



Berne, 30 août 2017

Mesures contre la désindustrialisation dans le secteur agroalimentaire

Rapport du Conseil fédéral en réponse au
postulat 15.3928 Baumann du 23 septembre
2015

Table des matières

1	Libellé du postulat du 23 septembre 2015	3
2	Structure du rapport.....	3
3	État du secteur de la transformation alimentaire en Suisse	3
3.1	Délimitation et structure	3
3.2	Transformation des aliments en chiffres	5
3.2.1	Emploi.....	5
3.2.2	Chiffre d'affaires et création de valeur brute	5
3.2.3	Commerce extérieur	6
3.3	Marché et compétitivité.....	8
3.3.1	Protection douanière	8
3.3.2	Compétitivité.....	9
3.4	Conclusions sur l'état du secteur de la transformation alimentaire en Suisse	10
4	Swissness	11
4.1	Contexte	11
4.2	Mesures de la Confédération	11
4.3	Perspectives	12
5	La loi chocolatière	12
5.1	Contexte	12
5.2	Mesures de la Confédération	13
5.3	Perspectives	13
6	Marché du sucre	13
6.1	Contexte	13
6.2	Mesures de la Confédération	14
6.2.1	Protection douanière	14
6.2.2	Contributions à des cultures particulières	15
6.3	Perspectives	15
6.3.1	Suppression du régime des quotas de l'UE et impact sur le marché suisse du sucre	15
6.3.2	Contributions pour la culture durable de betteraves sucrières.....	16
7	Résumé.....	16

1 Libellé du postulat du 23 septembre 2015

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner des mesures permettant d'atteindre les objectifs ci-après et de présenter un rapport à cet égard.

1. Quelles mesures permettraient de prévenir ou d'atténuer les conséquences de la révision de la législation sur la protection des marques pour les emplois en Suisse ?
2. Le Conseil fédéral voit-il une marge de manœuvre dans l'ordonnance d'application ou d'autres mesures propres à prévenir des conséquences indésirables ?
3. Quelles seront, selon le Conseil fédéral, les conséquences de l'abandon de la « loi chocolatière » pour l'industrie agroalimentaire et le marché du lait ?
4. Le Conseil fédéral est-il disposé à trouver, en collaboration avec les milieux concernés du secteur agroalimentaire et de l'agriculture (producteurs de lait, producteurs de céréales), une solution de remplacement à la « loi chocolatière » afin de contribuer à maintenir les emplois en Suisse ? Existe-t-il déjà des pistes concrètes et, dans l'affirmative, quelles sont-elles ? Comment garantir que l'effet des mesures proposées ne soit pas dilué et que la capacité concurrentielle du secteur à l'exportation soit maintenue ?
5. Comment rétablir l'équilibre sur le marché de la betterave ?
6. Quelles autres mesures permettraient de renforcer le secteur agroalimentaire suisse ?

2 Structure du rapport

Le postulat pose la question de l'impact de différents domaines politiques sur le secteur agroalimentaire, notamment dans le domaine de la transformation des aliments. Il charge le Conseil fédéral d'évaluer ces effets et de présenter d'éventuelles mesures.

Le premier chapitre dresse une analyse du secteur de la transformation alimentaire sur la base de données économiques. Les divers champs thématiques évoqués dans le postulat (marque « Suisse », loi chocolatière et marché du sucre) sont discutés aux chap. 3, 4 et 5. Enfin, le chap. 6 résume l'appréciation du Conseil fédéral relative à la thématique de la désindustrialisation dans le secteur de la transformation alimentaire.

Le rapport se base sur la signification du terme de « secteur agroalimentaire », qui est employé d'une part pour désigner l'ensemble des diverses chaînes de création de valeur et, d'autre part, comme un terme générique regroupant les différents secteurs de l'agriculture, à savoir la production primaire, la transformation et le négoce. Les termes « transformation des aliments » ou « secteur de la transformation alimentaire » utilisés dans le présent rapport englobent tout l'éventail des entreprises de transformation. La restauration n'est pas comprise.

3 État du secteur de la transformation alimentaire en Suisse

3.1 Délimitation et structure

Dans la nomenclature NOGA 2008 utilisée par l'Office fédéral de la statistique (OFS), le secteur de la transformation correspond aux divisions 10 (industries alimentaires) et 11 (fabrication de boissons) de la section C (industrie manufacturière), mais sans la catégorie 109 (fabrication d'aliments pour animaux).

Le secteur de la transformation alimentaire ainsi défini est subdivisé en 18 branches pour les besoins de la présente analyse :

Transformation et conservation de la viande et préparation de produits à base de viande
Transformation de poisson, de crustacés et de mollusques
Fabrication de fromage
Fabrication d'autres produits laitiers
Fabrication de glaces et sorbets
Transformation et conservation de pommes de terre, de fruits et légumes
Préparation de jus de fruits et légumes
Travail des grains et fabrication de produits amylicés
Fabrication de pain et de pâtisserie fraîche
Fabrication de pâtes alimentaires
Fabrication d'huiles et graisses
Fabrication de cacao et de chocolat
Fabrication de confiserie
Transformation du thé et du café, fabrication de succédanés de café
Fabrication de condiments et d'assaisonnements
Fabrication d'autres produits alimentaires
Industrie des eaux minérales et autres eaux embouteillées et des boissons rafraîchissantes
Fabrication d'autres boissons

Tabelle 1 : Branches du secteur de la transformation alimentaire

Cette nomenclature comprend des entreprises de tailles très diverses allant des grandes sociétés industrielles aux entreprises artisanales comptant moins de dix employés. En 2014, la statistique sur la taxe sur la valeur ajoutée¹ comptait 3645 entreprises assujetties à la TVA, figurant dans les catégories NOGA mentionnées. Les associations membres de fial (Fédération des Industries Alimentaires Suisses), laquelle représente plutôt des grandes entreprises industrielles, n'englobent que 210 sociétés². Selon l'OFS³, sur les 71 000 emplois équivalents plein temps (EPT) offerts dans la transformation alimentaire, 28 % des employés travaillent dans l'un des 46 sites de travail appartenant à des entreprises comptant plus de 250 EPT et 29 % des employés travaillent dans l'un des 198 sites d'entreprises employant entre 50 et 250 EPT⁴. Selon la « Review of Agricultural Policies : Switzerland 2015 » de l'OCDE, 3 % des entreprises du secteur agroalimentaire génèrent 60 % du chiffre d'affaires, et 13 % des plus grandes parmi elles génèrent plus de 80 % du chiffre d'affaires.

La Fabrication de pain et de pâtisserie fraîche, la Fabrication d'autres boissons, la Fabrication de fromage, le Travail des grains et fabrication de produits amylicés ainsi que la Préparation de jus de fruits et légumes sont plutôt l'apanage de petites et très petites entreprises. Dans ces branches, plus de 50 % des employés (en EPT) travaillent dans des entreprises comptant moins de 50 EPT.

Dans les branches Fabrication de cacao et de chocolat, Fabrication d'autres produits laitiers, Fabrication d'autres produits alimentaires, Industrie des eaux minérales et autres eaux embouteillées et des boissons rafraîchissantes et, enfin, Transformation du thé et du café, fabrication de succédanés de café, plus de trois quarts des employés travaillent dans des entreprises comptant plus de 50 EPT.

¹ Administration fédérale des contributions : Statistique sur la taxe sur la valeur ajoutée (tableaux détaillés selon les activités économiques 2008 – 2014 d'après la NOGA 2008)

² Source : www.fial.ch > Membres

³ Office fédéral de la statistique : statistique de l'emploi

⁴ Chiffres pour 2014

3.2 Transformation des aliments en chiffres

3.2.1 Emploi

En 2014, le secteur de la transformation alimentaire employait plus de 71 000 collaborateurs (convertis en EPT). Il représente environ 11 % de tous les emplois dans l'industrie (industrie de transformation / fabrication de marchandises), soit environ autant que l'industrie chimique et pharmaceutique et légèrement moins que la construction de machines (12 %). Environ 2 % des emplois (en EPT) en Suisse concernent la transformation alimentaire. L'emploi dans ce secteur a marqué une légère hausse de 0,7 % entre 2011 et 2014, malgré l'appréciation du franc. Ce secteur se distingue par conséquent des autres secteurs industriels, qui ont enregistré en moyenne un recul de 1,0 % de l'emploi (en EPT) pendant la même période.

Le tableau suivant présente les branches les plus importantes en termes d'emploi du secteur de la transformation alimentaire (en % de l'emploi total dans le secteur) :

Branche	Nombre d'employés en EPT (2014)	Part de pourcentage de l'emploi total dans le secteur
Fabrication de pain et de pâtisserie fraîche	22'301	31.3 %
Transformation et conservation de la viande et préparation de produits à base de viande	14'092	19.8 %
Fabrication d'autres produits alimentaires	7'703	10.8 %
Fabrication de cacao et de chocolat	4'535	6.4 %
Fabrication de fromage	4'385	6.2 %
Fabrication d'autres produits laitiers	3'256	4.6 %
Fabrication d'autres boissons	3'098	4.4 %
Transformation du thé et du café (y compris fabrication de succédanés de café)	2'551	3.6 %
Industrie des boissons rafraîchissantes (y compris industrie des eaux minérales)	1'800	2.5 %
Autres (moins de 2 %)	7'422	10.4 %

Tableau 2 : Branches les plus importantes en termes d'emploi du secteur de la transformation alimentaire (Source OFS, Statistique de l'emploi)

Le développement de l'emploi dans les différentes branches est hétérogène entre 2011 et 2014. Dans les cinq branches qui sont dominées par les grandes entreprises (cf. ch. 3.1), la Fabrication de cacao et de chocolat a pu enregistrer une croissance de l'emploi de 4 %. De même, la Fabrication d'autres produits alimentaires marque également une légère croissance de l'emploi (+ 0,8 %). L'évolution est par contre négative pour ce qui concerne l'Industrie des boissons rafraîchissantes (- 9,6 %), la Fabrication d'autres produits laitiers (- 7,6 %) et la Transformation du thé et du café (- 1,5 %).

En revanche, l'évolution est positive pour les autres branches importantes : l'emploi augmente de 2,9 % dans la Fabrication de pain et de pâtisserie fraîche, de 1,6 % dans la Transformation et conservation de la viande et préparation de produits à base de viande et de 3 % dans la Fabrication de fromage.⁵

3.2.2 Chiffre d'affaires et création de valeur brute

Le secteur de la transformation alimentaire a réalisé un chiffre d'affaires d'environ 35 milliards de francs en 2014⁶. Si l'on compare ce montant au chiffre d'affaires de l'industrie générale selon le compte de production⁷, il équivaut à une part de 12 %.

⁵ Office fédéral de la statistique, Statistique de l'emploi

⁶ Le chiffre d'affaires est calculé sur la base du chiffre d'affaires imposable d'après la statistique sur la taxe sur la valeur ajoutée et les exportations selon Swiss-Impex.

⁷ Office fédéral de la statistique, compte de production

Le chiffre d'affaires de la transformation alimentaire a augmenté d'un total de 9 % entre 2008 et 2014⁸.

Le tableau suivant présente l'évolution en pour-cent du chiffre d'affaires des branches employant le plus de personnes pendant la période allant de 2008/2009 à 2013/2014 :

Branche	Chiffre d'affaires 2014 en millions de francs	Évolution en pourcent pendant la période allant de 2008/09 à 2013/14
Fabrication de pain et de pâtisserie fraîche ⁹	2'709	+ 8 %
Transformation et conservation de la viande et préparation de produits à base de viande	5'446	+ 32 %
Fabrication d'autres produits alimentaires	7'107	+ 11 %
Fabrication de cacao et de chocolat	1'990	+ 13 %
Fabrication de fromage	2'499	+ 8 %
Fabrication d'autres produits laitiers	3'792	- 8 %
Fabrication d'autres boissons	1'628	- 23 %
Transformation du thé et du café (y compris fabrication de succédanés de café)	2'827	+ 71 %
Industrie des boissons rafraîchissantes (y compris industrie des eaux minérales)	2'743	+ 8 %

Tableau 3 : Chiffre d'affaires des branches employant le plus de personnes (Source : AFC Taxe sur la valeur ajoutée et Swiss-Implex)

Malgré l'augmentation du chiffre d'affaires, la création de valeur brute a diminué de 0,5 % dans la période allant de 2008 à 2009¹⁰.

3.2.3 Commerce extérieur

En 2016, les importations de produits du secteur de la transformation alimentaire¹¹ ont atteint 7 milliards de francs, tandis que les exportations se montent à 7,6 milliards de francs. Si les importations ont augmenté de 1 % en valeur dans la période allant de 2012 à 2016, les exportations ont augmenté de 10 %¹². L'abandon du taux plancher entre le franc et l'euro en 2015 ne semble pas avoir provoqué de recul durable des exportations : tandis que les exportations totales de 2015 se situaient légèrement en dessous du niveau de 2014, elles se sont redressées en 2016 et ont même atteint un niveau supérieur à celui de 2014.¹³

⁸ Le classement des entreprises dans les diverses branches a été modifié, ce qui a entraîné à partir de 2012 une augmentation des entreprises classées dans la catégorie Fabrication de pain et de pâtisserie fraîche. Les conséquences de cette modification ont été égalisées dans ce calcul.

⁹ Voir note 7. Les conséquences de la modification du classement des entreprises ont été égalisées.

¹⁰ Les chiffres sont basés sur le compte de production. Cette base n'est pas entièrement comparable à celle des chiffres d'affaires.

¹¹ Définition propre, basée sur www.tares.ch

¹² La faible augmentation des importations en termes de valeur pourrait être liée au cours du franc. Dans la même période, les importations en termes de poids ont augmenté de presque 13 %.

¹³ Les chiffres des importations et des exportations incluant aussi de pures activités commerciales, on pourrait avoir tendance à les surestimer lorsqu'on les met en lien avec l'industrie indigène.

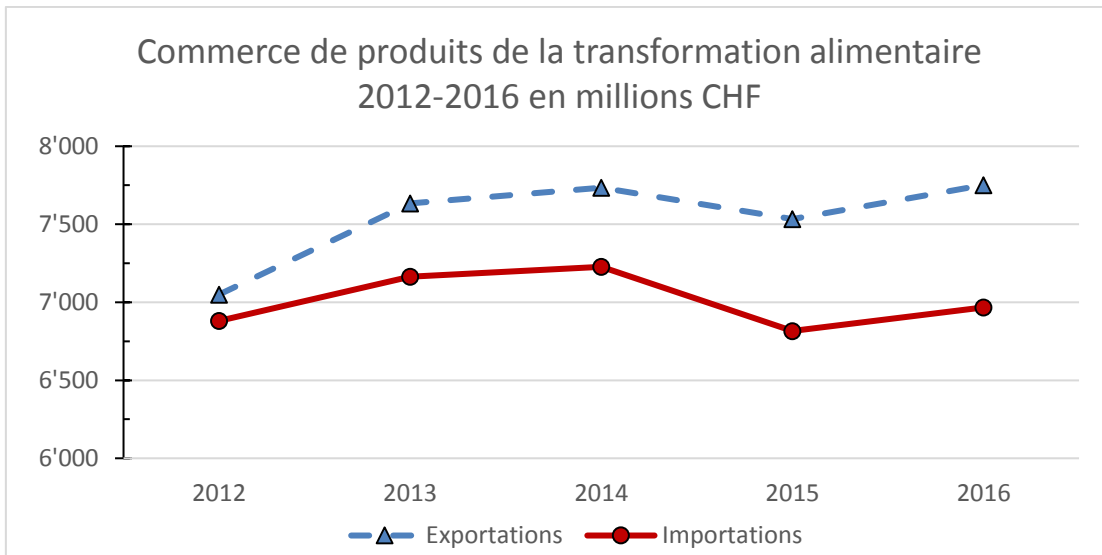


Figure 1 : Évolution du commerce de produits de la transformation alimentaire (Source : Swiss-Impex)

En termes de valeur, les produits les plus importés en 2016 proviennent de la branche Fabrication d'autres boissons (1,4 milliard), suivis des produits des branches Transformation et conservation de la viande et préparation de produits à base de viande (0,8 milliard de francs), Fabrication d'autres produits alimentaires (0,8 milliard de francs), Transformation du thé et du café (0,6 milliard de francs), Fabrication de cacao et de chocolat (0,5 milliard), ainsi que Fabrication de pain et de pâtisserie fraîche (0,4 milliard). La plus forte augmentation d'importations au cours de la période 2012-2016 concerne les produits de la branche Fabrication de cacao et de chocolat (+ 41 %) et, la hausse partant d'un niveau initial plus bas, les glaces et sorbets ainsi que les pâtes alimentaires (+ 22 % et + 21 %).

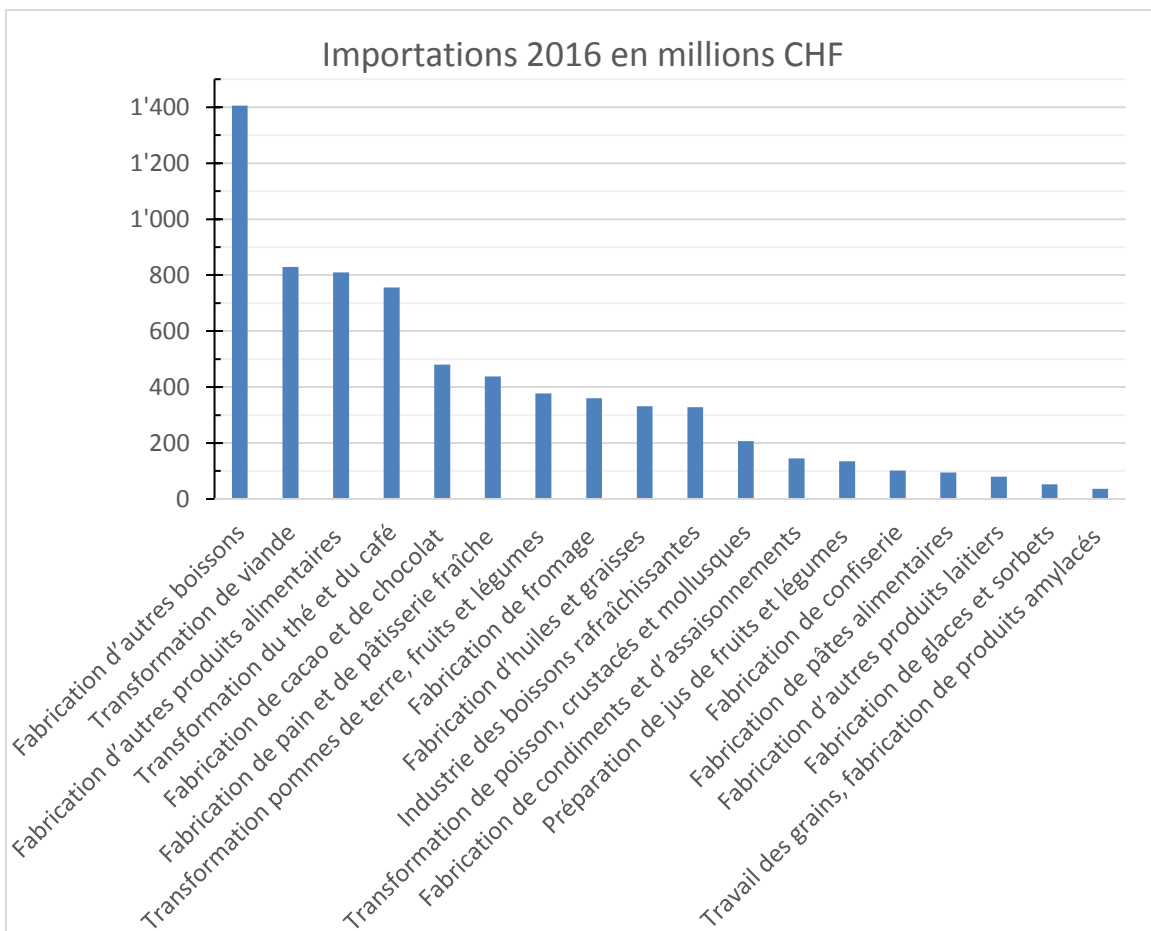


Figure 2 : Importations par branches en 2016 (Source : Swiss-Impex)

En 2016, les branches d'exportation les plus importantes étaient la Transformation du thé et du café (2,2 milliards de francs) et l'Industrie des boissons rafraîchissantes (exportations à hauteur de 1,9 milliard de francs). Parmi les autres branches importantes, on compte la Fabrication d'autres produits alimentaires (1,3 milliard de francs), la Fabrication de cacao et de chocolat (0,9 milliard de francs) et la Fabrication de fromage (0,6 milliard de francs).

L'augmentation la plus marquée dans la période allant de 2012 à 2016 concerne les exportations de condiments et d'assaisonnements (+ 42 %), de boissons rafraîchissantes et de confiserie (+ 20 % chacun), de café et de thé (+ 13 %) et, enfin, de cacao et de chocolat (+ 12 %).

Les exportations accusant un recul particulièrement fort concernent la Fabrication d'autres boissons (- 33 %), la Fabrication d'autres produits laitiers (- 28 %), la Transformation et conservation de pommes de terre, de fruits et légumes (- 21 %), la Fabrication de pain et de pâtisserie fraîche (- 15 %) et la Préparation de jus de fruits et légumes (- 11 %). Ces branches ne représentent toutefois qu'une petite partie de l'ensemble des exportations de la transformation alimentaire.

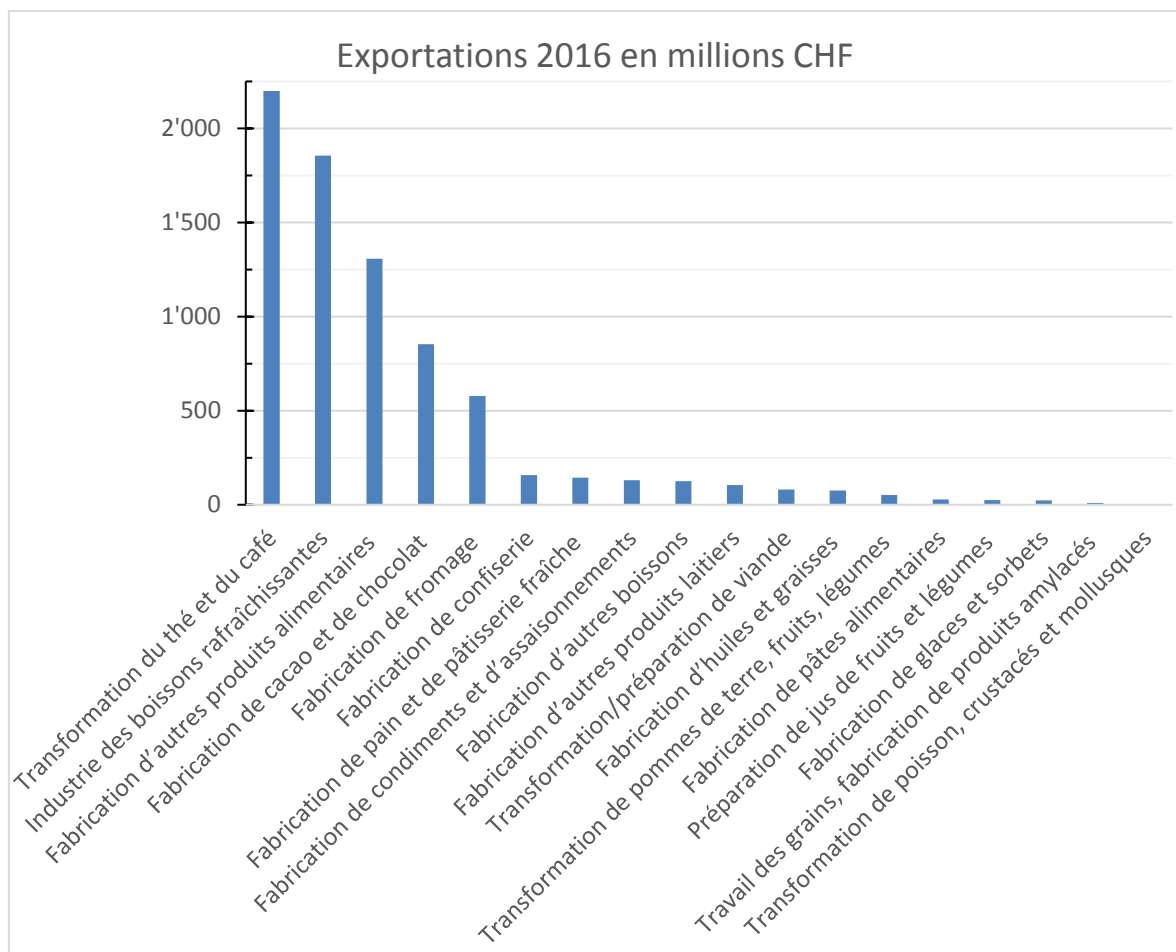


Figure 3 : Exportations par branches en 2016 (Source : Swiss-Impex)

3.3 Marché et compétitivité

3.3.1 Protection douanière

Tandis que la Suisse poursuit une politique d'économie extérieure libérale dans le secteur industriel et qu'elle prélève des droits de douane très faibles, la protection douanière est beaucoup plus élevée et

plus complexe pour ce qui concerne le secteur agricole. La protection douanière des produits agricoles est en effet l'un des instruments principaux de la politique agricole suisse, dont l'objectif premier consiste à soutenir la production agricole indigène.

La transformation alimentaire est la partie du secteur industriel qui est particulièrement concernée par les mesures de politique agricole : les matières premières agricoles indigènes destinées à la transformation présentent en règle générale un niveau de prix plus élevé qu'à l'étranger.

La transformation des aliments comporte généralement deux échelons : le premier inclut la fabrication de denrées alimentaires peu transformées ou de matières de base comme les saucisses, le fromage, le lait en poudre, le beurre, la farine, le jus de fruits et le sucre, tandis que le deuxième englobe la fabrication de produits fortement transformés comme la pizza, le chocolat, la glace alimentaire, les biscuits ou la confiture.¹⁴

Les produits du premier échelon de transformation sont en règle générale protégés par des droits de douane, dans la mesure où ils sont à base de produits agricoles fabricables en Suisse. Deux exceptions notables sont le sucre, pour lequel les taxes douanières sont fixées de manière à ce que le prix soit comparable au niveau de prix de l'UE, et le fromage, qui bénéficie du libre-échange réciproque avec l'UE depuis 2007.

Les droits de douane du premier échelon de transformation comportent aussi un certain degré de protection industrielle : par exemple, les droits de douane du lait en poudre sont fixés plus haut que la différence de prix avec l'étranger du lait contenu dans le produit (« progressivité tarifaire »). Les droits de douane sont fixés de manière à protéger de la concurrence étrangère non seulement les producteurs agricoles, mais aussi les entreprises de transformation du premier échelon.

La protection douanière pour les produits fortement transformés issus de la transformation alimentaire est fixée dans la loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (loi chocolatière)¹⁵. Pour ce type de produits, la protection douanière est composée d'un élément de protection industriel¹⁶ (fixe) et d'un élément de protection agricole (variable). Ce dernier élément est adapté régulièrement, afin que le droit de douane corresponde à la différence de prix avec l'étranger des matières premières agricoles contenues dans le produit (marché de l'UE et marché mondial). Les matières de base comptées dans le calcul de l'élément de protection agricole (la contribution partielle mobile) sont une série de produits céréaliers de base, le lait en poudre et le beurre, le sucre cristallisé, les œufs, les pommes de terre fraîches et la graisse végétale.

En conséquence, il existe une concurrence directe entre les produits suisses et les produits importés sur le marché indigène pour ce qui concerne les produits du deuxième échelon de transformation. Les éléments de protection agricole selon la loi chocolatière comportent néanmoins une certaine protection industrielle en faveur du premier échelon de transformation, car certaines matières premières du premier échelon (p. ex. beurre) sont prises en compte pour déterminer le taux douanier.

3.3.2 Compétitivité

L'OCDE¹⁷ dresse un tableau mitigé de la compétitivité de l'industrie agroalimentaire suisse. Mis à part quelques branches qui font preuve d'une très bonne compétitivité en comparaison internationale, la plupart des autres branches se montrent peu compétitives par rapport aux pays européens comparés. L'OCDE parvient à la conclusion que la compétitivité est particulièrement bonne dans les branches

¹⁴ La délimitation entre le premier et le deuxième échelon de transformation n'est pas toujours claire, notamment parce qu'il n'est pas toujours possible de classer les entreprises et les produits dans l'un des deux échelons. Certaines entreprises procèdent à des étapes de transformation appartenant aux deux échelons.

¹⁵ RS 623.11.72

¹⁶ L'élément de protection industrielle n'est pas pris en compte lors d'importations selon l'accord de libre-échange avec l'UE, ni lors d'activités commerciales opérées dans le cadre de la plupart des autres accords de libre-échange. Il ne s'applique donc qu'à une petite partie des importations.

¹⁷ OECD Review of Agricultural Policies : Switzerland 2015

dont les produits sont fabriqués à base de matières brutes importées ou d'eau. Concrètement, l'OCDE cite les branches Autres produits alimentaires et Industrie des boissons rafraîchissantes, qui présentent une compétitivité supérieure à la moyenne. Telle qu'elle est utilisée par l'OCDE, la catégorie Autres produits alimentaires englobe les branches Fabrication de cacao et de chocolat, Fabrication de confiserie, Transformation du thé et du café, Fabrication de succédanés de café, Fabrication de condiments et d'assaisonnements et Fabrication d'autres produits alimentaires selon les catégories utilisées dans le présent rapport.

Par opposition, l'étude constate la compétitivité la plus faible dans les branches de la transformation du lait et de la viande. Les prix élevés des matières premières agricoles indigènes constituent le défi principal pour la compétitivité de l'industrie agroalimentaire suisse. La compétitivité est probablement aussi limitée dans les branches dans lesquelles les droits de douane selon le ch. 3.3.1 comportent une protection industrielle substantielle. En effet, les domaines dans lesquels la négociabilité internationale n'est pas donnée ou seulement de façon limitée, tendent à un retard dans le développement de la productivité¹⁸. Pour ce qui concerne la transformation industrielle au premier échelon, la protection douanière et l'étroitesse du marché débouchent en partie sur des structures oligopolistiques, ce qui équivaut à une limitation de la concurrence qui pourrait avoir des conséquences encore plus graves sur la compétitivité.

3.4 Conclusions sur l'état du secteur de la transformation alimentaire en Suisse

Les chiffres disponibles sur le secteur de la transformation alimentaire n'indiquent pas de tendance vers une « désindustrialisation »¹⁹. Ils traduisent plutôt une évolution générale positive autant des ventes que de l'emploi, et pour ce dernier, une évolution même supérieure à la moyenne de l'industrie générale. Toutefois, les chiffres s'arrêtent en 2014. Suite à l'appréciation du franc qui a eu lieu en 2015, la transformation alimentaire a été confrontée à un défi supplémentaire. Les chiffres commerciaux montrent néanmoins que le recul des exportations de l'année 2015 a pu être compensé en 2016.

La structure du secteur étant très hétérogène, les défis à affronter sont variés. La différence entre les branches tournées vers le marché intérieur et les branches exportatrices est particulièrement révélatrice. Les premières font preuve d'une faible compétitivité au plan international.

La majeure partie des exportations d'aliments transformés concernent des produits fortement transformés ou n'étant pas composés en priorité de matières premières dont le niveau de prix est plus élevé en Suisse en raison de la protection douanière. Une exception notable est le fromage, qui en 2016 représentait en termes de valeur 7 % des exportations d'aliments transformés et dont les exportations ont pu être augmentées de 6 % entre 2012 et 2016.

L'analyse parvient à la conclusion que le niveau élevé des prix des matières premières agricoles en Suisse est un défi capital pour la compétitivité du secteur de la transformation alimentaire, défi qui vient s'ajouter à la force du franc et aux coûts des autres facteurs de production déjà élevés pour toute l'industrie en Suisse. Les branches qui sont moins touchées par la protection douanière agricole, respectivement les prix élevés des matières premières, disposent d'une excellente compétitivité au plan international et témoignent du potentiel de l'industrie agroalimentaire suisse. Des prix plus bas pour les matières premières suisses pourraient améliorer les possibilités d'exportation des secteurs actuellement tournés vers le marché intérieur, ce qui pourrait se révéler déterminant pour une future évolution positive au regard du marché intérieur saturé.

¹⁸ cf. La Vie économique, Revue de politique économique, 3-2008, p. 4 ss

¹⁹ Les données disponibles ne permettent pas d'analyse sur une longue série temporelle. En conséquence, il est difficile de tirer des conclusions définitives sur une évolution structurelle à long terme qui irait dans le sens d'une désindustrialisation. Pour l'évolution de l'industrie et du secteur de la transformation en Suisse, on se référera au rapport du Conseil fédéral du 16 avril 2014 en réponse au postulat Bischof (11.3461).

Les branches qui sont protégées de la concurrence étrangère sur le marché intérieur grâce aux éléments de protection industrielle contenus dans les droits de douane (notamment celles du premier échelon de transformation) peuvent présenter un risque à long terme par rapport à l'évolution de la productivité, même si leur développement actuel dans des conditions cadres invariables est bon.

4 Swissness

4.1 Contexte

Après de nombreuses années de discussions, le Parlement a approuvé la législation « Swissness » en juin 2013. La loi contient les principes de base qui s'appliquent à l'utilisation des indications de provenance suisses pour les denrées alimentaires. En 2015, au total 5 interventions parlementaires qui réclamaient une suspension ou un ajournement du projet d'ordonnance ont été traitées. La motion 15.3500 CAJ-N « Un projet Swissness aisément applicable » a été nettement rejetée, tout comme le postulat 15.3214 de Germann Hannes (UDC). Deux interpellations et une interpellation urgente ont également été traitées.

4.2 Mesures de la Confédération

Le Conseil fédéral a approuvé les ordonnances sur la législation « Swissness » en septembre 2015. Il a ainsi rempli le mandat concernant la mise en œuvre de la révision de la loi approuvée par les deux chambres. Lors de l'adoption de l'ensemble des mesures, le Conseil fédéral a prévu une année supplémentaire jusqu'à l'entrée en vigueur, pour que les entreprises puissent se préparer de manière optimale.

L'ordonnance sur l'utilisation des indications de provenance suisses pour les denrées alimentaires (OIPSD) régit essentiellement les points suivants :

- a. le calcul de la proportion minimale des matières premières suisses visées à l'art. 48b, al. 2, LPM (proportion minimale requise) ; elle définit notamment quels produits naturels sont exclus du calcul ;
- b. la manière de déterminer si la proportion minimale requise est atteinte ;
- c. les zones frontalières visées à l'art. 48, al. 4, LPM qui sont, à titre exceptionnel, aussi considérées comme lieu de provenance pour les indications de provenance suisses.

La nouvelle législation « Swissness » représente un défi pour toute l'économie agroalimentaire, notamment pour le secteur de la transformation. L'industrie a dû s'adapter aux nouvelles conditions-cadres en vérifiant les recettes et les emballages et en adaptant leurs processus. Lors de l'élaboration de l'ordonnance concernant les denrées alimentaires, des solutions les plus proches possibles de la pratique ont été mises en place pour faciliter le processus d'adaptation. Le Conseil fédéral a pris en compte toutes les demandes de l'industrie dans l'ordonnance. En plus des exceptions prévues par la loi, plusieurs solutions flexibles pour calculer la part minimale requise de matières premières suisses ont été aménagées en faveur de l'industrie alimentaire :

- Prise en compte de l'eau dans les boissons auxquelles elle confère ses caractéristiques essentielles, par exemple dans la bière ou l'eau minérale. L'eau ne doit pas servir à la dilution comme dans des jus de fruit par exemple (art. 3, al. 3, OIPSD)
- Une clause bagatelle est prévue pour les ingrédients qui sont négligeables en termes de poids, par exemple une pincée de sel (art. 3, al. 4, OIPSD).
- Il n'est pas nécessaire de décomposer les produits semi-finis pour en déterminer les matières premières (art. 3, al. 5 et 4, al. 2, OIPSD).
- Le calcul peut se fonder sur le flux de marchandises moyen d'une année civile (art. 4, al. 1 OIPSD) ;
- Il est possible de mettre en avant la provenance suisse d'une matière première dans certains cas, par exemple « lasagnes avec de la viande suisse ». La matière première en question doit être pondéralement considérable pour la denrée alimentaire et conférer soit son nom à cette

dernière soit ses caractéristiques essentielles. Elle doit provenir à 100 % de Suisse et entrer dans la composition d'une denrée alimentaire entièrement fabriquée en Suisse (art. 5, al. 5, OIPSD).

- Une exception dite de qualité en faveur des produits naturels qui ne peuvent pas être produits en Suisse de manière à remplir les exigences techniques nécessaires à l'utilisation prévue (art. 9 OIPSD).

Depuis l'adoption de l'ordonnance en septembre 2015 jusqu'en septembre 2016, l'OFAG a reçu plus de 80 demandes pour une exception supplémentaire pour des produits naturels temporairement non disponibles, ainsi que pour des produits naturels qui ne sont pas disponibles dans une certaine qualité. 71 demandes ont été accordées par le DEFR à la date de l'entrée en vigueur. Les exceptions accordées ont été limitées à 2 ans. Au 1^{er} juillet 2017, 6 autres exceptions ont été acceptées par le DEFR.

Malgré les assouplissements concédés, il n'est pas possible d'utiliser la croix suisse et d'autres indications de provenance suisses pour toute une série de produits en raison du principe basé sur les matières premières pour le calcul Swissness des denrées alimentaires prévu dans la législation « Swissness ». Les produits concernés ne pourront désormais être identifiés qu'avec l'indication du pays de production « Suisse » fixée par la législation sur les denrées alimentaires. Les entreprises concernées jugent en partie que leurs produits transformés en Suisse perdent là une plus-value sur laquelle elles pourraient communiquer.

4.3 Perspectives

Selon l'art. 170 de la Constitution fédérale (Cst.), l'Assemblée fédérale est chargée de vérifier l'efficacité des mesures de la Confédération. Ce mandat concerne directement le Parlement, mais aussi le Conseil fédéral et l'administration fédérale. Ces derniers effectuent des évaluations de l'efficacité de l'action étatique pour appliquer l'art. 170 Cst.. Dans ce contexte, une évaluation est réalisée au sujet de la législation « Swissness ». En outre, en automne 2016 la Commission de l'économie du Conseil national (CER-N) a chargé directement l'administration d'analyser les effets de la législation « Swissness » sur l'économie²⁰. L'évaluation considérera tous les secteurs touchés par la législation (biens industriels, services, denrées alimentaires).

Les travaux préparatoires pour cette évaluation ont été lancés par les deux services fédéraux compétents (Institut fédéral de la propriété intellectuelle IPI et Office fédéral de l'agriculture OFAG). Le rapport final devrait être présenté au plus tard en 2020. L'administration se basera sur ce document pour présenter un rapport à l'intention des commissions compétentes des chambres fédérales en 2021 au plus tard.

5 La loi chocolatière

5.1 Contexte

La loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (« loi chocolatière ») a été promulguée dans le but de maintenir la compétitivité de l'industrie agroalimentaire suisse dans le contexte des mesures de politique agricole nationales et internationales.

Du côté des exportations, la loi prévoit l'octroi de subventions pour produits agricoles transformés. Des contributions à l'exportation sont versées pour certains produits laitiers et céréaliers de base con-

²⁰ La CER-N a délivré le mandat lors de sa séance de commission du 14.11.2016. Un rapport du Conseil fédéral à ce sujet doit être disponible au plus tard 5 ans après l'entrée en vigueur des réglementations « Swissness », soit au plus tard à fin 2021.

tenus dans des produits transformés comme le chocolat, les biscuits, les pâtes, les aliments pour enfants et les boissons lactées. Le montant des contributions à l'exportation est établi dans le cadre des moyens budgétaires disponibles, en fonction de la différence des prix des matières premières entre le marché suisse et le marché mondial ou européen. En 2016, des contributions à l'exportation ont été versées à environ 80 entreprises. En 2015, les contributions à l'exportation se sont élevées à 95,6 millions de francs, soit 3,7 % de la valeur d'exportation des produits ayant droit aux contributions. Au niveau des matières premières, 11 % de la farine de blé produite en Suisse a été exportée sous forme de produits transformés ayant droit aux contributions à l'exportation en 2015. Pour le lait, cette proportion était de 6 %.

Conformément à la décision prise dans le cadre de la conférence de l'OMC de 2015 à Nairobi, les subventions à l'exportation – dont font aussi partie les contributions à l'exportation prévues par la « loi chocolatière » – doivent être supprimées. Un délai de transition courant jusqu'à fin 2020 a été accordé pour les subventions à l'exportation pour les produits agricoles transformés.

Outre les contributions à l'exportation, la « loi chocolatière » règle aussi des mesures de compensation des prix à l'importation des produits agricoles transformés. Leur objectif est d'éviter que l'industrie agroalimentaire suisse ne soit désavantagée par rapport à la concurrence en raison du prix des matières premières sur le marché intérieur. On prélève dans ce but des taxes douanières calculées en fonction des différences de prix (Suisse-Monde ou Suisse-UE) des produits agricoles de base contenus dans les produits transformés. La décision de l'OMC ne touche pas les mesures au niveau de l'importation.

5.2 Mesures de la Confédération

Le 17 mai 2017, le Conseil fédéral a approuvé le message adressé au Parlement concernant la suppression des contributions à l'exportation. En été 2015 déjà, le Secrétariat d'État à l'économie SECO et l'Office fédéral de l'agriculture OFAG ont commencé à tester un concept de mise en œuvre possible avec les branches concernées (lait et céréales) au cas où le régime des contributions à l'exportation disparaîtrait. Le message approuvé par le Conseil fédéral se base sur ce travail préparatoire ; il prévoit des mesures d'accompagnement pour conserver la création de valeur dans la production alimentaire.

Il est ainsi prévu d'introduire un nouveau soutien aux producteurs de lait et de céréales panifiables, lié aux produits, dans la loi sur l'agriculture, lequel sera versé directement aux producteurs agricoles. Ces nouvelles mesures de soutien seront financées par un transfert sans incidence budgétaire des fonds prévus dans la planification financière pour les contributions à l'exportation (67,9 millions de francs par an). D'autre part, le Conseil fédéral propose de modifier l'ordonnance sur les douanes. Il s'agira de simplifier la procédure d'autorisation pour le trafic de perfectionnement actif pour les produits laitiers et céréaliers de base bénéficiant jusqu'ici de contributions à l'exportation. Le trafic de perfectionnement permet d'importer sans taxes douanières des matières premières pour fabriquer des produits destinés à l'exportation.

5.3 Perspectives

La branche doit s'accommoder des conditions-cadres sans contributions à l'exportation et axer ses activités sur des produits à forte valeur ajoutée en fonction de ses points forts. Les mesures d'accompagnement se concentrent sur les principaux secteurs touchés par la disparition des contributions à l'exportation : les produits agricoles et l'industrie de transformation. D'une part, eu égard à la situation concurrentielle plus sévère, les producteurs de matières premières seront soutenus, au moment où ils livreront leurs marchandises à l'industrie alimentaire exportatrice, au moyen de nouvelles mesures de soutien indépendantes de l'exportation. D'autre part, grâce à la simplification de la procédure d'autorisation pour le trafic de perfectionnement actif, l'industrie alimentaire bénéficiera d'un accès prévisible et quantitativement suffisant à des matières premières concurrentielles pour fabriquer des produits

d'exportation. La suppression des contributions à l'exportation et les mesures d'accompagnement doivent être mises en œuvre au début 2019 ; elles seront évaluées quatre ans après leur entrée en vigueur.

6 Marché du sucre

6.1 Contexte

L'industrie de transformation du sucre est un secteur économique important pour la Suisse. Elle assure de nombreuses places de travail, fabrique des produits de renommée mondiale et commercialise 85 % du sucre suisse. Le sucre est exporté presque exclusivement sous forme de produits transformés. Des matières premières à des prix compétitifs, en particulier pour le sucre, sont indispensables pour le succès de cette industrie.

Dans le protocole n° 2 sur certains produits agricoles transformés du 26 octobre 2004 (RS 0.632.401.2), l'UE et la Suisse ont convenu de renoncer réciproquement à des mesures de compensation des prix pour le sucre dans les produits agricoles transformés, en vue d'améliorer les possibilités d'exportation pour la branche alimentaire suisse et d'économiser des contributions à l'exportation. Depuis février 2005, les mesures de compensation des prix pour le sucre dans les produits agricoles transformés ont été supprimées. Pour rester compétitives, les entreprises indigènes de transformation du sucre ont donc besoin, pour le marché intérieur et pour le marché d'exportation, de pouvoir payer le sucre au même prix que leurs concurrents de l'UE.

Selon le droit en vigueur, le prix à l'importation du sucre doit être majoré au moyen de la protection douanière pour atteindre le prix du sucre sur le marché intérieur de l'UE. Pour pouvoir produire aux prix de l'UE dans le contexte plus onéreux de la Suisse, la Confédération soutient les producteurs de betteraves sucrières avec des contributions à des cultures particulières.

Structure du marché et production

Sucre Suisse SA est le seul fournisseur de sucre suisse ; elle exploite les deux fabriques de sucre d'Aarberg et Frauenfeld. Le chiffre d'affaires de Sucre Suisse SA varie en fonction des quantités de sucre produites et vendues et des quantités de sous-produits destinés à l'alimentation animale et des prix réalisés. Pour l'année sucrière 2015/16, Sucre Suisse SA affiche un chiffre d'affaires de 201 millions de francs pour une production de 236 000 tonnes de sucre.

Avec une surface cultivée quasiment stable de 20 000 hectares, Sucre Suisse SA a augmenté la production de sucre de manière constante durant la dernière décennie et a établi un record en 2014 avec une durée de transformation de 100 jours et 300 000 tonnes de sucre. Dans l'UE, la durée de transformation moyenne est de 117 jours, en Allemagne de 126 jours et en Grande-Bretagne, elle peut atteindre 165 jours. La production de sucre varie en fonction de la surface de betteraves à sucre cultivée et du rendement à la surface. Les rendements en sucre connaissent de fortes fluctuations suivant les conditions météorologiques durant toute la période de végétation. La consommation suisse brute de sucre a passé de plus de 500 000 tonnes en 2005 à moins de 400 000 tonnes. Le marché des bases pour boissons, la réexportation de concentré de jus de fruit sucré avec du sucre importé et de concentré de jus de fruits importé dans l'UE a diminué en importance en raison de l'évolution des prix. Le commerce extérieur de chocolat et de boissons a augmenté en volumes pour les deux produits, alors que les exportations 2015 de biscuits sont restées inférieures aux quantités de 2010 et 2005. En 2015, la valeur du sucre importé était de 54 millions de francs. La même année, la valeur des importations de chocolat, de biscuits et de boissons a atteint un montant de 531 millions de francs et celle des exportations 2,6 milliards de francs. Sur ce montant, 1,8 milliard de francs sont attribuables uniquement à l'exportation d'eaux (position tarifaire n° 2202), en majorité des boissons énergisantes. Le sucre suisse contenu dans les boissons énergisantes est commercialisé dans le monde entier sans indication de provenance et avec remboursement des droits de douane.

6.2 Mesures de la Confédération

Les mesures de la Confédération se concentrent sur l'établissement de conditions-cadres pour l'industrie de transformation du sucre ainsi que sur le soutien à la production de betteraves sucrières. La Confédération soutient en outre des formes durables de culture de betterave sucrières avec des contributions liées à des projets et prévoit des paiements directs.

6.2.1 Protection douanière

Pour que les entreprises suisses de transformation du sucre ne soient pas désavantagées par rapport à leurs concurrents, la protection douanière pour le sucre non incorporé est contrôlée tous les mois depuis octobre 2006 en vertu de l'ordonnance sur les importations agricoles²¹. L'objectif est de relever le prix pour le sucre importé au niveau des prix du marché de l'UE en prélevant des taxes à la frontière. La majeure partie du sucre importé en Suisse provient de l'UE : il est importé majoritairement d'Allemagne et de France, à peu près au prix du marché mondial, et renchéri par le prélèvement de taxes à la frontière suisse pour atteindre le prix sur le marché de l'UE. Les droits de douane varient en fonction de l'évolution des prix dans l'UE et sur le marché mondial ; en juillet 2017, ils se montaient à 9 francs par 100 kg. Conformément à l'ordonnance sur les préférences tarifaires²² et l'ordonnance sur le libre-échange²³, des préférences tarifaires sont accordées aux pays les moins développés, aux pays en voie de développement et à divers partenaires de libre-échange.

6.2.2 Contributions à des cultures particulières

Le 1^{er} octobre 2004, avec la libéralisation de l'organisation du marché du sucre suisse, le Conseil fédéral a levé des restrictions comme les quantités maximales et minimales pour la production indigène de sucre par le biais de modifications de l'ordonnance sur le sucre²⁴ ; le 1^{er} octobre 2009, c'est le mandat de transformation rémunéré par des contributions fédérales de l'actuel Sucre Suisse SA qui est passé à la trappe. À la suite de la baisse des prix du sucre due à la réforme du marché du sucre de l'UE de 2006/09, le Conseil fédéral a modifié l'ordonnance sur la culture des champs²⁵ en y intégrant des contributions à la surface pour la culture de la betterave sucrière. En 2016, en complément aux paiements directs généraux, la Confédération a versé aux betteraviers 34,1 millions de francs au total, avec une contribution de 1800 francs par hectare basée sur l'ordonnance sur les contributions à des cultures particulières.

Avec le passage du soutien des prix aux contributions à des cultures particulières pour la betterave sucrière et l'évolution négative des prix du sucre, le prix de la betterave à sucre sur le marché intérieur a chuté de CHF 11,77 par 100 kg en 2005 à CHF 7,05 par 100 kg en 2015. En conséquence, les betteraviers ont vu leur nombre passer de plus de 7000 à moins de 6000. Avec la chute partiellement compensée du prix de la betterave, la rentabilité de la culture de la betterave dont le niveau était extraordinairement élevé a dégringolé. En 2015, la comparaison de rentabilité classe la betterave à sucre nettement avant le blé panifiable et le colza. En 2015, Sucre Suisse SA a partiellement dissous des réserves prévues à cet effet pour soutenir le prix de la betterave de manière privée.

6.3 Perspectives

6.3.1 Suppression du régime des quotas de l'UE et impact sur le marché suisse du sucre

Les anciens quotas de l'UE pour la production totale (13,5 millions de tonnes), l'exportation (1,374 million de tonnes), l'industrie ou l'édulcorant Isoglucose seront supprimés à fin septembre 2017. La commission de l'UE s'attend à une augmentation de la production européenne de sucre d'environ 5 % d'ici

²¹ RS 916.01

²² RS 632.911

²³ RS 632.319

²⁴ RS 916.114.11

²⁵ RS 910.17

2025. D'après la perspective agricole 2016-2026 de la commission de l'UE, l'importation de sucre diminuera de 3 millions de tonnes (moyenne des années 2015/2016) à 1,7 million de tonnes en 2026. Avec l'augmentation attendue des exportations de sucre à 2,3 millions de tonnes, l'UE devrait passer d'importatrice nette à exportatrice nette. Comme en 2014, le prix du sucre de l'UE devrait fluctuer près du prix du marché mondial.

La reconduction de l'accord de renonciation aux mesures de compensation des prix entre l'UE et la Suisse pour le sucre dans les produits agricoles transformés est incontestée. Pour garantir la compétitivité des entreprises de transformation du sucre sur les marchés suisse et européen, les prix du sucre doivent continuer à évoluer à un niveau comparable à celui de l'UE. Le sucre importé doit en outre être renchéri au moyen de mesures de protection douanières pour atteindre le niveau des prix de l'UE et empêcher une pression supplémentaire sur le marché suisse du sucre.

L'accord de renonciation aux mesures de compensation des prix entre l'UE et la Suisse pour le sucre dans les produits agricoles transformés a également évoqué le libre-échange pour le sucre pur. Comme à l'époque l'industrie sucrière suisse s'y opposait, les exportations suisses de sucre pur sont soumises à une taxe de protection aux frontières de l'UE pour le sucre blanc de 41,90 euros par 100 kg. En principe, une ouverture totale du marché du sucre entre l'UE et la Suisse pourrait dynamiser la production et le commerce de produits agricoles transformés.

L'initiative parlementaire 15.479 « Stop au bradage ruineux du sucre ! Pour la sauvegarde de l'économie sucrière indigène » demande que les droits de douane sur le sucre importé soient adaptés de manière à assurer un prix minimal pour le sucre. Dans sa prise de position sur la motion 15.4192 « Sauver le sucre suisse du dumping par une taxe à l'importation adaptée en fonction des cours mondiaux », le Conseil fédéral a exposé qu'un tel renchérissement de la matière première sucre, tout en maintenant la renonciation à des mesures de compensation des prix pour le sucre dans les produits transformés dans le commerce avec l'UE, diminuerait la compétitivité du secteur agroalimentaire national. Si l'industrie sucrière indigène venait à perdre des parts de marché, cela aurait un impact négatif direct sur le chiffre d'affaires du sucre suisse, car la production suisse de sucre dépend directement du succès des entreprises de transformation du sucre qui produisent en Suisse et évoluent sur le marché mondial. En outre, Sucre Suisse SA, en tant que seule entreprise productrice suisse, profiterait de manière disproportionnée de cette mesure de protection douanière par rapport au commerce du sucre.

Pour augmenter sa compétitivité, l'industrie sucrière est priée de réduire les coûts moyens unitaires, et ce à tous les niveaux, depuis la culture de la betterave jusqu'à la transformation en passant par le transport. Parfois cela peut prolonger la période de transformation pour l'amener au niveau de celle de pays voisins compétitifs. Avec la contribution à des cultures particulières pour la betterave à sucre, le Conseil fédéral dispose d'un instrument de soutien subsidiaire pour la production suisse de sucre qui ne génère pas de désavantages concurrentiels pour la chaîne de valeur ajoutée subséquente, que ce soit sur les marchés nationaux ou européens. Les dispositions « Swissness » entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2017 contribuent à la vente de sucre suisse.

6.3.2 Contributions pour la culture durable de betteraves sucrières

Dans le cadre du train d'ordonnances agricoles 2017, le DEFR a mis en consultation une proposition pour réduire le recours aux produits phytosanitaires dans la culture de la betterave sucrière. Sur la base d'une modification de l'ordonnance sur les paiements directs, elle propose de dédommager la réduction des herbicides, fongicides et insecticides par le biais de contributions. Le Conseil fédéral prendra une décision sur les modifications de l'ordonnance en automne 2017.

Renoncer aux produits chimiques dans le cas d'une production biologique de betteraves sucrières entraîne une nette augmentation du travail pour réguler la flore adventice. Sur la base de l'ordonnance sur la promotion de la qualité et de la durabilité dans le secteur agroalimentaire, la Confédération octroie des contributions pour optimiser la culture de betteraves sucrières biologiques et la vente du sucre dont il est issu.

7 Résumé

Le secteur agroalimentaire suisse peut être décrit comme sain dans l'ensemble. L'évolution de l'emploi est positive et supérieure à celle du reste de l'industrie. Le chiffre d'affaires également a progressé durant les 5 dernières années. Selon les paramètres étudiés dans le présent rapport, la branche agroalimentaire n'est actuellement pas en train de subir de « désindustrialisation ».

L'OCDE²⁶ est arrivée à la conclusion que le secteur agroalimentaire de la Suisse présente en moyenne une compétitivité élevée. Mais elle a également constaté que le moteur de cette compétitivité repose presque entièrement sur des branches partielles, soit qui importent leurs matières premières, soit dont les matières premières principales sont d'origine non agricole. L'analyse précitée de l'OCDE parvient à la conclusion que le niveau élevé des prix qui découle de la protection douanière dont bénéficient les matières agricoles indigènes constitue un important défi pour la compétitivité de ce secteur. Auquel vient s'ajouter la force du franc et les coûts factoriels déjà élevés pour toute l'industrie en Suisse. Aussi, il s'ensuit pour ces entreprises un désavantage relativement important lié à la place économique et la participation dynamique aux chaînes globales et régionales de création de valeur est compromise.

L'agroalimentaire suisse dans son ensemble est relativement fortement tourné vers le marché indigène. Parallèlement, une protection douanière relativement forte met certains domaines du secteur agroalimentaire à l'abri de la concurrence étrangère, par exemple dans le domaine de la transformation de la viande ou de la meunerie. C'est précisément pour les entreprises orientées vers le marché intérieur que cela peut avoir à long terme un effet négatif sur la compétitivité. Dans le contexte du franc fort de ces dernières années, le tourisme d'achat et les importations se sont intensifiés, ce qui a quelque peu augmenté la pression concurrentielle sur le marché intérieur.

Comme le marché suisse est largement saturé, les potentiels de croissance se situent surtout au niveau des exportations. Actuellement, moins d'un quart du chiffre d'affaires de l'industrie est généré à l'étranger ; il s'agit principalement du fromage, du chocolat et des boissons rafraîchissantes, ainsi que de l'alimentation pour bébés, des produits de confiserie et des produits à base de café. Pour l'industrie, le défi est de conserver et d'améliorer la productivité et la compétitivité. La Confédération est appelée à s'engager pour la suppression des barrières commerciales et l'accès à des marchés-cibles attractifs. La nouvelle législation sur les denrées alimentaires est un exemple de régulation nécessaire, qui peut permettre de réaliser des économies dans le commerce avec l'UE.

Pour conclure, le Conseil fédéral dresse le bilan suivant concernant les questions posées dans le postulat :

Swissness (questions 1 et 2)

Comme le confirment diverses études, la « marque Suisse » jouit d'une excellente réputation dans le domaine alimentaire. Les consommateurs en Suisse et à l'étranger sont prêts à dépenser davantage pour les denrées alimentaires suisses par rapport à des denrées alimentaires comparables d'autres provenances. La protection et la défense des indications de provenance suisses à l'intérieur et hors de nos frontières sont donc des mesures importantes au niveau stratégique pour combattre une érosion à long terme de cette image de marque. C'est la raison pour laquelle le Parlement et le Conseil fédéral ont fixé les « dispositions Swissness » dans la loi et les ordonnances.

Le Conseil fédéral a déjà largement épuisé la marge de manœuvre que lui laisse la législation en approuvant l'ordonnance « Swissness ». Si l'aménagement des dispositions à ce sujet est compliqué, c'est aussi parce qu'il prend en compte les besoins variés et particuliers du secteur agroalimentaire.

Aucun indice ne laisse penser que cette législation aura un effet négatif sur le maintien de places de travail en Suisse. À long terme, elle doit bien plutôt servir à renforcer le positionnement des denrées alimentaires suisses en Suisse et à l'étranger, et donc contribuer à conserver la création de valeur

²⁶ OECD, Review of Agricultural Policies Switzerland 2015

pour l'industrie alimentaire suisse.

Le Conseil fédéral évaluera l'implémentation et les effets de cette législation sur les produits industriels, les denrées alimentaires et les services, et soumettra un rapport d'évaluation à ce sujet aux chambres fédérales en 2020.

Loi chocolatière (questions 3 et 4)

Le 17 mai 2017, le Conseil fédéral a approuvé le message adressé au Parlement concernant la suppression des contributions à l'exportation des produits agricoles transformés. La révision prévoit des mesures d'accompagnement appropriées pour la conservation de la création de valeur dans la production alimentaire. Le message donne donc des réponses complètes aux questions du postulat.

Marché de la betterave sucrière (question 5)

L'industrie alimentaire produisant en Suisse ne doit pas être désavantagée, ni sur les marchés européens ni sur le marché suisse, par l'accord de renonciation aux mesures de compensation du prix du sucre dans les produits agricoles transformés conclu entre l'UE et la Suisse. Cela signifie que le prix du sucre en Suisse doit correspondre à celui pratiqué sur le marché de l'UE. Les clients de Sucre Suisse SA ayant du succès sur leurs marchés offrent la meilleure garantie de pérennité de l'industrie suisse du sucre. Ils dépendent de prix compétitifs au niveau international pour le sucre suisse. Le libre-échange bilatéral avec l'UE en matière de sucre non transformé constituerait la conséquence cohérente de la renonciation, en vigueur depuis 2005, à des mesures de compensation des prix pour le sucre présent dans les produits transformés.

En revanche, un prix minimal pour le sucre prescrit par le Conseil fédéral renforcerait le monopole du seul fabricant suisse de sucre aux dépens de ses clients, ce qui risquerait de déplacer à l'étranger la production de sucre au niveau de la transformation et diminuerait la demande de sucre en Suisse. Une baisse de l'activité pourrait rapidement mettre en péril l'une des deux fabriques de sucre en raison de l'augmentation des frais de production que cela engendrerait. Il s'agit en priorité de stimuler la rentabilité de toute la filière betteravière, de la culture de betteraves sucrières à la fabrication du sucre. Le Conseil fédéral dispose subsidiairement d'un instrument de soutien à la production indigène de sucre avec la contribution à des cultures particulières pour la betterave à sucre, laquelle n'affiche pas de désavantages compétitifs pour la création de valeur en aval.

Autres mesures pour le renforcement de l'économie agroalimentaire suisse (question 6)

Le Conseil fédéral n'entend toujours pas prendre de mesures spécifiques de politique industrielle dans le secteur agroalimentaire. Comme le Conseil fédéral l'a exprimé dans sa prise de position en réponse au postulat Bischof 11.3641 (« Une politique industrielle pour la Suisse »), la politique industrielle comporte de gros risques et s'avère rarement probante dans la pratique. Le risque existe, précisément en cas de mesures d'encouragement ciblées en faveur de certaines branches, d'inciter à de mauvais investissements ou au maintien de structures qui ne sont pas ou plus compétitives. Le présent rapport le montre en définitive aussi puisqu'il constate que les secteurs ouverts de l'industrie de transformation des denrées alimentaires sont plus compétitifs.

Le Conseil fédéral est toutefois conscient que le niveau actuel de soutien dans le cadre de la politique agricole peut représenter un avantage concurrentiel pour des entreprises agroalimentaires qui sont tournées vers le marché indigène et qui sont protégées de la concurrence étrangère par une protection industrielle à la douane. Ce faisant, des risques sont pris en ce qui concerne la compétitivité. Le maintien des marchés d'exportation bénéficiaires est fortement affecté et le potentiel de croissance compromis. Qui plus est, les consommateurs paient un prix plus élevé pour les denrées alimentaires.

Une régulation retenue et favorable aux entreprises, le renoncement à des interventions inutiles sur le marché ainsi que la simplification et l'allègement des charges administratives sont des principes politiques fondamentaux que le Conseil fédéral s'engage aussi à respecter à l'avenir.

La suppression des barrières commerciales peut permettre à l'économie agroalimentaire d'accéder à de nouveaux marchés. Une ouverture complète et progressive du marché agroalimentaire suisse pour

Mesures contre la désindustrialisation dans le secteur agroalimentaire

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 15.3928 Baumann

les importations engendrerait non seulement une augmentation de la compétitivité de l'industrie indigène, mais aussi des gains de prospérité pour l'ensemble de l'économie.

Les futurs axes prioritaires et mesures pour l'agriculture seront discutés dans le cadre de l'élaboration de la politique agricole 2022. Le Conseil fédéral s'exprimera à ce sujet dans le cadre du rapport « Vue d'ensemble sur le développement de la politique agricole 2022 », probablement l'automne prochain.