les coûts, et en augmentant la production grâce à l'accès à des marchés étrangers. Toutefois, le niveau général des prix agricoles obligerait les entreprises de transformation à recourir également à des produits de base étrangers.

Les entreprises de la deuxième étape de transformation (production de chocolat, de biscuits, etc.) sont mieux intégrées aux marchés internationaux et sont entièrement exposées à la concurrence internationale en ce qui concerne les processus de transformation. C'est un des effets de la loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (ou « Schoggigesetz », RS 632.111.72), qui permet de compenser la différence de prix des produits agricoles de base par rapport à l'étranger lors de l'importation et de l'exportation. Les entreprises de ce secteur réussissent à s'affirmer dans un contexte de concurrence internationale grâce à la qualité prononcée de leurs produits et ont un volume de production mieux adapté grâce aux possibilités d'exportation.

6. Le Conseil fédéral est conscient que la rentabilité insuffisante de certaines entreprises, en particulier en ce qui concerne la production agricole et la première étape de transformation des denrées alimentaires, entraînera obligatoirement des changements structurels. Il ne faudrait toutefois pas oublier que des exploitations innovantes procèdent avec succès à des investissements ciblés.

Les différentes mesures prises par la Confédération empêchent que le niveau de prix élevé des produits agricoles suisses ne représente, pour l'industrie agroalimentaire de la deuxième étape de transformation, un désavantage en termes de concurrence sur le plan international. Ainsi, des contributions à l'exportation d'un montant de 98,5 millions de francs sont prévues en 2004 dans le cadre de la « Schoggigesetz » afin de compenser le handicap dont souffre l'industrie alimentaire indigène exportatrice en raison du prix élevé des produits de base.

En rendant possible le trafic de perfectionnement actif, la Confédération contribue à ce que des entreprises suisses atteignent la taille critique nécessaire sans porter préjudice au marché intérieur et produisent de manière rationnelle grâce à l'exonération des droits de douane pour des produits de base étrangers importés temporairement à des fins de transformation. Le trafic de perfectionnement est garanti lorsque des produits suisses équivalents ne sont pas disponibles en quantité suffisante ou que le handicap du prix de la matière première ne peut pas être compensé par d'autres mesures.

Les différents accords de libre-échange conclus avec la CE, l'AELE et d'autres Etats tiers facilitent l'exportation de produits alimentaires transformés sans que la protection agricole suisse ait à en pâtir.

Dans le cadre des négociations bilatérales II avec l'UE, le protocole n° 2 de l'accord de libre-échange CH-CE concernant le commerce des produits agricoles transformés a été renégocié. Le présent projet d'accord renforcera de plusieurs manières la place économique suisse pour l'industrie alimentaire de transformation; cela facilitera grandement les exportations à destination de l'UE, qui comptera bientôt un marché de quelque 450 millions de consommateurs. De ce fait, les contributions à l'exportation pourront être engagées de manière plus efficace, étant donné qu'à quantité égale, leur volume diminuera en ce qui concerne les produits agricoles de base utilisés. Deuxièmement, une série de nouveaux produits pour lesquels les droits de douane seront supprimés entièrement de part et d'autre sera prise en compte dans le protocole n° 2. Parmi ceux-ci, on trouve des produits comme le café torréfié ou les produits phyto-pharmaceutiques, pour lesquels la Suisse dispose d'un avantage comparatif. On peut par conséquent s'attendre à ce que la future libéralisation du commerce avec l'UE suscite des investissements en Suisse.

Le Conseil fédéral est convaincu que ces conditions-cadre constituent, pour l'industrie de transformation des denrées alimentaires, la meilleure des bases pour les investissements futurs.

7. Expérience faite, la simplification des franchises-valeurs n'a pas entraîné d'augmentation sensible du tourisme d'achat transfrontalier de la part des consommateurs suisses. Les

prescriptions édictées en matière de dédouanement et les franchises n'influent que très peu sur le tourisme d'achat. On sait que de petites franchises ont pour effet d'augmenter le nombre des voyages à fins d'achat à l'étranger. À l'inverse, des franchises élevées contribuent à diminuer le nombre de ces voyages. Toutefois, le volume total des marchandises importées reste identique dans un cas comme dans l'autre. Quoi qu'il en soit, le Conseil fédéral s'efforce de rendre la Suisse encore plus attrayante pour les achats. La réforme de l'agriculture doit être poursuivie afin d'améliorer la capacité concurrentielle de cette dernière et, par contrecoup, de l'ensemble du secteur agroalimentaire. Par ailleurs, le nouveau protocole n° 2 stimulera la concurrence entre la Suisse et l'UE dans le domaine des produits agricoles transformés et entraînera une baisse de prix pour certains produits en Suisse. De ce fait, le tourisme d'achat perdra de son attrait.

Le niveau des prix élevés en Suisse est lié en premier lieu à d'autres raisons. En comparaison internationale, le constat vaut avant tout pour des secteurs tournés vers le marché intérieur et réglementés par l'État. Le Conseil fédéral entend, comme annoncé dans le programme de législature 2003 - 2007, favoriser la concurrence sur le marché intérieur et faciliter l'accès au marché.