

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 111-2016
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2016.RRGR.569

Déposée le: 01.06.2016

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Köpfler (Bern, pvl) (porte-parole)
Haas (Bern, PLR)
Müller (Orvin, UDC)
Beutler (Gwatt, UDF)
Bhend (Steffisburg, PS)
Löffel-Wenger (Münchenbuchsee, PEV)

Cosignataires: 9

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 1283/2016 du 16 novembre 2016
Direction: Direction des finances
Classification: -
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Abolition de la régle du sel

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. de résilier la convention intercantonale sur la vente du sel en Suisse ;
2. de supprimer la régle du sel des droits régaliens du canton (art. 52 de la Constitution cantonale) ;
3. d'abroger la loi sur la régle des sels ;
4. de vendre les participations cantonales aux sociétés Salines Suisses et Selfin Invest.

Développement :

La Suisse connaît la régle des sels. En vertu de ce droit, les cantons détiennent le monopole de l'extraction de sel et de son commerce. Les cantons ont cédé ce monopole aux Salines Suisses (autrefois Société des salines suisses du Rhin réunies) dans la Convention intercantonale sur la vente du sel en Suisse. Cette société par action appartient aux cantons.

La loi bernoise sur la régle des sels prévoit des amendes salées pour les personnes qui extraient du sel ou en importent dans le canton de Berne sans permis de la société détentrice du monopole public. Et comme si cela ne suffisait pas, l'achat et l'utilisation de sel illégal sont également sanctionnés. (« Est puni d'une amende de deux francs par kilogramme celui qui, sans permis de la Société des Salines suisses du Rhin réunies [...] acquiert, vend ou utilise du sel soumis à la régle dont il sait ou doit savoir qu'il a été produit ou introduit illicitement, ou favorise de toute autre manière la production, l'écoulement ou l'utilisation de pareil sel. »)

Cette disposition pénale absurde montre bien que la régle des sels est un vestige du Moyen Âge. Dans une économie libérale, rien de la justifie. Il faut donc l'abolir. C'était également l'avis du Conseil fédéral dans sa réponse à une interpellation déposée en 2005 par Otto Ineichen (PLR), ancien conseiller national : « Le Conseil fédéral n'estime plus nécessaire, aujourd'hui, de maintenir le monopole sur le sel aux fins d'assurer l'approvisionnement de la population en sel de table ou la constitution de réserves pour lutter contre le verglas. Le maintien de ce monopole n'est pas compatible avec la loi sur les cartels révisée, qui vise à lutter contre toutes les formes de cartels [...]. »

Faute de concurrence sur le marché du sel, les consommateurs et consommatrices et les communes payent des prix excessifs. En 2005, le laboratoire d'idées Avenir Suisse écrivait à ce sujet qu'en 2013, en Suisse, une tonne de sel de déneigement coûtait par exemple 190 francs, soit deux à quatre fois plus que dans les pays voisins. Pour le sel de cuisine, la différence de prix est également conséquente : si en Allemagne un kilo de sel de cuisine coûte environ 50 centimes dans le commerce, en Suisse il coûte le double. Les bénéfices élevés des Salines Suisses ont même provoqué l'intervention du Surveillant des prix en 2014.

Le canton peut abolir lui-même cette réglementation anti-concurrentielle. En effet, l'article 12 du concordat dispose que « les cantons peuvent en tout temps retirer leur adhésion à la fin de chaque année civile, moyennant préavis d'une année. »

La résiliation de la convention s'accompagnerait évidemment aussi de l'abrogation de la loi sur la régle des sels et le canton devrait vendre sa participation de 11,93 pour cent aux Salines Suisses (Pratteln) et de 15,96 pour cent à Selfin Invest AG (Pratteln).

Réponse du Conseil-exécutif

Introduction

Avec la Convention intercantonale du 22 novembre 1973 sur la vente du sel en Suisse (concordat), les cantons ont transféré l'exercice des régles cantonales du sel à la SA Salines Suisses, qui se trouve à cent pour cent aux mains des cantons et de la Principauté du Liechtenstein. Le canton de Berne détient 11,93 pour cent des actions, ce qui fait de lui le principal actionnaire.

Les activités des Salines Suisses regroupent l'exploitation, la production, le commerce et l'importation du sel. L'entreprise est soumise à l'obligation d'assurer l'approvisionnement et de constituer des réserves de sel. La tâche centrale des Salines Suisses consiste à rendre en tout temps le sel accessible à tous les opérateurs du marché aux mêmes conditions. Une moitié de la soixantaine de tonnes de sel produite chaque année sert, sous forme de sel à dégeler, à garantir la mobilité en hiver. Les autres produits issus du sel sont utilisés dans la cuisine, dans l'agriculture, à des fins pharmaceutiques et médicinales, comme sels régénérants pour adoucir l'eau, dans le commerce et l'industrie, ainsi que pour le bien-être. Les Salines Suisses prélèvent en outre sur tous les sels, au nom du canton de Berne, des droits de régle que elles versent intégralement aux cantons. Elles fonctionnent selon les principes de l'économie de marché et de l'économie d'entreprise.

La régle des sels du canton de Berne est inscrite à l'article 52, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale. La mise en œuvre de l'abolition de la régle des sels, revendication principale de la motion, exigerait donc une modification de la Constitution soumise à la votation populaire obligatoire.

Chiffres 1 et 4

Il est en principe possible au canton de Berne de sortir du concordat, mais cela ne signifierait pas pour autant qu'il cesserait automatiquement d'être actionnaire des Salines Suisses¹. Tant qu'un canton est actionnaire, il a, conformément à l'article 6 des statuts des Salines Suisses, l'obligation de veiller à ce que les besoins en sel sur son territoire soient couverts exclusivement auprès des Salines Suisses. Pour être libéré de cette obligation, il doit vendre ses actions. Or, conformément à l'article 5 des statuts, le transfert d'actions ne peut s'effectuer valablement qu'avec l'approbation expresse du Conseil d'administration et celui-ci peut refuser son approbation en cas de transfert d'actions au nom de personnes non actionnaires, surtout s'il s'agit de personnes privées. Si ni un autre canton ni la Principauté du Liechtenstein n'étaient disposés à reprendre les actions ou que le Conseil d'administration refusait d'approuver le transfert d'actions au nom de personnes non actionnaires, le canton de Berne ne pourrait pas valablement transférer ses actions à un tiers. Conformément à l'article 685c du Code des obligations, cela signifierait qu'il resterait actionnaire et par conséquent également lié à l'obligation d'acheter le sel.

Le Conseil-exécutif doute que d'autres cantons soient disposés à reprendre les actions du canton de Berne. Une suppression de la régle des sels dans le canton de Berne accompagnée d'une résiliation du concordat aurait en outre d'importantes conséquences pour les Salines Suisses, le concordat et la situation régalienne dans les autres cantons. Le Conseil-exécutif rejette par conséquent la solution consistant pour le canton de Berne à faire cavalier seul. Une suppression de la régle des sels et une résiliation de la convention intercantonale sur la vente du sel en Suisse ne lui paraissent – pour autant qu'elles aient un sens – possibles qu'au plan national, en collaboration avec l'ensemble des cantons.

Chiffres 2 et 3

Les monopoles d'Etat – comme les régles cantonales des sels – peuvent, au point de vue économique, présenter des aspects indésirables et désavantageux pour les consommateurs. Mais ils peuvent aussi comporter, pour toutes les parties, des avantages qui justifient leur maintien. Le

¹ Les explications qui suivent s'appliquent à la SA Salines Suisses et valent aussi par analogie pour la SA Selfin Invest.

Conseil-exécutif estime que dans le canton de Berne, le monopole d'Etat sur le sel est toujours avantageux et justifié, et ce pour les raisons suivantes:

Sécurité d'approvisionnement en sel de déneigement

L'entretien des routes est indubitablement une mission publique et l'achat de l'élément indispensable du service hivernal – le sel – doit donc être soumis au contrôle de l'Etat. Il est décisif d'assurer sa disponibilité en toute indépendance sur place et de garantir la mobilité aux voitures, vélos, piétons, transports publics et transports de marchandises par la route, y compris pendant des hivers très rigoureux.

Avec leurs solides infrastructures de stockage, les Salines Suisses offrent dans toute la Suisse la garantie de réserves suffisantes de sel à dégeler de bonne qualité (y compris dans des conditions hivernales extrêmes où les besoins sont très élevés et les parcours difficiles). Si le sel vient à manquer quelque part en Europe, il manque toujours dans toute l'Europe. Dans des périodes de ce genre, la liberté de choix dans l'approvisionnement ne servirait à rien au client, bien au contraire: comme on peut le constater, la Suisse n'a jamais connu de véritable pénurie de sel durant des hivers rigoureux, contrairement à d'autres pays européens. Dans ces situations, les autres segments de marché (sel industriel pour électrolyses, sels régénérants, sel pour le commerce, sel de cuisine, sels agricoles, etc.) n'ont pas non plus été touchés en Suisse, contrairement à nos voisins européens, et l'approvisionnement a toujours pu continuer d'être assuré sans interruption et de manière routinière.

Le sel indigène national que produisent les Salines Suisses présente une qualité supérieure et constante. De par sa constitution, le sel de mer est par exemple moins efficace pour faire fondre la neige ou la glace, et du fait de ses impuretés, il contribue à augmenter les coûts d'exploitation et d'entretien des véhicules, appareils et silos. Quant au sel gemme des pays voisins, il augmenterait fortement (à cause de la qualité du sel et de sa constitution, à savoir la taille des grains) la consommation de sel par rapport au sel des Salines Suisses utilisé aujourd'hui et accroîtrait en outre les risques de panne des engins.

Prix équitables et constants

Les prix pratiqués par les Salines Suisses sont constants, la Suisse ne connaît pas les fortes fluctuations d'autres pays (p.ex. prix fixes du sel à dégeler en hiver, au printemps et en été, pas de tension sur les prix qui serait due à une raréfaction du sel). Les réserves de sel de déneigement peuvent être constituées en été à des conditions plus favorables. Le risque de devoir payer un réapprovisionnement urgent à un prix plus élevé en hiver est calculable, ce qui représente une très grande sécurité budgétaire pour le canton et les communes. Les offres concurrentielles de l'étranger peuvent certes être moins chères, mais elles ne répondent souvent pas aux exigences du canton de Berne en matière de qualité et de durabilité. Les prix pratiqués par les Salines Suisses sont par ailleurs solidaires: où qu'il se trouve – dans une région de montagne ou dans la commune d'une grosse agglomération – l'acquéreur paie le même prix pour le sel livré.

Précisons également dans ce contexte que les bénéfices des Salines Suisses dépendent en premier lieu de l'activité hivernale et donc des conditions météorologiques indépendantes de leur volonté. Quand l'hiver est rigoureux, les dividendes distribués sur les bénéfices augmentent mais les cantons supportent par ailleurs des coûts plus élevés pour le service d'hiver. Quand l'hiver

est doux et les bénéfices très faibles, c'est l'inverse². A cela s'ajoute le fait que les clients de sel de déneigement profitent tous d'un remboursement les années où des bénéfices très élevés sont réalisés.

Si l'on compare les prix du sel de cuisine, on constate que le consommateur suisse paie moins cher que son voisin allemand pour le sel de Bad Reichenhall (qui représente 60% du marché) : le sel iodé et fluoré de Bad Reichenhall coûte en effet entre 1,58 et 1,78 euro le kilo alors que le prix au kilo du sel iodé et fluoré des Salines Suisses se situe entre 0,95 et 1,00 franc.

Coûts globaux avantageux et organisation allégée pour les cantons et les communes

Les installations d'entreposage et de chargement existantes, la proximité géographique des Salines Suisses ainsi que le système de distribution bien rôdé permettent aussi de commander à court terme de grandes quantités de sel à dégeler d'un niveau de qualité constant. Les cantons et les communes peuvent ainsi se concentrer sur le déneigement et limiter leur stockage à des quantités comparativement restreintes et opérationnelles. Si la régie des sels était supprimée, le canton de Berne devrait vraisemblablement mettre en place sa propre administration et son propre système d'achat, de logistique et de stockage, ce qui irait de pair avec les coûts correspondants et des charges de personnel supplémentaires. En l'absence des importants stocks stratégiques des Salines Suisses, destinés à couvrir les besoins sur plusieurs années, le canton de Berne et les communes devraient construire leurs propres entrepôts sur de précieuses réserves de terrain.

Transport écologique de grosses quantités

Le sel est une marchandise relativement lourde, raison pour laquelle son transport sur de longs trajets par des voies incertaines entraîne des prix élevés et impossibles à calculer, ainsi qu'un renchérissement en cas de pénurie. A l'heure actuelle en Suisse, environ 40 pour cent des livraisons de grosses quantités de sel passent par la voie ferrée (en Allemagne par exemple elles représentent moins de 1%). Le reste est livré par camion sur des trajets relativement courts. Du fait que les frais de transport poids lourd sont avantageux - mais non conformes au principe du paiement par l'utilisateur - au plan international, le sel en provenance de l'étranger parcourrait, en cas de suppression de la régie du sel, de longues distances par la route avant d'être livré à l'utilisateur final en Suisse.

Prophylaxie intelligente

Les conditions régaliennes permettent la réalisation la plus efficace des objectifs de médecine préventive visés par l'ajout de fluor et d'iode au sel de cuisine. La Suisse atteint aujourd'hui de très loin le taux le plus élevé d'approvisionnement en sel iodé et fluoré d'Europe (89% du sel de cuisine standard vendu en paquets). La législation fédérale sur les denrées alimentaires autorise l'ajout d'iode et de fluor au sel de cuisine, mais n'offre toutefois pas de base légale pour y contraindre les producteurs et les commerçants. Les Salines Suisses fournissent donc ce faisant une importante contribution à la santé nationale.

² Le canton de Berne a touché en moyenne CHF 1,1 million de dividendes par an entre 2011 et 2015, le montant annuel ayant subi de fortes fluctuations puisqu'il se situait entre CHF 0,3 million (en 2014) et CHF 1,6 million (en 2013). Durant la même période, le canton de Berne et les communes bernoises ont au total acheté entre 10 000 tonnes (en 2014) et 27 000 tonnes (en 2013) de sel à dégeler, pour un chiffre d'affaires représentant entre CHF 1,6 et CHF 4,5 millions par an.

Importants investissements avec long délai d'amortissement

L'exploitation du sel en Suisse est axée sur le long terme. Les Salines Suisses consacrent chaque année une dizaine de millions de francs à la desserte de nouveaux entrepôts de sel pour l'exploitation de l'avenir. Elles ont en outre investi au total 65 millions dans des entrepôts ces dernières années afin de garantir des capacités de stockage suffisantes en Suisse. Les moyens investis ne dégagent une utilité opérationnelle que plusieurs années après. De longs délais d'amortissement sont donc de règle sur les gros investissements que les Salines Suisses doivent consentir dans le cadre du mandat d'approvisionnement qui leur est confié par le concordat. Une suppression de la régle à court ou à moyen terme mettrait grandement en péril la rentabilité des importants investissements de ce type exigés, ce qui pèserait en particulier sur les cantons en leur qualité de propriétaires et d'actionnaires des Salines Suisses.

Aspects concernant le droit de la concurrence

La Constitution fédérale protège les droits régaliens des cantons comme dérogations au principe de la liberté économique (art. 94, al. 4 Cst.). La régle du sel n'a jamais été formellement contestée par la Commission de la concurrence et elle est conforme à l'OMC puisqu'elle ne discrimine pas les étrangers par rapport aux nationaux. L'application libérale de la régle des sels aux spécialités de sel de cuisine ne limite ni la diversité ni la liberté du marché et ne renchérit pas non plus les prix³. Ainsi par exemple les spécialités commercialisées par les Salines Suisses doivent-elles également s'imposer sur le marché libre car elles ne sont pas protégées par la régle des sels. Pour éviter de défavoriser l'industrie suisse de traitement et d'exportation du sel par rapport à ses concurrents étrangers, des solutions individuelles sont aussi proposées partout où cela est possible.

Conclusion

La Suisse applique une solution d'approvisionnement en sel éprouvée et pragmatique, qui présente un haut niveau de sécurité d'approvisionnement, allié à une stratégie écologique et économique de stockage et de logistique, ainsi qu'à un bilan positif des coûts globaux. La régle des sels a été instaurée à l'époque principalement pour garantir la sécurité alimentaire, alors qu'elle vise aujourd'hui prioritairement à garantir la mobilité durant les mois d'hiver. Sur un marché libéralisé où la régle des sels serait supprimée et où le canton de Berne aurait résilié la convention intercantonale sur la vente du sel en Suisse, il faudrait s'attendre à ne plus pouvoir disposer avec fiabilité du sel de déneigement au moment voulu et dans une qualité suffisamment bonne, en particulier pendant des hivers rigoureux, avec les conséquences négatives correspondantes pour la sécurité du trafic et l'économie.

Selon les estimations du Conseil-exécutif, il convient pour les raisons exposées ci-dessus de maintenir la régle cantonale du sel. Il ne voit en effet pas de raison d'échanger le système éprouvé d'approvisionnement en sel contre un processus incertain et un avenir où le canton de Berne devrait mettre à grands frais en place sa propre solution. Il considère qu'une éventuelle suppression de la régle des sels ne pourrait être envisagée que dans le cadre d'un processus

³ Du fait de ce traitement libéral de la régle des sels, les amendes prévues à l'article 4 de la loi sur la régle des sels auxquelles la motion fait référence n'ont plus été prononcées depuis de nombreuses années. Les dernières procédures pour importation interdite de sel remontent en Suisse à la période antérieure au concordat, donc avant 1973.

coordonné avec l'ensemble des cantons. Aussi le Conseil-exécutif propose-t-il de rejeter la présente motion.

Destinataire

- Grand Conseil