



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Wirtschaftspolitik

Strukturberichterstattung Nr. 57/5

**Jacques Chavaz
Martin Pidoux
Anne Wunderlich
Andreas Kohler
Urs Egger**

Réductions tarifaires autonomes dans le domaine agroalimentaire

Thème-phare :
Potentiel et impact économique de
facilitations unilatérales des
importations en Suisse

**Etude mandatée par le Secrétariat
d'Etat à l'économie SECO**



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Wirtschaftspolitik

Strukturberichterstattung Nr. 57/5

**Jacques Chavaz
Martin Pidoux
Anne Wunderlich
Andreas Kohler
Urs Egger**

Réductions tarifaires autonomes dans le domaine agroalimentaire

Thème-phare :
Potentiel et impact économique de
facilitations unilatérales des
importations en Suisse

Berne, 2017

**Etude mandatée par le Secrétariat
d'Etat à l'économie SECO**

Table des matières

Résumé.....	V
Zusammenfassung.....	XI
Liste des tableaux.....	XVII
Liste des figures.....	XIX
Abréviations - Glossaire.....	XX
1 Introduction : contexte et objectifs.....	1
1.1 Contexte de l'étude.....	1
1.2 Objectifs de l'étude.....	2
2 Approche et méthodologie.....	4
2.1 Approche générale.....	4
2.2 Bases théoriques pour l'identification de potentiels de réduction de la protection tarifaire	6
2.2.1 Six cas théoriques pour l'identification de potentiels de réduction.....	6
2.2.2 Analyse des lignes sans importations.....	12
2.3 Détection de la protection des produits exotiques.....	13
2.4 Détection des pics tarifaires.....	13
2.5 Détection de marges de manœuvre dans les régimes contingentés.....	15
2.6 Détection de la protection industrielle.....	17
2.6.1 Contexte.....	17
2.6.2 Mesures de la protection industrielle.....	18
2.6.3 Informations utilisées dans cette étude.....	19
2.7 Détection d'autres marges de manœuvre.....	20
2.8 Analyse de la sensibilité à des réductions tarifaires par une modélisation sectorielle.....	21
3 Portrait sectoriel et aperçu de la protection douanière.....	24
3.1 Production, prix et flux commerciaux de l'agriculture et de l'agroalimentaire suisses.....	24
3.1.1 Structures et importance économique.....	24
3.1.2 Chaîne de valeur.....	25
3.1.3 Commerce extérieur.....	26
3.1.4 Politique agricole et prix.....	27
3.2 Relations entre production et protection à la frontière.....	27
4 Screening des potentiels de réduction.....	29
4.1 Produits sans lien avec l'agriculture suisse.....	29
4.2 Pics tarifaires.....	31
4.2.1 Droits ad valorem moyens.....	31
4.2.2 Vue d'ensemble des pics tarifaires par chapitre (HS-2).....	33

4.2.3	Potentiel de réduction pour les lignes sans importation	36
4.3	Marges de manœuvre dans les régimes contingentés	38
4.3.1	Caractérisation des régimes d'importation.....	39
4.3.2	Contingents non administrés	40
4.3.3	Contingents non remplis	42
4.3.4	Contingents annuels remplis	43
4.4	Protection industrielle.....	46
4.4.1	Protection industrielle explicite en droit suisse	46
4.4.2	Liste OMC de progressivité des droits.....	49
4.4.3	Protection industrielle explicite et implicite en droit international.....	53
4.4.4	Protection industrielle implicite, autres approches	55
4.4.5	Aperçu des potentiels de réduction de la protection industrielle et discussion.....	56
4.5	Autres marges de manœuvre.....	57
4.5.1	Analyse de la différence entre droits de douane consolidés et appliqués	57
4.5.2	Analyse de l'évolution des droits de douane appliqués entre 2006 et 2015.....	58
4.5.3	Analyse des concessions tarifaires dans le cadre d'accords de libre-échange	60
4.6	Synthèse des potentiels de réduction par chapitre douanier.....	62
5	Comparaisons internationales	67
6	Analyse par modélisation sectorielle	70
6.1	Analyse des sensibilités à des réductions linéaires	70
6.2	Scénarios avec réductions différenciées	72
6.3	Résultats – prix et production	73
6.4	Résultats – analyse de bien-être	75
6.5	Discussion	76
7	Etudes de cas.....	78
7.1	Régimes saisonniers – le cas des fruits et légumes.....	78
7.1.1	Contexte et objectifs	78
7.1.2	Régime saisonnier – principes et exemples	78
7.1.3	Analyse des paramètres de base.....	80
7.1.4	Approche des potentiels de réduction tarifaire	82
7.1.5	Avis d'experts	86
7.1.6	Synthèse et discussion.....	89
7.2	Protection industrielle – le cas des produits laitiers de base.....	90
7.2.1	Contexte et objectifs	90
7.2.2	Protection douanière, importations et concurrence	91
7.2.3	Evolution des prix et des marges en Suisse.....	93

7.2.4	Comparaison avec les prix et les marges dans l'Union européenne.....	96
7.2.5	Indicateurs de protection industrielle pour la poudre de lait et le beurre	100
7.2.6	Synthèse et discussion.....	101
7.3	Protection industrielle – le cas des céréales panifiables.....	104
7.3.1	Contexte et objectifs	104
7.3.2	Protection douanière et importations	105
7.3.3	Evolution des prix et des marges en Suisse.....	106
7.3.4	Comparaison avec les prix et les marges dans l'Union européenne.....	109
7.3.5	Estimation de la protection du premier échelon de transformation.....	112
7.3.6	Estimation de la protection du second échelon de transformation	112
7.3.7	Synthèse et discussion.....	115
7.4	Relations entre protection agricole, régime fourrager et protection de la transformation – le cas des oléagineux.....	117
7.4.1	Contexte et objectifs	117
7.4.2	Protection douanière et importations	117
7.4.3	Evolution des prix et des marges en Suisse.....	123
7.4.4	Estimations de la protection industrielle	124
7.4.5	Synthèse et discussion.....	126
8	Discussion et conclusions	128
8.1	Potentiels de réduction tarifaire autonome	128
8.2	Réduction de la protection industrielle.....	128
8.3	Impacts sur la production agricole suisse et dans la chaîne de valeur	129
8.4	Discussion élargie – questions ouvertes	130
8.5	Conclusions.....	133
9	Bibliographie.....	135
10	Annexes	A1
A2.8	Modélisation sectorielle.....	A1
A3.1	Portrait sectoriel.....	A2
A3.2	Aperçu de la protection douanière agricole.....	A3
A4.1	Aperçu des produits sans lien avec l'agriculture suisse	A4
A4.2	Aperçu des pics tarifaires	A6
A4.3	Marges de manœuvre dans les régimes contingentés	A11
A4.4	Protection industrielle.....	A13
A4.5	Autres marges de manœuvre.....	A17
A6.2	Scénarios CAPRI avec réductions tarifaires différenciées	A21
A7.1	Régimes saisonniers – fruits et légumes	A23

A7.2	Protection industrielle – produits laitiers de base	A25
A7.3	Protection industrielle – le cas des céréales panifiables.....	A30
A7.4	Relations entre protection agricole, régime fourrager et protection de la transformation – le cas des oléagineux.....	A33

Résumé

La présente étude examine le potentiel pour des mesures ponctuelles et autonomes de réduction de la protection à la frontière du secteur agroalimentaire. Ce **mandat** du SECO s'inscrit dans le contexte de l'ilot de cherté suisse, phénomène qui concerne entre autres le domaine de l'alimentation avec des prix nettement plus élevés que dans les pays voisins, aussi bien à la production que dans le commerce de détail. Il s'agit d'identifier les produits avec une protection tarifaire inutile ou excessive, qui pourrait être réduite **sans impact négatif sur la production agricole suisse**. Quatre catégories de produits ou de droits sont concernées :

- Les produits sans lien avec l'agriculture suisse, comme les fruits exotiques ;
- Les droits de douane isolés particulièrement élevés (pics tarifaires) ;
- La protection excessive ou inutile dans les régimes contingentés, en particulier dans les régimes saisonniers (fruits et légumes hors saison) ;
- La protection industrielle, déclarée ou non, dans les droits sur les produits agricoles transformés.

L'impact des réductions envisagées sur les flux commerciaux, pour le secteur de la transformation alimentaire et sur la transmission des prix le long de la chaîne de valeur vient compléter l'analyse.

Un bref **aperçu de la protection douanière suisse** montre que, de manière générale, les droits appliqués à l'importation des produits agricoles sont nettement plus élevés que ceux en vigueur pour les produits industriels et les matières premières non-agricoles. Selon la comparaison de l'OMC, la protection tarifaire moyenne s'élève à 36.1% sur les produits agricoles en Suisse et à 10.7% dans l'Union européenne. La protection des principaux domaines de la production agricole suisse est couverte par les contingents d'importation. Leur désagrégation et la diversité des règles d'administration contribuent à générer une grande complexité.

Vu les différentes catégories visées et la complexité de la structure tarifaire, plusieurs **méthodes d'analyse** ont été mises en œuvre : Il a été procédé à un **screening ciblé** des plus de 2'400 positions concernant le domaine agroalimentaire, avec des approches spécifiques en fonction des catégories à analyser, mais un même modèle économique simple comme fil rouge. Pour détecter la protection industrielle, plusieurs indicateurs, repris de la littérature ou développés pour cadrer avec la réalité des droits spécifiques appliqués en Suisse, ont été estimés pour des produits du 1^{er} et du 2^{ème} échelons de transformation. Pour saisir les contours généraux de la sensibilité des tarifs agricoles et les impacts dans la chaîne de valeur, une **modélisation** de réductions tarifaires unilatérales a été réalisée à un niveau agrégé, à l'aide du modèle sectoriel CAPRI. La non-disponibilité de données de prix de marché couvrant l'ensemble des positions tarifaires pose des limites à l'évaluation systématique de l'ampleur des réductions envisageables sans impact significatif sur la production agricole. C'est pourquoi des **études de cas**, visant à analyser de manière plus approfondie quelques exemples significatifs, viennent compléter l'analyse. Il s'agit des fruits et légumes pour les régimes saisonniers, des produits laitiers de base et de la filière des céréales panifiables pour la protection industrielle, et des oléagineux pour les relations entre protection agricole, régime fourrager et protection de la transformation. L'accent y est mis sur une estimation plus solide des seuils de sensibilité à des modifications de la protection douanière et sur une analyse des effets sur la transmission des prix.

Le **screening ciblé** a permis de mettre en évidence de nombreux potentiels de réduction sans impact sur les prix agricoles suisses qui sont résumés dans le tableau 46.1. La combinaison de plusieurs approches donne une image relativement détaillée de ces potentiels, sans permettre toutefois d'en déterminer pour tous l'amplitude exacte, vu le manque de séries de prix fiables. Principaux constats :

- Plus de 300 lignes tarifaires concernant des **produits tropicaux**, sans lien avec l'agriculture suisse, disposent d'un potentiel de réduction, voire d'élimination des droits de douane. Les importations concernées représentaient 2.7 milliards de francs, soit 25% de la valeur des importations agricoles suisses en 2015. Pour ces lignes, la protection tarifaire était de 6.1% en moyenne 2012-2015. À titre d'exemple, le droit de douane appliqué sur les bananes est, aujourd'hui encore, de CHF 14.- par 100 kg, soit un AVE (équivalent ad valorem) de 11.7%. Il faut cependant relativiser l'effort supplémentaire à accomplir en termes de réduction des droits de douane, car de nombreux produits bénéficient déjà de préférences au titre des pays les moins avancés ou dans le cadre d'accords bilatéraux.
- L'identification des **pics tarifaires** a mis en évidence un profil tarifaire agroalimentaire suisse très accidenté. La protection des domaines sensibles par des contingents d'importation l'explique pour une part. Ainsi, la moyenne simple 2012-2015 des AVE était de 13% pour plus de 1'800 lignes à taux unique, de 11% pour les produits importés dans des contingents et de près de 115% pour les importations hors contingents. 124 lignes tarifaires affichaient un AVE supérieur à 100% et entraînent ainsi le doublement du prix à l'importation lors du passage en douane, voire davantage. Une analyse de la structure tarifaire par chapitre douanier invite à se pencher plus en détail sur les domaines du lait, de la viande, des huiles et graisses et des légumes, qui présentent une concentration notable de pics tarifaires.
- Les lignes **sans importations** sont problématiques, car l'absence de valeurs unitaires à l'importation empêche l'estimation des AVE. Elles concernent tout de même, selon les années, entre 300 et plus de 400 lignes tarifaires, en majorité dans le secteur des oléagineux. En l'absence de données de marché, on ne peut pas trancher s'il s'agit de positions ne correspondant à aucune demande, ou si ce sont des droits prohibitifs qui empêchent toute importation et devraient alors être examinés comme potentiels de réduction.
- L'identification de **potentiels de réduction dans les régimes contingentés** se base sur une caractérisation des régimes d'importation par les volumes des contingents, leur taux de remplissage, le niveau des droits du contingent et hors contingent et l'importance des importations hors contingent. Les contingents sont passés en revue dans trois catégories: contingents non administrés (toutes les importations admises au taux du contingent), contingents non remplis et contingents annuels remplis. Une quatrième typologie, celle des contingents saisonniers, fait l'objet d'une étude de cas. En résumé, des potentiels de réduction et de simplification importants existent pour les contingents non administrés (par ex. certains produits laitiers, produits d'œufs, jus de raisin, blé dur et céréales secondaires). Les contingents non-remplis sont minoritaires. Ils concernent les animaux vivants de l'espèce porcine, les fruits pour la cidrerie et la distillation ainsi que le vin. Pour ces secteurs, des réductions de la protection tarifaire sont en principe possibles. La grande majorité des contingents sont remplis. L'analyse est à différencier et à approfondir pour chacun d'entre eux. Mais même dans des secteurs réputés sensibles, la grille d'analyse indique des pistes de réduction possibles sans impact négatif. Vu le rôle central des contingents dans le dispositif de protection de la production agricole suisse et leur complexité, des analyses complémentaires seraient nécessaires avant de proposer des mesures.
- Pour identifier et quantifier la **protection industrielle**, il est utile de distinguer la protection industrielle explicitement prévue dans le droit suisse de la protection industrielle implicite, qui peut être détectée à l'aide de plusieurs indicateurs. Une protection industrielle explicite est ancrée dans l'ordonnance sur les importations agricoles pour la farine et d'autres produits issus des céréales, et dans le système de tarification des produits agricoles transformés du

Protocole 2. Pour la protection implicite, des indicateurs de progressivité des droits ont été estimés notamment pour une liste de produits identifiés à l'OMC. Pour une analyse plus précise, il faut pouvoir décomposer les prix des produits transformés entre la part de la matière première et celle de la plus-value de transformation, aussi bien sur le marché interne qu'à l'importation. Cette démarche a été réalisée dans deux études de cas. En résumé, le screening met en évidence la possibilité de réduire la protection industrielle sur environ 600 lignes tarifaires, mais le potentiel effectif est probablement encore plus important vu que les données disponibles ne permettent pas une analyse exhaustive.

- Des analyses empiriques ont également été réalisées selon trois approches différentes : différence entre droits appliqués au 1^{er} janvier 2015 et droits consolidés à l'OMC ; évolution des droits de douane appliqués entre 2006 et 2015 ; analyse des concessions tarifaires dans le cadre d'accords de libre-échange. Elles viennent compléter le faisceau d'indices permettant de conclure à l'existence de potentiels de réduction significatifs de la protection douanière dans le secteur agroalimentaire.

La **modélisation avec CAPRI** de réductions linéaires unilatérales des droits de douane a mis en évidence de grandes différences de sensibilité entre les secteurs. Les prix des produits des grandes cultures - céréales et oléagineux, les huiles et les pommes réagissent déjà en cas d'une réduction modérée de la protection tarifaire (-25%). Dans le secteur de la viande, le porc montre une sensibilité élevée alors que pour le bœuf et la volaille, des réductions de droits de 25% n'auraient, selon le modèle, que peu d'impact sur les prix. Des observations similaires sont faites pour les produits laitiers, les pommes de terre, les légumes et le vin. Pour le vin et les produits laitiers (à l'exception du beurre, de la crème et du lait cru), même des réductions de 75% de la protection tarifaire ne conduiraient pas à une érosion des prix à la production supérieure à 5%.

Sur la base de ces résultats, deux scénarios ont été élaborés avec des réductions différenciées. Pour le **scénario 1**, les réductions des droits de douane ont été choisies de sorte à ce que l'impact sur les prix suisses à la production soit très limité, en tout cas inférieur à 5%. Dans le **scénario 2**, pour tester la sensibilité de l'approche, des réductions un peu plus marquées ont été introduites, tout en assurant des impacts sur les prix inférieurs à 10%. Comme attendu, les effets sur les prix à la production sont mineurs dans le scénario 1 et ne dépassent jamais 2%. Dans le scénario 2, la réaction des prix est plus marquée mais reste modérée, avec des réductions d'au maximum 7% pour le soja et 8% pour le beurre. Vu les élasticités plutôt faibles de l'offre, l'impact est insignifiant sur les volumes de production indigène dans le scénario 1 et très modéré dans le scénario 2. Globalement, les effets des deux scénarios sont modestes sur le bien-être économique. Vu l'absence voulue d'effets sur les prix agricoles, il est logique qu'il ne résulte pratiquement pas d'impact significatif du scénario 1. Dans le scénario 2, avec des réductions tarifaires plus marquées et des effets de prix entre 0 et 8%, on relève quand même une amélioration du bien-être économique total de 84 millions de francs qui provient majoritairement d'une augmentation du surplus des consommateurs de 325 millions. Dans ce scénario, le surplus des producteurs diminue de 81 millions.

Régimes saisonniers – le cas des fruits et des légumes. Avec plus de 1.8 milliards de francs par an, le secteur des fruits et légumes représente le segment le plus important des importations agroalimentaires suisses. La production indigène, de son côté, pèse 1.3 milliards de francs, soit 13% du chiffre d'affaires de l'agriculture. Cette étude de cas se penche sur la protection dans les régimes de contingents saisonniers qui se déclinent sur 51 légumes et 9 fruits (importations contingentées durant la saison où l'offre indigène est abondante ; importations au taux du contingent sans restriction quantitative dans la période non administrée). Vu la complexité du régime d'importation, l'analyse a été restreinte à un nombre limité d'exemples (salade iceberg, tomates cerises, carottes, oignons,

pommes, poires, cerises et fraises). Pour ces exemples, il s'agit d'approcher l'impact que pourrait avoir un changement de la protection douanière sur la formation des prix dans le commerce de détail et sur les parts d'approvisionnement suisse et à l'importation. En plus de l'analyse basée sur les données commerciales, l'étude a eu recours à l'avis d'experts reconnus dans le secteur des fruits et légumes. Principaux constats :

- Une élimination des taux du contingent (y compris dans la période non administrée) est possible sans impact sur la production suisse ; elle apporterait des simplifications pour les opérateurs, mais seulement des effets modestes sur les prix de détail.
- Un allongement systématique de la période non administrée n'est pas à recommander, mais ne doit pas être exclu pour certains produits.
- Il existe une marge de manœuvre pour réduire les taux hors contingent les plus prohibitifs et pour simplifier le système en ne gardant qu'un seul taux hors contingent.
- Une réduction plus ambitieuse de la protection pourrait être envisagée en vue d'une simplification du régime d'importation, davantage de prévisibilité et une meilleure réponse qualitative à une demande des consommateurs qui se diversifie.

Seule une approche plus globale incluant les paramètres tarifaires et administratifs (définition des produits, fréquence de libération des parties de contingent et leur durée de validité, critères de répartition, etc.) permettrait de générer des effets positifs perceptibles par le consommateur au niveau de l'assortiment et des prix de détail. Vu les cycles d'investissement et leur degré de spécialisation, les entreprises de production ont un intérêt légitime à ce que d'éventuelles adaptations des règles d'importation soient annoncées suffisamment à l'avance et introduites progressivement.

Protection industrielle – le cas des produits laitiers de base. Les produits laitiers de base, soit le beurre et les poudres de lait, bénéficient d'une protection douanière élevée, concrétisée à la fois par des contingents extrêmement restreints avec droits hors contingent très élevés et par des « éléments mobiles agricoles », composants de la tarification des produits transformés qui protègent la matière première et le premier échelon de transformation.

La répartition des contingents de beurre et de poudre, attribués par adjudication, se concentre sur un petit nombre d'acteurs. Le fait que des producteurs indigènes de beurre et de poudre se réservent des parts importantes de contingent et ne les utilisent pas en totalité constitue un signe du manque de concurrence observée au premier échelon de transformation.

L'analyse de l'évolution des marges brutes de transformation et leur comparaison avec celles observées dans l'UE constitue une des approches pour estimer la protection industrielle ; elle est complétée par d'autres indicateurs et suivie de la discussion de l'impact de la protection des produits de base en aval de la chaîne de valeur, à l'aide d'exemples. La présence de protection industrielle est évidente sous tous les angles d'analyse. Il est possible d'approcher les ordres de grandeur correspondant à une élimination de la protection industrielle dans les **éléments mobiles** (appliqués aux produits agricoles transformés comme le chocolat, les crèmes glacées, les biscuits, etc.). Une telle réduction aurait un impact important sur les droits de douane effectifs des produits de l'industrie alimentaire contenant des composants du lait.

- Poudre de lait écrémé : les estimations sont divergentes selon les approches et les années ; potentiel de réduction des éléments mobiles de 25 à 100%.
- Poudre de lait entier : l'approche par les marges brutes de transformation et les indicateurs de protection industrielle indiquent tous deux un potentiel de réduction de 40 à 45%.

- Beurre : l'estimation du potentiel de réduction à l'aide des indicateurs de protection industrielle représente environ 50% et celle par les marges brutes 30 à 35%.

Concernant le **régime d'importation des produits de base**, le potentiel de réduction des droits hors contingent est considérable. Les approches convergent pour indiquer un potentiel maximal de réduction du droit sur le beurre d'un ordre de grandeur de 75%, dont près des deux tiers reviendraient à la protection industrielle. Pour la poudre de lait entier, le potentiel de réduction se situe vers 60% si on retient l'estimation la plus conservatrice, dont 30% dus à la protection industrielle. Dans le cas de la poudre de lait écrémé, le niveau de protection est nettement plus faible, mais il contient aussi une part de protection de la transformation, vu que trois années sur les cinq observées, la différence estimée de prix de la matière première était insignifiante entre la Suisse et l'UE.

La protection implicite du premier échelon de transformation influence significativement les droits appliqués aux produits hautement transformés et donc les prix en aval. Il n'est par contre pas possible d'évaluer si l'élimination complète de la protection industrielle aurait ou non un impact sur la production de lait, en termes de volumes ou de prix. Cependant, le fait que la protection du premier échelon de transformation soit plus élevée que celle de la production interpelle. L'asymétrie des structures ne permet pas actuellement aux producteurs de lait de participer aux marges de transformation intéressantes en comparaison internationale. Leur intérêt au maintien d'une protection industrielle à un tel niveau ne semble ainsi pas donné.

Protection industrielle – le cas des céréales panifiables. L'analyse vise à mettre en évidence les relations entre la protection tarifaire à plusieurs échelons de la filière et à savoir si le droit de douane sur la farine contient une protection du premier échelon de transformation, susceptible d'être réduite sans porter atteinte à la production indigène de blé. L'approche suivie dans cette étude de cas est analogue à celle suivie pour les produits laitiers de base. L'impact de la protection de la farine en amont et en aval de la chaîne de valeur fait également l'objet d'une discussion.

Les résultats montrent que la protection tarifaire des céréales panifiables est déterminante pour le niveau des prix à la production en Suisse. Concernant le 1^{er} échelon de transformation, les différentes observations réalisées sur la farine ne permettent pas de montrer l'existence « d'air » dans la protection tarifaire au-delà de la protection industrielle explicite de CHF 20.- par 100 kg. La réduction des droits de douane pratiquée entre 2008 et 2011 a été accompagnée par un resserrement des marges brutes de transformation, sans répercussion sur le prix du blé à la production. L'impact d'une éventuelle réduction supplémentaire des droits de douane sur la farine est difficile à évaluer, vu que les importations de farine restent marginales jusqu'ici. Selon l'analyse comparative des marges brutes, il subsiste encore une différence de l'ordre de CHF 6.-/100 kg de farine entre la Suisse et l'UE.

La protection tarifaire des produits à base de céréales du second échelon de transformation (ex. biscuits, produits de boulangerie, etc.) est faible comparée à celle des matières premières et des produits du 1^{er} échelon. Les importations volumineuses et en expansion en témoignent. Une réduction de la protection douanière du 1^{er} échelon devrait globalement être bénéfique en aval de la chaîne de valeur et pour le consommateur, même si ses effets ne sont pas à surévaluer.

Relations entre protection agricole, régime fourrager et protection de la transformation – le cas des oléagineux. L'étude du cas vise notamment à détecter si le droit de douane sur les huiles contient une protection excessive susceptible d'être réduite sans porter atteinte à la production indigène de graines oléagineuses (colza, tournesol, soja). Le screening a mis en évidence une protection tarifaire élevée pour les graines, très élevée pour les huiles et faible, voire nulle, pour les tourteaux importés dans le cadre du régime fourrager. La forte concentration des acteurs au 1^{er} échelon de la filière génère un manque de transparence dans le mécanisme de formation des prix.

L'approche consiste à examiner la protection tarifaire appliquée pour quelques produits-clés de la filière et à analyser les prix et les marges brutes de transformation dans la filière suisse et les comparer avec ceux observés dans l'UE. L'impact du dispositif de protection des huiles sur l'amont et l'aval de la chaîne de valeur fait l'objet d'une discussion. L'analyse économique est particulièrement difficile dans ce domaine, en raison des réserves à émettre sur la qualité et la représentativité des prix disponibles. Néanmoins, la présence de protection industrielle a pu être mise en évidence dans la filière des huiles par plusieurs approches. Il n'a toutefois pas été possible d'estimer l'ordre de grandeur de cette protection avec suffisamment de précision pour avancer l'ampleur du potentiel de réduction. Les analyses ont montré :

- Une progression tarifaire existe entre les huiles brutes, les huiles raffinées et les huiles conditionnées pour le commerce de détail, signe de la protection particulière de ces étapes de transformation et de conditionnement.
- Malgré la proportion croissante d'huiles brutes importées en franchise de douane des pays les moins avancés, les prix des huiles n'ont pas baissé de manière significative en Suisse.
- Les marges brutes de transformation pour l'huile de tournesol et de colza sont nettement plus élevées en Suisse que dans l'UE.

Cette protection du premier échelon de transformation influence inévitablement les produits hautement transformés mais les données à disposition ne permettent pas de quantifier précisément cet effet. Il n'est pas non plus possible d'évaluer si l'élimination de la protection industrielle aurait ou non un impact sur la production d'oléagineux en Suisse, en termes de volumes ou de prix. Du point de vue des producteurs d'oléagineux, la protection élevée du secteur de transformation soulève toutefois la question de la compétitivité de leurs partenaires et de la sécurité d'écoulement de leur production à moyen terme.

En conclusion, l'étude confirme l'existence de nombreux potentiels pour une réduction autonome de la protection tarifaire sans impacter la production agricole indigène. L'ampleur exacte des réductions possibles reste cependant à vérifier et à consolider dans de nombreux cas.

L'approche agrégée par modélisation confirme que des marges de manœuvre importantes existent aussi pour des sous-secteurs réputés sensibles pour l'agriculture suisse, tels que le lait, la viande de bœuf et de volaille, les pommes de terre, les légumes ou le vin. Par contre, pour les céréales, les oléagineux et les cultures fruitières, les prix et les volumes de production semblent réagir de manière plus sensible à des baisses de protection tarifaire.

Dans les secteurs de premier échelon de transformation passés en revue, la conjonction de structures oligopolistiques et de protection industrielle dans les tarifs permet des marges brutes de transformation très élevées en comparaison internationale.

Les potentiels de réduction mis en évidence ne laissent pas augurer d'effets spectaculaires pour les consommateurs et le bien-être économique global, ce qui est logique vu la nature ponctuelle des mesures à analyser. Cependant, les effets les plus significatifs sont à attendre de la réduction de la protection industrielle et de l'élimination de la protection douanière pour les produits sans relation avec l'agriculture suisse. Au vu des problèmes générés par la complexité et l'irrégularité de la protection douanière suisse dans le domaine agroalimentaire, d'éventuels petits pas pourraient offrir la chance de tester des approches pour simplifier quelque peu un instrumentaire compliqué et souvent peu transparent.

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie untersucht das Potenzial punktueller autonomer Massnahmen zur Senkung des Grenzschutzes im land- und ernährungswirtschaftlichen Bereich. Der **Auftrag** des SECO reiht sich in die Diskussion rund um die Hochpreisinsel Schweiz ein, zu welcher insbesondere auch die Nahrungsmittel aufgrund höherer Produzenten- und Konsumentenpreisen im Vergleich zu den Nachbarländern beitragen. Ziel ist, Produkte mit einem unnötigen oder unnötig hohen Zollschatz zu identifizieren, welcher **ohne negative Wirkung auf die inländische landwirtschaftliche Produktion** reduziert werden könnte. Vier Kategorien von Produkten oder Zöllen stehen dabei im Vordergrund:

- Produkte ohne Bezug zur schweizerischen Landwirtschaft, wie exotische Früchte;
- Einzelne besonders hohe Zölle (Zollspitzen);
- Unnötig hoher oder unnötiger Schutz in Kontingentsregimes, insbesondere in saisonalen Systemen (Früchte und Gemüse ausserhalb der Saison);
- Industrieschutz, explizit oder implizit, bei Zöllen für verarbeitete Agrarprodukte.

Die Auswirkungen der untersuchten Reduktionen auf die Handelsflüsse, den Verarbeitungssektor und die Preistransmission in der Wertschöpfungskette ergänzen die Evaluation.

Eine kurze **Übersicht des Schweizer Zollschatzes** zeigt, dass die für Agrarprodukte angewandten Zölle im Allgemeinen deutlich höher sind als jene für Industrieprodukte und Nicht-Agrarrohstoffe. Gemäss WTO beträgt der durchschnittliche Zollschatz auf Agrarprodukte in der Schweiz 36.1% und in der EU 10.7%. Die wichtigsten Bereiche der schweizerischen Landwirtschaftsproduktion werden mit Einfuhrkontingenten geschützt. Der Detailgrad dieser Kontingente und die Vielzahl der Verwaltungsbestimmungen tragen zu einer hohen Komplexität bei.

Die Studie basiert auf verschiedenen Untersuchungsmethoden, um den oben erwähnten Kategorien sowie der Komplexität der Schweizer Zollstruktur Rechnung zu tragen: Es wurde ein **gezieltes Screening** der mehr als 2'400 Zollpositionen im Agrarbereich durchgeführt, mit spezifischen Ansätzen je nach zu untersuchender Kategorie, aber basierend auf dem gleichen einfachen ökonomischen Modell, welches sich als roter Faden durch die Studie zieht. Zur Identifizierung des Industrieschatzes für Produkte der ersten und der zweiten Verarbeitungsstufe wurden Indikatoren aus der Literatur verwendet oder solche auf die Besonderheiten der spezifischen Zölle in der Schweiz angepasst. Eine **Modellierung** einseitiger Zollsenkungen auf aggregiertem Niveau wurde mit dem CAPRI-Modell vorgenommen, um die Sensitivität der Preise und der Produktion bezüglich Agrarzölle aufzuzeigen und die Auswirkungen entlang der Wertschöpfungskette zu schätzen. Die mangelnde Verfügbarkeit von Marktdaten für sämtlichen Zollpositionen setzt der systematischen Evaluation des Ausmasses von Zollsenkungen ohne signifikante Auswirkung auf die Landwirtschaft Grenzen. Deswegen wurde die Analyse anhand von **Fallstudien** vertieft. Diese betreffen Früchte und Gemüse für die saisonalen Regimes, Basismilch- und Getreideprodukte für den Industrieschutz, sowie Ölsaaten für die Wechselbeziehungen zwischen Agrar-, Industrieschutz und Futtermittelregime. Der Fokus liegt bei einer sichereren Schätzung der Sensitivitätsschwellen bei Änderungen des Zollschatzes sowie bei Preistransmissionsanalysen.

Das **gezielte Screening** hat bedeutenden Handlungsspielraum für Zollsenkungen aufgezeigt, für welche keine Auswirkungen auf die Schweizer Agrarpreise zu erwarten sind. Die Resultate sind in der Tabelle 46.1 zusammengefasst. Mit dem Zusammenspiel verschiedener Ansätze ergibt sich ein relativ detailliertes Bild der Potenziale, ohne dass jedoch wegen fehlender verlässlicher Preisreihen das genaue Ausmass jeder möglichen Reduktion bestimmt werden kann. Wichtigste Feststellungen:

- Mehr als 300 Tariflinien betreffen **exotische Produkte** ohne Bezug zur schweizerischen Landwirtschaft. Bei diesen kann der Zoll gesenkt oder sogar abgeschafft werden. Im Jahr 2015 betrugen die entsprechenden Einfuhren 2.7 Milliarden Franken oder 25% des Gesamtwertes der Agrarimporte. Auf diesen Positionen lag der Zollschatz bei durchschnittlich 6.1% (2012 bis 2015). Zum Beispiel beträgt der Einfuhrzoll auf Bananen heute noch CHF 14.- je 100 kg, was einem AVE¹ von 11.7% entspricht. Der Effekt von weiteren Zollsenkungen in diesem Bereich ist jedoch zu relativieren, weil für zahlreiche Produkte Präferenzen gelten, entweder im Rahmen des Präferenzsystems für die am wenigsten entwickelten Länder oder im Rahmen von Freihandelsabkommen.
- Die Identifizierung der **Zollspitzen** zeigt ein sehr unebenes Profil der Schweizer Zölle im Agrarbereich. Dies liegt teilweise am Schutz der sensiblen Bereiche anhand von Einfuhrkontingenten. So lag 2012 bis 2015 der durchschnittliche AVE für die mehr als 1'800 Einzolllinien bei 13%, bei 11% für die Einfuhren innerhalb der Kontingente und bei nahezu 115% für die Ausserkontingentzollansätze. Für 124 Zolllinien lag der AVE bei über 100% und verursacht somit eine Verdoppelung oder mehr der Einfuhrpreise bei der Verzollung. Eine kapitelweise Analyse der Tarifstruktur lädt zu einer vertieften Betrachtung des Milchbereiches, des Fleisches, der Öle und Fette sowie der Gemüse ein, welche eine besondere Häufung von Zollspitzen zeigen.
- Die Tariflinien **ohne Einfuhren** stellen eine Herausforderung dar, weil ohne Einfuhrwert kein AVE berechnet werden kann. Es handelt sich je nach Jahr um 300 bis mehr als 400 Linien, mehrheitlich im Ölsaatenbereich. Ohne entsprechende Marktdaten kann nicht ausgemacht werden, ob es für diese Produkte keine Nachfrage gibt oder ob prohibitive Zölle jegliche Einfuhr verhindern und somit ein Reduktionspotenzial besteht.
- Zur Herleitung von Reduktionspotenzialen in den **Kontingentsystemen** werden die Einfuhrregimes anhand von Kontingentsvolumen, der Füllrate, der Höhe der Kontingents- und Ausserkontingentszölle und dem Ausmass der Ausserkontingenteinfuhren charakterisiert. Die Kontingente werden in drei Kategorien untersucht: nicht administrierte², nicht ausgeschöpfte und ausgeschöpfte Jahreskontingente. Eine vierte Kategorie, diejenige der saisonalen Kontingente, wird als Fallstudie analysiert. Zusammengefasst besteht bei nicht administrierten Kontingenten deutliches Potenzial zur Zollsenkung und Vereinfachung des Systems (z.B. für gewisse Milchprodukte, Eiprodukte, Traubensaft, Hartweizen und Grobgetreide). Nicht ausgeschöpfte Kontingente gibt es nur wenige: Sie betreffen Zuchttiere der Schweinegattung, Mosterei- und Brennereiobst und den Wein. Für diese gibt es im Prinzip auch Reduktionsmöglichkeiten. Die grosse Mehrheit der Kontingente ist ausgeschöpft und bedarf einer differenzierten und vertieften Analyse. Dabei zeigen sich sogar in den als sensibel geltenden Bereichen Anzeichen für mögliche Zollreduktionen ohne negative Auswirkungen auf die Inlandproduktion. Weil die Kontingente eine zentrale Rolle für den Schutz der inländischen Produktion darstellen und sie sehr komplex sind, wären vor einer Konkretisierung möglicher Massnahmen ergänzende Untersuchungen erforderlich.
- Für die Einschätzung des **Industrieschutzes** ist es nützlich, den in der Gesetzgebung explizit vorgesehenen Industrieschutz vom impliziten oder versteckten Industrieschutz zu unterscheiden. Letzterer ist anhand verschiedener Indikatoren herzuleiten. Ein expliziter Industrieschutz ist in der Agrareinfuhrverordnung für Brotmehl und weitere Getreideprodukte sowie im Zollsystem aus dem Protokoll Nr. 2 über bestimmte landwirtschaftliche

¹ AVE: ad valorem Äquivalent oder Wertzolläquivalent (= Zoll in CHF/Einheit geteilt durch Einfuhrwert vor Verzollung in CHF/Einheit).

² Sämtliche Einfuhren werden zum Kontingentszollansatz zugelassen.

Verarbeitungserzeugnisse verankert. Für den impliziten Industrieschutz wurden Indikatoren der Zolleskalation u.a. für die von der WTO aufgelisteten Produkte geschätzt. Für eine vertiefte Analyse müssen die Preise der verarbeiteten Produkte in Rohstoff- und Verarbeitungskosten zerlegt werden, sowohl für den Inlandmarkt als auch bei den Einfuhren. Dies wurde in zwei Fallstudien gemacht. Insgesamt erlaubt das Screening, Potenzial für eine Senkung des Industrieschutzes für etwa 600 Zolllinien herzuleiten. Das Potenzial dürfte sogar höher liegen, weil die vorliegenden Daten keine erschöpfende Analyse ermöglichen.

- Empirische Analysen wurden zudem mit drei unterschiedlichen Ansätzen vorgenommen: Abweichung der am 1. Januar 2015 angewandten und bei der WTO konsolidierten Zölle; Entwicklung der angewandten Zölle zwischen 2006 und 2015; Analyse der Konzessionen in Freihandelsabkommen. Sie ergänzen die Indizienkette, welche signifikante Senkungspotenziale beim Zollschatz für Agrarprodukte und Lebensmittel aufzeigt.

Die **Modellierung** von einseitigen linearen Zolssenkungen mit CAPRI zeigt sehr unterschiedliche Sensitivitäten der verschiedenen Produktgruppen auf. Die Preise für Ackerbauprodukte, wie Getreide und Ölsaaten, für Öle und für Äpfel reagieren bereits bei einer moderaten Zollreduktion von 25%. Beim Fleisch zeigt das Schweinefleisch eine hohe Sensitivität auf, während Zolssenkungen von 25% gemäss Modell nur wenige Auswirkungen auf die Preise für Rindfleisch und Geflügel hätten. Ähnliches kann bei Milchprodukten, Kartoffeln, Gemüse und Wein beobachtet werden. Beim Wein und den Milchprodukten (ausser Butter, Rahm und Rohmilch) würden sogar Zollreduktionen um 75% zu nicht mehr als 5% Preisreduktion führen.

Ausgehend von diesen Resultaten wurden zwei Szenarien aufgestellt. Im **Szenario 1** wurden die Zolssenkungen so kalibriert, dass der Effekt auf die Schweizer Produzentenpreise sehr begrenzt bleibt, auf jeden Fall unter 5%. Im **Szenario 2** wurden etwas stärkere Zolssenkungen simuliert, um die Sensitivität des Ansatzes zu testen, jedoch Preiseffekte von höchstens 9% erlaubt. Wie erwartet sind die Auswirkungen auf die Preise im Szenario 1 minim und überschreiten nicht 2%. Im Szenario 2 sind die Preisreaktionen etwas stärker, aber bleiben moderat, mit maximalem Rückgang von 7% beim Soja und 8% bei der Butter. Die tiefen Angebotselastizitäten erklären, dass die Auswirkungen auf die inländischen Produktionsmengen im Szenario 1 nicht signifikant sind und auch im Szenario 2 sehr bescheiden bleiben. Die Wohlfahrt wird insgesamt nur wenig beeinflusst: Da im Szenario 1 Effekte auf die inländischen Agrarpreise definitionsgemäss vermieden werden, ergeben sich logischerweise keine signifikanten Auswirkungen auf die Wohlfahrt. Im Szenario 2, mit etwas stärkeren Zolssenkungen und Preiseffekten zwischen 0 und 8%, kommt jedoch ein Gesamtwohlfahrtsgewinn von 84 Millionen Franken zustande, welcher vor allem auf eine Verbesserung der Konsumentenrente um 325 Millionen zurückzuführen ist. In diesem Szenario sinkt der Produzentengewinn um 81 Millionen.

Zweiphasensystem – der Fall der Früchte und Gemüse. Mit jährlich mehr als 1.8 Milliarden Franken Importe stellt der Sektor Früchte und Gemüse das wichtigste Segment der Schweizer Agrareinfuhren dar. Die Inlandproduktion ihrerseits beträgt 1.3 Milliarden Franken oder 13% des Umsatzes der Landwirtschaft. Diese Fallstudie untersucht das Schutzsystem saisonaler Kontingente, welche für 51 Gemüse- und 9 Früchtearten unterschiedlich ausgestaltet sind (kontingentierte Einfuhren während der Saison mit grossem Inlandangebot; Einfuhren zum Kontingentszoll ohne mengenmässige Einschränkungen in der nicht administrierten Periode). Wegen der Komplexität des Systems wurde die Analyse auf einige Beispiele eingeschränkt (Eisbergsalat, Cherry-Tomaten, Karotten, Zwiebeln, Äpfel, Birnen, Kirschen und Erdbeeren). Bei diesen Beispielen geht es um die Auswirkung von Zolsschutzänderungen auf die Preisbildung und die Versorgungsanteile mit Schweizer- und Importware. Neben der Analyse von Handelsdaten wurden im Sektor Früchte und Gemüse anerkannte Experten beigezogen. Wichtigste Feststellungen:

- Die Abschaffung der Kontingentszölle (auch in der nicht administrierten Periode) ist ohne Auswirkung auf die Inlandproduktion möglich. Dies würde in Vereinfachungen für die Akteure resultieren, jedoch bescheidene Effekte auf die Detailhandelspreise mit sich bringen.
- Eine systematische Verlängerung der nicht administrierten Periode wird nicht empfohlen. In einzelnen Fällen kann jedoch ein Handlungspotenzial nicht ausgeschlossen werden.
- Es besteht Spielraum für eine Reduktion der prohibitivsten AKZA³ und eine Vereinfachung des Systems durch die Abschaffung der zweifachen AKZA.
- Eine weitergehende Senkung des Zollschatzes könnte in Betracht gezogen werden, mit den Zielen einer Vereinfachung des Einfuhrregimes, einer höheren Vorhersehbarkeit und einer besseren Berücksichtigung der zunehmend vielfältigen Nachfrage.

Es bräuchte ein umfassender Ansatz mit Berücksichtigung der tarifären und administrativen Parameter (Definition der Produkte, Häufigkeit der Freigabe von Kontingentsanteilen und deren Gültigkeitsdauer, Verteilungskriterien, usw.) um positive, für den Konsumenten spürbare Effekte bezüglich Sortiment und Detailhandelspreise zu erreichen. Da die Produktionsbetriebe lange Investitionszyklen haben und sehr spezialisiert sind, müssten allfällige Änderungen der Einfuhrregeln lange im Voraus angekündigt und schrittweise eingeführt werden.

Industrieschutz – der Fall der Basismilchprodukte. Die Basismilchprodukte Butter und Milchpulver unterstehen einem hohen Zollschatz. Dieser basiert einerseits auf extrem beschränkten Kontingenten sowie sehr hohen AKZA und andererseits auf „beweglichen Teilbeträgen“, welche als Bestandteil der Zölle für Verarbeitungsprodukte den Rohstoff und die erste Verarbeitung schützen.

Die Butter- und Milchpulverkongingente werden an eine kleine Anzahl Akteure versteigert. Die Konzentration auf wenige Akteure sowie die Tatsache, dass inländische Produktionsbetriebe grössere Kontingentsanteile für sich reservieren und diese dann nicht vollständig ausnützen, ist ein Zeichen des mangelnden Wettbewerbs auf der ersten Verarbeitungsstufe.

Die Schätzung des Industrieschutzes erfolgt zum einen anhand der Entwicklung der Bruttoverarbeitungs margins und zum anderen durch einen Vergleich derselben mit denjenigen in der EU. Zudem ergänzen weitere Indikatoren sowie, anhand von Beispielen, eine Diskussion der Auswirkungen auf in der Wertschöpfungskette nachgelagerte Produkte die Analyse. Das Vorliegen von Industrieschutz lässt sich aus allen Perspektiven eindeutig bestätigen. Es ist möglich, die Grössenordnung zu schätzen, die einer Abschaffung des Industrieschutzes in den (auf Verarbeitungsprodukte wie Schokolade, Eiscrème, Biskuits, etc. angewandten) **mobilen Teilbeträgen** entsprechen würde. Eine solche Reduktion hätte bedeutende Auswirkungen auf die effektiven Zölle für Produkte der Nahrungsmittelindustrie, welche Milchbestandteile enthalten.

- Magermilchpulver: die Schätzungen sind unterschiedlich je nach Methode und Jahr; Senkungspotenzial der mobilen Teilbeträge von 25 bis 100%.
- Vollmilchpulver: die Analysen anhand Bruttoverarbeitungs margins und Industrieschutzindikatoren zeigen beide ein Senkungspotenzial von 40 bis 45%.
- Butter: die Indikatoren gestützte Schätzung des Reduktionspotenziales beträgt ungefähr 50% und diejenige anhand von Bruttomargins 30 bis 35%.

Im **Einfuhrregime der Basisprodukte** ist das Senkungspotenzial bei den Ausserkontingentszöllen beträchtlich. Verschiedene Methoden konvergieren und zeigen für Butter ein maximales Zollsenkungspotenzial von 75%, wovon beinahe zwei Drittel dem Industrieschutz zuzuschreiben sind.

³ AKZA : Ausserkontingentszollansatz; KZA: Kontingentszollansatz.

Bei Vollmilchpulver beträgt das Reduktionspotenzial gemäss konservativer Schätzung etwa 60%, wovon 30% dem Industrieschutz zukommen. Bei Magermilchpulver liegt das Zollschutzniveau deutlich tiefer, beinhaltet jedoch auch einen Schutz der Verarbeitung, da die geschätzte Rohstoffpreisdifferenz zwischen der Schweiz und der EU in drei von fünf Beobachtungsjahren nicht signifikant war.

Der implizite Schutz der ersten Verarbeitungsstufe beeinflusst die auf stärker verarbeitete Produkte angewandten Zölle und somit die nachgelagerten Preise in hohem Masse. Es ist hingegen nicht möglich zu folgern, ob eine vollständige Abschaffung des Industrieschutzes eine Auswirkung auf Mengen und Preise der Milchproduktion hätte. Die Tatsache, dass der Schutz der ersten Verarbeitungsstufe höher ist als derjenige der Rohstoffproduktion, wirft jedoch Fragen auf. Die asymmetrischen Marktstrukturen machen es den Milchproduzenten nicht möglich, an den im internationalen Vergleich verlockenden Margen teilzuhaben. Ihr Interesse am Fortbestand eines so hohen Industrieschutzes dürfte kaum gegeben sein.

Industrieschutz – der Fall des Brotgetreides. Die Analyse zielt darauf, die Verknüpfung des Zollschutzes auf den verschiedenen Stufen der Wertschöpfungskette sichtbar zu machen. Zudem stellt sich die Frage, ob der Zollansatz für Brotmehl einen Verarbeitungsschutz beinhaltet, der ohne Schaden für die inländische Weizenproduktion gesenkt werden könnte. Der in dieser Fallstudie verfolgte Ansatz ist der gleiche wie bei den Basismilchprodukten. Die Auswirkung des Zollschutzes für Mehl auf die vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen wird ebenfalls diskutiert.

Die Ergebnisse zeigen, dass der Zollschutz für Brotgetreide das Produzentenpreisniveau massgeblich beeinflusst. Für die erste Verarbeitungsstufe gelingt es trotz verschiedenen Beobachtungen des Mehlspreises nicht, das Vorliegen von Reduktionspotenzial im Zollschutz über den expliziten Industrieschutz von CHF 20.- je 100 kg hinaus aufzuzeigen. Die zwischen 2008 und 2011 umgesetzte Zollsenkung auf Brotmehl resultierte in einer Einengung der Bruttoverarbeitungs margins, während keine Auswirkung auf die Produzentenpreise für Weizen beobachtet wurde. Der Effekt einer allfälligen, weiteren Zollsenkung auf Brotmehl ist schwierig einzuschätzen, weil die Mehleinfuhren bis heute marginal geblieben sind. Gemäss Vergleich der Bruttomargins verbleibt noch eine Differenz von ca. CHF 6.- je 100 kg Mehl zwischen der Schweiz und der EU.

Der Zollschutz für getreidehaltige Produkte der zweiten Verarbeitungsstufe (Biskuits, Bäckereiprodukte, usw.) ist gegenüber demjenigen für den Rohstoff und die Produkte der ersten Verarbeitungsstufe gering. Umfangreiche Einfuhren sind ein Zeichen dafür. Eine Senkung des Zollschutzes der ersten Verarbeitungsstufe sollte entlang der Wertschöpfungskette und für die Konsumenten insgesamt Vorteile bringen, auch wenn die Effekte nicht überschätzt werden sollten.

Beziehungen zwischen landwirtschaftlicher Produktion, Futtermittelregime und Verarbeitungsschutz – der Fall der Ölsaaten. Die Fallstudie analysiert unter anderem, ob die Zölle auf Öle einen übermässigen Schutz beinhalten, der ohne Nachteile für die inländische Produktion von Raps, Sonnenblumen und Soja abgebaut werden könnte. Das Screening zeigte bereits einen hohen Schutz für die Ölsaaten und einen sehr hohen für die Öle, während Ölextraktionsschrote im Rahmen des Futtermittelregimes kaum oder gar nicht zollbelastet eingeführt werden. Die starke Konzentration auf der ersten Verarbeitungsstufe führt zu einer mangelnden Transparenz bei der Preisbildung.

Die Analyse konzentriert sich auf den Einfuhrschutz für einige Schlüsselprodukte der Wertschöpfungskette sowie die Bruttoverarbeitungs margins in der Schweiz und vergleicht diese mit denjenigen in der EU. Die Auswirkungen des Schutzsystems für die Öle auf die vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen werden ebenfalls untersucht. Eine ökonomische Analyse gestaltet sich in diesem Bereich in Anbetracht der Vorbehalte bezüglich Datenqualität und Repräsentativität besonders schwierig. Trotzdem konnte das Vorliegen von Industrieschutz anhand verschiedener Ansätze

aufgezeigt werden. Es war aber nicht möglich, das Ausmass des Industrieschutzes zu quantifizieren und so das genaue Senkungspotenzial herzuleiten. Die Analysen zeigen:

- Es besteht eine Tarifeskalation zwischen den Rohölen, den raffinierten und den für den Detailhandel abgefüllten Ölen, was auf einen besonderen Schutz dieser Verarbeitungs- und Verpackungsschritte hinweist.
- Trotz des zunehmenden Anteils zollfreier Einfuhren aus den am wenigsten entwickelten Ländern sind die Ölpreise in der Schweiz nicht signifikant gesunken.
- Die Bruttoverarbeitungs margins für Sonnenblumen- und Rapsöle sind in der Schweiz deutlich höher als in der EU.

Dieser Schutz der ersten Verarbeitungsstufe beeinflusst die Preise der weiter verarbeiteten Lebensmittel unvermeidlich; der Effekt kann aber aufgrund der vorliegenden Daten nicht genau quantifiziert werden. Es bleibt auch offen, ob eine Abschaffung des Industrieschutzes Auswirkungen auf die Mengen und Preise der schweizerischen Ölsaatenproduktion zeigen würde. Aus Sicht der Ölsaatenproduzenten wirft der Verarbeitungsschutz auf jeden Fall Fragen bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Abnehmer und der langfristigen Absatzsicherheit für ihre Rohstoffe auf.

Als **Schlussfolgerung der Studie** kann das Vorliegen zahlreicher Potenziale zur autonomen Senkung des Zollschatzes ohne negative Auswirkung auf die heimische landwirtschaftliche Produktion bestätigt werden. Das genaue Ausmass dieses Potenzials bleibt jedoch in vielen Fällen zu überprüfen und validieren.

Die aggregierte Betrachtung mittels Modellsimulation bestätigt auch bedeutende Spielräume bei den sogenannt sensiblen Subsektoren der schweizerischen Landwirtschaft, wie Milch, Rind- und Geflügelfleisch, Kartoffeln, Gemüse oder Wein. Hingegen scheinen bei Getreide, Ölsaaten und Obst Preise und Produktionsmengen schneller auf Senkungen des Zollschatzes zu reagieren.

In den untersuchten Sektoren der ersten Verarbeitungsstufe ermöglicht die Kombination aus oligopolistischen Marktstrukturen und Industrieschutz im internationalen Vergleich sehr hohe Verarbeitungsmargins.

Die aufgezeigten Reduktionspotenziale lassen keine aufsehererregenden Effekte für die Konsumenten und die ökonomische Wohlfahrt erwarten, was in Anbetracht des punktuellen Charakters der zu untersuchenden Massnahmen nicht überrascht. Signifikantere Auswirkungen sind jedoch von einer Senkung des Industrieschutzes und von einer Abschaffung der Zölle auf Produkte ohne Bezug zur schweizerischen Landwirtschaft zu erwarten. Da die Komplexität und die Unebenheit des Zollschatzes im land- und ernährungswirtschaftlichen Bereich bedeutende Probleme schafft, würden kleine Schritte zumindest die Chance bieten, Ansätze zur Vereinfachung des komplizierten und oft wenig transparenten Instrumentariums zu testen.

Liste des tableaux

Tableau 24.1: Les possibilités d'agréger les AVE, leurs avantages et inconvénients	14
Tableau 25.1 : Grille pour l'appréciation des potentiels de réduction dans les régimes contingentés	16
Tableau 26.1 : Les deux principaux indicateurs de la progressivité des droits	18
Tableau 26.2 : Deux indicateurs supplémentaires pour mesurer la protection industrielle	19
Tableau 31.1: Evolution des structures de l'agriculture suisse	24
Tableau 31.2: La valeur de la production de la branche agricole suisse en CHF 1'000.....	24
Tableau 31.3 : Valeur de la production et valeur ajoutée brute de l'agriculture et du secteur	25
Tableau 41.1: Aperçu des produits tropicaux	29
Tableau 42.1: Répartition des lignes tarifaires du champ agroalimentaires selon leur protection	32
Tableau 42.2: Répartition des lignes tarifaires du champ agroalimentaire selon le régime douanier	32
Tableau 42.3: Répartition des lignes sans importations 2015 selon plusieurs critères	36
Tableau 42.4: Aperçu des lignes sans importations disposant d'un potentiel de réduction	38
Tableau 43.1 : Exemples de droits appliqués dans les contingents non administrés	40
Tableau 43.2 : Exemples de droits appliqués dans les contingents non remplis	42
Tableau 43.3 : Exemples de droits appliqués dans les contingents annuels remplis.....	43
Tableau 44.1 : Aperçu de la couverture de l'ordonnance sur les éléments de protection industrielle	47
Tableau 44.2 : Répartition de produits couverts par l'ordonnance sur les éléments de protection.....	48
Tableau 44.3 : Exemples de chaînes de transformation regroupées selon une typologie	50
Tableau 44.4 : Aperçu de la concordance entre la liste OMC et les listes I et II du Protocole 2 ¹	52
Tableau 44.5 : Aperçu de la couverture du tableau II (produits en libre-échange) du Protocole 2	54
Tableau 44.6 : Comparaison des concessions accordées sur les produits agricoles transformés	55
Tableau 45.1: Aperçu de la différence entre les droits de douane notifiés et appliqués	57
Tableau 45.2 : Les lignes avec une différence entre le taux appliqué et notifié importante.....	58
Tableau 45.3 : Aperçu des concessions tarifaires accordées par la Suisse	60
Tableau 46.1 : Synthèse des potentiels de réduction par chapitre douanier	64
Tableau 51.1 : Profils tarifaires OMC au niveau HS-6, droits MFN appliqués.....	67
Tableau 51.2 : Distribution en % des droits agricoles MFN appliqués.....	68
Tableau 61. 1: Impact de réductions linéaires de la protection sur les prix à la production	71
Tableau 62.1 : Définition des scénarios de réduction tarifaire différenciée 1 et 2.....	73
Tableau 63.1 : Effets des deux scénarios sur les prix à la production.....	74
Tableau 63.2 : Effets des deux scénarios sur les volumes de production indigène	75
Tableau 64.1: Analyse de bien-être.....	76
Tableau 71.1 : Aperçu des principaux paramètres pour les 8 exemples	80
Tableau 71.2 : Périodes administrées notifiées à l'OMC, en vigueur selon droit interne	81
Tableau 72.1 : Attributions du contingent de poudre de lait.....	92
Tableau 72.2 : Attributions du contingent de beurre	92
Tableau 72.3 : Prix du lait et des produits laitiers de base, Suisse, 2011-2016	94
Tableau 72.4 : Coûts de matière première et marges brutes de transformation.....	95
Tableau 72.5 : Coûts de matière première et marges brutes de transformation.....	95
Tableau 72.6 : Coûts de matière première et marges brutes de transformation	96
Tableau 72.7 : Prix et marges comparables de l'Unions européenne	97
Tableau 72.8 : Comparaison Suisse-UE pour les prix de référence.....	98
Tableau 72.9 : Comparaison Suisse-UE pour les prix de référence.....	98
Tableau 72.10 : Comparaison Suisse-UE pour les prix de référence.....	99
Tableau 72.11 : Protection industrielle dans le régime des contingents de poudre de lait	100
Tableau 72.12 : Protection industrielle dans le régime des éléments mobiles	101

Tableau 73.1 : Evolution des prix pour le blé panifiable et la farine.....	106
Tableau 73.2 : Coûts de matière première et marge brute de transformation de la farine.....	108
Tableau 73.3 : Coûts de matière première et marge brute de transformation de la farine.....	109
Tableau 73.4 : Comparaison Suisse-UE pour les prix de référence.....	110
Tableau 73.5 : Relation entre prix de référence, valeurs d'importation et prix suisses pour 2016....	111
Tableau 73.6 : Principales importations des produits à base de céréales	113
Tableau 73.7 : Droits de douane sur les produits agricoles transformés du chapitre 19	114
Tableau 73.8 : Protection tarifaire pour les produits de boulangerie (1905.9083 / 1905.9085).....	114
Tableau 74.1 : Aperçu des importations de soja, colza et tournesol et de leurs produits.....	122
Tableau 74.2 : Estimation des marges de transformation des huiles en Suisse et dans l'UE	126
Tableau A28.1 : Groupes de produits et régimes douaniers dans le modèle CAPRI.....	A1
Tableau A31.1 : Comparaison internationale des prix à la production pour quelques produits	A2
Tableau A32.1 : Aperçu de la production et des importations dans le secteur	A3
Tableau A41.1 : Produits sans lien avec l'agriculture suisse.	A4
Tableau A41.2 : Produits tropicaux dont les importations 2015 > CHF 10 mio. et un AVE > 5%.....	A5
Tableau A42.1 : Produits avec un AVE moyen 2012 – 2015 dépassant 100%	A6
Tableau A42.2 : Aperçu de la protection à la frontière par chapitre HS.....	A7
Tableau A42.3 : Pics tarifaires pour le riz et les céréales pour usage technique	A9
Tableau A42.4 : Lignes tarifaires sans importation en 2015 mais avec des importations	A10
Tableau A43.1 : Caractérisation des contingents tarifaires agricoles multilatéraux.....	A11
Tableau A44.1 : Répartition des lignes tarifaires de produits transformés selon la codification	A13
Tableau A44.2 : Estimation des échelons de protection TW pour les produits de la liste OMC.....	A13
Tableau A45.1 : Aperçu des concessions tarifaires accordées par la Suisse	A17
Tableau A45.2 : Importations des produits avec un taux préférentiel vis-à-vis de l'UE	A18
Tableau A45.3 : Aperçu des concessions tarifaires accordées par la Suisse dans des ALE	A19
Tableau A45.4 : Lignes tarifaires hors contingent accordées en concessions dans le cadre d'ALE	A20
Tableau A62.1 : Importations suisses dans les deux scénarios de réduction tarifaire différenciée ...	A21
Tableau A62.2 : Exportations suisses dans les deux scénarios de réduction tarifaire différenciée...	A22
Tableau A71.1 : Données de base (douane et commerce) pour les exemples retenus.....	A23
Tableau A71.2 : Taux d'auto-provisionnement pour les exemples retenus	A24
Tableau A72.1 : Droits de douane appliqués 31.12.2015 et importations 2014-2015	A25
Tableau A72.2 : Paramètres utilisés pour l'estimation des coûts de matière première.....	A27
Tableau A72.3 : Paramètres utilisés pour l'estimation des coûts de matière première.....	A28
Tableau A72.4 : Valeurs moyennes 2014-2016 et autres paramètres nécessaires	A29
Tableau A73.1 : Surface cultivée avec des céréales panifiables en Suisse en 2015	A30
Tableau A73.2 : Aperçu de la protection à la frontière pour les principaux produits.....	A32
Tableau A74.1 : Surface cultivée avec des oléagineux en Suisse en 2015	A33
Tableau A74.2 : Importations d'huile avec un AVE supérieur à 100%.....	A35
Tableau A74.3 : Schéma de calcul des prix indicatifs des graines de colza	A36
Tableau A74.4 : Aperçu de la protection industrielle pour les huiles de soja, colza et tournesol	A37
Tableau A74.5 : Contributions aux fonds de garantie au 1 ^{er} janvier 2015 pour les huiles.....	A40

Liste des figures

Figure 22.1 : Cas théorique 1.1 - le contingent n'est pas épuisé	7
Figure 22.2 : Cas théorique 1.2 - le contingent est épuisé sans importations hors contingent.....	8
Figure 22.3 : Cas théorique 1.3 - le contingent est épuisé avec des importations hors contingent.....	8
Figure 22.4 : Cas théorique 2 - pas de production indigène et couverture de la demande	9
Figure 22.5 : Cas théorique 3 - pas ou peu d'importations et une production douanière significative	10
Figure 22.6 : Cas théorique 4 - production indigène significative avec une protection douanière	11
Figure 22.7 : Cas 4.1 - production indigène faible et importations importantes.....	11
Figure 31.1 : Le commerce extérieur agricole de la Suisse	26
Figure 31.2 : Estimation du soutien à la production agricole en 2014 et en 2015 (PSE)	27
Figure 41.1 : Importations 2015 de produits agricoles de base avec taux préférentiel	30
Figure 42.1 : Aperçu de la protection douanière moyenne pour les lignes tarifaires	31
Figure 42.2 : Aperçu de la protection douanière par chapitre HS	33
Figure 42.3 : Vue d'ensemble des AVE moyens 2012 – 2015 selon la structure tarifaire	35
Figure 42.4 : Répartition des lignes sans importation en 2015 entre les chapitres (HS-2).....	37
Figure 45.1 : Différence entre les droits de douane notifiés et appliqués au 1er janvier 2015.....	57
Figure 45.2 : Évolution des droits de douane notifiés entre 2006 et 2015	59
Figure 45.3 : Importations 2015 de produits agricoles de base avec taux préférentiel	61
Figure 71.1 : Représentation schématique du régime saisonnier d'importation	79
Figure 71.2 : Offre de fraises du pays, en tonnes par semaine.....	82
Figure 71.3 : Salade iceberg, offre indigène et importée en 2016 (source : CCM)	84
Figure 71.4 : Tomates, offre indigène et importée en 2016 (source : CCM).....	85
Figure 71.5 : Carottes, offre indigène et importée en 2016 (source : CCM).....	85
Figure 72.1 : Evolution des prix à la consommation pour les produits laitiers 20014-2017.....	94
Figure 73.1 : Aperçu de la chaîne de valeur ajoutée des céréales pour l'alimentation humaine.....	104
Figure 73.2 : Evolution des prix de référence du blé et de la farine en Suisse (1.11.2010 = 100)	107
Figure 73.3 : Évolution de la protection tarifaire sur la farine.....	107
Figure 73.4 : Evolution des prix des céréales et de la farine en France	110
Figure 74.1 : Importations d'huiles alimentaires en Suisse.....	119
Figure 74.2 : Importations d'huile de tournesol en Suisse.....	120
Figure 74.3 : Prix unitaire à l'importation de l'huile de tournesol	120
Figure 74.4 : Comparaison entre les prix unitaires à l'importation de l'huile de colza.....	123
Figure A42.2 : Importations de riz et de céréales pour usage technique	A9
Figure A71.1: Utilisation des parties de contingent pour les salades iceberg en 2016	A24
Figure A73.1 : Importations de céréales pour l'alimentation humaine	A30
Figure A74.1 : Importations 2012 – 2015 de graines et de fruits pour la fabrication d'huiles	A34
Figure A74.2 : Comparaison du prix des graines de colza selon plusieurs sources.....	A36
Figure A74.3 : Évolution des prix des tourteaux de soja.....	A36
Figure A74.4 : Estimation de la protection industrielle sur l'huile de tournesol raffinée.....	A38
Figure A74.5 : Estimation de la protection industrielle sur l'huile de colza raffinée	A39
Figure A74.6 : Estimation de la protection industrielle sur l'huile de soja raffinée.....	A39

Abréviations - Glossaire

Termes techniques	
ALE	Accord de libre-échange
AVE	Equivalent ad valorem ; conversion d'un droit spécifique (CHF/kg) en un droit relatif à la valeur du produit importé (en %) ; quotient du droit spécifique divisé par la valeur unitaire à l'importation.
CT	Contingent tarifaire ; par extension : importation à l'intérieur du contingent ; sauf mention contraire, contingent OMC.
CTP	Contingent tarifaire partiel
HCT	Hors contingent ; par extension importation hors contingent
ERP	Taux de protection effectif, « Effective Protection Rate » : indicateur de protection industrielle
GSP	Système généralisé de préférences, « Generalized System of Preferences » : Programme selon lesquels les pays développés accordent unilatéralement des droits de douane préférentiels aux importations originaires des pays en développement
GT	Droits de douane consolidés à l'OMC
HS	Système harmonisé de nomenclature de l'Organisation mondiale des douanes. On y ajoute un nombre, par ex. HS-2, HS-6, pour indiquer le nombre de chiffres des codes tarifaires considérés, c'est-à-dire aussi le degré d'agrégation. L'harmonisation mondiale s'arrête aux 6 premiers chiffres des codes tarifaires ; la structure du tarif suisse s'articule sur des codes à 8 chiffres mais rend possible la définition de sous-positions ou codes tarifaires à 11 chiffres (clé statistique à 3 chiffres).
LDC	Pays les moins avancés, « Least developed countries » : fait référence au groupe de pays qui, dans le cadre du GSP, bénéficient de la franchise de droits.
MFN	Principe multilatéral de la nation la plus favorisée, « Most favoured nation » ; par extension, on parle de droits MFN, applicables aux importations de toute provenance, par contraste aux droits préférentiels résultant d'accords bilatéraux ou de systèmes spécifiques de préférence.
MPI	Montant de protection industrielle
NT	Droits de douane appliqués : dans le cadre de cette étude, sauf indication contraire, il est fait référence aux droits appliqués au 1 ^{er} janvier 2015.
PCT	Partie de contingent tarifaire
PME	Petites et moyennes entreprises
TC	Taux du contingent
THC	Taux hors contingent
TU	Taux unique
TPI	Taux de protection industrielle
TW	Echelons de droits, « Tariff Wedges » : indicateur de protection industrielle
VU	Valeur unitaire à l'importation ; quotient de la valeur totale des importations (CHF) divisée par la quantité totale (kg, mais aussi litre ou unité)
Institutions, organisations	
AELE	Association européenne de libre-échange (« EFTA »)
CCM	Centrale suisse de la culture maraîchère et des cultures spéciales
DGD	Direction générale des douanes
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, « Food and Agriculture Organization »
FSPC	Fédération suisse des producteurs de céréales
FUS	Fruit Union Suisse
IP Lait	Interprofession du lait

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques	
OFAG	Office fédéral de l'agriculture	
OFS	Office fédéral de la statistique	
OMC	Organisation mondiale du commerce	
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie	
TSM	Fiduciaire de l'économie laitière Sàrl, «Treuhandstelle Milch »	
UE	Union européenne	
Actes législatifs		
	RS	
Cst.	101	Constitution fédérale
LAgr	901.1	Loi fédérale sur l'agriculture
Loi chocolatière	632.111.72	Loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés
LTab	641.31	Loi fédérale sur l'imposition du tabac
OIAgr	916.01	Ordonnance sur l'importation de produits agricoles (ordonnance sur les importations agricoles)
OCCP	910.17	Ordonnance sur les contributions à des cultures particulières dans la production végétale
OIELFP	916.121.10	Ordonnance sur l'importation et l'exportation de légumes, de fruits et de plantes horticoles
OO	916.371	Ordonnance sur le marché des œufs
	631.016	Ordonnance du DFF sur le trafic de perfectionnement
	632.111.722	Ordonnance concernant les éléments de protection industrielle et les éléments mobiles applicables à l'importation de produits agricoles transformés
	916.112.231	Ordonnance du DEFR sur les régimes douaniers préférentiels, les valeurs de rendement et les recettes standards
Protocole 2	0.632.401.2	Protocole n° 2 concernant certains produits agricoles transformés du 22 juillet 1972

1 Introduction : contexte et objectifs

1.1 Contexte de l'étude

Le phénomène de l'îlot de cherté suisse préoccupe de longue date les consommateurs, les entreprises et les responsables politiques de ce pays. La facilitation des importations parallèles est perçue comme une des mesures importantes pour réduire les prix souvent surfaits des biens importés, mais il s'agit d'un chantier jamais achevé. D'autre part, il serait erroné de se focaliser sur cette seule mesure pour réduire les écarts de prix par rapport aux pays voisins. Dans son rapport du 22 juin 2016 sur les entraves aux importations parallèles (Conseil fédéral, 2016), le Conseil fédéral fait un large tour d'horizon des options envisageables pour contribuer à contenir et réduire ces écarts de prix. Il analyse entre autres la question du démantèlement du protectionnisme dans le domaine agroalimentaire. Il rappelle l'option du libre-échange agroalimentaire avec l'Union européenne, mais développe surtout l'idée de mesures ponctuelles autonomes :

- Suppression des droits de douane sur des produits de faible importance du point de vue de la politique agricole ;
- Réduction des « pics tarifaires » ;
- Réduction de l' « escalade tarifaire » ou de la protection industrielle.

Dans la conclusion du rapport, le Conseil fédéral indique avoir décidé d'un examen des avantages et inconvénients de telles mesures unilatérales, en y ajoutant que les négociateurs d'accords de libre-échange devraient aussi disposer de marges de manœuvre pour proposer des concessions sur les éléments mobiles agricoles (une des composantes des droits de douane sur les produits agroalimentaires transformés).

C'est dans le cadre de l'examen d'éventuelles réductions autonomes de la protection à frontière dans le secteur agroalimentaire que le Secrétariat à l'économie SECO a mandaté la présente étude.

Le contexte actuel de la politique économique, en particulier son volet extérieur, permet de confirmer la pertinence d'analyser des mesures unilatérales d'ouverture. La prospérité d'une économie interconnectée sur le plan international, telle que celle de la Suisse, dépend d'un accès ouvert aux marchés extérieurs. La voie la plus efficace pour réduire les obstacles aux échanges réside dans des règles multilatérales convenues au sein de l'Organisation mondiale du commerce OMC. Mais, depuis de nombreuses années, seuls de modestes pas supplémentaires ont été accomplis au sein de cette organisation. Pour pallier les blocages au niveau multilatéral, il se développe un réseau dense d'accords de libre-échange bilatéraux et régionaux, qui génèrent une grande complexité de règles et, collatéralement, créent souvent des discriminations pour les opérateurs de pays tiers. Les progrès très hétérogènes dans la réduction des obstacles aux échanges ne posent pas que des problèmes aux exportateurs, ils créent aussi un déficit de concurrence et de compétitivité sur le marché interne et participent au maintien du niveau élevé des prix en Suisse.

Ce constat est particulièrement sensible dans le domaine agroalimentaire, où la protection douanière est très élevée par rapport au reste de l'économie. Si elle trouve une justification de principe comme instrument de la politique agricole, cette protection peut être questionnée par rapport à la problématique des prix et de la compétitivité du secteur ainsi que comme éventuel obstacle à la négociation d'accords d'ouverture des marchés pour l'industrie et les services. La recherche de marges de manœuvre en vue d'ajustements ciblés de la protection douanière dans le domaine agroalimentaire est donc à la fois légitime et importante.

1.2 Objectifs de l'étude

La protection douanière est, dans le domaine agroalimentaire, beaucoup plus élevée et beaucoup plus complexe que celle du secteur industriel. Sa complexité provient essentiellement de régimes duaux, avec des contingents d'importation attribués selon une grande diversité de règles et des droits hors contingent souvent extrêmement élevés. La protection douanière constitue, à côté des paiements directs, la principale mesure de la politique agricole suisse. Celle-ci poursuivant des buts d'intérêt général, fixé dans l'article 104 de la Constitution fédérale (RS 101), elle déroge notamment sur ce plan aux principes généraux de l'ordre économique suisse. Il existe donc un conflit d'intérêt latent entre l'objectif du maintien de la production agricole et l'éventualité de réduire la protection tarifaire pour différents objectifs de politique économique. Mais il vaut la peine de dépasser cette contradiction de principe et d'examiner si le niveau actuel de protection est indispensable pour chaque produit concerné et si la protection dite agricole ne contient pas aussi des éléments qui n'ont rien à voir avec l'agriculture.

Partant de cette hypothèse, le fil rouge du mandat consiste à identifier les produits agroalimentaires pour lesquels existe une protection tarifaire inutile ou excessive, qui pourrait être éliminée ou réduite sans impact négatif sur la production agricole suisse. L'intérêt porte prioritairement sur les trois catégories mentionnées dans le rapport du Conseil fédéral (Conseil fédéral, 2016), soit :

- les produits exotiques et fruits du pays hors saison ;
- les droits de douane isolés particulièrement élevés (pics tarifaires) ;
- la protection industrielle, manifeste en cas de progression ou escalade tarifaire ; sont à examiner aussi bien les éléments déclarés de protection industrielle que la protection industrielle « cachée ».

Au-delà de l'identification des positions tarifaires présentant une protection inutile ou excessive, il s'agit d'estimer le potentiel de réduction envisageable sans mettre fondamentalement en cause le régime d'importation concerné et en assurant un niveau de protection adéquat au maintien de la production agricole indigène. Ceci implique une analyse plus approfondie des régimes d'importation contingentés. De plus, les réductions de droits de douane suggérées sont à analyser dans un contexte économique large, incluant les impacts sur l'agriculture, les secteurs de transformation en aval et les prix à la consommation.

On peut structurer les questions d'évaluation comme suit :

- A. Identification des droits de douane qui pourraient être réduits ou éliminés, en particulier :
 - a. Produits exotiques et, de manière plus générale, produits sans relation avec l'agriculture suisse
 - b. Pics tarifaires
 - c. Protection excessive dans les régimes de contingents, en particulier dans les régimes saisonniers (fruits et légumes)
 - d. Positions comportant une protection industrielle
- B. Estimation du niveau de réduction possible sans impact négatif sur la production agricole suisse
- C. Estimation des impacts économiques des réductions envisagées sur :
 - a. Les flux commerciaux
 - b. Le secteur de la transformation alimentaire
 - c. La transmission des prix le long de la chaîne de valeur

Vu la complexité de la protection douanière agroalimentaire, l'analyse de réductions ponctuelles potentielles peut, dans certains cas, conduire à des suggestions de simplification des régimes en question, sans que ceci soit un objectif principal de l'étude.

Les mandants évoquaient également, dans l'appel d'offres, des questions concernant les prix des intrants agricoles et l'évolution des structures. A part le domaine des fourrages importés et celui des semences et plantes, dont la tarification est liée à la protection de productions agricoles indigènes, les autres intrants de l'agriculture sont hors du champ des droits de douane agroalimentaires et bénéficient en général de franchise de droits. Leurs prix plus élevés en Suisse que dans les pays voisins relèvent donc essentiellement d'obstacles non-tarifaires à l'importation et de manque de concurrence sur le marché intérieur. Il n'est pas possible d'aborder ces questions dans cette évaluation centrée sur le système de protection douanière agroalimentaire. On se référera à des études spécifiques sur ces questions, notamment (BAKBASEL, 2014). La thématique de la protection des denrées fourragères sera toutefois abordée dans la discussion générale.

Concernant l'évolution des structures, il sied de rappeler que le postulat de base de la présente évaluation limite l'analyse à des réductions tarifaires sans impact significatif sur la production agricole suisse. Selon le mandat, cette absence d'impact significatif se mesure par rapport aux volumes et aux prix actuels à la production. Il n'y donc pas lieu d'attendre des pistes suivies dans cette étude d'impact perceptible sur les structures de la production agricole. Par contre, la réduction ou la suppression hypothétique de la protection industrielle est susceptible d'entraîner des changements dans les structures du secteur de transformation industrielle ; cette question sera abordée sous un angle qualitatif.

2 Approche et méthodologie

2.1 Approche générale

La complexité de la protection douanière dans le domaine agroalimentaire nécessite une approche des questions d'évaluation sur plusieurs niveaux et par différentes méthodes d'analyse. Il est proposé d'une part un screening ciblé de l'ensemble de la structure tarifaire de ce domaine, (chapitre 4) qui comporte plus de 2'400 positions au niveau HS-8. Des références distinctes s'imposent lorsqu'on recherche des produits sans lien avec la production agricole suisse ou des composantes de protection industrielle, par exemple. Les méthodes choisies sont explicitées dans les sous-chapitres 2.3 à 2.8 ci-dessous. Cependant, un modèle économique simple permet d'expliquer l'effet des droits de douane pour différentes situations de marché et dans différentes structures de protection ; il sert de fil rouge à l'analyse (cf. 2.2).

Le screening détaillé, pratiqué selon des approches spécifiques aux différentes catégories de produit ou de protection visées dans l'évaluation (question A), comporte le risque que l'analyste et le lecteur se perdent dans une forêt de détails et de spécificités. Pour saisir les contours généraux de la sensibilité des tarifs agricoles, l'approche est complétée par une modélisation de réductions tarifaires unilatérales à un haut niveau d'agrégation (chapitre 6). Le modèle sectoriel CAPRI constitue un outil adéquat pour ce type d'analyse. Deux scénarios de réduction différenciée de la protection douanière agricole sont modélisés avec CAPRI.

Un bref regard sur les niveaux de protection agricole de l'Union européenne et de la Norvège élargit cette approche agrégée (chapitre 5).

Vu la non-disponibilité de données de prix de marché au niveau de chacune des positions tarifaires détectées dans les réponses à la question d'évaluation A, il n'est pas possible d'évaluer de manière systématique l'ampleur des réductions envisageables sans impact significatif sur la production agricole (question d'évaluation B). Deux approches partielles et indirectes sont suivies pour donner quand même des éléments de réponse à cette question : la modélisation CAPRI à un niveau agrégé et ne couvrant qu'une partie du champ de produits intéressants dans ce contexte (les produits alimentaires hautement transformés n'étant pas inclus dans la couverture du modèle), et des études de cas visant à analyser de manière plus approfondie un nombre limité d'exemples significatifs (chapitre 7). Ces études de cas permettent, dans les limites des exemples choisis, une estimation plus solide des potentiels de réduction tarifaire unilatérale, respectivement de seuils de sensibilité à des modifications de la protection douanière. L'accent est mis sur une analyse des effets dans la chaîne de valeur, pour aborder les points regroupés sous la question d'évaluation C.

Spécifications générales des analyses

Sauf indication contraire, les analyses se basent sur les tarifs douaniers appliqués au 1^{er} janvier 2015, tarifs MFN au niveau HS-8. Ces tarifs sont accessibles par le site Internet TARES⁴ de la DGD ; cette spécification et cette source ne sont pas répétées à chaque citation d'un tarif douanier.

La référence aux droits MFN est la seule légitime eu égard à la question de fond de la présente étude, touchant aux mesures unilatérales d'ouverture. Dans certains cas, l'analyse de droits préférentiels est cependant utile puisqu'elle peut mettre en évidence des réductions tarifaires déjà appliquées sans impact négatif sur la production indigène. Elle est aussi nécessaire pour contextualiser les

4

<http://xtares.admin.ch/tares/login/loginFormFiller.do;jsessionid=60RGZyWn9WY1dyS2cq9w3DrBhP7Px9T49mq9LTk3RLjrv3dCG1pL515851302>

impacts à attendre de certaines réductions MFN. En clair, si un tarif préférentiel est appliqué à une part importante des importations, sa généralisation au niveau MFN n'aurait qu'un impact limité en termes de réduction de la charge douanière.

La référence au tarif appliqué le 1^{er} janvier 2015 n'enlève rien à l'actualité des analyses. A part les droits variables (régime fourrager et éléments mobiles, notamment) qu'il s'agit de toute façon d'analyser sur la durée, aucune modification unilatérale de droits de douane n'a été décidée au cours des années 2015 et 2016⁵. Les équivalents ad valorem AVE ont été, sauf mention contraire, calculés par les auteurs en fonction des importations 2015 (Swiss-Impex) et du tarif appliqué au 1^{er} janvier 2015.

Par contre, la référence aux droits définis au niveau HS-8 peut poser quelques limites à l'analyse et à la représentativité de certains exemples. Dans des positions où le trafic de perfectionnement et les revers (rabais tarifaire pour certaines utilisations industrielles spécifiques du produit) représentent une part significative des importations, il y a lieu d'être prudent sur l'effet du tarif au niveau HS-8, pas forcément représentatif de la majorité des importations. Les nuances à apporter sont explicitées dans un nombre limité de cas, mais pas répétées à chaque exemple. D'ailleurs, le fait qu'une partie des importations est pratiquée à un tarif plus avantageux que les droits HS-8 ne réduit pas la pertinence des potentiels détectés au niveau HS-8. C'est surtout l'analyse de la charge douanière effective qu'il faudrait relativiser en fonction de ces cas spéciaux, mais elle n'est pas au centre de l'intérêt de la présente étude.

Dans le domaine des contingents, les analyses se réfèrent aux contingents multilatéraux consolidés dans les accords de l'Uruguay Round (« contingents OMC »). Les contingents consolidés par la Suisse sont accessibles par le site Internet de l'OMC⁶ et dans l'OIAgr ; cette spécification et ces sources ne sont pas répétées à chaque citation d'un contingent.

Les contingents OMC constituent un élément constitutif de la structure des droits MFN et l'identification d'éventuelles mesures unilatérales ne fait sens qu'à propos de contingents MFN.

« Air » : La notion d'« air » dans un droit de douane ou, de manière plus générale, dans la protection douanière d'un produit, correspond, dans le cadre de cette étude, à l'existence d'une marge de manœuvre qui permet de réduire ce droit ou cette protection sans impact négatif sur le prix indigène correspondant.

Impact significatif sur la production agricole suisse : Une exigence de base du mandat consiste à analyser des réductions de la protection douanière sans impact négatif sur la production agricole suisse. Le critère principal retenu pour concrétiser cette condition consiste à ne tolérer d'éventuelles baisses de prix à la production que si elles sont inférieures à 5%. Ce critère n'est pas répété plus bas pour chaque discussion des effets sur la production. Dans la modélisation sectorielle, il est possible d'examiner aussi les effets sur les volumes de production.

⁵ À l'exception de l'implémentation des dernières réductions concernant les fleurs coupées (cf. ch. 4.3.2).

⁶ <https://www.ezv.admin.ch/ezv/fr/home/documentation/bases-legales/perception-de-redevances/bases-juridiques-du-tarif-des-douanes.html>

2.2 Bases théoriques pour l'identification de potentiels de réduction de la protection tarifaire

L'identification de potentiels concrets de réduction de la protection à la frontière n'est guère l'objet de publications scientifiques. Elle est en règle générale la tâche d'administrations qui préparent des négociations en toute discrétion. Les avenues de réductions autonomes de la protection douanière sont encore moins balisées par la recherche scientifique. Cependant, la théorie économique, l'analyse des politiques commerciales et la modélisation économétrique proposent des outils d'évaluation utiles pour la problématique spécifique de la présente étude. L'objectif de ce chapitre est de présenter une approche basée sur la théorie économique en vue d'élaborer une grille d'analyse pour l'identification de potentiels de réduction de la protection à la frontière.

Pour rappel, l'objectif principal de l'étude consiste à identifier les produits pour lesquels la protection est trop élevée ou inutile par rapport à l'objectif politique visant à maintenir la production agricole indigène. Ainsi, les cas mis en évidence ci-dessous présentent les différentes situations de principe pour lesquelles une réduction de la protection à la frontière n'aurait pas ou peu de conséquences sur la production indigène. Ces cas schématisent les relations entre protection à la frontière et marché à un moment donné. Dans la réalité, la protection douanière effective peut varier dans le temps, en fonction des écarts de prix et des cours de change. C'est plus particulièrement le cas avec les régimes de prix-seuils qui se caractérisent par des droits de douane variables.

2.2.1 Six cas théoriques pour l'identification de potentiels de réduction

Les cas théoriques pour l'identification de potentiels de réduction se basent sur le modèle d'économie politique néo-classique. Selon cette approche, l'efficacité économique est toujours plus grande lorsque les marchés sont ouverts, à condition que ceux-ci soient en situation de concurrence parfaite (Rieder & Anwender Phan-Huy, 1994). C'est l'hypothèse de travail qui est retenue dans ce chapitre. Six cas théoriques avec un potentiel de réduction des droits de douane sans impacter le prix indigène et donc la production indigène ont ainsi été identifiés. Les cas 1.1, 1.2 et 1.3 concernent les régimes d'importation contingentés – très répandus pour la protection des produits agricoles sensibles ; les autres cas s'appliquent aux régimes à taux unique.

Dans les figures 22.1 à 22.7 :

P^* / Q^* = Le prix sur le marché indigène et la quantité des importations

P_{Monde} = Le prix mondial (ou le prix unitaire moyen des importations non dédouanées)

TC / THC = Le taux du contingent / le taux hors contingent

$D_{\text{Importations}}$ = La demande indigène pour des importations

O_{Import} = L'offre en importation dans un régime contingenté

Cas 1 : Régimes d'importation contingentés

Pour les régimes contingentés, trois cas de figure sont en principe possibles.

Cas 1.1 : Le contingent d'importation n'est pas épuisé

Dans le cas 1.1, le taux hors contingent (THC) peut être ramené au niveau du taux du contingent (TC) sans que cela n'ait de conséquence sur la production indigène, car le volume des importations n'atteint pas celui du contingent durant la période observée. Une protection excessive dans le contingent ($\text{Prix monde} + TC > \text{Prix indigène}$) ne peut pas être exclue, mais son identification nécessite des analyses complémentaires (cf. cas 3 et 4.1).

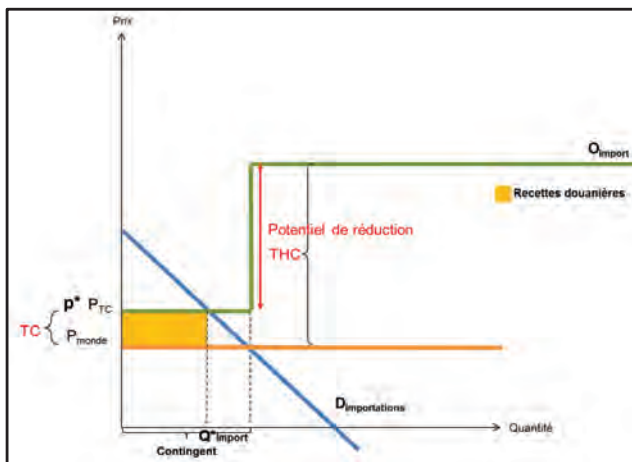


Figure 22.1 : Cas théorique 1.1 - le contingent n'est pas épuisé

Pour l'identification de potentiels de réduction pour des lignes tarifaires attribuées au cas 1.1, il faut être attentif aux éléments suivants :

- Analyse du taux de remplissage du contingent sur plusieurs années ;
- Analyse des modalités d'attribution du contingent ;
- Prise en considération de l'évolution de la demande et de la demande à l'importation ;
- Les régimes saisonniers, à interpréter comme des cas particuliers (limitation dans le temps comme mode spécifique de limitation quantitative).

Cas 1.2 : Le contingent d'importation est épuisé, il n'y a pas d'importations significatives hors contingent

Cette situation s'apparente à un cas particulier. Le contingent est épuisé mais il n'y a pas d'importation hors contingent. Soit la demande est satisfaite avec le volume du contingent, soit les importations HCT se heurtent à des obstacles insurmontables. En conséquence, le volume du contingent est déterminant dans le mécanisme de formation des prix indigènes. En principe, ni le TC ni le THC ne sont déterminants pour les prix indigènes et peuvent être réduits.

Dans le cas 1.2, le taux hors contingent (THC) peut être réduit. L'ampleur possible de la réduction (« l'air ») dépend des prix mondiaux (ou plus exactement des prix à l'importation avant dédouanement) et des prix indigènes. Le taux du contingent (TC) n'impacte pas le prix à l'équilibre.

Pour l'identification de potentiels de réduction pour des lignes tarifaires attribuées au cas 1.2, il faut être attentif aux éléments suivants :

- Analyse du taux de remplissage du contingent sur plusieurs années ;
- Analyse des modes d'attribution des parts de contingent (une suppression du TC peut se traduire par une augmentation de la rente des importateurs) ;
- Prise en considération des élargissements saisonniers des contingents et des processus institutionnels qui président à ces extensions.

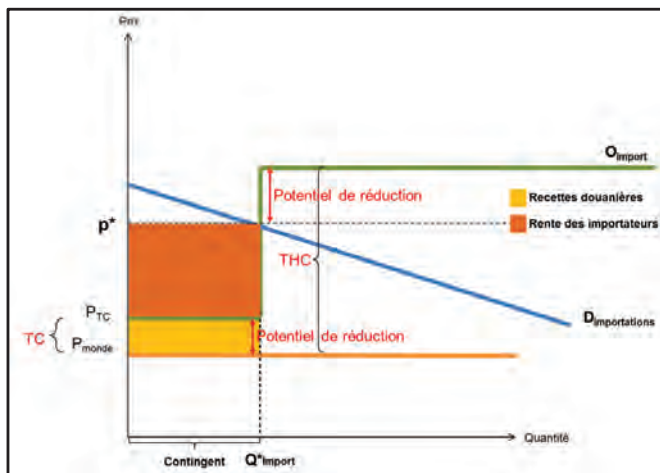


Figure 22.2 : Cas théorique 1.2 - le contingent est épuisé sans importations hors contingent

Cas 1.3 : Contingent d'importation épuisé et importations hors contingent

Dans le cas 1.3, la demande d'importation dépasse le contingent. Le taux du contingent (TC) peut être supprimé, parce qu'il n'a pas de fonction de protection. Cela pourrait rendre moins chers les produits importés dans le contingent. Une protection excessive hors du contingent ne peut pas être exclue non plus, mais son identification nécessite des analyses complémentaires (cf. cas 3 et 4.1).

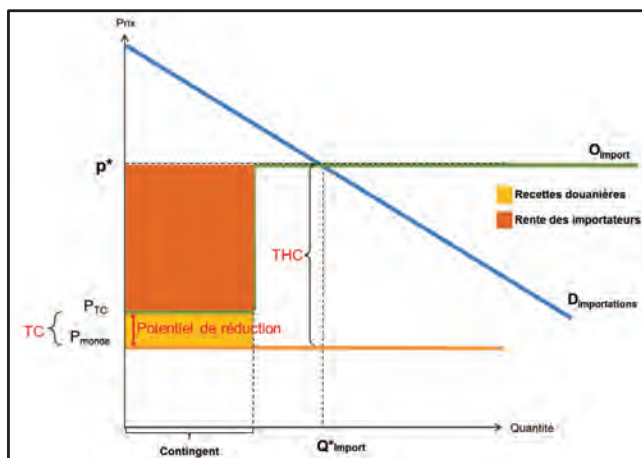


Figure 22.3 : Cas théorique 1.3 - le contingent est épuisé avec des importations hors contingent

Pour l'identification de potentiels de réduction pour des lignes tarifaires attribuées au cas 1.3, les points mentionnés pour les cas 1.1 et 1.2 doivent être pris en compte. En particulier, une pression sur les prix indigènes se ferait sentir si le contingent ne devait plus être rempli (observation valable aussi pour le cas 1.2).

Cas 2 : Pas de production indigène et couverture de la demande grâce aux importations

Dans le cas 2, il n'y a pas (ou très peu) de production indigène et donc la protection à la frontière n'est pas nécessaire et peut être supprimée. Sous réserve des conditions de concurrence, il en résulterait des prix plus bas pour les consommateurs et une augmentation de leur rente.

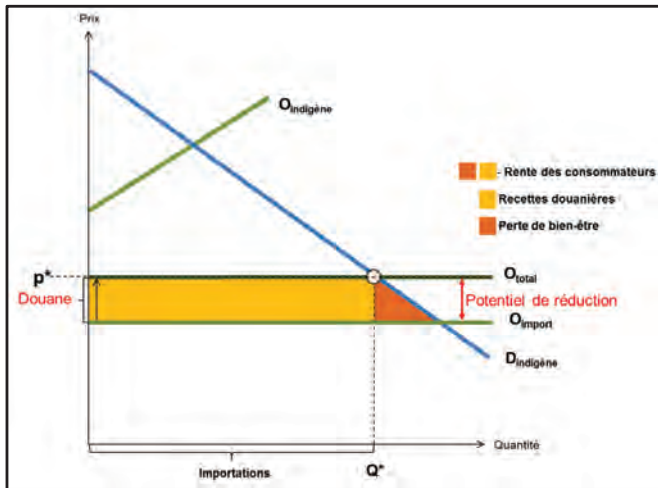


Figure 22.4 : Cas théorique 2 - pas de production indigène et couverture de la demande grâce aux importations

Pour l'identification de potentiels de réduction pour des lignes tarifaires attribuées au cas 2, il faut être attentif au point suivant :

- Effets de substitution possibles avec la production indigène.

Cas 3 : Production indigène, pas ou peu d'importations avec une protection douanière significative

Dans ce cas, le prix indigène à l'équilibre se situe en dessous du prix unitaire des importations dédouanées ($P_{\text{monde}} + \text{douane} > P^*$).

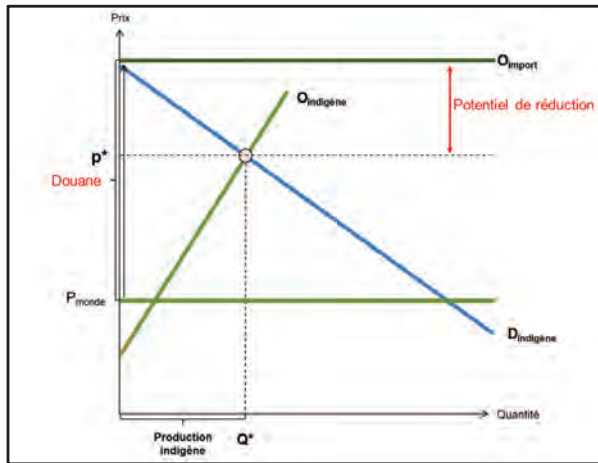


Figure 22.5 : Cas théorique 3 - pas ou peu d'importations et une production douanière significative

Dans ce cas de figure, la protection à la frontière peut être qualifiée d'excessive (« air » dans la protection), car elle peut être réduite sans que cela n'ait de conséquences sur le niveau des prix indigènes⁷. Le potentiel exact de réduction reste cependant difficile à estimer sans des données complètes sur les prix indigènes et à l'importation.

Pour l'identification de potentiels de réduction pour des lignes tarifaires attribuées au cas 3, il faut être attentif aux éléments suivants :

- Analyse de la protection à la frontière et des importations (ou de l'absence d'importation) sur plusieurs années ;
- Analyse d'éventuelles interdépendances entre produits (ex. huiles et fourrages par rapport aux oléagineux), en raison des possibles effets de substitution.
- Il est possible qu'il existe de « l'air » dans la protection tarifaire même s'il y a de faibles importations, par exemple sous forme de spécialités à haute valeur ajoutée.

Cas 4 : Production indigène significative avec une protection douanière déterminante

Dans le cas 4, la production indigène est sensible. La protection à la frontière est déterminante pour la production et le niveau des prix dans le pays. Une réduction de cette protection aurait des conséquences négatives pour les producteurs. La protection n'est ici en principe en aucun cas inutile, ni généralement trop élevée par rapport à l'objectif politique visant à maintenir la production agricole indigène. Les lignes tarifaires attribuées au cas 4 n'offrent en principe pas de potentiel de réduction dans le contexte de la présente étude.

⁷ En théorie, il se peut qu'en raison de l'arbitrage, la protection douanière permette de maintenir un prix sur le marché interne supérieur aux prix à l'équilibre du marché en autarcie.

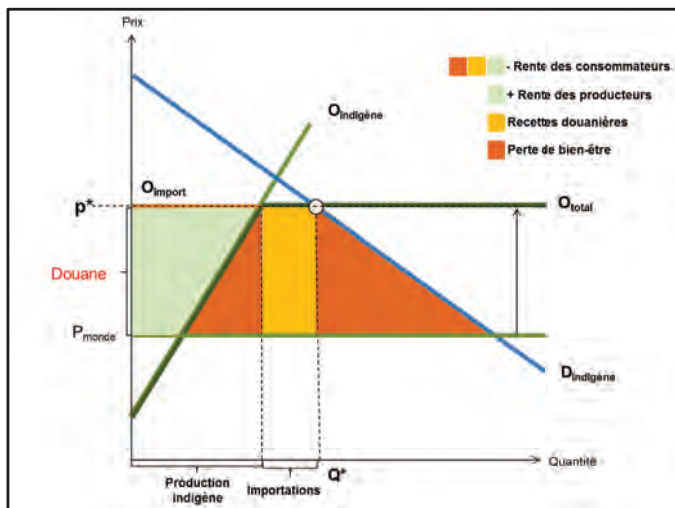


Figure 22.6 : Cas théorique 4 - production indigène significative avec une protection douanière déterminante

Il n'est toutefois pas exclu, pour certains produits du cas 4, qu'il existe un potentiel de réduction, dû à une protection excédentaire par rapport au niveau des prix indigènes à maintenir. Cependant, pour cela, il est indispensable de connaître leurs prix sur le marché indigène afin de pouvoir déterminer s'il y a une marge de manœuvre pour réduire la protection douanière. Les produits du cas 4 sont à la fois sensibles pour la production indigène et une réduction de leur protection à la frontière offrirait des perspectives pour une augmentation significative du bien-être économique (sous réserve des conditions de concurrence).

Cas 4.1 Production indigène faible protégée par les droits de douane et importations importantes

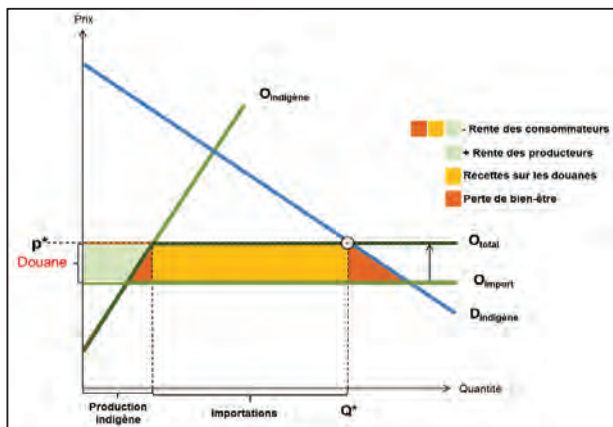


Figure 22.7 : Cas 4.1 - production indigène faible et importations importantes

Le cas 4.1 constitue un cas particulier du cas de figure 4. La production indigène est faible et elle est complétée par des importations importantes. Une réduction de la protection à la frontière aurait des conséquences pour la production indigène. Cependant, en raison de la faible production indigène, la réduction de la protection à la frontière conduirait à une augmentation importante de la rente des consommateurs et à une diminution comparativement modeste de la rente des producteurs. Ainsi, l'effet sur le bien-être économique qui résulterait d'une réduction du droit est positif (en partant du principe que la perte des recettes douanières générées par la réduction des droits de douane est compensée par d'autres recettes). Ici, la politique agricole pourrait éventuellement proposer des instruments moins coûteux que la protection douanière pour maintenir les productions concernées ou réduire les pertes des agriculteurs.

Pour l'identification de potentiels de réduction pour des lignes tarifaires attribuées au cas 4.1, il faut être attentif aux éléments suivants :

- La réduction de la protection à la frontière impacte la production indigène. La balance entre les effets économiques positifs de la réduction et les pertes au niveau de la production impose une analyse préalable approfondie ;
- Produits potentiellement sensibles au niveau politique (produits-clés pour la sécurité de l'approvisionnement, produits déjà fortement sous pression des importations, etc.).

Cas 5 : Droits de douane appliqués égaux à zéro

Pour toutes les lignes tarifaires avec des droits de douanes appliqués équivalents à zéro, il n'existe logiquement pas de potentiel de réduction.

2.2.2 Analyse des lignes sans importations

Les lignes sans importations soulèvent des questions particulières, puisqu'il peut y avoir plusieurs raisons pour expliquer la situation :

1. Il n'y a pas de demande pour importer le produit en question :
 - o Il n'y a pas de marché pour ce produit, par exemple parce qu'il existe un produit de substitution plus attractif ;
 - o Le contingent n'est pas rempli et il n'y a, en conséquence, pas de besoin d'importation HCT.
2. La protection à la frontière empêche les importations :
 - o La protection tarifaire est prohibitive ;
 - o Des obstacles non-tarifaires sont impossibles à surmonter.

Dans le cadre de la présente étude, l'hypothèse de travail retenue est que les lignes sans importations disposent d'une protection excessive ou prohibitive et qu'il existe un potentiel de réduction (cas de figure 3). Dans le cadre de régimes contingentés, il peut s'agir des cas 1.1 et 1.2. Les démarches suivantes ont été retenues dans le cadre de l'analyse des lignes sans importations :

- Toutes les lignes sans importations en 2015 ont été prises en considération. Pour l'évaluation du potentiel de réduction de la protection à la frontière, les importations de 2012 à 2015 ont également été analysées.
- Les lignes ont été séparées en fonction du régime d'importation CT / HCT / TU. Les lignes couvrant un régime contingenté sont analysées dans le chapitre concerné.
- Les fourrages, dont les importations sont régies par un régime de prix-seuils, ont été écartés.

2.3 Détection de la protection des produits exotiques

La question de la justification d'une protection douanière pour des produits exotiques se pose à l'évidence dans le cadre du mandat de la présente étude, puisqu'il s'agit d'identifier des potentiels de réduction ou de suppression d'une protection inutile au maintien de la production agricole suisse. Il faut relever que la réduction ou la suppression de la protection tarifaire des produits exotiques constitue aussi une question de politique du développement (accès de pays en développement ou en transition à des marchés rémunérateurs) et un sujet singulier des négociations agricoles de l'OMC sur l'accès au marché (WTO, 2008).

Pour la présente étude, l'hypothèse retenue est que les produits exotiques ne sont pas (ou très marginalement) produits en Suisse et ne substituent pas directement une production suisse⁸. Leur protection tarifaire est sans impact significatif sur l'agriculture suisse et tout droit appliqué constitue en principe un potentiel d'élimination. Les produits exotiques appartiennent au cas théorique 2 pour ceux qui sont au bénéfice d'une protection à la frontière, ou au cas 5 pour ceux dont le droit de douane appliqué est d'ores et déjà égal à zéro.

Les produits exotiques ont été identifiés sur la base de deux listes de produits tropicaux en négociation à l'OMC (WTO, 2008), une liste développée dans le cadre des négociations du cycle de Doha (HS-6) et une liste indicative de l'Uruguay Round (HS-4), sur laquelle tous les engagements n'avaient pas abouti. Ces listes doivent être spécifiées pour la Suisse au niveau HS-8. Elles requièrent une vérification préalable basée sur l'expertise des auteurs, puisqu'elles peuvent contenir des produits qui ont leur importance pour la production de pays tempérés, comme la Suisse, à l'image des pommes de terre, des arbres de Noël ou de certains jus de fruits.

2.4 Détection des pics tarifaires

La notion de pic tarifaire correspond à des droits de douane particulièrement élevés dans un contexte de droits modérés (WTO, 2017a). Le glossaire de l'OMC considère que, pour les pays industrialisés, des droits de 15% ou plus constituent des pics tarifaires. Cette limite est probablement à relativiser dans le contexte agricole. Il n'en reste pas moins que, dans le contexte international, les pics tarifaires, qui peuvent être détectés facilement, sous réserve de disposer d'AVE représentatifs, constituent le symbole même du protectionnisme. C'est pourquoi leur réduction est visée dans les négociations agricoles de l'OMC, par la formule étagée de réduction tarifaire (qui réduit davantage les tarifs élevés que les tarifs bas) et le « capping » ou plafonnement des droits (WTO, 2008). Dans le contexte de la présente étude, l'appréciation des partenaires commerciaux sur les pics tarifaires suisses n'est pas au centre du débat. Par contre, l'analyse des pics tarifaires se propose à l'évidence comme méthode pour le screening de niveaux de protection qu'on peut supposer excessifs. Il n'y a dans ce contexte pas de niveau absolu pour définir un pic tarifaire ; il s'agit de comparer des produits similaires et de définir des critères de comparaison.

La détection des pics tarifaires se déroule en plusieurs phases. Dans une première étape, il est nécessaire de convertir la protection à la frontière exprimée dans les données de base en CHF par unité de mesure (droits spécifiques, généralement CHF/100 kg, mais également CHF/litre ou CHF/unité) en **équivalents ad valorem** (AVE), soit des droits en % de la valeur du produit importé. Cette étape n'est pas exempte de difficultés et peut conduire à un certain nombre de biais⁹ (Leamer, 1974).

⁸ Il s'agit de définir les limites du système analysé. Par exemple, même si une baisse du prix des bananes et des ananas peut avoir un impact négatif marginal sur la consommation de pommes, on admet dans cette étude que les bananes et les ananas sont des fruits exotiques, vu qu'il appartient au consommateur de choisir les sortes de fruits qu'il consomme.

⁹ En cas de faibles importations et d'une forte volatilité des prix unitaires notamment. Des biais peuvent également découler de la prise en considération ou pas de l'emballage des produits ou de l'homogénéité entre

Il existe une abondante littérature mettant en évidence les avantages et les inconvénients de différentes méthodes pour calculer les AVE et leurs moyennes (Listorti, Tonini, Kempen, & Adenauer, 2013) (Anderson & al., 2008).

Dans le cadre de la présente étude, les AVE ont été calculés pour chacune des 2'465 lignes tarifaires du champ agroalimentaire en fonction :

- Des droits de douane MFN appliqués au 1.1.2012, 1.1.2013, 1.1.2014 et 1.1.2015 ;
- De la valeur unitaire moyenne des importations en 2012, 2013, 2014 et respectivement 2015 (valeur des importations / quantité importée).

Cette méthode a des limites :

- Un AVE ne peut pas être attribué aux lignes tarifaires sans importation ;
- Pour les lignes tarifaires avec des droits de douane variables, l'utilisation du droit de douane appliqué au 1^{er} janvier constitue une approximation ponctuelle, car les droits peuvent varier dans l'année en question ;
- Les calculs des AVE ne prennent pas en considération les droits préférentiels (accords bilatéraux, GSP, LDC), ce qui ne constitue pas un inconvénient ici¹⁰.

Pour une détection des pics tarifaires pertinente par rapport aux objectifs de la présente étude, il s'agit de procéder à des comparaisons, essentiellement à l'intérieur des chapitres douaniers qui regroupent des produits similaires. Ainsi, la protection agrégée a été évaluée pour les différents chapitres douaniers (HS-2). Plusieurs méthodes sont utilisées. L'agrégation simple (moyenne simple des AVE des lignes tarifaires contenue dans un chapitre) est très répandue¹¹. Mais elle ne tient pas compte de l'importance relative des importations des différents produits. Ainsi, les lignes avec peu d'importations et une protection élevée sont surévaluées relativement aux lignes avec beaucoup d'importations et peu de protection (Manole & Martin, 2003). Le calcul de la médiane peut apporter des informations complémentaires utiles à ce niveau (Listorti, Tonini, Kempen, & Adenauer, 2013).

Tableau 24.1: Les possibilités d'agréger les AVE, leurs avantages et inconvénients

	Avantages	Inconvénients
Moyenne simple	Prise en compte de tous les droits de douane (y compris ceux pour lesquels il n'y a pas d'importations) Comparaison internationale usuelle	Absence de prise en considération de l'importance relative des importations Surestimation de la protection
Moyenne pondérée	Prise en considération de l'importance relative des importations	Tendance à une sous-estimation de la protection Interprétation parfois difficile, car ne considère que les droits de douane pour lesquels des importations ont lieu
Médiane	Aperçu de la variabilité de la protection à la frontière entre les lignes	Sous-estimation de la protection à la frontière, qui se concentre généralement sur peu de lignes sensibles

les importations et les produits indigènes correspondants (ex : importations de spécialités ou produits répondant à des normes spécifiques).

¹⁰ Cf. ch. 2.1, encadrés sur les spécifications générales des analyses.

¹¹ Cf. banque de données tarifaires de l'OMC

https://www.wto.org/english/tratop_e/schedules_e/goods_schedules_e.htm

Une autre possibilité pour estimer la protection agrégée des lignes tarifaires d'un chapitre douanier consiste à calculer la moyenne pondérée en fonction de l'importance des importations. Cependant, cette méthode comporte aussi des biais. Elle tend à sous-estimer la protection à la frontière, car les produits au bénéfice d'une protection importante sont tendanciellement peu importés (Listorti, Tonini, Kempen, & Adenauer, 2013). D'autres approches sont encore possibles. Cependant, dans le cadre de cette étude qui ne vise pas une comparaison internationale de la protection à la frontière mais une identification de pics tarifaires, les approches présentées ci-dessus suffisent. La comparaison entre la moyenne simple, la médiane et la moyenne pondérée apporte des informations complémentaires utiles et donne un bon aperçu de la protection douanière par chapitre.

Plusieurs critères sont utiles et complémentaires pour identifier des pics tarifaires en vue du screening d'une protection excessive :

- Niveaux moyens : Analyse par chapitre douanier (HS-2) et par sous-chapitre (HS-4), voire avec différenciation selon le régime d'importation (CT, HCT, TU) ;
- Identification du nombre de lignes tarifaires avec un AVE > 100%¹² ;
- Identification du nombre de lignes tarifaires avec un AVE élevé en tenant compte de la moyenne et de la variabilité à l'intérieur du chapitre douanier (AVE supérieur à la moyenne +1, respectivement +2 écarts-types).

L'existence de pics tarifaires ne renseigne pas à elle seule sur le potentiel de réduction de la protection à la frontière. Des informations sur les prix et la production sur le marché indigène sont nécessaires afin de pouvoir estimer la protection « excessive ». Il faudrait aussi, dans certains cas, analyser si le produit importé qui donne la valeur de référence pour le calcul de l'AVE est comparable au produit indigène à protéger (des différences de définition et de qualité sont possibles, ainsi que des effets d'agrégation). Or, ces informations ne sont pas disponibles pour l'ensemble des lignes tarifaires. Une approche au cas par cas est cependant possible.

2.5 Détection de marges de manœuvre dans les régimes contingentés

Les régimes contingentés selon les engagements pris lors de l'Uruguay Round constituent la pièce centrale du dispositif de protection tarifaire de l'agriculture suisse. Cela n'exclut pas, de prime abord, la présence possible de marges d'adaptation à examiner dans la perspective de la présente étude, c'est-à-dire en évitant des répercussions significatives sur la production agricole indigène. L'angle de vue se limite aux aspects tarifaires. Toutefois, pour les régimes saisonniers en vigueur pour les fruits et les légumes, l'organisation temporelle des régimes est à examiner simultanément aux tarifs. Pour une évaluation de l'efficacité et de l'efficacité de certains contingents tarifaires, incluant les dimensions structurelles et les modes d'attribution des parts de contingent, une étude récente fait référence (Loi, Esposti, & Gentile, 2016).

L'approche suivie ici consiste, dans une première étape, à catégoriser les régimes contingentés selon qu'ils sont administrés ou non et selon leur taux de remplissage, soit le volume effectivement importé par rapport au volume notifié, en %. En principe, pour un contingent d'importation (CT) faiblement rempli, c'est le taux du contingent (TC) qui a un impact sur les prix indigènes, alors qu'avec des CT complètement remplis, le taux hors-contingent (THC) est déterminant (cf. notamment (Koo & Kennedy, 2005)). Le critère du remplissage pose une question de définition, puisque la Suisse procède

¹² Le choix a été arrêté à 100%, car c'est un plafond souvent pris comme référence pour désigner une protection douanière très/trop élevée sur le plan international ; un AVE de 100% signifie que le prix franco frontière est doublé par le prélèvement douanier – avec un impact fort pour le consommateur ; la négociation agricole de l'OMC envisageait un capping à 100% des droits dans le domaine agricole (WTO, 2008).

dans plusieurs régimes à des augmentations périodiques du volume des quotas mis à disposition. Il peut donc y avoir, vu de la statistique annuelle, sur-remplissage du volume consolidé sans que la limitation quantitative perde son effet. En parallèle aux critères relevant directement du régime d'importation (administration, remplissage), il faut aussi documenter l'importance du secteur concerné pour la production indigène.

Dans un second temps, il est fait recours aux cas théoriques décrits dans la section 2.2.1 pour déterminer si des potentiels de réduction sont éventuellement présents, et s'ils concernent les TC ou les THC. En l'absence de données systématiques sur les prix indigènes, la présence de potentiel peut être diagnostiquée, alors que son ampleur (l'« air » dans les tarifs appliqués) ne peut généralement pas être mesurée.

L'appréciation des potentiels de réduction se base sur le schéma du tableau 25.1 :

Tableau 25.1 : Grille pour l'appréciation des potentiels de réduction dans les régimes contingentés

Situation	A	B	C	D	E	F
Administration	Non administré		Administré			
Remplissage	(non pertinent)		Non rempli		Rempli	
TC	0 ou proche	élevé	0 ou proche	élevé	(non pertinent)	
Importations HCT	(non pertinent)		(non pertinent)		insignifiantes	importantes
Cas théorique	Cas 2 <i>Aucune production indigène</i>	Cas 4.1 <i>Prod. faible ; importations importantes</i>	Cas 1.1 <i>CT non rempli</i>	Cas 1.1 <i>CT non rempli</i>	Cas 1.2 <i>CT épuisé, sans imp. HCT</i>	Cas 1.3 <i>CT épuisé, avec imp. HCT</i>
Potentiel TC ¹	Élimination	Réduction	Élimination	Réduction	Réduction ou élimination	Élimination
Potentiel THC ¹	THC sans effet, clarification en fixant THC = TC		Réduction (jusqu'au niveau du TC)		Élimination de l'« air » éventuellement présent	

¹ Potentiel théorique maximal à analyser

Cette grille ne nécessite pas d'explication supplémentaire si l'on se réfère à l'analyse des cas théoriques (chapitre 2.2) et précise qu'elle indique des potentiels maximaux ; une analyse approfondie de chaque contingent reste indispensable. D'un point de vue systémique, la question se pose pourquoi le TC ne pourrait pas être éliminé pour tous les contingents non administrés. Dans la situation B, il y a toutefois lieu d'examiner de cas en cas si le TC n'exerce pas un effet de protection indirecte, dû à un potentiel de substitution.

Les régimes saisonniers représentent la combinaison d'un régime contingenté pendant une période limitée dite administrée, période où l'offre indigène est en principe abondante, et d'un régime de taux unique pendant le reste de l'année. La grille ci-dessus sert de référence pour la période administrée. En période non administrée, la situation se rapporte au cas théorique 2. En plus de la question de base du remplissage et du cas explicatif applicable à la période contingentée, se pose de la question du caractère limitatif du rythme périodique pratiqué. D'un point de vue théorique, on peut, dans le cas de produits frais demandés plus ou moins toute l'année, assimiler la restriction temporelle à une restriction quantitative. Cependant, l'interaction de deux types de restriction est aussi à prendre en compte en tant que telle. De plus, la forte variabilité saisonnière des prix pour ce type de produits, tant à la production qu'à l'importation, pose ses propres défis analytiques. Une approche empirique est proposée ici, réunissant aussi des avis d'experts sur l'impact d'hypothèses de modification des régimes saisonniers (cf. étude de cas 7.1).

2.6 Détection de la protection industrielle

2.6.1 Contexte

Dans le contexte de la protection douanière du secteur agricole et agroalimentaire, le terme de protection industrielle se réfère à une protection de l'industrie de transformation, lorsque la protection des produits transformés est plus élevée que celle des matières premières ou des produits intermédiaires.

La protection industrielle est analysée de manière critique, sous deux angles. D'une part, celui des principes d'une politique économique axée sur le marché et la concurrence, tels qu'adoptés par la Suisse et généralement considérés comme garants du bien-être. Bien que la plupart des pays industriels considèrent que l'agriculture a besoin d'une certaine protection par des tarifs douaniers et/ou par des mesures budgétaires internes, il existe un consensus large sur les coûts du protectionnisme dans le secteur secondaire (Brunetti, 2009). La stratégie de politique économique extérieure de la Suisse, formulée en 2004 et inchangée dans ses principes depuis lors (Conseil fédéral, 2005), souligne que les avantages de la division internationale du travail, exploitables seulement en l'absence de protection douanière dans le domaine industriel, ne concernent pas que les secteurs exportateurs de l'économie, mais sont pertinents pour le marché intérieur et permettent d'optimiser le bien-être des consommateurs. Le but central d'une économie ouverte n'est en effet pas l'extension du commerce, mais la croissance du bien-être. La libéralisation des échanges, en permettant l'allocation efficace de ressources, génère un « trade welfare effect » (Senti, 2013). A l'inverse, les pertes de bien-être dues aux restrictions au commerce sont le sujet de nombreuses investigations, y compris dans le domaine agroalimentaire (OECD, 2015a) ; (Anderson & Croser, 2010).

La protection industrielle des produits alimentaires ou d'autres produits naturels transformés constitue d'autre part un sujet important de l'économie du développement. En taxant davantage à l'importation les produits transformés que les matières premières, les pays développés protègent leurs industries de transformation et limitent les chances des pays en développement d'exporter des produits contenant davantage de valeur ajoutée. Par conséquent, la protection industrielle des pays développés freine le développement d'une économie plus diversifiée et plus résiliente dans les pays en développement (FAO, 2005); (Cheng, 2007). La réduction des barrières commerciales en faveur des pays en développement est reconnue comme un élément-clé d'une politique du développement (Stiglitz, 2000). Plus spécifiquement, la réduction ou l'élimination de la progressivité des droits constitue souvent une exigence majeure des experts du développement (FAO, 2005), voire la première revendication des ONG en faveur du développement (Swiss Fair Trade, 2013), afin que la création de valeur ajoutée et la transformation des matières premières directement dans les pays du Sud ne soit pas entravée. La problématique de la progressivité des droits (« tariff escalation ») constitue logiquement un sujet singulier des négociations commerciales multilatérales dans le domaine agricole, particulièrement dans l'aire du Cycle de Doha et de son orientation en faveur du développement (WTO, 2008), (WTO, 2017b).

Dans le contexte suisse des prix élevés à la consommation, il serait pertinent de connaître les parts respectives des différences de prix par rapport à d'autres pays dues aux différents échelons de la chaîne de valeur. Il manque d'études approfondies à ce sujet. Les analyses du contexte de la politique agricole (Conseil fédéral, 2012) fournissent quelques indications indirectes. Sur une différence des dépenses des consommateurs pour l'alimentation par rapport aux pays voisins estimée à 7.3 milliards de francs (22.1%) pour les années 2006-2008, l'OFAG évalue que 2.2 milliards reviennent aux prix agricoles suisses, 0.5 milliard aux droits de douane sur les produits agroalimentaires importés et 4.6 milliards de francs à la marge plus élevée de transformation et distribution. Sans pouvoir distinguer la part de la transformation industrielle dans cette marge, cette analyse donne à penser que la

protection industrielle joue un rôle de même ordre de grandeur que celle de l’agriculture dans la formation des prix alimentaires suisses. Le phénomène mérite en tout cas d’être analysé de plus près.

2.6.2 Mesures de la protection industrielle

La discussion du contexte de la protection industrielle de produits alimentaires transformés permet de mettre le doigt sur la cause technique de cette protection et ouvre des pistes pour la détecter. La progressivité (ou escalade) des tarifs le long d’une chaîne de valeur est au cœur de l’analyse. Sa mesure passe principalement, selon la revue de la FAO (FAO, 2005), par le calcul des échelons de droits (« tariff wedges », TW) et des taux effectifs de protection (« effective rate of protection », ERP). Pour les échelons de droits, il s’agit simplement de calculer la différence des droits ad valorem entre le produit transformé et le produit de base. Cet indicateur constitue une première approche, mais ne rend pas compte de l’effet spécifique de protection de la valeur ajoutée et n’est pas pertinent, sans adaptation, pour des produits transformés contenant plusieurs matières de base.

Le taux effectif de protection ERP, proposé à l’origine par (Corden, 1974), est devenu un standard de l’analyse des distorsions dans le commerce (Greenaway & Milner, 2003); (Koo & Kennedy, 2005). Il sert à mesurer l’intensité de la protection de la transformation, en exprimant la différence de valeur ajoutée entre le produit transformé protégé et le même produit aux prix sous libre-échange, divisée par la valeur ajoutée aux prix sous libre-échange. La protection industrielle est manifeste dès que l’ERP dépasse le taux nominal d’AVE du produit transformé. Vu le niveau très élevé de protection des matières premières agricoles en Suisse, on peut aussi conclure à l’existence de protection industrielle si l’ERP prend une valeur positive mais inférieure à l’AVE du produit agricole concerné. Une difficulté réside dans le fait que le calcul de l’ERP nécessite des données sur les prix avec et sans protection douanière, ainsi que sur la part des différentes matières premières ou des produits de base dans les coûts du produit transformé. Une formule simplifiée peut être appliquée pour les produits transformés avec un seul composant principal.

Dans le cadre du screening, vu les données à disposition, il est proposé de recourir au critère des échelons de droits pour la détection systématique de la protection industrielle. Dans les études de cas, avec des données suffisantes sur les prix ou en formulant quelques hypothèses supplémentaires, il est possible de calculer le taux effectif de protection pour un certain nombre d’exemples.

Tableau 26.1 : Les deux principaux indicateurs de la progressivité des droits

Echelon de droits nominaux TW	Taux effectif de protection ERP (formule simplifiée avec seul un composant)
TW = T – t	ERP = (T – a * t) / (1 - a)
T = droit AVE du produit transformé t = droit AVE du produit de base	a = part de la matière première dans le prix du produit transformé, aux prix du libre-échange
Exemple	
T = 100%, t = 50%, a = 67%	
TW = 100% - 50% = 50%	ERP = (100% - .67 * 50%) / (1 - .67) = 200%
Interprétation	
TW > 0 : progressivité (ou escalade) des droits	ERP > T > t : progressivité ; ERP est positivement corrélé avec a
TW = 0 : parité des droits	ERP = T = t : parité ; ERP non corrélé avec a
TW < 0 : désescalade tarifaire	ERP < T < t : désescalade ; ERP corrélé négativement avec a

Source : (FAO, 2005)

La parité des tarifs selon TW n’indique pas l’absence de protection industrielle, mais une parité de protection pour la composante agricole et la valeur ajoutée de la transformation. Dans le calcul de

l'ERP, si le numérateur ($T - a \cdot t$) se rapproche de zéro, c'est un signe d'absence de protection douanière pour la valeur ajoutée par la transformation industrielle.

Le coefficient « a » étant rarement connu, une approche alternative, se référant aux droits spécifiques, est également envisageable et utilisée dans les études de cas :

Tableau 26.2 : Deux indicateurs supplémentaires pour mesurer la protection industrielle, adaptés à un contexte de droits spécifiques

Montant et taux de protection industrielle (MPI, respectivement TPI)	
MPI = $T_s - b \cdot t_s$ TPI = $MPI / VU(T)$ Où T_s = droit spécifique du produit transformé (CHF / 100 kg) t_s = droit spécifique du produit de base (CHF / 100 kg) b = coefficient technique de transformation (kg matière première / kg produit transformé) $VU(T)$ = valeur unitaire à l'importation du produit transformé Exemple : T_s = CHF 100.-/100 kg ; t_s = CHF 30.-/100 kg ; b = 1.5 kg/kg ; $VU(T)$ = CHF 70.-/100 kg $AVE(T) = 100.- / 70.- = 142.9\%$ MPI = $100.- - 1.5 \cdot 30.- = \text{CHF } 55.-/100 \text{ kg}$ TPI = $55.- / 70.- = 78.6\%$ Interprétation : Des MPI et TPI significativement positifs indiquent la présence de protection industrielle. TPI estime la part de la protection industrielle dans l'AVE du produit transformé ; il n'est pas directement comparable avec l'ERP qui, lui, mesure l'intensité de la protection spécifique de la plus-value due à la transformation (l'ERP peut dépasser l'AVE du produit transformé). Dans l'exemple ci-dessus, TPI représente plus de la moitié de l'AVE du produit transformé ($78.6 / 142.9 = 55\%$).	

Source : indicateurs élaborés par les auteurs

2.6.3 Informations utilisées dans cette étude

Concernant les données à disposition pour détecter la protection industrielle dans le contexte suisse, il y a plusieurs cadres de référence auxquels doivent être appliqués des approches adéquates :

- Il y a protection industrielle explicite, là où le législateur a fixé une forme de protection pour l'élément industriel du produit transformé. Pour le tarif douanier agroalimentaire suisse, cette situation se retrouve :
 - o dans des dispositions de l'OIAgr, qui prévoient notamment une protection explicite pour la transformation de froment en farine ; le produit transformé est affecté d'un droit variable correspondant au droit appliqué à la matière première selon rendement, auquel on ajoute un supplément fixe ;
 - o dans celles de l'ordonnance concernant les éléments de protection industrielle et les éléments mobiles applicables à l'importation de produits agricoles transformés (RS 632.111.722) ; conformément à son titre, cette ordonnance fixe le montant de la protection industrielle intégrée dans les droits de douane de nombreux produits transformés ; les éléments mobiles découlent de la protection du produit de base agricole et des coefficients de rendement.
- ➔ Pour ces cas, l'énoncé de l'élément de protection industrielle explicitement intégré dans les droits suffit. Mais les produits de base (poudre de lait, beurre, farine etc.) référencés dans les éléments mobiles contiennent eux-mêmes une protection industrielle implicite (cf. plus bas).

- Des dispositions de droit commercial international mettent aussi en évidence des formes explicites de protection industrielle :
 - o Le Protocole 2 de l'accord de libre-échange entre la Suisse et l'UE prévoit explicitement la suppression de la protection industrielle pour les produits listés dans le tableau II ; il trouve sa traduction nationale dans l'ordonnance RS 632.111.722 et ne nécessite donc pas une analyse distincte.
 - o D'autres accords bilatéraux accordent la suppression de l'élément de protection industrielle pour une couverture comparable à celle du Protocole 2.
- Dans le cadre des négociations du Cycle de Doha de l'OMC, le projet de modalités pour l'agriculture du 6 décembre 2008 (WTO, 2008), sans constituer un document formellement agréé, offre aux articles 84 à 90 une base consolidée de disciplines pour réduire la progressivité des droits sur les produits agricoles transformés. En son annexe D, ce document contient une liste de produits transformés, classée par produits primaires, sur laquelle devraient s'appliquer ces disciplines. Il y est fait référence plus bas sous le nom de liste OMC de progressivité tarifaire.
 - ➔ Pour les produits de cette liste, il est possible de calculer l'indicateur TW et de discuter l'application des disciplines prévues dans les modalités OMC. Cette approche permet de mesurer l'effort minimum attendu de la part de la communauté internationale en matière de réduction de la progressivité tarifaire.
- On décrit la protection industrielle comme implicite lorsqu'elle n'est pas mise directement en évidence par des dispositions de droit national ou international. Elle peut être détectée par les indicateurs présentés plus haut et par l'analyse des pics tarifaires. Vu la multitude de lignes tarifaires concernant des produits transformés et, pour de nombreux produits, la complexité voire la confidentialité de leur composition, il n'est pas possible de procéder à une analyse exhaustive de la protection industrielle implicite. Quelques exemples sont présentés dans le chapitre 4.4 ; trois études de cas figurant au chapitre 7 se penchent sur la thématique de la protection industrielle implicite.

2.7 Détection d'autres marges de manœuvre

Les écarts entre droits consolidés (GT) et appliqués (NT), l'évolution des droits appliqués de 2006 à 2015, ainsi que l'analyse des concessions accordées dans les accords de libre-échange constituent des pistes empiriques complémentaires pour détecter des potentiels de réduction autonome de la protection douanière. En effet, si de manière autonome ou négociée, des réductions du tarif appliqué ont été rendues possibles précédemment, cela constitue un indice que ces réductions pourraient éventuellement être poursuivies, respectivement généralisées, donc implémentées de manière autonome.

De telles analyses ne sont certes pas suffisantes, mais elles apportent des compléments d'information utiles et permettent de détecter ou de préciser certains potentiels de réduction. Les hypothèses de travail suivantes ont été retenues :

- Les lignes tarifaires avec une différence importante entre les droits notifiés et appliqués et celles avec une diminution des droits de douane appliqués entre 2006 et 2015 laissent présager des potentiels de réduction supplémentaire. Une analyse approfondie est cependant nécessaire, car il est possible que la diminution des droits déjà pratiquée corresponde à une élimination de « l'air » et que, par conséquent, il n'y ait plus de potentiel de réduction.

- Les lignes tarifaires faisant régulièrement l'objet de concessions (droits de douane préférentiels) dans le cadre d'accords de libre-échange (ALE) suggèrent des potentiels de réduction généralisables par voie autonome.

Cette approche a aussi des limites, notamment pour les raisons suivantes :

- Certains droits consolidés (GT) sont excessivement élevés, suite aux modalités mises en œuvre dans le cadre de l'Uruguay Round, mais les droits appliqués ont été fixés d'emblée plus bas que les droits notifiés. La différence entre droits consolidés et appliqués peut être importante, sans qu'il existe forcément un potentiel de réduction supplémentaire au niveau appliqué.
- L'évolution des droits de douane entre 2006 et 2015 pour les fourrages importés dans le cadre d'un régime de prix-seuils provient à la fois de fluctuations des cours mondiaux et de décisions de réduction des prix de référence dans le cadre de la politique agricole. On ne peut pas en déduire sans autre des potentiels supplémentaires de réduction.
- L'analyse des concessions dans les accords de libre-échange doit être faite de manière différenciée selon les régimes douaniers (CT/HCT/TU). Selon l'OFAG¹³, *« toutes les concessions accordées par la Suisse aux partenaires de libre-échange sont compatibles avec la politique agricole suisse. En ce qui concerne les produits agricoles non transformés, il s'agit en particulier de réductions des droits de douane sur des produits non sensibles (fruits tropicaux, etc.) et sur les importations dans les limites des contingents tarifaires OMC. Les concessions octroyées sur les TC offrent aux partenaires commerciaux un avantage relatif par rapport à d'autres exportateurs pour des produits jugés sensibles par la Suisse, sans que le volume total des importations n'augmente pour autant. »*

2.8 Analyse de la sensibilité à des réductions tarifaires par une modélisation sectorielle

Le screening au niveau des lignes tarifaires sous différents critères doit être complété par une approche plus globale des marges de manœuvre en vue d'une éventuelle réduction autonome de la protection douanière. Dans ce but, la simulation de plusieurs scénarios est proposée au moyen du modèle sectoriel CAPRI. Premièrement, il s'agit de tester la sensibilité des divers groupes de produits couverts par le modèle à des réductions linéaires de la protection tarifaire. Dans un second temps, des scénarios de réduction différenciés répondant aux conditions-cadre de l'étude sont testés en vue de discuter leur impact sur les prix à la production et le long de la chaîne de valeur.

CAPRI (Common Agricultural Policy Regionalised Impact Modelling System) est un modèle d'équilibre partiel comparatif statique qui illustre les flux commerciaux entre 77 pays pour 47 groupes de produits agricoles et agroalimentaires. Le modèle a été développé dès 1997 par l'Université de Bonn et fait l'objet de continuelles extensions et mises à jour (Britz & Witzke, 2014). Pour la Suisse, son implémentation a été assurée initialement par l'OFAG (Listorti, Tonini, Kempen, & Adenauer, 2013) et l'est actuellement par Agroscope (Pfefferli & Bertschinger, 2011), (Kohler, 2016). Dans CAPRI, l'offre et la demande interagissent dans un processus itératif selon les principes économiques : lorsque les prix baissent, la demande augmente et l'offre se raréfie ; à l'équilibre, les prix s'ajustent de telle sorte que les quantités demandées correspondent aux quantités offertes.

¹³ <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/international/agrarmaerkte-und-agrarhandel/freihandelsabkommen.html> consultée en avril 2017.

Le commerce bilatéral entre les pays s'établit selon l'hypothèse d'Armington : Les produits se différencient selon leur origine et les produits importés ne sont pas des substituts parfaits aux produits indigènes. La modélisation des marchés est effectuée à un certain niveau d'agrégation ; par exemple, pour la viande, elle traite de viande de bœuf, de porc, de volaille et d'ovins et caprins, sans aller plus en détail au niveau des différents morceaux de viande. Des réductions tarifaires ne peuvent donc être examinées qu'à ce niveau d'agrégation. Le secteur de la transformation alimentaire n'est modélisé que pour divers produits laitiers, les huiles et les tourteaux. C'est une restriction importante dont il faut tenir compte dans la lecture des résultats.

Comme bases de données pour la Suisse, il est fait recours au Swiss Agricultural Outlook SAO (Möhrling, Mack, Ferjani, Kohler, & Mann, 2015) et à Swiss-Impex¹⁴. La première source fournit des prévisions utiles sur l'évolution des prix et des volumes pour les principaux produits agricoles suisses pour l'horizon des simulations et la seconde les données nécessaires sur les proportions actuelles d'importation et d'exportation pour ces mêmes produits. Les données du rapport agricole de l'OFAG (OFAG, 2016) sont également mises à profit. Les données de la baseline concernant les prix et les volumes de marché des produits CAPRI sont finalement validés par les experts de l'OFAG. Ce processus, y compris la prise en compte de dispositions spécifiques de la politique agricole suisse, permet une évaluation ex ante de l'impact de mesures de politiques commerciales sur l'agriculture suisse. Sont mesurés en particulier les effets sur :

- Les prix d'équilibre,
- La production indigène,
- Les importations et les exportations,
- Le bien-être économique global.

L'impact de mesures de politique commerciale (par ex. des réductions tarifaires autonomes ou des accords de libre-échange) est représenté comme écart par rapport à une situation de référence ou « baseline » (analyse comparative statique) pour un point défini dans le futur (pour cette étude : 2025). La situation de référence est définie comme « business as usual », c'est-à-dire avec poursuite inchangée des politiques agricole et commerciale valables actuellement. Les données de base sont celles de l'année 2008, se développant selon les paramètres du SAO jusqu'en 2015 pour constituer la baseline.

Pour l'interprétation des résultats, il faut notamment tenir compte de l'influence des élasticités de l'offre et d'Armington. Les élasticités d'Armington ont été estimées sur la base de la littérature. Les élasticités de l'offre, par contre, ont été calculées spécifiquement pour la Suisse à l'aide du modèle SWISSland¹⁵ qui contient des données de base très détaillées sur environ 3'000 entreprises agricoles. De manière générale, la réponse de l'offre à des changements de prix est assez inélastique. L'influence des différentes hypothèses du modèle et le niveau d'agrégation invitent à une certaine prudence dans l'interprétation des résultats. Pour le questionnement des réductions tarifaires unilatérales, le fait que 47 groupes de produits correspondent, dans la réalité suisse, à près de 2'500 lignes tarifaires est à relever. CAPRI ne peut traduire toute la complexité de la protection douanière

¹⁴ <https://www.swiss-impex.admin.ch/>

¹⁵ <https://www.agroscope.admin.ch/agroscope/de/home/themen/wirtschaftstechnik/soziooekonomie/swissland.html>

effective. S'appuyant sur des données annuelles, il ne peut non plus rendre compte adéquatement de régimes de contingents saisonniers, tels qu'appliqués aux fruits et aux légumes.

Lors de l'analyse des résultats, il faut aussi tenir compte du fait que jusqu'ici, la Suisse ne commerce pas dans chacun des 47 groupes de produits avec chaque pays inclus dans le modèle. Celui-ci permet de formuler des hypothèses en cas d'absence de commerce dans la baseline et d'introduire des estimations a priori d'échanges commerciaux. Cependant, cette approche ne serait pas forcément pertinente pour la situation de réductions tarifaires unilatérales et elle n'a pas été retenue pour les simulations effectuées dans le cadre de cette étude. Il n'y a donc ici développement d'importations supplémentaires suite à des réductions tarifaires que dans les relations pour lesquelles des importations existent déjà dans la baseline. Cela peut éventuellement conduire à sous-estimer certains effets.

Le tableau A28.1 de l'annexe A2.8 montre les régimes d'importation modélisés pour chaque groupe de produits.

3 Portrait sectoriel et aperçu de la protection douanière

3.1 Production, prix et flux commerciaux de l'agriculture et de l'agroalimentaire suisses

Avant de procéder au screening des lignes tarifaires, il est utile de dresser un rapide portrait du secteur et de sa protection douanière. Il permettra de contextualiser certains résultats, notamment par rapport à l'importance économique relative des sous-secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire.

3.1.1 Structures et importance économique

Le tableau 31.1 donne un aperçu de l'agriculture suisse à l'aide de quelques chiffres-clés. En 2015, la Suisse comptait 53'000 exploitations agricoles. L'évolution structurelle se poursuit depuis des décennies à un rythme inférieur à 2% par année. En 2015, la surface agricole moyenne par exploitation était de 19.7 ha. L'agriculture suisse est diversifiée, de la production laitière à la vigne en passant par les grandes cultures. En raison de la topographie du pays et de la dominance des surfaces herbagères qui représentent plus de 70% de la surface agricole utile, la production animale y joue le premier rôle.

Tableau 31.1: Evolution des structures de l'agriculture suisse

	2000	2010	2015	Tendance
Nombre d'exploitations agricoles	70'000	59'000	53'000	↘
Surface agricole utile (ha)	1'072'500	1'051'700	1'049'500	↘
Surface agricole utile par exploitation (ha)	15.2	17.8	19.7	↗
Terres ouvertes (ha)	292'500	272'000	272'800	↘↗
Surfaces herbagères (ha)	744'800	743'700	738'400	↗

Source : (OFAG, Rapport agricole , 2016)

La valeur de la production de la branche agricole suisse se montait à 10'085 millions de francs en 2015, soit 0.8% du PIB.

Tableau 31.2: La valeur de la production de la branche agricole suisse en CHF 1'000

Activités, produits	2000-2002	2010-2012	2015 provisoire	2016 estim.
Production de la branche agricole	10'694'483	10'101'384	10'085'819	10'176'240
Production de biens agricoles	9'811'479	9'050'102	8'926'826	9'005'519
Plantes et produits végétaux	4'662'264	4'299'026	3'998'258	4'004'635
Céréales (y.c les semences)	536'551	377'132	356'045	289'959
Plantes industrielles	261'299	263'166	244'314	221'952
- dont Oléagineux	71'607	89'609	89'361	83'493
- dont Tabac brut	20'386	18'017	16'185	15'700
- dont Betteraves sucrières	154'982	140'565	123'087	106'213
Plantes fourragères	1'325'733	1'009'151	851'409	926'478
Produits maraîchers et horticoles	1'303'693	1'406'430	1'396'307	1'373'874
Pommes de terre	195'487	182'701	161'479	161'066
Fruits	577'213	550'308	520'784	531'741
Vins et moûts de raisin	438'193	449'645	389'815	425'311
Autres produits végétaux	24'095	60'494	78'104	74'252
Animaux et produits animaux	5'149'215	4'751'076	4'928'568	5'000'885
Animaux	2'393'812	2'426'499	2'542'037	2'660'574
- dont Bovins	1'054'310	1'232'901	1'358'102	1'394'938
- dont Porcins	1'071'629	881'352	822'857	894'647
- dont Volaille	190'394	256'506	304'901	312'816

Produits animaux	2'755'403	2'324'577	2'386'531	2'340'311
- Lait	2'565'090	2'112'184	2'120'435	2'083'305
- Œufs	182'442	204'363	245'827	245'514
- Autres produits animaux	7'871	8'030	20'270	11'492
Production de services agricoles	560'057	666'254	707'864	708'851
Activités non agricoles non séparables	322'947	385'028	451'129	461'870

Source : (OFS, 2016b)

La valeur de la production des plantes et des produits végétaux représentait 44% de la valeur de la production de biens agricoles en 2015. Dans cette catégorie, ce sont les produits maraîchers et horticoles (34%), les plantes fourragères (21%), les fruits (13%) et le vin (10%) qui contribuent majoritairement à la création de valeur. Les céréales (9%) et les plantes industrielles (6%) arrivent ensuite. Les animaux et produits animaux contribuent à hauteur de 56% à la production de biens agricoles. Dans cette catégorie, ce sont la viande (52%) et les produits laitiers (43%) qui sont les produits les plus importants.

3.1.2 Chaîne de valeur

L'agriculture est un maillon d'une chaîne de valeur qui va des intrants de la production jusqu'à la commercialisation de denrées alimentaires sous toutes ses formes (commerce de détail, restauration, etc.). Le secteur de la transformation alimentaire joue un rôle clé dans cette chaîne. Sa valeur ajoutée brute représente 2.35 fois celle de l'agriculture (tableau 31.3) et elle a fortement progressé ces dix dernières années alors que celle de l'agriculture stagne. Ceci est dû, d'une part, à la tendance vers des produits toujours plus élaborés et conditionnés (« convenience food ») et, d'autre part, au succès de secteurs pas ou peu dépendants de matières premières suisses (café, boissons énergisantes, produits du tabac, etc.), fortement exportateurs.

Tableau 31.3 : Valeur de la production et valeur ajoutée brute de l'agriculture et du secteur des denrées alimentaires et du tabac (millions de francs)

Branche	2004		2014		Diff. VAB	PIB
	VPB ¹	VAB	VPB	VAB	2014-2004	2014
Agriculture, sylviculture et pêche	11'670	4'785	11'546	4'680	-2.2%	0.8%
Industries alimentaires et du tabac	31'754	9'166	37'988	11'497	+25.4%	1.8%

¹ VPB : valeur de production brute ; VAB : valeur ajoutée brute ; PIB : produit intérieur brut

Source : (OFS, 2016b)

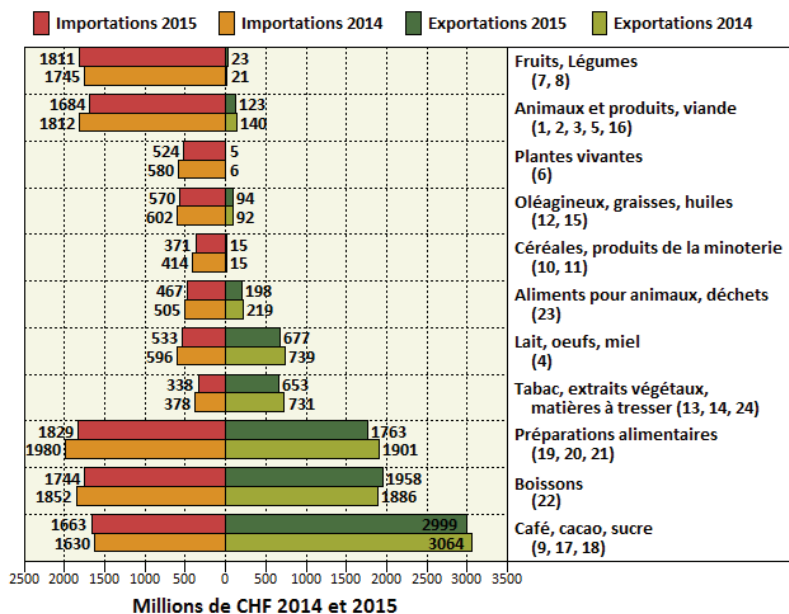
Le secteur de la transformation alimentaire se caractérise par un tissu dense de PME. Parmi les 3'609 entreprises du secteur denrées alimentaires et fourragères recensées en 2014 (OFS, 2016), seules 42 avaient plus de 249 employés, 171 entre 50 et 249 employés, 881 entre 10 et 49 et 2'515 moins de 10 employés. Ce secteur et ceux des boissons et du tabac employaient au total 96'528 collaborateurs en 2014, soit 2.2% de la population active (OFS, 2016).

Il est habituel de structurer le secteur de la transformation alimentaire en un premier et un second échelon. Les entreprises du premier échelon effectuent la transformation initiale des matières premières agricoles (centrales laitières, fromageries, abattoirs, moulins, huileries, cidreries etc.), alors que celles du second échelon s'approvisionnent de produits de base (ou produits intermédiaires) chez les premières et élaborent les denrées alimentaires plus complexes destinées à la consommation (biscuits, chocolats, pâtes alimentaires, produits de boulangerie, spécialités carnées, soupes, sauces, etc.). De manière fonctionnelle et, pour certaines, par les relations de propriété, les entreprises du premier échelon sont plus proches de l'agriculture et généralement orientées vers le marché intérieur. Au second échelon, on trouve davantage d'entreprises

exportatrices aguerries par la compétition internationale. L'OCDE a dressé un portrait détaillé de l'industrie alimentaire suisse et analysé sa compétitivité (OECD, 2015b). Elle relève un important contraste entre les sous-secteurs les plus compétitifs, peu dépendants de matières premières agricoles indigènes (notamment ceux du café, du chocolat, des autres préparations alimentaires) et des sous-secteurs qui sont largement en-dessous des benchmarks de compétitivité européens, tels ceux de la viande, du lait et de l'alimentation animale. Elle l'explique par la très forte protection à la frontière qui empêche la participation des sous-secteurs concernés aux chaînes de valeur basées sur la spécialisation et l'ajout de valeur à chaque échelon de transformation. L'OCDE relève aussi le besoin de faire évoluer les structures et de mieux exploiter les effets d'échelle, ce qui n'est pas facile au vu de la taille du marché intérieur.

3.1.3 Commerce extérieur

Du côté du commerce extérieur agroalimentaire, la Suisse affiche une balance commerciale négative avec des excédents d'importations de 3'300 millions de francs en 2014. Les importations du secteur représentent 6.8% des importations totales et les exportations se montent seulement à 4.2% des exportations totales. Le commerce extérieur est pourtant en forte expansion dans le secteur agroalimentaire. Entre 1995 et 2015, les exportations agroalimentaires de la Suisse ont augmenté de 200% (contre +120% pour les exportations totales). Durant cette même période, les importations agroalimentaires ont augmenté de 74% (contre +83% pour les importations totales) (Chavaz, Pidoux, & Jäger, 2016). Comme la figure 31.1 le montre, ce sont prioritairement les secteurs du café, du chocolat, des boissons et des préparations alimentaires qui exportent. Les importations concernent avant tout les fruits et légumes et la production animale.



Source : (Agristat, 2016)

Figure 31.1: Le commerce extérieur agricole de la Suisse

3.1.4 Politique agricole et prix

En tant que pays développé importateur net de denrées agroalimentaires, la Suisse a mis en place une politique agricole axée sur la multifonctionnalité et la durabilité, qu'elle concrétise à l'aide d'un instrumentaire complexe. En comparaison internationale, elle figure parmi les pays qui soutiennent le plus massivement leurs producteurs agricoles (cf. figure 31.2). Deux mesures sont dominantes dans la politique agricole suisse. D'une part, les paiements directs découplés de la production visent à encourager les externalités positives non marchandes (sécurité d'approvisionnement, protection de l'environnement, des ressources naturelles et du paysage cultivé, bien-être animal). D'autre part, la protection douanière permet des prix plus élevés qu'à l'étranger pour les denrées agroalimentaires. Elle contribue au maintien de la production agricole dans un environnement économique cher, avec de petites structures et, en partie, des zones au potentiel agronomique faible (zones de montagne).



Source : (OECD, 2015a)

Figure 31.2: Estimation du soutien à la production agricole en 2014 et en 2015 (PSE)

Le tableau A31.1 en annexe montre que les prix à la production restent massivement plus élevés en Suisse que dans les pays voisins pour toute la palette des produits agricoles. La différence est particulièrement marquée pour les pommes de terre et les céréales panifiables. Elle est légèrement moins importante pour le lait et certaines viandes.

3.2 Relations entre production et protection à la frontière

Pour une vue d'ensemble sur la protection tarifaire du secteur agroalimentaire, on se référera aux aperçus des chapitres 4.2 et 4.3. La protection des domaines sensibles de la production agricole suisse est couverte, pour l'essentiel, par les contingents OMC (cf. chapitre 4.3). Ce sont aussi ces régimes contingentés qui génèrent une grande complexité – pour les acteurs comme pour les analystes. Ceci non seulement à cause de l'interaction entre restrictions quantitatives et tarifs différenciés (TC et THC) inhérentes aux contingents, mais aussi par les modalités d'attribution des parts de contingent et celles des adaptations périodiques des volumes des contingents. De plus la désagrégation de certains contingents avec des modalités de gestion différentes pour différents produits complexifie encore le système.

La condition de base de cette étude consiste à ce que les mesures d'ouverture unilatérales analysées n'aient pas d'impact significatif sur la production agricole indigène. Il est donc nécessaire de bien saisir le lien entre production et importations. Les considérations qui suivent visent à donner une image agrégée des relations entre production (en valeur et selon le taux d'auto approvisionnement), valeur des importations et niveau de protection douanière, et à en dégager quelques tendances. La

valeur des importations sera aussi à prendre en compte dans la discussion de l'impact des mesures de réduction autonomes analysées.

Il n'est cependant pas facile de mettre en relation les statistiques du commerce extérieur avec les comptes économiques de l'agriculture suisse, vu la structure très différente de ces deux sources de données. Ainsi, un groupe de produits peut être importé dans plusieurs « chapitres douaniers » (notamment en fonction des degrés de transformation) et, à l'inverse, un « chapitre douanier » peut contenir des produits agroalimentaires de plusieurs secteurs (ex : chapitre 15, huiles et graisses animales et végétales). Dans ces limites, le tableau récapitulatif A32.1 vise à donner un aperçu de la production agricole suisse et des importations agroalimentaires. Il permet de dégager quelques constats et quelques tendances :

- La protection tarifaire est généralement plus élevée pour les secteurs avec un taux d'autoapprovisionnement élevé (lait et viande, par exemple). A l'inverse, le niveau moyen de protection est plus faible dans les segments où les importations contribuent plus largement à l'approvisionnement.
- Cela reflète le champ de tension entre protéger la production via des prix élevés et ménager le pouvoir d'achat des consommateurs en évitant un renchérissement excessif des importations.
- La protection douanière agroalimentaire résulte d'une histoire complexe, de jeux d'influences entre divers secteurs et de l'application des règles convenues lors de l'Uruguay Round. Dans l'intervalle, de nombreux paramètres économiques (prix, productivité, etc.) ont évolué et le potentiel d'autoapprovisionnement dépend aussi de facteurs sans relation avec la protection douanière. Il faut donc relativiser la relation entre protection douanière et autoapprovisionnement et procéder à des évaluations spécifiques sur l'impact d'éventuelles modifications de la protection douanière.
- L'agrégation peut masquer certaines réalités. D'une part, des TC faibles contribuent à faire baisser la moyenne des AVE, mais peuvent faire partie d'une protection intense en fonction du niveau des THC et des restrictions quantitatives (pour les fruits et légumes par exemple). D'autre part, des produits fortement protégés peuvent se trouver dans un chapitre présentant un AVE moyen modéré, parce qu'il couvre aussi des produits exotiques (pommes et poires dans le chapitre fruits, par exemple).
- Plus on avance dans la structure du tarif douanier vers des produits transformés, plus il est difficile d'établir le lien entre les statistiques d'importation et la production indigène. Le « taux d'autoapprovisionnement » est souvent impossible à estimer pour les produits agricoles transformés.

4 Screening des potentiels de réduction

Ce chapitre retrace la recherche de potentiels de réduction au niveau des lignes tarifaires HS-8, avec différentes approches. Il suit la logique des méthodes exposées au chapitre 2. Vu la structure extrêmement désagrégée du tarif agricole avec plus de 2'400 positions et la contrainte de pratiquer plusieurs approches pour détecter les potentiels de réduction, il faut attendre une synthèse intermédiaire (chapitre 4.6) et la discussion finale (chapitre 8) pour gagner une vue d'ensemble.

4.1 Produits sans lien avec l'agriculture suisse.

Pour l'analyse des produits sans lien avec l'agriculture suisse, les produits tropicaux¹⁶ ont été considérés. Ces produits correspondent au cas théorique 2. La consommation indigène est couverte par les importations. Ils ne sont pas ou peu produits en Suisse et les effets de substitution avec la production suisse sont négligeables. Dans le cadre de cette analyse, les droits appliqués MFN ont été considérés malgré le fait que les produits tropicaux sont souvent accordés en concessions par la Suisse dans le cadre d'accords commerciaux. Une analyse spécifique des concessions tarifaires est réalisée au chapitre 4.5.

Tableau 41.1: Aperçu des produits tropicaux

	Nombre de lignes tarifaires	Valeur des importations en 2015	Moyenne simple des AVE 2012 - 2015	Moyenne pondérée des AVE 2012 - 2015	Médiane des AVE 2012-2015
Produits tropicaux ¹	368 (dont 32 sans importations en 2015)	2'754 millions. CHF	6.1%	4.7%	2.7%

¹ sans pommes de terre et produits à base de pommes de terre

Source : Calculs des auteurs basés sur les données Swiss-Impex (AFD, 2016)

Le tableau 41.1 illustre que les importations de produits tropicaux sans lien avec l'agriculture suisse sont importantes. Elles représentent 25% de la valeur des importations agroalimentaires suisses en 2015. Leur protection à la frontière est généralement faible mais pas inexistante, avec un AVE moyen de 6.1%. Une protection résiduelle est présente pour de nombreuses lignes, comme la médiane l'indique. Ainsi, sur les 368 lignes concernées, seules 60 présentaient, en 2015, un droit de douane appliqué égal à 0. En revanche, aucune ligne n'affiche un AVE supérieur à 100%¹⁷.

33 lignes dépassent la moyenne simple des AVE des produits tropicaux d'un écart type et 17 de 2 écarts types (cf. tableau A41.1). Il s'agit pour la plupart de ces lignes de produits contenant du tabac ou de divers jus de fruits. Même si ces lignes sont désignées comme produits tropicaux au sens de l'OMC, une concurrence avec la production indigène ne peut pas être exclue d'emblée pour certaines d'entre elles. Pour les produits contenant du tabac, il est à relever que la protection du prix de la

¹⁶ Selon la liste des produits tropicaux de l'OMC en négociation dans le round de Doha et déclinée pour la suisse au niveau HS-8, sans les lignes tarifaires des pommes de terre, puis complétée avec certains produits de la liste indicative de l'Uruguay round (HS 1801 / 1802 / 0905 – 0909) (cf. chapitre 2.3).

¹⁷ AVE max (moyenne 2012 - 2015) = 53.8% pour 2403.1100 (Tabac pour pipe à eau visé à la Note 1 de sous-positions du présent Chapitre, même contenant des succédanés de tabac en toute proportion) / 53.8% pour 2005.9190 (Jets de bambou, préparés ou conservés autrement qu'au vinaigre ou à l'acide acétique, non congelés, en récipients =< 5 kg) / 82.60% pour 2401.3090 (Déchets de tabac (à l'excl. des déchets pour la fabrication industrielle de cigares, de cigarettes, de tabac à fumer, de tabac à mâcher, de tabac en rouleaux et de tabac à priser).

matière première suisse est assurée par un autre instrument que les droits de douane¹⁸. On peut donc supposer que les droits élevés qui ressortent dans cette analyse relèvent plutôt d'une forme de protection industrielle. Il s'agit toutefois aussi de produits sensibles pour des raisons de santé publique. En ce qui concerne les jus de fruit, certaines positions douanières laissent ouvertes une concurrence entre importations et produits suisses (mélanges de jus).

Pour les produits sans lien avec l'agriculture suisse, un potentiel de réduction, voire d'élimination des droits, existe indépendamment du niveau des AVE. La figure 41.1 montre que certains produits sont importés en grande quantité avec un AVE relativement faible. Pour ces produits, une suppression complète de la protection douanière aurait un effet économique non négligeable. À titre d'exemple, la protection douanière sur les bananes s'élève à CHF 14.- / 100kg (AVE = 11.7%).

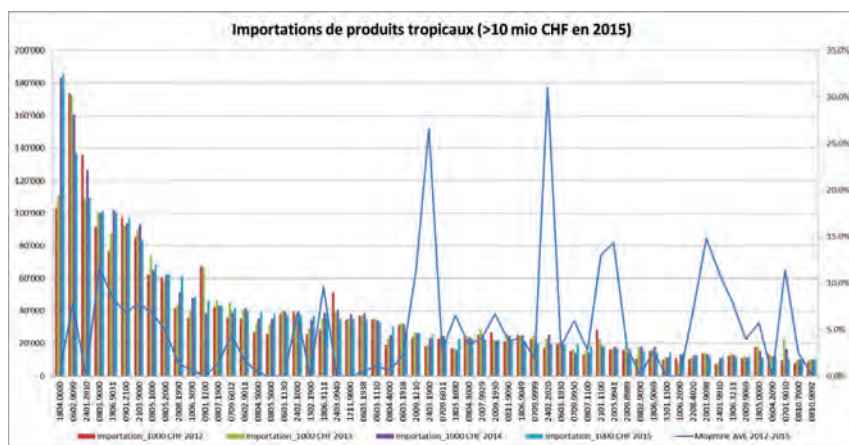


Figure 41.1: Importations de produits tropicaux en 2015

Dans cette optique, le tableau en annexe A41.2 donne un aperçu des produits tropicaux dont les importations en 2015 ont dépassé CHF 10 millions et qui présentent un AVE 2012-2015 supérieur à 5%. C'est potentiellement pour ces produits que l'effet économique de la suppression de la protection douanière serait le plus important.

Il est cependant important de nuancer l'effort supplémentaire à accomplir en termes de réduction des droits de douane. Sur les 368 produits concernés, 147 bénéficient d'ores-et-déjà de la franchise de droit de douane dans le cadre du GSP de l'OMC, et 170 lignes supplémentaires sont accordées sans droit de douane aux pays les moins avancés (LDC). Les 51 lignes restantes affichent des droits de douanes consolidés égaux à zéro.

Ainsi, la suppression complète de tous les droits de douane sur les produits tropicaux toucherait plus de 300 lignes tarifaires. La valeur des importations cumulées de ces lignes était de CHF 2'170 millions en 2015. Les recettes douanières théoriques (calculées sans tenir compte des concessions accordées dans le cadre du GSP et aux LDC, ainsi que des concessions bilatérales) se montaient en 2015 à 129 millions CHF. Cette évaluation des recettes douanières est largement surévaluée. À titre d'exemple, les recettes douanières calculées pour les bananes (0803.9000) se montaient en 2015 à CHF 11.9

¹⁸ Fonds de financement de la SOTA alimenté par une redevance des fabricants et importateurs de cigarettes, selon art. 28 de la loi sur l'imposition du tabac (RS 641.31).

millions. En réalité, elles ne représentaient que CHF 3.8 millions, car une partie significative des importations provient de pays bénéficiant de taux préférentiels.

Sans surévaluer l'impact de cette mesure pour les consommateurs, on retiendra la possibilité d'éliminer tous les droits de douane sur l'ensemble des produits tropicaux selon la liste de l'OMC, à l'exception des pommes de terre, soit sur plus de 300 lignes.

4.2 Pics tarifaires

L'identification de pics tarifaires, selon les approches expliquées au chapitre 2.4, vise la détection de protection excessive pour certains produits. On reviendra aussi dans la discussion finale sur les problèmes que l'irrégularité de la protection douanière, illustrée par des pics tarifaires, peut aussi poser à l'intérieur-même du secteur agroalimentaire.

4.2.1 Droits ad valorem moyens

Les importations du champ agroalimentaire sont réparties dans 33 chapitres du tarif douanier suisse (HS-2) et sur 2'465 lignes tarifaires (HS-8) au total. La figure 42.1 donne un aperçu de la répartition des lignes selon la protection moyenne appliquée entre 2012 et 2015. Pour 402 lignes, aucunes importations n'ont été réalisées en 2015 (cf. chapitre 4.2.4) et, en conséquence, les AVE n'ont pas pu être calculés. Pour les autres lignes, la répartition de la protection à la frontière n'est pas homogène. Peu de lignes bénéficient d'une protection très élevée et beaucoup affichent une protection relativement faible. La ligne rouge marque la limite d'un AVE de 100% dans la figure 42.1. Pour les produits situés au-delà de cette limite, la protection à la frontière dépasse le prix unitaire moyen à l'importation.

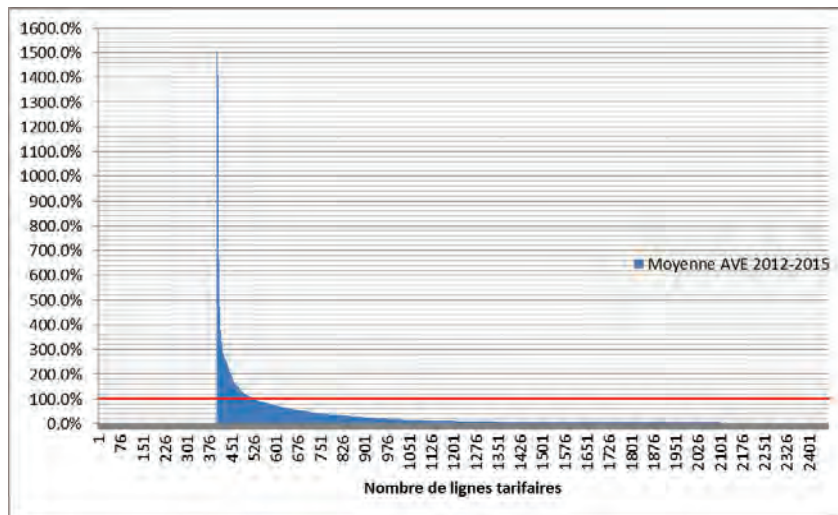


Figure 42.1: Aperçu de la protection douanière moyenne pour les lignes tarifaires agroalimentaires suisses

Ainsi, comme l'indique le tableau 42.1, l'AVE moyen des années 2012 à 2015 dépasse 100% pour 124 lignes tarifaires, soit pour 5% du total. À l'inverse, l'AVE moyen est inférieur à 10% pour 1'246 lignes, soit 50%. 74% des importations agroalimentaires de 2015, représentant CHF 8'294 millions de francs, ont été taxées avec des droits inférieur à 10% de leur valeur. Seules 1.4% des importations, soit 156 millions, ont été taxées d'un droit dépassant 100% de leur valeur unitaire. La moyenne simple des

AVE¹⁹ agroalimentaires de 2012 à 2015 est de 27%. La moyenne pondérée des AVE 2012–2015 est logiquement plus basse (beaucoup d'importations avec une protection tarifaire faible et peu avec une protection élevée) et se monte à 13%. Cette différence confirme les observations rapportées dans la littérature scientifique (cf. chapitre 2.4). La médiane de la protection agroalimentaire suisse se situe à 5.6%²⁰.

Tableau 42.1: Répartition des lignes tarifaires du champ agroalimentaires selon leur protection douanière

Catégorie	Nombre de lignes	% lignes agroalimentaires	Valeur des importations 2015 (1000 CHF)	% importations agroalimentaires
Pas d'importation en 2015	402	16%	0	0%
AVE ≥ 100%	124	5%	155'901	1.4%
AVE 50% - 99.9%	185	8%	366'961	3.3%
AVE 10%- 49.9%	508	21%	2'322'001	20.8%
AVE 1% - 9.9%	647	26%	5'084'935	45.6%
AVE < 1%	599	24%	3'210'911	28.8%
Total	2465	100%	11'140'709	100%

Le tableau 42.2 indique la protection à la frontière moyenne selon les différents régimes douaniers. Pour les lignes contingentées (CT), la protection moyenne entre 2012 et 2015 est de 11.34% et seule deux lignes dépassent une protection de 100%. Logiquement, les lignes hors contingent (HCT) affichent un niveau de protection beaucoup plus important, soit 114.34 % en moyenne, et 102 lignes dépassent 100%. Les lignes à taux unique (TU) présentent une protection moyenne de 13.1%, dont 20 lignes au-delà de 100%.

Tableau 42.2: Répartition des lignes tarifaires du champ agroalimentaire selon le régime douanier.

Régimes douaniers	Nombre de lignes CT_HCT_TU	Moyenne simple AVE 2012-2015	Nombre de lignes AVE 2012- 2015 > 100%	Nombre de lignes AVE_2015 > +1StdDev	Nombre de lignes AVE_2015 > +2StdDev
CT	316	11.34%	2	3	0
HCT	313	114.34%	102	113	55
TU	1836	13.07%	20	117	49
Grand Total	2465	26.7%	124	233	104

Le tableau A42.1 en annexe indique les lignes importées à taux unique ou dans le contingent dont l'AVE moyen 2012–2015 se situait au-delà de 100% (droits MFN). Sur ces 22 lignes, 10 sont des produits laitiers (chapitre 04) et 8 sont des huiles (chapitre 15). Les deux lignes importées dans un contingent, marquées en couleur, concernent des abats comestibles (chapitre 02). Les AVE des abats sont élevés en regard de la faible valeur de ces produits. Les deux lignes qui restent sont du malt (chapitre 11) et des mélanges de jus de fruits (chapitre 20). La valeur des importations 2015 de ces 22 lignes se monte à 61.8 millions CHF et une recette douanière calculée de 109 millions CHF.

¹⁹ Les lignes sans importations en 2015 n'ont pas été prises en considération.

²⁰ Ces valeurs peuvent être légèrement différentes par rapport à d'autres valeurs publiées en fonction de la méthode utilisée (cf. chapitre 3.1.4 : https://www.wto.org/english/tratop_e/tptr_e/tp455_e.htm).

La vue d'ensemble de la structure douanière suisse donne une image globale du degré de protection du secteur agroalimentaire. Pour identifier des potentiels de réduction, une analyse plus approfondie est nécessaire. Dans les sous-chapitres qui suivent, l'analyse des pics tarifaires est réalisée d'abord pour les différents chapitres douaniers (cf. chapitre 4.2.2), puis pour les produits sans importation (cf. chapitre 4.2.3), l'identification exemplaire de produits avec une protection excessive est présentée dans l'annexe (cf. A 4.2).

4.2.2 Vue d'ensemble des pics tarifaires par chapitre (HS-2)

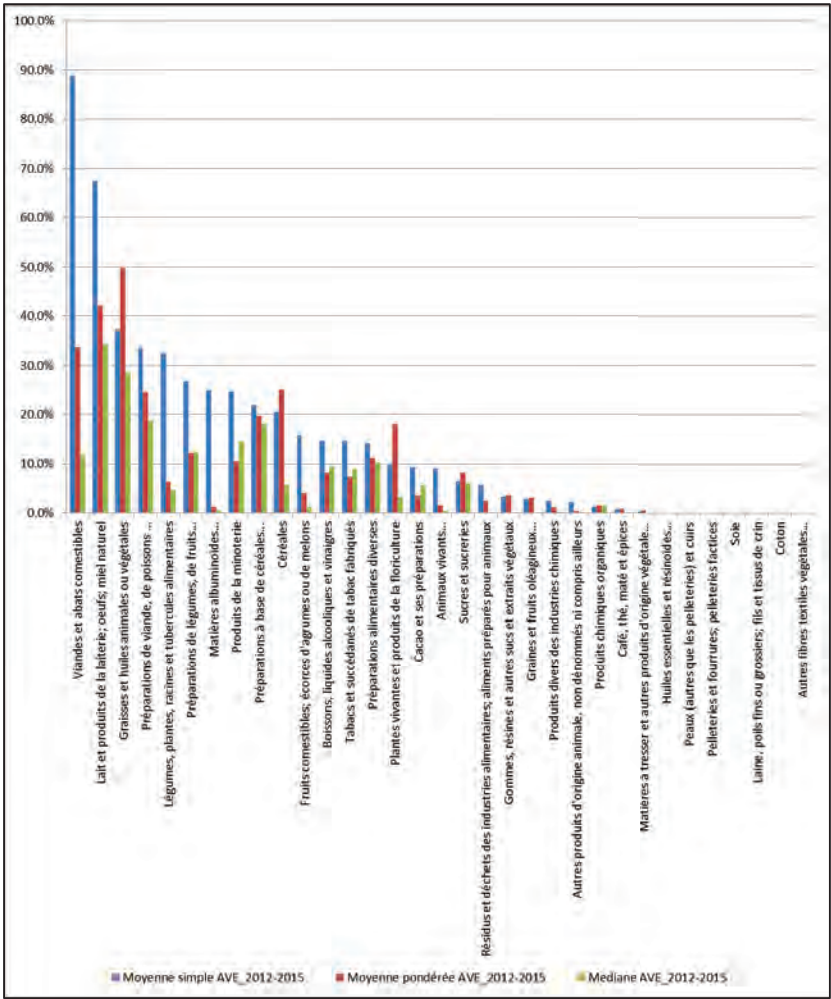


Figure 42.2 : Aperçu de la protection douanière par chapitre HS²¹

²¹ Ici, la distinction entre les lignes CT/HCT/TU n'est pas effectuée. Pour cela, voir l'annexe A42.2.

La figure 42.2 présente la moyenne simple, la moyenne pondérée et la médiane de la protection à la frontière moyenne entre 2012 et 2015 exprimée en AVE, pour chacun des 33 chapitres douaniers (HS-2) du champ agroalimentaire (voir aussi tableau A42.2 pour un aperçu). Selon cette figure, ce sont dans l'ordre décroissant la viande et les abats, les produits laitiers et les graisses et huiles qui affichent la plus grande protection à la frontière. À l'opposé, de nombreux chapitres affichent une protection à la frontière proche de zéro. Il s'agit pour l'essentiel de chapitres qui contiennent des produits marginaux pour le secteur agroalimentaire suisse.

Ici, il est également intéressant de constater que généralement la moyenne simple des AVE est plus élevée que la moyenne pondérée par la valeur des importations. Cela confirme l'effet de la protection : tendancielle, les lignes avec un AVE élevé connaissent moins d'importations que les lignes avec un AVE plus faible. Quatre chapitres font notablement exception. Il s'agit des :

- graisses et huiles,
- céréales,
- plantes et produits de la floriculture,
- sucre et sucreries.

Pour ces quatre chapitres, des importations significatives sont réalisées pour des produits avec des droits de douane relativement élevés. À l'exception du blé panifiable, il ne s'agit pas de régimes d'importation contingentés. On peut en déduire qu'il s'agit globalement de produits sensibles pour l'agriculture suisse, mais pour lesquels la production indigène ne couvre pas la consommation (cas théorique 4). Dans certains cas cependant, une part significative des importations est réalisée dans un régime spécial, comme le trafic de perfectionnement ou des sous-positions avec revers. Une analyse au cas par cas est nécessaire pour le détecter. En dehors de ces exceptions, on peut conclure pour ce groupe de produits que des importations sont nécessaires à large échelle. Le niveau de protection à la frontière est déterminant pour les prix indigènes, mais il génère aussi des coûts élevés en aval de l'agriculture. Il ne peut ici pas être exclu d'emblée qu'il n'y ait pas une marge de manœuvre pour réduire la protection à la frontière sans engendrer une baisse significative des prix indigènes.

La médiane donne des informations sur la variabilité de la protection à la frontière à l'intérieur d'un chapitre et par régime douanier à l'intérieur de celui-ci. Ainsi, à titre d'exemple, le chapitre 02 (viande et abats comestibles) affiche une moyenne simple des AVE élevée de près de 90%. La médiane des AVE des 188 lignes de ce chapitre n'est que de 13.3%. On peut en conclure que, dans ce chapitre, parallèlement aux produits avec une protection à la frontière très élevée, de nombreux produits peuvent être importés à des taux beaucoup plus faibles. Plusieurs observations permettent de l'expliquer. Premièrement, le chapitre contient des lignes CT avec des droits de douane modérés et des lignes HCT avec une protection élevée. Deuxièmement, le chapitre contient des produits très différents qui ne se substituent que faiblement les uns aux autres (de l'aloyau de bœuf aux pieds de porc, par exemple). Certains sont sensibles pour la production indigène, d'autres beaucoup moins. Ainsi, plus la moyenne simple des AVE est proche de la médiane d'un chapitre, plus la protection à la frontière est homogène entre les différents produits qui le composent. C'est notamment le cas des chapitres avec une protection douanière faible, mais moins importants sur le plan économique, et celui des chapitres contenant des produits agricoles transformés, par exemple les chapitres 19 : préparations à base de céréales, ou 21 : préparations alimentaires diverses.

Pour illustrer la complexité et la limite de l'analyse par chapitre, la figure 42.3 montre les AVE moyens pour les 2'465 lignes tarifaires classées en fonction de la structure tarifaire (HS-8 croissant). Les chapitres contenant des lignes tarifaires avec un AVE moyen 2012-2015 dépassant 100% y sont pris en compte :

- 01 Animaux vivants
- 02 Viandes et abats comestibles
- 04 Lait et produits de la laiterie; œufs; miel naturel
- 07 Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires
- 08 Fruits comestibles; écorces d'agrumes ou de melons
- 10 Céréales
- 11 Produits de la minoterie
- 15 Graisses et huiles animales ou végétales
- 16 Préparations de viande et de poissons
- 20 Préparations de légumes et de fruits
- 35 Matières albuminoïdes

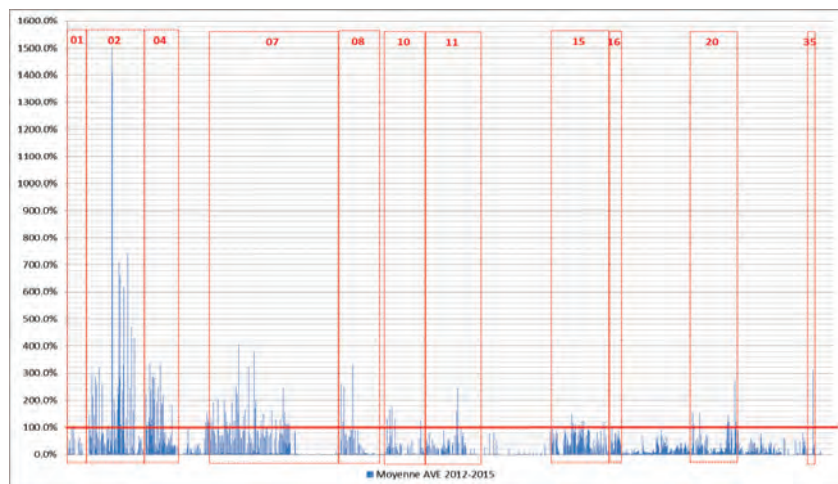


Figure 42.3 : Vue d'ensemble des AVE moyens 2012 – 2015 selon la structure tarifaire

Une analyse différenciée selon le régime d'importation est indispensable, vu qu'il est logique de trouver des THC élevés si les restrictions quantitatives des contingents doivent être effectives. Le tableau en annexe A42.2 donne un aperçu de la protection par chapitre en fonction du régime douanier (TC/THC/TU). Peuvent être considérés comme pics tarifaires, toutes les lignes avec un AVE supérieur à 100%. Les lignes dépassant la moyenne simple du chapitre d'un écart-type, respectivement de 2 écarts-types peuvent être considérées comme des pics tarifaires relatifs à l'intérieur du chapitre considéré, ce critère tenant compte de la moyenne et de la variabilité des AVE du chapitre.

Ainsi, sur les 124 lignes avec un AVE moyen de 2012 à 2015 dépassant 100%, 33 concernent le chapitre 2 (viande ou abats comestibles), 18 le chapitre 4 (produits laitiers) et 4 lignes concernent d'autres produits d'origine animale (chapitre 1, 16 et 35). Au total, 55 lignes sont des produits d'origine animale. 53 lignes tarifaires appartiennent au secteur des fruits et des légumes (chapitres 7, 8 et 20). 8 lignes correspondent à des céréales et des produits de la minoterie (chapitres 10 et 11) et 8 lignes sont des graisses ou des huiles (chapitre 15). Si ces chapitres affichent de nombreux pics tarifaires escarpés, ce sont également des chapitres sensibles pour la production agricole suisse.

Les 233 lignes (cf. A.42.2) dépassant d'un écart-type la moyenne simple des AVE de leur chapitre sont logiquement réparties sur tous les chapitres tarifaires examinés (à l'exception des quelques lignes

qui font parties des chapitres 29 - 53). Ainsi, même si la protection absolue d'un chapitre tarifaire est basse (en comparaison de la protection agroalimentaire moyenne suisse), la vision relative est importante et met en évidence des irrégularités de protection tarifaire qui interpellent. C'est par exemple le cas du chapitre 19 : Préparations à base de céréales, qui affiche un AVE moyen relativement bas de 21.6% et aucune ligne dépassant 100%. En revanche, dans ce chapitre 16 lignes tarifaires dépassent d'un écart-type (+16.8%, soit AVE > 38.4%) la moyenne du chapitre et 9 lignes de deux écarts types (+33.6%, soit AVE > 55.2%). Cela met en évidence le fait qu'un balayage général du tarif douanier avec des critères fixes ne suffit pas pour identifier les potentiels de réduction. L'analyse des pics tarifaires permet une première identification de lignes tarifaires susceptibles d'être réduites. Pour confirmer ce potentiel et le quantifier, des analyses plus détaillées sont indispensables, à l'exemple de celles qui sont conduites dans les études de cas et l'exemple qui est présenté dans l'annexe.

On retiendra, à ce stade, que l'analyse des pics tarifaires invite à se pencher de plus près sur les domaines du lait, de la viande, des huiles et graisses et des légumes, en raison de niveaux élevés des AVE. Les droits supérieurs à 100% se concentrent aussi dans ces mêmes chapitres, ainsi que sur les céréales et les produits de minoterie. Mais les irrégularités de protection concernent l'ensemble de la structure tarifaire, sans justification apparente dans de nombreux cas. On se référera à ce sujet d'une part à l'analyse par chapitre dans l'annexe A4.2 et à la synthèse du screening au chapitre 4.6.

4.2.3 Potentiel de réduction pour les lignes sans importation

Comme évoqué précédemment, les lignes sans importation sont problématiques, car aucun AVE ne peut être attribué sans l'existence d'une valeur unitaire à l'importation. En l'absence de données sur le marché suisse, on ne peut pas trancher s'il s'agit de positions ne correspondant à aucune demande, ou si ce sont des droits prohibitifs ou des obstacles non-tarifaires qui empêchent toute importation. Un objectif de la présente étude visant à identifier tous les potentiels de réduction tarifaire, on peut tester en priorité l'hypothèse des droits excessifs ou prohibitifs. Le niveau d'une réduction sans incidence sur la production indigène reste cependant difficile à évaluer.

En 2015, 402 lignes, soit 16% du champ agroalimentaire, n'ont enregistré aucune importation. Selon la figure 42.4, il s'agit en priorité de lignes à taux unique dans les chapitres 12 : graines et fruits oléagineux, 07 : légumes, plantes, racines et tubercules, 15 : graisses et huiles, 11 : produits de la minoterie et 10 : céréales. Ces cinq chapitres totalisent 75% des lignes sans importation en 2015.

Le tableau 42.3 illustre la répartition des lignes sans importation en fonction de différents critères. Sur les 402 lignes sans importations en 2015, 372 n'ont pas connu d'importations significatives entre 2012-2015 (moins de 30'000 CHF). Les 19 autres lignes n'ont pas enregistré d'importations en 2015 mais affichaient des importations significatives durant les années précédentes.

Tableau 42.3: Répartition des lignes sans importations 2015 selon plusieurs critères

Régimes douaniers	Nombre de lignes sans importation en 2015	Nombre de lignes avec importations annuelles inférieures à CHF 10'000 entre 2012 - 2015	Nombre de lignes de fourrages	Nombre de lignes avec droit appliqué (NT_2015) = 0
CT	48	42	0	0
HCT	30	30	0	0
TU	324	311	260	44
Total	402	372	260	44

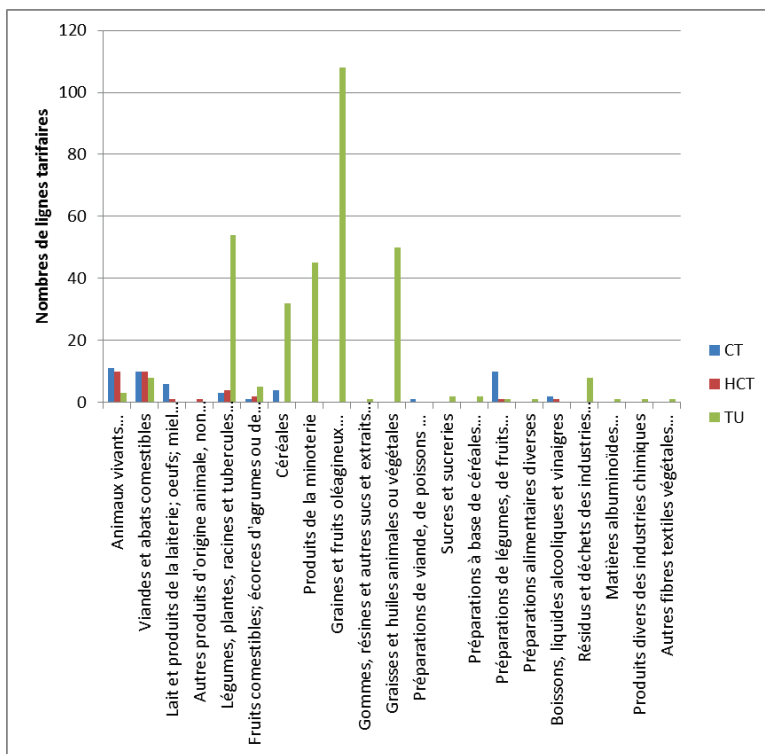


Figure 42.4: Répartition des lignes sans importation en 2015 entre les chapitres (HS-2) et selon leur régime douanier

Pour les 19 lignes figurant dans le tableau A42.4 en annexe, des importations substantielles ont été réalisées entre 2012 et 2015. Pour ces lignes, qui sont pour la plupart des oléagineux (chapitre 12) ou des huiles (chapitres 15), on ne peut pas identifier un potentiel de réduction sur la seule analyse des chiffres du commerce extérieur (cf. étude de cas oléagineux, chapitre 7.4). Ces lignes sont à associer prioritairement au cas théorique 4 ou 4.1 (sensibles pour la production indigène). Cependant, cette liste contient aussi des produits très marginaux (ex : les buffles et les coings) et des situations à passer en revue dans l'analyse des contingents (ex : le sperme de taureau).

Il n'est pas non plus possible de conclure à un potentiel systématique de réduction des droits de douane pour les 260 lignes sans importation en 2015 qui correspondent à des fourrages. Bien que ces lignes appartiennent au cas théorique 3 (protection tarifaire excessive) et disposent probablement d'un potentiel de réduction de leur droit de douane, les fourrages sont régis par des droits de douane variables dans le cadre d'un régime de prix-seuil. Les fourrages sont interdépendants, car facilement substituables. Leurs droits de douane sont d'ailleurs calculés en fonction de leurs teneurs en énergie et en protéine, c'est-à-dire de leur potentiel de substitution. L'absence d'importations peut s'expliquer dans certains cas par d'autres motifs que la protection tarifaire, tels que des qualités spécifiques des produits, leur disponibilité irrégulière, leur volatilité, etc. Une réduction ponctuelle de la protection tarifaire de quelques denrées fourragères hors analyse de l'ensemble de ce domaine risquerait de créer un appel d'air et de déséquilibrer le tout.

Pour les 44 lignes sans importation qui présentent un droit de douane appliqué égal à zéro, il n'y a simplement pas de demande pour importer ces produits en Suisse.

Le tableau 42.4 montre en définitive, un extrait des 91 lignes sans importation en 2015 et sans importations significatives depuis 2012, qui ne sont pas des fourrages, ne sont pas importées hors contingent (pour ces lignes cf. l'analyse des régimes contingentés, chapitre 4.3) et dont le droit de douane appliqué est différent de zéro. Pour ces lignes (cas théorique 3), on peut raisonnablement conclure à une protection à la frontière exagérée. Il s'agit notamment de certains animaux vivants, de certains fruits ou légumes, de céréales spéciales, etc. La demande pour ces produits restera probablement marginale, même avec une réduction significative des droits. Il reste toutefois à analyser si l'absence d'importations s'explique par des obstacles non tarifaires. À titre d'exemple, des parts de CT n'ont jamais été libérées pour la ligne tarifaire 0201.1011 (carcasses ou demi-carcasses de veaux congelées) dans le cadre du contingent n° 5 ; les attributions y sont réservées à d'autres morceaux.

Tableau 42.4: Aperçu des lignes sans importations disposant d'un potentiel de réduction des droits de douane

NT_8	Désignation	NT 2015	Importations moyennes 2012 - 2015
0101.2911	Chevaux, vivants, de boucherie (à l'excl. des reproducteurs de race pure), importés dans les limites du contingent tarifaire no 5	90.00 CHF / Unité	0
0103.9110	Porcins reproducteurs autres que de race pure, d'un poids < 50 kg, importés dans les limites du contingent tarifaire no 3	33.00 CHF / Unité	0
0202.1011	Carcasses ou demi-carcasses de veaux, congelées, importées dans les limites du contingent tarifaire no 5	94.00 CHF / 100 kg	0
0401.1010	Lait et crème de lait, non concentrés ni additionnés de sucre ou d'autres édulcorants, d'une teneur en poids de matières grasses =< 1 %, importés dans les limites du contingent tarifaire no 7	18.00 CHF / 100kg	0
0710.1010	Pommes de terre, non cuites ou cuites à l'eau ou à la vapeur, congelées, importées dans les limites du contingent tarifaire no 14	55.00 CHF / 100kg	1.3
1008.6031	Triticales, pour l'alimentation humaine, importées dans les limites du contingent tarifaire no 27	18.00 CHF / 100 kg	0
1103.2029	Agglomérés sous forme de pellets, de seigle, de méteil ou de triticales	50.70 CHF / 100kg	0
1517.1093	Margarine, d'une teneur en matières grasses =< 25 %, sans matières grasses du lait ou en contenant une teneur =< 10 %, en citernes ou en fûts métalliques ...	82.65 CHF / 100kg	0
2009.8941	Jus de poire, concentrés, non fermentés, sans addition d'alcool, avec ou sans addition de sucre ou d'autres édulcorants, importés dans les limites du contingent tarifaire no 21	100.00 CHF / 100kg	0
2202.9071	Mélanges de jus de légumes contenant du jus de fruits à pépins, sans alcool, dilués avec de l'eau ou gazéifiés, importés dans les limites du contingent tarifaire no 21 (à l'excl. des jus de légumes du n° 2009)	20.00 CHF / 100kg	0

4.3 Marges de manœuvre dans les régimes contingentés

L'analyse des contingents tarifaires OMC dans le domaine agroalimentaire touche un instrument à la fois complexe et sensible. Complexe, parce que son fonctionnement ne dépend pas que des tarifs (TC et THC) et du volume d'engagement annuel, mais de nombreuses règles et pratiques administratives. Il en va entre autre de la définition des produits libérés pour les importations dans le contingent, des ayants-droit à des parts de contingent, des modes d'attribution de ces parts et du découpage des attributions dans le temps. Ces règles varient très fortement entre les différents contingents, voire parfois entre produits à l'intérieur d'un même contingent. La gestion opérationnelle dépend dans la plupart des cas de processus impliquant à la fois les organisations de branche et l'administration. La sensibilité des contingents au titre de la politique agricole est évidente du fait qu'ils assurent la protection des principaux secteurs de la production agricole indigène, à l'exception des denrées fourragères, du sucre et des oléagineux. De plus, il y existe une imbrication

étroite entre le fonctionnement des marchés internes et la gestion des régimes d'importation contingentés.

Dans le cadre d'un screening des potentiels de réduction tarifaire autonome, tel qu'il fait l'objet de la présente étude, il ne s'agit pas d'analyser en profondeur chaque contingent, y compris ses dimensions administratives. L'objectif se limite au contraire, avec une grille d'analyse fondée sur les données tarifaires et commerciales, à mettre en évidence certains potentiels qu'il s'agirait de confirmer et de préciser avec des approches complémentaires, hors du cadre de cette étude. Ce screening doit permettre de mieux contextualiser certains pics tarifaires détectés au chapitre précédent et de faire le pont avec l'évaluation beaucoup plus agrégée par modélisation sectorielle. Il contribuera à répondre à la question de savoir si « sensible » veut toujours dire « intouchable ».

4.3.1 Caractérisation des régimes d'importation

Ce sont les contingents tarifaires résultant des engagements de l'Uruguay Round de l'OMC qui sont l'objet de la présente analyse. Vu l'objectif de mesures autonomes, un examen des contingents bilatéraux serait hors de propos. Selon l'approche décrite au chapitre 2.5, il s'agit dans un premier temps de caractériser les régimes d'importation avec contingents selon des critères qui permettent d'identifier quels taux sont déterminants pour la protection du groupe de produits concernés. C'est l'objectif du tableau A43.1, figurant dans l'annexe A4.3.

Le nombre de lignes selon le type de droits est utile plus bas à l'estimation des lignes concernées par un potentiel de réduction. Les taux uniques (TU) se retrouvent :

- D'un part dans les produits laitiers, où toutes les parties non administrées du CT n° 7 y sont soumises ;
- D'autre part dans les fruits et légumes, où ils s'appliquent à la période non administrée, hors de la saison où l'offre indigène est abondante.

Ces importations sous TU sont comptabilisées comme importations dans le contingent pour le contrôle du remplissage notifié à l'OMC.

Sous volume du contingent figurent les quantités consolidées à l'OMC et, le cas échéant, les quantités supérieures figurant dans l'OIAgr. Il s'agit dans ce cas d'augmentations permanentes des volumes bénéficiant des droits du contingent. Dans la colonne adaptations périodiques figurent d'une part les régimes où l'attribution des volumes est fractionnée dans l'année (jusqu'à deux fois par semaine pour les légumes) et les volumes libérés sont décidés à court terme en fonction de l'état du marché (viande, fruits et légumes). D'autre part, pour certains contingents, la quantité annuelle est fixée dans l'OIAgr, mais des augmentations temporaires sont assez souvent décidées pour une saison ou une année (œufs, pommes de terre, céréales panifiables).

Les taux de remplissage ont été calculés sur une période longue, vu les fortes fluctuations qu'ils peuvent connaître, en particulier pour les produits végétaux dont les récoltes dépendent des conditions climatiques et sanitaires. En raison de la fréquence des adaptations périodiques, le seul taux de remplissage ne suffit pas à déterminer si la restriction quantitative (et donc le THC) est déterminante pour la protection du produit suisse. Il est proposé en complément un taux d'importations HCT en proportion des importations CT. Il faut en principe à la fois un taux de remplissage élevé et des importations HCT significatives pour que le THC soit déterminant et le TC sans importance. Dans certains cas, il faudrait développer l'analyse au niveau de contingents partiels spécifiques (cf. à titre d'exemple l'analyse des produits laitiers de base, chapitre 7.2), voire vérifier si les importations CT et HCT concernent exactement les mêmes produits.

Une fois établie cette vue d'ensemble, les potentiels de réduction des droits sont analysés, dans la logique du tableau 25.1, en trois séquences :

- Les contingents non administrés ;
- Les contingents non remplis ;
- Les contingents annuels remplis.

La quatrième typologie, celle des contingents saisonniers appliqués au domaine des fruits et des légumes, fait l'objet d'une étude de cas (chapitre 7.1).

4.3.2 Contingents non administrés

Tableau 43.1 : Exemples de droits appliqués dans les contingents non administrés

N° CT	Produit	Cas théorique	Cat.	Exemples typiques ²			
				HS-8	Produit	Droit spécifique	AVE 2015
						CHF/100 kg	%
7	Produits laitiers ¹	4.1	TU	0401.5020	Crème	1340.00	337.5
			TU	0403.1020	Yoghourt aromatisé ou aux fruits	33.85	23.2
			TU	0406.1090	Fromage frais	289.00	60.9
			TU	0406.9019	Fromage à pâte molle	289.00	38.8
			TU	0406.9091	Fromage à pâte mi-dure	408.00	58.1
8	Caséines	2	CT	3501.1010	Caséines	4.00	0.6
10	Produits d'œufs séchés	4.1	CT	0408.9110	Œufs en poudre	255.00	38.6
11	Produits d'œufs autres que séchés	4.1	CT	0408.9910	Œufs sans coquilles, moulés ou congelés	79.00	33.5
12	Sperme de taureaux	2	CT	0511.1010	Sperme de taureau	0.10	0.8
			HCT	0511.1090		5.00	75.8
13	Fleurs coupées	2	CT	0603.1110	Roses	12.50	1.2
			CT	0603.1918	Autres fleurs	25.00	2.4
22	Jus de raisin	4.1	CT	2009.6111	Jus de raisin	34.00	67.2
			CT	0806.1021	Raisins frais, pour le pressurage	40.00	59.4
			HCT	0806.1029		272.00	272.00
26	Blé dur, pour l'alim. humaine	2	CT	1001.1921	Blé dur	1.00	2.4
28	Céréales secondaires, pour l'alim. humaine	4.1	CT	1004.9021	Avoine	0.00	0.0
			HCT	1004.9029		40.00	10.1
			CT	1005.9021	Maïs	4.00	10.5
			HCT	1005.9029		40.00	20.1
			CT	1003.9041	Orge	2.55	8.7
			HCT	1003.9049		40.00	59.5

¹ sauf CT partiels 7.1 à 7.4 (cf. 4.2.3.)

² Exemples choisis selon la valeur des importations et, dans certains cas, pour l'importance du produit par rapport à la production suisse, même si le volume d'importations est faible.

La décision de ne pas administrer des contingents consiste à admettre tout volume d'importation au taux du contingent. Elle laisse penser que le THC ne joue aucun rôle et que le TC pourrait être généralisé comme taux unique. Au-delà de cette question, la non-administration d'un contingent

suggère, sauf si le TC est très élevé, que le produit n'est guère sensible par rapport à la production suisse. Dans ce cas, il existe un potentiel d'éliminer le TC ou au moins de le réduire fortement. Mais, de fait, on ne peut généraliser une telle approche et il est nécessaire d'examiner distinctement chaque contingent (tableaux 43.1). La construction complexe du régime des contingents tarifaires suisses est illustrée par le fait qu'on trouve des droits prohibitifs même dans des contingents non administrés, à l'exemple de la crème.

Les seuls contingents non administrés avec des importations significatives hors contingent sont les n° 22 et 28. Ces importations peuvent concerner des flux de marchandises particuliers, destinés à la réexportation (trafic de perfectionnement) ou à des utilisations industrielles spécifiques. Des taxations HCT peuvent aussi être justifiées pour éviter des utilisations non conformes à la destination du contingent en question (par exemple ligne 0806.1029, raisins frais pour le pressurage dans le contingent n° 22 jus de raisin) ou s'expliquent du fait que le CT est réservé à un nombre limité d'ayants-droit (par exemple CT n° 28 jusqu'en 2015).

De manière générale, une fois les exceptions fondées identifiées, les droits hors contingent devraient pouvoir être ramenés au niveau des droits du contingent dans les contingents non administrés, sans impact sur des productions indigènes.

Concernant les droits du contingent, ils pourraient, dans la logique de la grille d'analyse du chapitre 2.5, être éliminés pour les produits correspondants au cas théorique 2. Pour certains d'entre eux, il n'y a pas d'interférence avec des productions indigènes significatives (par exemple caséines ou blé dur). Pour d'autres produits, à l'exemple des fleurs coupées ou du sperme de taureaux, une libéralisation du régime d'importation a été mise en œuvre et le TC très bas n'a pas d'effet protecteur sur le prix suisse.

Les contingents correspondant au cas théorique 4.1 présentent des TC élevés et des liens avec des productions agricoles indigènes d'importance. Il est donc nécessaire de déployer d'autres approches pour évaluer s'il y a un potentiel de réduction des TC.

A titre d'exemple, une réduction des droits sur les produits d'œufs semble envisageable sans perturbation majeure du marché des œufs suisses. Ce canal de transformation des œufs n'est que faiblement représenté en Suisse. La grande majorité de la production indigène d'œufs est écoulée comme œufs en coquille dans le commerce de détail. De plus, l'évolution du marché montre que les prix des œufs suisses en coquille ne sont guère influencés par la concurrence des importations mais bien davantage par les choix des consommateurs quant au mode de production et de détention des pondeuses (OFAG, 2016b). D'un autre côté, une réduction des droits de douane dans les CT n° 10 et 11 serait bénéfique pour l'industrie alimentaire, vu l'importance de ces produits dans nombre de recettes de fabrication. Il faut relever toutefois qu'il existe un lien ténu entre le marché de détail de l'œuf en coquille et celui de l'œuf destiné à l'industrie alimentaire. Un système de gestion des excédents saisonniers d'œufs en coquilles est en place et bénéficie d'un soutien public (ordonnance sur les œufs, RS 916.371). Des surplus d'œufs de consommation sont proposés à prix réduit à l'industrie. Mais ces surplus ne concernent qu'un laps de temps très limité et des volumes marginaux. Vu les avantages dont pourraient bénéficier la chaîne de valeur, il paraît souhaitable d'analyser de plus près l'éventualité de réduire la charge douanière sur les produits d'œufs, dans le cadre des contingents n°10 et 11.

Il y a aussi des exemples de contingents où on peut exclure assez facilement l'existence d'un potentiel de réduction du TC. Les céréales secondaires destinées à la consommation humaine présentent un TC fixé en tenant compte de la part résiduelle de la matière première qui va à l'alimentation animale

(cf. ordonnance RS 916.112.231). Une réduction isolée du TC risquerait de perturber les équilibres au sein du régime fourrager et d'exercer un impact négatif sur la production indigène.

4.3.3 Contingents non remplis

Le remplissage seulement partiel de contingents peut avoir diverses explications : des changements d'habitudes de consommation, une compétitivité accrue de la production indigène, ou un volume fixé trop haut par rapport au potentiel du marché. En principe, dans le cas des contingents non remplis, ni la limite quantitative des importations ni le THC n'ont d'effet protecteur pour la production indigène. Le tableau 43.2 reprend les trois contingents concernés par cette situation et donne des exemples de droits qui y sont appliqués.

Tableau 43.2 : Exemples de droits appliqués dans les contingents non remplis

N° CT	Produit	Cas théorique	Cat.	Exemples typiques ²			
				HS-8	Produit	Droit spécifique	AVE 2015
						CHF/100 kg	%
3	Animaux de l'espèce porcine	1.1	CT	0103.1010	Reproducteurs de race pure	10.00	0.3
			HCT	0103.1090		1'000.00	60.2
20	Fruits pour la cidrerie et la distillation	1.1	CT	0808.1011	Pommes à cidre	2.00	19.8
			HCT	0808.1019		21.00	134.7
23	Vin blanc et rouge ¹	1.1	CT	2204.2141	Vin rouge, < 2 l	50.00	6.2
			CT	2204.2932	Vin rouge, vrac	34.00	29.5
			CT	2204.2121	Vin blanc, < 2 l	50.00	9.1
			CT	2204.2922	Vin blanc, vrac	34.00	40.5

¹ HCT = essentiellement trafic voyageur ; 2.45 l/ rouge, 3.00 l/ blanc ; AV% non comparable avec valeurs CT

² Exemples choisis selon la valeur des importations et, dans certains cas, pour l'importance du produit par rapport à la production suisse, même si le volume d'importations est faible.

Ce regroupement met côte à côte deux contingents insignifiants sur le plan économique (n° 3 et 20) et le contingent qui pèse le plus lourd dans la balance commerciale, celui du vin. Leur éventuel potentiel en matière de réduction des droits est à examiner au cas par cas.

Le CT n°3, animaux vivants de l'espèce porcine, remplit en principe les critères pour la renonciation à l'administration et l'élimination des droits selon la grille d'analyse. Il présente un faible taux de remplissage et quelques importations anecdotiques hors contingent, parce que l'offre indigène en reproducteurs est compétitive. Mais une mesure concernant ce contingent impliquerait de garantir une utilisation conforme, c'est-à-dire d'assurer que les reproducteurs vivants ne viennent pas interférer dans le canal des animaux de boucherie et de la viande.

Pour le CT n° 20, fruits pour la cidrerie et la distillation, le TC n'a pas de fonction protectrice vu son niveau très bas et on pourrait envisager son élimination. Il semble par contre justifié de garder un THC limitant, même si le taux de remplissage est bas et les importations HCT sont faibles. Ces dernières concernent des spécialités guère disponibles sur le marché interne. Mais la disponibilité de pommes et de poires pour la cidrerie et la distillation connaît de grandes fluctuations, dues à l'alternance des rendements et à la valorisation des surplus de fruits de table, eux-mêmes très fluctuants. Une restriction quantitative efficace est utile les années où l'abondance des fruits sur le marché place la branche devant de grandes difficultés et lui impose des mesures telles que le stockage et l'exportation de concentrés de jus.

En ce qui concerne le vin (CT n° 23), l'ouverture progressive des frontières à partir de 1995 a placé la viticulture devant un défi qu'elle a, dans l'ensemble remarquablement bien relevé. La diversification de l'encépagement et la montée en gamme des vins suisses au niveau qualitatif sont en relation avec ce changement de régime. Le taux de remplissage du contingent est élevé sans que la limite n'ait jamais été atteinte. Le TC conserve cependant un impact sur la formation des prix des vins suisses et sa réduction est une option à analyser avec la plus grande prudence. Elle impacterait certainement la part de vin suisse vendue en vrac et son prix, spécialement en cas de vendange abondante.

4.3.4 Contingents annuels remplis

Ce troisième groupe est important, tant au niveau des valeurs d'importation qu'en ce qui concerne les productions indigènes correspondantes (viande, lait, œufs, céréales panifiables, pommes de terre). Selon la grille développée au chapitre 2.5, les contingents remplis (ou sur-remplis) peuvent être rapprochés soit du cas théorique 1.2, si les importations hors contingent sont insignifiantes, soit du cas 1.3, si les importations HCT sont importantes. Mais le phénomène des attributions morcelées dans l'année, mesurées selon l'état momentané du marché, brouille en partie cette distinction. De plus, certains contingents sont divisés en contingents partiels, couvrant des groupes de produits distincts, qui sont gérés différemment. Les exemples les plus complexes se trouvent dans le domaine de la viande (contingents n° 5 et 6). Il faut donc être particulièrement circonspect avec des appréciations globales. Le tableau 43.3 donne une vue d'ensemble de ce groupe et, pour chaque contingent, des exemples de droits appliqués dans des positions représentatives.

Tableau 43.3 : Exemples de droits appliqués dans les contingents annuels remplis

N° CT	Produit	Cas théorique	Cat.	Exemples typiques ²			
				HS-8	Produit	Droit spécifique	AVE 2015
						CHF/100 kg	%
1	Chevaux, ânes, mulets et bardots vivants	1.3	CT	0101.2991	Chevaux	120.00	0.9
			HCT	0101.2995		3'834.00	5.8
			CT	0101.3095	Ânes	3.00	0.6
			HCT	0101.3096		1'281.00	103.9
2	Animaux vivants de l'espèce bovine	1.2	CT	0102.2110	Bovins reproducteurs de race pure	60.00	3.2
			HCT	0102.2199		2'500.00	96.3
4	Animaux vivants des espèces ovine et caprine	1.2	CT	0104.1010	Ovins	5.00	1.6
			HCT	0104.1090		122.00	35.8
5	Viandes essentiellement produites sur la base de fourrages grossiers	1.3	CT	0201.1091	Viande de bœuf, en carcasse ou demi- carcasse	69.00	19.6
			HCT	0201.1099		758.00	119.3
			CT	0201.3091	Viande de bœuf, désossée	209.00	8.4
			HCT	0201.3099		2'212.00	233.7
			CT	0204.2310	Viande de caprin ou d'ovin, désossée	30.00	1.5
			HCT	0204.2390		760.00	36.4
			CT	0205.0010	Viande de cheval	20.00	1.6
			HCT	0205.0090		1'459.00	108.3
			CT	1602.5091	Préparations et conserves de viande de bœuf	140.00	22.3
			HCT	1602.5099		638.00	46.1

6	Viandes essentiellement produites sur la base de fourrages concentrés	1.3	CT	0203.2191	Demi-carcasses de	43.00	17.4
			HCT	0203.2199	porcs	355.00	58.3
			CT	0203.1981	Viande de porc, morceaux	50.00	6.5
			HCT	0203.1991	Carrés de porcs	2'304.00	284.1
			HCT	0203.1999	Autres morceaux	396.00	89.7
			CT	0210.1191	Jambons	225.00	18.8
			HCT	0210.1199		1'530.00	78.7
			CT	0210.1991	Viande de porc, salée, séchée, fumée	225.00	14.0
			HCT	0210.1999		935.00	60.2
			CT	1601.0011	Salami, mortadelle	110.00	7.6
			HCT	1601.0019		893.00	50.1
			CT	0207.1110	Poulets, frais	30.00	5.5
			HCT	0207.1190		312.00	131.8
			CT	0207.1311	Poitrines de poulet, fraîches	30.00	5.4
			HCT	0207.1319		1'581.00	222.5
7	Produits laitiers ¹	1.2	CT	0401.2010	Lait	18.00	31.4
			HCT	0401.2090		76.00	66.6
			CT	0402.2111	Poudre de lait entier	50.00	10.9
			HCT	0402.2119		656.00	156.7
			CT	0403.1091	Yoghourt nature	18.00	4.7
			HCT	0403.1099		686.00	198.8
			CT	0405.1011	Beurre	20.00	3.3
			HCT	0405.1019		1'642.00	399.5
9	Œufs en coquille	1.2	CT	0407.2110	Œufs en coquille	50.00	34.2
			HCT	0407.2190		371.00	128.0
14	Pommes de terre et produits à base de pommes de terre	1.3	CT	0701.9010	Pommes de terre	6.00	16.9
			HCT	0701.9091		64.00	143.5
			CT	2005.2022	Pommes de terre frites	70.0	12.2
			HCT	2005.2029		785.00	136.7
			CT	1105.2011	Flocons, pour l'alimentation humaine	30.00	21.3
			HCT	1105.2019		426.00	320.0
16	Légumes congelés	1.3	CT	0710.2110	Pois, congelés	55.00	36.5
			HCT	0710.2190		170.00	117.5
			CT	0710.8011	Autres légumes, congelés	55.00	40.3
			HCT	0710.8019		170.00	122.5
21	Produits à base de fruits à pépins	1.3	CT	2009.7111	Jus de pommes	30.00	50.2
			HCT	2009.7990		260.00	106.3
			CT	2009.9051	Mélanges de jus de fruits	28.00	9.5
			HCT	2009.9059		82.00	44.4
27	Céréales panifiables	1.3	CT	1001.9921	Froment	18.00	44.8
			HCT	1001.9929		40.00	104.7

¹ CT partiels n° 7.1, 7.2, 7.3 et 7.4

² Exemples choisis selon la valeur des importations et, dans certains cas, pour l'importance du produit par rapport à la production suisse, même si le volume d'importations est faible.

La grille d'analyse suivie dans cette étude indique pour ce groupe de contingents un potentiel à analyser de réduction ou élimination des TC. Concernant les THC, il n'y pas d'a priori, vu leur rôle protecteur pour les prix indigènes. Seule une analyse basée sur des séries de prix fiables, qui mettrait

en évidence la présence d'« air », pourrait ouvrir la discussion d'un éventuel potentiel de réduction des THC dans certains contingents. Les quelques exemples ci-dessous présentent quelques critères qui pourraient alimenter une analyse.

Parmi les contingents sans importations significatives hors contingent (à rattacher au cas 1.2) :

- CT n° 7, produits laitiers, CTP administrés : Seuls quelques THC ont un impact réel sur le marché suisse (lait frais, beurre, poudre, produits frais de manière hétérogène) ; certains sont à un niveau exorbitant (ex. beurre) et présentent par conséquent un potentiel de réduction (cf. chapitre 7.2). Dans la perspective de la fin des contributions à l'exportation (loi chocolatière), la discussion d'une réduction modérée des THC des produits de base pourrait faire sens. De manière plus globale, l'irrégularité de la protection douanière dans le secteur laitier mériterait une analyse approfondie, vu qu'elle semble créer des biais de concurrence entre filières et n'être guère favorable à la spécialisation vers les produits à haute valeur ajoutée.

Exemples concernant les contingents des produits qui connaissent aussi d'importantes importations hors contingent (à rapprocher du cas 1.3) :

- La réduction ou l'élimination des TC serait problématique pour la viande (CT n° 5 et 6). La libération par tranches successives et différenciées selon les types de produits des parts de CT donne un caractère protecteur à la plupart des TC. De plus, les recettes de la mise aux enchères partielle des CT de viande mettent en évidence la présence d'importantes rentes des importateurs (Conseil fédéral, 2012). Réduire les TC concernés n'aurait en principe pas d'impact pour le consommateur, mais générerait des transferts entre recettes douanières et rentes des importateurs. Les importations HCT concernent majoritairement les contingents partiels (CTP) non administrés (abats), des produits particuliers et le trafic de perfectionnement. On ne peut exclure la présence « d'air » dans certains TC et THC spécifiques, mais sa détection dépasserait le cadre de la présente étude. En matière de simplification, une piste à examiner serait d'étendre le champ des CTP non administrés à certains produits transformés. Comme dans le cas des produits laitiers, l'hétérogénéité de la protection semble constituer un problème en soi qui appellerait une analyse ad hoc.
- Concernant les jus de fruits à pépins (pomme et poire), le CT autonome est beaucoup plus important que le CT OMC et n'est pas rempli. Vu les fortes fluctuations de récoltes de fruit, le maintien du potentiel de restriction quantitative fait sens, mais le niveau des droits pourrait probablement être revu.
- Concernant les céréales panifiables, le TC est déterminant pour le niveau de prix des céréales indigènes. On peut cependant discuter la nécessité de régler à la fois les volumes d'importation, leur répartition saisonnière et le niveau de prix par un prix seuil. Le cumul de ces restrictions, qui génère des coûts pour les secteurs en aval, n'est peut-être pas indispensable à la protection de la production suisse.

Globalement, l'analyse des régimes contingentés, avec la grille proposée et les réserves qui lui sont liées, met le doigt sur l'existence de marges de manœuvre sans impact sur la production suisse, y compris dans des secteurs réputés sensibles. Cela dit, pour chacun des potentiels évoqués dans ce chapitre, vu le rôle central des contingents dans le dispositif de protection de la production agricole indigène et leur complexité, des analyses complémentaires seraient nécessaires avant de proposer des mesures. L'analyse top down de la sensibilité des différents secteurs aux réductions tarifaires (cf. chapitre 6) serait aussi à prendre en considération.

4.4 Protection industrielle

Les données disponibles et les approches méthodiques pour identifier et quantifier la protection industrielle sont décrites au chapitre 2.6. Après le screening selon les différentes catégories de protection industrielle, une synthèse est présentée. Il s'agit aussi en conclusion d'aborder la question si une élimination systématique de ce type de protection, en principe non souhaitée dans l'ordre économique suisse, est possible sans impact négatif sur la production agricole indigène.

4.4.1 Protection industrielle explicite en droit suisse

Comme mentionné au chapitre 2.6.3., une protection de l'industrie de transformation alimentaire est explicitement prévue dans certains actes législatifs.

L'ordonnance sur l'importation de produits agricoles (OIAgr, RS 916.01) impose à l'article 6 alinéa 6 la fixation des droits de douane applicables aux céréales transformées destinées à l'alimentation humaine sur la base des prélèvements à la frontière appliqués aux matières premières correspondantes (TC dans les CT n° 27 et 28), des valeurs de rendement et d'un supplément d'un montant maximum de 20 francs par 100 kg. Cette disposition touche les positions HS-4 suivantes :

- 1101 Farines de froment
- 1102 Farines autres que de froment
- 1103 Gruaux, semoules et pellets de céréales
- 1104 Grains de céréales autrement travaillés (mondés, aplatis, en flocons, perlés, etc.)
- 1107 Malt

Cette disposition avait été introduite en 2010 pour réduire la protection industrielle implicite de la transformation des céréales pour l'alimentation humaine. Celle-ci provenait de droits de douane fixés jusque-là à des niveaux prohibitifs, sans lien avec la protection des céréales panifiables qui, elle, avait été revue à la baisse dans les différentes étapes de mise en œuvre de la nouvelle politique agricole. Jusqu'alors, par exemple, la farine de froment était taxée de son droit notifié, soit CHF 143.-/100 kg (AVE > 150%), rendant pratiquement impossible toute importation. Cette situation avait un rapport direct avec des structures peu compétitives de la meunerie suisse en comparaison internationale.

L'examen de quelques produits transformés représentatifs du domaine des céréales pour l'alimentation humaine donne l'opportunité d'examiner les critères quantitatifs pour décrire la progressivité tarifaire ou la protection industrielle proposés au chapitre 2.6.2. Le tableau A73.2 en annexe indique pour huit produits l'échelon de droits nominaux TW, le montant de protection industrielle MPI (CHF 20.-/100 kg fixé comme plafond dans l'OIAgr et effectivement appliqué dans le tarif en vigueur), et le taux de protection industrielle TPI.

L'échelon de droits TW se confirme comme un indicateur approximatif, vu qu'il ne décompose pas le droit en une partie agricole et une partie industrielle, mais se limite à comparer les AVE du produit de base et du produit transformé. Ainsi, un TW faible, comme dans le cas de la semoule de blé, ne signifie pas l'absence de protection industrielle, mais indique une absence de progressivité de la protection à la frontière. La plus-value de la transformation est protégée, dans ces cas, à des taux équivalents à la matière première agricole.

Le taux de protection industrielle TPI constitue une mesure intéressante : il indique l'AVE de la seule protection de la transformation, donc le renchérissement du produit transformé par la protection industrielle. Par exemple, le gruau d'avoine, selon le tableau A73.2, est taxé de 25% alors que l'avoine en grains destiné à l'alimentation humaine peut être importée en franchise de droit. Sur l'ensemble

des exemples, on observe une protection industrielle qui équivaut à entre 5 et 49% de la valeur des produits à la frontière. Le potentiel de réduction est évident.

On peut aussi mettre en relation le TPI avec l'AVE, ce qui revient à exprimer la protection industrielle (en % de la valeur unitaire du produit importé) comme composante de la protection totale du produit (agricole et industrielle), l'AVE étant aussi calculé en % de la valeur unitaire. Toujours en référence au tableau A73.2, pour les produits à base de blé (une matière première qui bénéficie d'une protection assez élevée), la protection industrielle représente entre 30 et 60% environ de l'AVE. Pour les autres produits à base de céréales, nettement moins protégées (céréales secondaires), la protection industrielle constitue entre 85 et 100% de la protection totale. La protection industrielle représente donc un enjeu d'importance dans le coût suisse de ce type de produits. Davantage de détails figurent dans l'étude de cas au chapitre 7.3.

L'ordonnance concernant les éléments de protection industrielle et les éléments mobiles applicables à l'importation de produits agricoles transformés (RS 632.11.722) vise explicitement une protection tarifaire composée à la fois d'un élément industriel et d'un élément agricole (article 1). L'élément de protection agricole est désigné comme élément mobile, vu qu'il est ajusté périodiquement aux écarts observés pour les produits de base entre les prix suisses et ceux du marché de l'UE, ceci s'appliquant aux importations provenant d'Etats membres de l'UE. Un calcul parallèle est fait sur la base des écarts de prix avec le reste du monde pour les importations hors du contexte préférentiel avec l'UE. Cette ordonnance consiste donc pour l'essentiel en une concrétisation dans le droit interne des dispositions du Protocole 2 concernant le régime suisse d'importation, ainsi qu'en sa transposition cohérente aux importations provenant d'autres pays que l'UE.

Tableau 44.1 : Aperçu de la couverture de l'ordonnance sur les éléments de protection industrielle

Chapitre HS-2	Produits	Nombre de lignes	Elément industriel (=MPI) CHF/100 kg		
			De	À	Moyenne simple
4	Produits laitiers	10	10.00	10.00	10.00
7	Légumes	1	10.00	10.00	10.00
15	Graisses et huiles	10	10.00	10.00	10.00
17	Sucre et sucreries	15	1.00	53.00	47.13
18	Cacao et ses préparations	35	1.00	10.00	8.46
19	Préparations à base de céréales ou de lait	101	1.35	60.00	27.28
20	Préparations de légumes ou de fruits	15	10.00	44.00	12.27
21	Préparations alimentaires diverses	39	2.00	120.00	35.85
29	Produits chimiques organiques (mannitol)	1	1.50	1.50	1.50
35	Matières albuminoïdes, colles, (caséines)	4	1.00	1.00	1.00
	Moyenne	231			24.05

A l'aide de quelques exemples choisis parmi des produits significatifs et présentant une protection industrielle nominale élevée (MPI), on peut mettre cette protection en relation avec la valeur des produits et calculer le taux de protection industrielle TPI. Ces exemples sont présentés dans le tableau 44.2.

Tableau 44.2 : Exemples de produits couverts par l'ordonnance sur les éléments de protection industrielle

HS-8	Désignation simplifiée	NT	AVE	Import ¹	VU	MPI	TPI
		CHF/100kg	%	1000 CHF	CHF/100kg	CHF/100kg	%
0403.1020	Yoghourts, aromatisés ou additionnés de fruits	33.85	23.2%	14'674	145.96	10.00	6.9%
1704.9010	Chocolat blanc	91.65	11.4%	4'201	804.98	53.00	6.6%
1704.9020	Sucreries de tout genre, sans cacao, contenant des fruits	64.85	7.3%	24'231	890.68	53.00	6.0%
1704.9043	Sucreries, moulées, ne contenant pas de cacao, sans matières grasses du lait	67.50	17.9%	28'511	377.58	53.00	14.0%
1806.3111	Chocolat, présenté en tablettes d'un poids <= 2 kg, fourrés, contenant des constituants du lait	47.40	8.4%	36'059	564.92	10.00	1.8%
1901.2096	Mélanges et pâtes pour la préparation des produits de la boulangerie	83.70	36.8%	11'788	227.24	20.00	8.8%
1901.9045	Préparations de produits laitiers d'une teneur en matières grasses du lait > 3 % mais <= 20 %	105.15	43.3%	6'763	242.90	44.00	18.1%
1905.3191	Biscuits additionnés d'édulcorants, même additionnés de cacao, ne contenant pas de matières grasses du lait	110.15	38.9%	18'898	283.42	60.00	21.2%
1905.9083	Produits de la boulangerie, pâtisserie ou biscuiterie, additionnés d'édulcorants, contenant des matières grasses du lait	122.80	25.5%	108'388	481.03	60.00	12.5%
2101.2011	Extraits et concentrés de thé et préparations à base de ces extraits, d'une teneur en matières grasses du lait >= 1,5 %	89.80	20.4%	5'218	439.15	44.00	10.0%
2106.9022	Mélanges d'extraits et de concentrés de substances végétales, utilisés pour la fabrication des boissons	133.60	60.5%	1'845	220.88	120.00	54.3%

¹ Une part importante est importée en franchise de l'élément industriel de protection dans le cadre du Protocole 2.

Les taux de protection industrielle TPI se situent généralement plus bas pour ces exemples que pour les produits de céréales discutés ci-dessus. Mais ici à nouveau, la part de la protection industrielle dans le droit de douane total (TPI en % de l'AVE) est élevée. A titre illustratif plutôt que représentatif de l'ensemble des produits concernés, on relève, dans la moyenne simple des 11 exemples du tableau 44.2, que l'AVE se situe à 26.7% et le TPI à 14.6%. La protection industrielle représente donc pour cet échantillon près de 55% du prélèvement douanier.

Les lignes couvertes par l'ordonnance sur les éléments de protection industrielle représentent en principe toutes un potentiel de réduction. Vu que cet élément est supprimé dans les droits préférentiels accordés à l'UE dans le cadre du Protocole 2 ainsi qu'à d'autres partenaires d'accords de libre-échange, une élimination autonome de cette protection aurait des effets économiques limités. Les importations non-préférentielles sont marginales et l'UE est généralement l'exportateur compétitif de référence dans ce secteur.

Il faut cependant mentionner que de nombreux produits couverts par cette ordonnance recèlent une protection industrielle implicite qui s'ajoute à l'élément explicite prévu dans l'acte législatif. Il s'agit de la protection du premier échelon de transformation alimentaire, qui va par exemple du lait au beurre et à la poudre de lait, ou du blé à la farine. En effet, les différences de prix prises en compte dans le calcul des éléments mobiles se réfèrent dans ces cas non pas à la matière première agricole

(lait, blé), mais au produit de base résultant d'une première transformation (beurre, poudre de lait, farine, etc.). Cette problématique est mise en lumière dans les études de cas sur les produits laitiers de base et sur les céréales panifiables (chapitres 7.2 et 7.3).

Loi sur l'agriculture (LAGr, RS 901.1). Pour terminer ce tour d'horizon, il faut mentionner un cas où le législateur a ancré dans une loi l'élimination de la protection industrielle. Lors du traitement de la Politique agricole 2011, le Parlement a introduit une disposition à l'art. 20 LAGr prix seuils :

Al. 7 : Les droits de douane ne doivent contenir aucun élément de protection industrielle.

Ce sont pour l'essentiel les denrées fourragères qui sont soumises au régime des prix-seuils. L'intention du législateur était que les aliments composés pour animaux, dont se fournissent les producteurs de viande, d'œufs et de lait, ne soient pas taxés au-delà de la protection agricole des matières premières fourragères, afin d'introduire davantage de concurrence dans la fabrication des aliments composés et de contribuer à abaisser les coûts des productions de viande, d'œufs et de lait. Auparavant, les aliments concentrés étaient soumis à un droit de douane forfaitaire prohibitif. Depuis l'entrée en vigueur de cette disposition, le droit de douane est basé sur les droits des denrées fourragères (variables selon le régime des prix-seuils) et une recette standard. Une transition avait été aménagée en accordant initialement un supplément de CHF 4.-/100 kg qui a été réduit à CHF 0.- par étapes. Le changement de système de taxation douanière a été suivi de baisses de prix significatives en faveur des producteurs suisses, les fabricants d'aliments du pays s'étant adaptés pour éviter des pertes de marché.

4.4.2 Liste OMC de progressivité des droits

La réduction de la progressivité des droits constitue un enjeu établi de la négociation sur l'agriculture à l'OMC. D'une part, l'ambition d'aller vers l'élimination des droits est plus largement partagée pour l'industrie que pour l'agriculture. Des disciplines de réduction de la protection industrielle cachée dans le tarif agricole sont donc cohérentes avec cette posture de base. D'autre part, comme discuté au chapitre 2.6.1., la progressivité des droits dans les pays développés constitue un obstacle supplémentaire d'accès à ces marchés pour les pays en développement et un frein au déploiement d'industries de transformation et à la création de valeur ajoutée dans le pays les plus pauvres. L'objectif de développement intrinsèque au Cycle de Doha impliquait par conséquent une attention particulière à la progressivité tarifaire. Dans le cadre de la présente étude, la liste OMC de progressivité (cf. 2.6.3) offre une référence utile pour le screening de la protection industrielle et la discussion de sa réduction unilatérale.

L'analyse porte tout d'abord sur l'existence d'une protection industrielle à corriger selon les disciplines en discussion à l'OMC, via l'analyse des échelons de droits TW. Ensuite, pour mesurer l'apport spécifique de la liste OMC dans ce screening, une comparaison de la couverture est établie avec le Protocole 2.

Les modalités de 2008 (WTO, 2008) prévoient une formule étagée pour la réduction des droits de douane agricole, c'est-à-dire avec des taux de réduction plus importants pour les AVE plus élevés²². Concernant les produits transformés listés à l'annexe D (« liste OMC de progressivité tarifaire »), il est prévu d'appliquer la réduction tarifaire selon le taux de l'étagé supérieur à celui où est classé le produit concerné. Par exemple, le taux de réduction des droits prévu de manière générale est de 57% pour des droits ou des AVE entre 20 et 50%. S'il s'agit d'un produit de la liste de progressivité tarifaire, il faudrait réduire son droit de 64% (le taux applicable sinon pour des AVE entre 50 et 75%).

²² Avec 4 étages : AVE < 20% ; AVE 20-50% ; AVE 50-75% ; AVE > 75%.

La liste OMC de progressivité tarifaire comprend 30 produits primaires (légumes, fruits, café, cacao, épices, oléagineux et céréales) auxquels sont attribués entre un et douze produits transformés chacun. Si cette liste est conçue au niveau HS-6, elle englobe dans le tarif suisse HS-8 415 lignes tarifaires. Leur répartition dans les chapitres douaniers et la comparaison avec la codification PAP's (produits transformés du second échelon dans le tarif suisse) sont présentées dans le tableau A44.1 en annexe.

La différence de couverture illustrée dans le tableau A44.1 provient d'une différence d'approche : produits du second échelon de transformation pour la codification PAP's, sans aliments pour animaux ; produits sélectionnés pour une liste limitée de produits primaires en ce qui concerne l'OMC, sans produits d'origine animale ni boissons alcooliques, mais avec des produits destinés à l'alimentation animale et des produits intermédiaires issus du premier échelon de transformation. Les deux listes se recoupent relativement bien dans les chapitres 9, 18, 19 et 20.

Une analyse détaillée de la liste OMC a été effectuée, centrée sur le critère de l'échelon de droits TW (cf. chapitre 2.6.2.), puisqu'il permet une interprétation qui va dans le sens de la discipline prévue à l'OMC. La liste complète figure dans le tableau A44.2. A l'exception des tourteaux d'extraction d'huile, les produits destinés à l'alimentation animale n'ont pas été repris²³. Certains produits pas directement attribuables à un produit primaire (ainsi que le suggère la liste originale de l'OMC avec un astérisque) et les produits sans importations significatives en Suisse ont également été laissés de côté.

Des exemples typiques extraits de la liste OMC servent dans le tableau 44.3 à l'identification des potentiels de réduction de la protection industrielle, et à la discussion des limites de l'approche par TW. Dans les modalités de l'OMC, un écart de protection de 5% entre le produit transformé et son produit primaire, exprimé au niveau des AVE, sert de référence au déclenchement de la discipline de réduction plus forte de la protection du produit transformé. Les exemples du tableau 44.3 sont regroupés selon différentes typologies et se réfèrent à des produits importants sur le plan économique.

Tableau 44.3 : Exemples de chaînes de transformation regroupées selon une typologie de protection

Produits primaires	Produits transformés	TW Ø 2012-2015
(a) Produit primaire à droit zéro, TW < 10%		
Café non torréfié	Café torréfié	6.9%
	Café torréfié décaféiné	5.2%
	Succédanés de café, contenant du café	5.7%
Cacao	Pâte de cacao	6.5%
	Poudre de cacao	5.7%
Blé dur	Pâtes alimentaires contenant des œufs	6.4%
	Pâtes alimentaires ne contenant pas d'œufs	9.0%
Citrons	Jus de citron	7.9%
(b) Produit primaire à droit zéro, TW > 10%		
Café non torréfié	Extraits et concentrés de café	13.0%
	Préparations à base d'extraits de café	10.8%
Fèves de cacao	Chocolat en blocs, barres, ou à l'état liquide, pâteux ou en poudre	17.1%
Blé dur	Pâtes alimentaires farcies	13.7%
	Pâtes alimentaires cuites ou préparées	17.3%
	Semoule de blé dur	53.3%

²³ Les produits destinés à l'alimentation animale sont régis par un régime de prix-seuils. Leurs droits de douanes sont adaptés régulièrement et la protection industrielle est exclue au titre de la LAgr, art 20 al. 7.

Avoine	Flocons d'avoine	25.1%
Riz	Farine de riz	27.9%
(c) Produit primaire à droit modéré ou élevé, TW > 10%		
Fèves de soja	Huile de soja brute	37.1%
	Huile de soja raffinée	68.6%
Arachides décortiquées	Huile d'arachide brute	45.2%
	Huile d'arachide raffinée	20.0%
Graines de tournesol	Huile de tournesol brute	19.9%
	Huile de tournesol raffinée	36.9%
Froment (blé tendre)	Farine de froment	20.8%
Orge	Malt pour l'alimentation humaine	90.6%
	Malt torréfié pour l'alimentation humaine	30.2%
Maïs	Farine de maïs	16.1%
	Gruaux et semoules de maïs	28.6%

Source : estimations des auteurs, données complètes dans tableau A44.2

On retrouve ainsi des chaînes de valeur avec une progressivité caractérisée des droits : café, cacao et blé dur par exemple, dont les matières premières sont importées en libre-échange et les produits transformés bénéficient d'une protection croissante au fil des échelons successifs de transformation. D'autres exemples présentent une protection dans un seul canal de transformation : le riz et la plupart des riz travaillés sont en libre-échange, alors que les farines de riz, essentiellement incorporées dans des aliments infantiles, sont bien protégées.

La liste complète en annexe (A44.2) présente aussi, à première vue, des désescalades tarifaires. Les produits à base de tomates (conserves, jus, ketchup etc.) bénéficient d'une protection plus faible que les tomates fraîches ; il en va de même pour les concombres et cornichons ou les cerises en conserves par rapport aux produits frais. Mais pour la transformation des légumes et de fruits, soit les produits destinés à la transformation sont classifiés différemment (par ex. concombres et cornichons conservés provisoirement, pratiquement indemnes de droits), soit des revers sont accordés aux transformateurs. On ne peut donc pas déduire de désavantage concurrentiel pour les transformateurs suisses, même si TW est négatif dans un certain nombre de cas. Une analyse plus différenciée serait nécessaire pour les légumes congelés ou conservés, pour lesquels la production indigène est significative, tels les haricots et les petits pois. Mais ils sont hors du champ de la liste OMC.

Une autre situation particulière est à relever du côté des oléagineux et des huiles. La protection très élevée des graines de colza, oléagineux dominant dans la production suisse, génère de manière comptable une désescalade pour l'huile de colza²⁴, alors que les autres huiles, dont la matière première est essentiellement ou exclusivement importée, sont mieux protégées que leur matière première. Là où il n'y a pas d'extraction en Suisse, on retrouve une protection industrielle discrète pour des étapes ultérieures de transformation (raffinage, fractionnement, conditionnement en petits emballages). Mais la complexité du domaine des oléagineux et des huiles ne peut être traduite avec la seule approche du calcul des échelons de droits dans la liste OMC ; elle est examinée de plus près dans l'étude de cas du chapitre 7.4.

L'identification de la protection industrielle par l'indicateur TW dans la liste OMC connaît quelques limites. Il y a celles dues à la couverture seulement partielle de la liste OMC. La méthode est indicative plutôt qu'exacte au gré de la variation des coefficients de transformation, vu qu'elle n'en tient pas

²⁴ Ce sont les huiles de colza de la position 1514.90 qui sont peu protégées au regard de la protection tarifaire des graines, mais leurs importations sont insignifiantes. Les huiles de colza à faible teneur en acide érucique (1514.10), majoritairement importées en Suisse, bénéficient comme les autres huiles d'une progression tarifaire.

compte, et guère applicable avec des produits à composition complexe (d'ailleurs hors du champ de la liste). En travaillant sur des positions agrégées HS-6, on ne rend pas forcément compte des différences pouvant exister entre produits d'une même famille. Mais les exemples présentés ci-dessus, complétés par d'autres dans la liste figurant à l'annexe A4.4, mettent en évidence une protection industrielle dans plusieurs chaînes de valeur importantes dans le paysage agroalimentaire suisse. Ceci aussi dans la transformation de matières premières qui ne concernent pas l'agriculture du pays, telles que le café, le cacao ou le blé dur.

Une comparaison de la liste OMC avec les listes I et II du Protocole 2 (cf. chapitre 4.4.3) a un double intérêt. D'une part, elle peut permettre de confirmer les potentiels par deux approches différentes (réduction demandée dans la négociation OMC et accordée dans la relation bilatérale avec l'UE). D'autre part, elle pourrait inviter à relativiser les effets économiques à attendre d'une réduction de la protection industrielle qui serait mise en œuvre de manière autonome, en suivant la liste OMC. Si cette protection a déjà été réduite dans la relation avec le principal partenaire économique de la Suisse, les effets supplémentaires de son élargissement à tous les autres pays ne seraient probablement pas spectaculaires.

Tableau 44.4 : Aperçu de la concordance entre la liste OMC et les listes I et II du Protocole 2¹

Chapitre douanier		Nombre de positions de la liste OMC qui se retrouvent ...		
		... dans tableau I du Protocole 2	... dans tableau II du Protocole 2	...ni dans tableau I ni dans II
7	Légumes	-	1	-
8	Fruits	-	-	3
9	Café, thé et épices	-	6	2
10	Céréales	-	-	12
11	Produits de la minoterie	-	-	104
12	Oléagineux	-	-	12
15	Graisses et huiles	-	5	63
18	Cacao et ses préparations	35	4	2
19	Préparations de céréales	92	-	-
20	Préparations de légumes ou de fruits	1	4	39
21	Préparations alimentaires diverses	3	3	-
23	Résidus et aliments pour animaux	-	-	24
Total		131	23	261

¹ Tableau I : produits avec compensation des écarts de prix des produits de base (éléments mobiles à l'importation ; contributions à l'exportation)

Tableau II : produits en libre-échange

A relever dans cette analyse :

- Le café et ses dérivés figurent dans le tableau II du Protocole 2, sont donc en libre-échange avec l'UE ;
- Pour le cacao, seuls les produits intermédiaires (pâte, beurre et poudre de cacao) se retrouvent dans le tableau II) ; les chocolats et autres produits contenant du cacao figurent dans le tableau I, probablement pour assurer la protection des composants laitiers ;
- Les préparations à base de céréales visées par l'OMC figurent toutes dans le tableau I du Protocole 2, assurant la protection de la farine ; par contre aucun produit de minoterie n'est repris dans le

Protocole 2, la protection du premier échelon de transformation n'étant pas réduite par cet accord ;

- Les graisses et huiles sont absentes du Protocole 2 (à l'exception de 5 lignes correspondant à des cires), ainsi que tout le domaine des sous-produits et des aliments composés pour animaux ;
- Les produits dérivés des fruits et légumes visés par l'OMC sont aussi largement absents du Protocole 2.

Globalement, la liste OMC a une orientation sur les productions des pays tropicaux qu'on ne retrouve pas dans le Protocole 2 et elle ne fait pas de distinction entre premier et second échelon de la transformation alimentaire. Elle permet donc de détecter la protection industrielle et des potentiels de réduction des droits dans des domaines non touchés par les autres approches.

4.4.3 Protection industrielle explicite et implicite en droit international

La référence principale dans ce domaine est le « Protocole 2 » (Protocole n° 2 concernant certains produits agricoles transformés du 22 juillet 1972, RS 0.632.401.2), partie intégrante de l'accord de libre-échange de 1972 entre la Suisse et l'Union européenne. Ce protocole a été complètement renégocié dans le cadre des Bilatérales II et sa teneur actuelle est entrée en vigueur le 30 mars 2005. Pour les produits couverts par l'accord, les parties renoncent au prélèvement de droits de douane sur les importations et aux restitutions à l'exportation. Cependant, pour les produits du tableau I, afin de tenir compte des différences de prix des matières premières agricoles (plus exactement des produits de base) entre les deux partenaires, des mesures de compensation de prix à l'importation et à l'exportation sont applicables. Les produits du tableau I donnent droit, côté suisse, aux contributions au titre de la loi chocolatière (RS 632.111.72) s'ils sont exportés. Ceci jusqu'à la mise en œuvre de l'interdiction des subventions à l'exportation décidée par la Conférence ministérielle de l'OMC en 2015. A l'importation, ces mêmes produits peuvent être grevés d'un élément mobile agricole, tel que défini dans l'ordonnance RS 632.11.722 (cf. 4.4.1.). Ces éléments mobiles sont plafonnés (tableau IV du Protocole 2).

En résumé, le Protocole 2 définit d'une part une liste de produits où seuls des éléments mobiles agricoles sont admis (tableau I) ; a contrario une protection de l'élément industriel est explicitement interdite. D'autre part, il établit une liste de produits en libre-échange (tableau II), pour lesquels aussi bien les éléments mobiles agricoles que des éléments de protection industrielle sont bannis. Dans une vision MFN (non-préférentielle par rapport à l'UE), le tableau I permet de mettre le doigt sur une protection explicite du second échelon de transformation pour certains produits, alors que les deux tableaux révèlent une protection industrielle implicite associée à la protection des produits de base.

Le calcul des droits à l'importation pour les produits du tableau I est ancré dans l'ordonnance RS 632.11.722, analysée au chapitre 4.4.1. Le tableau I ne donne donc pas de piste supplémentaire pour détecter la protection industrielle dans le tarif douanier suisse. Par contre, à quelques exceptions près, les produits du tableau II ne figurent pas dans ladite ordonnance. Le fait que la Suisse puisse renoncer pour ces produits à toute protection douanière (agricole et industrielle) permet de mettre en évidence un potentiel de réduction des droits correspondants, encore applicables aux importations ne provenant pas de l'UE (ou d'un pays au bénéfice de la même concession dans un accord de libre-échange). Il est donc intéressant de se pencher sur la couverture du tableau II du Protocole 2 (tableau 44.5).

Tableau 44.5 : Aperçu de la couverture du tableau II (produits en libre-échange) du Protocole 2

Chapitre HS-2	Nombre de lignes	Principaux produits
5	14	Cheveux, soies de porc, crins
7	2	Maïs doux, frais ou conservé provisoirement
9	12	Café, même torréfié ou décaféiné, succédanés du café contenant du café ; thé et maté
12	1	Algues
13	13	Sucs et extraits végétaux, pectines, agar-agar
14	3	Matières végétales utilisées en vannerie, pour le rembourrage et pour la fabrication de brosses
15	13	Graisses et huiles en principe pas destinées à l'alimentation humaine
17	2	Fructose et maltose purs
18	4	Pâte, beurre et poudre de cacao
19	1	Tapioca
20	16	Conserves de maïs, maïs doux et cœurs de palmiers ; Confitures, gelées et purées de fruits
21	15	Extraits et concentrés de café et de thé, ne contenant pas de lait ni de sucre ; Levures ; sauce de soja, moutarde, chutney de mangue ; Autres préparations alimentaires non dénommées ailleurs, sans lait ni sucre
22	30	Eaux, eaux minérales même sucrées et aromatisées, autres boissons non alcooliques à l'exclusion des jus de fruits ou de légumes Bières, vermouths, eaux de vie de vin ou de marc, whiskies, rhum, gin, vodka et liqueurs ; vinaigres
Total	126	

Cette couverture a été soigneusement réfléchi pour éviter les impacts négatifs sur la production agricole suisse et sur le premier échelon de la transformation alimentaire. Des secteurs importants du second échelon de transformation ont été également tenus à l'écart des concessions, probablement au vu de leur manque de compétitivité. Comme relevé dans le tableau 44.4, il n'y a que 23 recoupements avec la liste OMC de progressivité des tarifs et, par conséquent, le tableau II du Protocole 2 offre plus de 100 lignes supplémentaires avec potentiel d'élimination de la protection industrielle. Des concessions du même type que celles du Protocole 2 ont été accordées dans le cadre de l'AELE et à de nombreux partenaires d'accords de libre-échange, comme le montre le tableau 44.6.

Tableau 44.6 : Comparaison des concessions accordées sur les produits agricoles transformés (référence = Protocole 2 CH-UE)

	AELE	Autres ALE Concessions dans ≥ 20 accords	GSP
Tableau I 237 lignes tarifaires	228 lignes	227 lignes	226 lignes
Exceptions	- Pâtes à tartiner laitières - Extraits de substances végétales, sucrés, pour la fabrication de boissons - Caséines et caséinates	- Les mêmes que pour l'AELE - Pâtes alimentaires farcies de viande	- Les mêmes que pour l'AELE, sauf pâtes à tartiner CT - Hosties - Farines et flocons de pommes-de-terre - Pâte d'arachide
Concessions différentes			plus élevée : - Sucreries au réglisse moins élevées : - Eaux-de-vie
Tableau II 127 lignes tarifaires	125 lignes	123 lignes	127 lignes
Exceptions	Exceptions : 2 lignes - Maltose - Arachides préparées ou conservées	Exceptions : 4 lignes - Graisse de suint et dérivés ; lanoline - Maltose - Cœurs de palmier et patates douces, préparés ou conservés - Arachides préparées ou conservées - Alcool éthylique non dénaturé	-
Concessions différentes	moins élevées : - Confitures		moins élevées : - Confitures

Une consolidation autonome des réductions et éliminations de droit semble sans autre possible pour l'ensemble des produits du tableau II. En 2015, 91.0% des importations de produits de ce tableau provenaient de pays membres de l'UE, en franchise de droit (883.6 millions de francs sur 970.6 millions au total). Pour 13 lignes seulement, qui représentaient 2.1% des importations de produits du tableau II, les importations en provenance de l'UE étaient en dessous de 50% pour l'année 2015. Il s'agissait essentiellement de produits tropicaux : rhum, maïs doux, extraits et préparations à base de thé, confitures de fruits tropicaux, cœurs de palmier en conserves, etc.

Vu la part très importante du commerce des produits du Protocole 2 dans l'espace bilatéral UE-CH, une extension autonome de ces concessions à tous les autres partenaires commerciaux générerait tout au plus des effets de substitution (« trade diversion ») et probablement peu d'importations supplémentaires.

4.4.4 Protection industrielle implicite, autres approches

Pour détecter de manière systématique la protection industrielle implicite, il faudrait disposer non seulement des droits de douane et des valeurs à l'importation des matières premières et des produits transformés, mais également des recettes et des valeurs de rendement, ou d'une décomposition du prix des produits transformés permettant d'identifier la part de la matière première dans la valeur à l'importation.

Des recettes et valeurs de rendement standards ne sont disponibles que dans l'ordonnance sur les éléments de protection industrielle (RS 632.111.722), analysée au chapitre 4.4.1., et dans l'ordonnance du DEFR sur les régimes douaniers préférentiels, les valeurs de rendement et les recettes standards (RS 916.112.231). Ce dernier acte touche les produits contenant de l'huile, des produits intermédiaires dont une part est utilisée dans l'alimentation animale (essentiellement à base de céréales), ainsi que les céréales destinées à l'alimentation humaine et les aliments concentrés composés pour l'alimentation animale. Ces deux derniers éléments ont été analysés ou discutés au chapitre 4.4.1. Les oléagineux et leur chaîne de valeur (huiles, tourteaux pour l'alimentation animale) font l'objet d'une étude de cas (cf. chapitre 7.4). Pour le reste, cette ordonnance est utile pour le calcul d'une part de droits variables liés au régime des fourrages et ne donne pas des recettes qui permettraient de détecter de la protection industrielle dans d'autres domaines que ceux analysés ci-dessus.

Un balayage systématique du tarif douanier sous l'angle de la protection industrielle implicite n'est donc pas possible. Seules des études de cas spécifiques, mettant en œuvre d'autres types de données, permettent d'élargir l'analyse. Elles restent limitées, dans le cadre de cette étude, aux cas des produits laitiers de base, des céréales panifiables et des oléagineux (cf. chapitres 7.2, 7.3 et 7.4). Il ne manquerait pas d'autres exemples à approfondir, notamment d'autres produits laitiers, la viande (et ses divers échelons d'abattage, de découpe et d'élaboration de produits carnés) et divers produits d'origine végétale, dont les pommes de terre.

4.4.5 Aperçu des potentiels de réduction de la protection industrielle et discussion

On relève qu'un screening général du tarif douanier pour détecter la protection industrielle n'est pas possible sans données supplémentaires. Y échappent en particulier de nombreux produits du premier degré de transformation, les produits carnés, de nombreuses préparations de fruits et légumes, des préparations alimentaires complexes et les boissons non alcooliques.

Les analyses ci-dessus ont cependant mis en évidence des potentiels d'élimination de la protection industrielle sur :

- 119 lignes de céréales transformées pour l'alimentation humaine
- 237 lignes du tableau I du Protocole 2 et de l'ordonnance RS 632.111.722
- 415 lignes de la liste OMC
- 127 lignes du tableau II du Protocole 2

On ne peut pas additionner simplement ces nombres, vu qu'il y a une petite proportion de recouvrements entre les différentes approches. Mais, en éliminant les doublons, il reste plus de 600 lignes. Une part non négligeable de ce potentiel réside dans une consolidation autonome de la suppression de la protection industrielle déjà accordée à l'UE et à d'autres partenaires. Comme mentionné à plusieurs reprises, une telle consolidation est faisable et apporterait une simplification et une sécurité juridique accrue pour les importateurs. Elle resterait probablement sans effet économique spectaculaire²⁵ dans le paysage agroalimentaire et sur les prix suisses à la consommation, vu qu'une part dominante des importations concernées est actuellement réalisée dans des régimes préférentiels. La suppression de la protection industrielle constituerait un pas significatif pour mettre les tarifs douaniers en harmonie avec les principes de la politique économique suisse et avec certaines attentes de la communauté internationale.

²⁵ En se basant sur l'hypothèse que les partenaires commerciaux qui ne bénéficient pas encore de cette préférence n'ont pas un degré de compétitivité sensiblement plus élevé pour ces produits que ceux qui en bénéficient déjà.

Une discussion du potentiel plus diffus mais non moins important de réduction de la protection industrielle implicite figure au chapitre 8.

4.5 Autres marges de manœuvre

Dans le cadre de ce chapitre, une analyse empirique a été effectuée à trois niveaux différents. Premièrement, la différence a été calculée entre les droits de douane consolidés (GT) et appliqués au 1^{er} janvier 2015 (NT_2015). Deuxièmement, l'évolution des droits de douane entre 2006 et 2015 a été analysée. Troisièmement, les concessions tarifaires accordées dans le cadre d'accords de libre-échange multilatéraux et bilatéraux ont été identifiées. Il s'agit globalement d'explorer les indices laissés par des réductions passées des tarifs, sur base autonome ou négociée.

4.5.1 Analyse de la différence entre droits de douane consolidés et appliqués

Certains droits consolidés à l'OMC (GT) sont très élevés suite aux modalités de mise en œuvre de l'Uruguay round. Pour ces lignes, les droits appliqués ont d'emblée été fixés plus bas que les droits notifiés. Cette comparaison ne permet donc pas de tirer des conclusions solides sur le potentiel de réduction de la protection tarifaire. Toutefois, il est intéressant d'avoir un aperçu global de la différence entre les droits de douane consolidés (GT) et appliqués (NT) au 1^{er} janvier 2015, puis de se pencher sur les différences extrêmes, en valeur relative et absolue. Cette comparaison se base sur les droits spécifiques.

La figure 45.1 montre que pour près de la moitié des lignes tarifaires agroalimentaires le droit de douane appliqué est inférieur au droit consolidé. Le tableau 45.1 donne un aperçu plus précis de cette répartition.

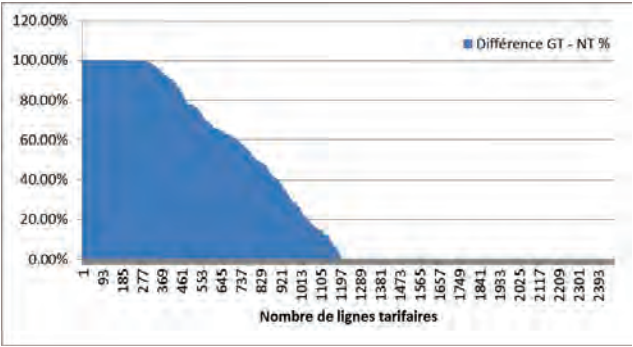


Figure 45.1 : Différence entre les droits de douane notifiés et appliqués au 1er janvier 2015

Tableau 45.1: Aperçu de la différence entre les droits de douane notifiés et appliqués au 1^{er} janvier 2015

Catégorie	Nombre de ligne	% des lignes agroalimentaires
GT = 0	247	10%
GT = NT ($\Delta = 0\%$)	1'019	42%
Δ GT – NT = 0 – 49.99%	397	16%
Δ GT – NT = 50 – 99.99%	609	24%
Δ GT – NT = 100% (NT = 0)	193	8%
Total	2'465	100%

Pour les raisons évoquées précédemment, ces différences restent difficiles à interpréter dans l'objectif d'identifier de nouveaux potentiels de réduction des droits de douane. Les lignes présentant des différences extrêmes apportent toutefois des éclairages intéressants. Ainsi, sur les 57 lignes tarifaires affichant des importations en 2015 (NT_2015 ≠ 0) et une différence entre droit de douane appliqué et consolidé supérieure à 90% (les lignes dans un régime de prix-seuils ayant été écartées), 41 affichent un AVE moyen inférieur à 1% (le droit de douane notifié étant souvent de 0.10 CHF/100 kg)²⁶. Pour ces lignes, la suppression du droit de douane résiduel n'aurait pas de conséquence sur la production indigène. Les 16 lignes restantes sont affichées dans le tableau 45.2. Ici aussi, des potentiels de réduction ne sont pas exclus, notamment pour les lignes à taux unique, par exemple le foie gras et les arbres, arbustes et arbrisseaux.

Tableau 45.2 : Les lignes avec une différence entre le taux appliqué et notifié importante et un AVE > 1%

NT_8	Désignation	Régime douanier	GT	NT 1.1.2015	AVE 2012-2015	Importations 2015
0207.4510	Foies gras de canards des espèces domestiques, congelés	TU	4'555	36	1.2%	2'976
0207.5510	Foies gras d'oies des espèces domestiques, congelés	TU	4'555	36	1.2%	74
0602.2081	Arbres, arbustes, arbrisseaux et buissons, à fruits à pépins, greffés ou non (à l'excl. de ceux à racines nues et des plants)	TU	1'700	40	16.2%	618
0602.2082	Arbres, arbustes, arbrisseaux et buissons, à fruits à noyaux, greffés ou non (à l'excl. de ceux à racines nues et des plants)	TU	1'700	40	15.8%	727
0602.2072	Arbres, arbustes, arbrisseaux et buissons, à fruits à noyaux, greffés ou non, à racines nues (à l'excl. des plants)	TU	3'060	90	7.4%	636
0602.2071	Arbres, arbustes, arbrisseaux et buissons, à fruits à pépins, greffés ou non, à racines nues (à l'excl. des plants)	TU	3'060	170	22.9%	1'960
0104.2010	Caprins reproducteurs, importés dans les limites du contingent tarifaire no 4	CT	43	3	1.2%	34
1001.1921	Froment (blé) dur, pour l'alimentation humaine, importé dans les limites du contingent tarifaire no 26	CT	14	1	2.4%	26'925
0601.2010	Plants de chicorée	TU	19	1	1.7%	884
0603.1120	Roses, fraîches, coupées, pour bouquets ou pour ornements, du 1er mai au 25 octobre, hors contingent	HCT	4'225	379	29.9%	34
0603.1320	Orchidées, fraîches, coupées, pour bouquets ou pour ornements, du 1er mai au 25 octobre, hors contingent	HCT	2'688	244	28.8%	11
0603.1420	Chrysanthèmes, frais, coupés, pour bouquets ou pour ornements, du 1er mai au 25 octobre, hors contingent	HCT	2'688	244	36.2%	0
0603.1520	Lis [Lilium spp.], frais, coupés, pour bouquets ou pour ornements, du 1er mai au 25 octobre, hors contingent	HCT	2'688	244	39.2%	3
0603.1921	Fleurs et boutons de fleurs, frais, coupés, pour bouquets ou pour ornements, ligneux, du 1er mai au 25 octobre, n.d.a, hors contingent	HCT	2'688	244	10.4%	2
0603.1928	Fleurs et boutons de fleurs, frais, coupés, pour bouquets ou pour ornements, non ligneux, du 1er mai au 25 octobre, n.d.a, hors contingent	HCT	2'688	244	22.4%	118
0603.1220	Céillets, frais, coupés, pour bouquets ou pour ornements, du 1er mai au 25 octobre, hors contingent	HCT	1'452	137	13.4%	0

4.5.2 Analyse de l'évolution des droits de douane appliqués entre 2006 et 2015

L'analyse de réductions récentes élimine le questionnement à propos de droits appliqués fixés d'emblée largement au-dessous des droits consolidés. L'aperçu global montre que durant les 10 dernières années, les droits de douane appliqués aux lignes tarifaires du champ agroalimentaire²⁷

²⁶ Les droits de douane avec un AVE inférieur à 1% sont, en termes d'effet protecteur, comparables aux droits zéro.

²⁷ 2'250 lignes tarifaires ont été prises en considération. Suite au remaniement de la structure tarifaire effectué en 2012, pas toutes les lignes de 2015 n'ont un équivalent en 2006.

ont diminué de 12%. Pour une analyse pertinente, il faut toutefois exclure les lignes qui appartiennent à un régime de prix-seuils. Pour ces lignes, le droit de douane appliqué dépend, d'une part, de l'évolution du prix mondial et, d'autre part, des prix-seuils visés sur le marché indigène²⁸. Ainsi, la diminution effective des droits de douane appliqués a été de 4% sur les 10 dernières années. Comme la figure 45.2 le montre, pour une grande majorité des lignes, les droits de douane n'ont pas changé ces 10 dernières années. 19 lignes ont vu leur taux augmenter modestement (1% - 4%). Il s'agit de germes de maïs pour usage technique ou pour la fabrication d'huile (1104.30) et de légères adaptations de certains types d'huile pour lesquels le droit de douane appliqué est passé de CHF 155.20 par 100 kg à CHF 156.95, soit une augmentation de 1%. Le droit de douane a diminué pour 300 lignes tarifaires. Sur celles-ci, 216 correspondent à des produits agricoles transformés. Sur les 84 lignes restantes, 54 concernent des graisses et des huiles (leurs droits de douane ont été réduits de 1% - 9% entre 2006 - 2015), 14 appartiennent au chapitre 6. Il s'agit de porte-greffes, d'arbres, arbustes ou arbrisseaux et de fleurs coupées. Les droits de douane pour ces lignes ont été réduits de manière significative (jusqu'à 90%). Les 16 lignes restantes sont réparties entre différents chapitres. Il s'agit de modifications ponctuelles, comme par exemple la réduction du droit de douane sur le blé importé hors contingent (1001.9929) ou la farine de riz (1102.9059).

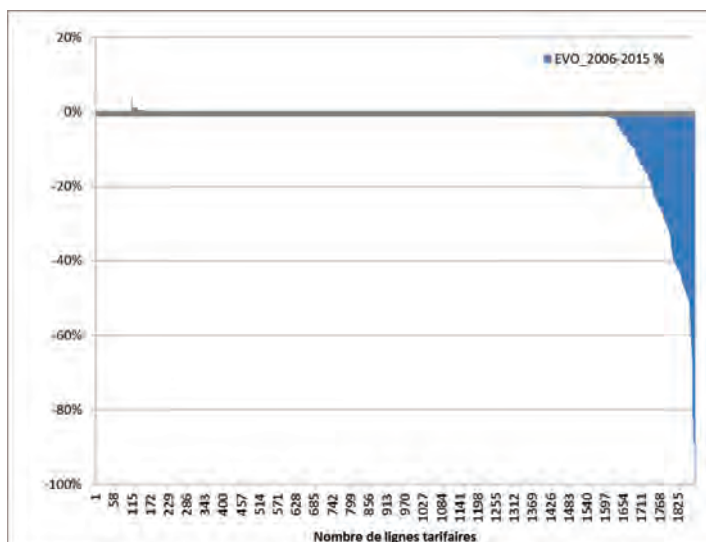


Figure 45.2 : Évolution des droits de douane notifiés entre 2006 et 2015 (à l'exclusion des lignes dans un régime de prix-seuil)²⁹

L'analyse de l'évolution récente des droits de douane appliqués permet les constatations suivantes :

- La protection à la frontière a été assez stable durant les 10 dernières années. Les adaptations pratiquées étaient soit liées au régime des prix-seuils, soit mineures, sans conséquence

²⁸ Dans le cadre de la Politique agricole 2007, les prix-seuils de toutes les céréales ont été abaissés par étapes de 10.- CHF/100 kg ; la Politique agricole 2014-2017 a été suivie d'une réduction supplémentaires de 3.- CHF/100 kg pour les céréales panifiables.

²⁹ Les nombre de lignes du graphique correspond au nombre de lignes tarifaires avec une équivalence entre 2006 et 2015 à l'exclusion des lignes avec un régime de prix-seuil.

significative pour la production indigène (à l'exemple de quelques réaménagements dans le chapitre 15 graisses et huiles). Il y a deux exceptions notoires à relever :

- La réduction progressive des droits de douane appliqués aux céréales panifiables et fourragères depuis 2001³⁰ a conduit à une baisse significative des prix payés aux producteurs (OFAG, 2017). Une baisse du droit de douane des produits de la minoterie pour l'alimentation humaine a également été effectuée durant cette période (cf. chapitre 4.4.1 et étude de cas chapitre 7.3).
- Les réductions importantes réalisées pour certains produits du chapitre 6, notamment le renoncement à l'administration des contingents de fleurs coupées précédé d'une réduction progressive mais drastique des droits, ont eu des conséquences importantes pour les acteurs de cette branche et ont conduit à des restructurations.
- Les adaptations réalisées sur certaines lignes tarifaires (ex: céréales panifiables hors contingent 1001.9929³¹) montrent qu'il y avait de « l'air » dans certains droits de douane. Il existe probablement encore des lignes avec une marge de manœuvre pour réduire la protection mais l'analyse de l'évolution des droits de douane appliqués ne permet pas de les identifier.

4.5.3 Analyse des concessions tarifaires dans le cadre d'accords de libre-échange

L'examen des concessions accordées dans le cadre d'engagements internationaux (accords de libre-échanges et systèmes de préférence) permet de discuter si leur consolidation autonome (ou généralisation MFN) constitue des potentiels de réduction supplémentaires. Les tableaux 45.3 (et A45.1 en annexe) en donnent un aperçu. Les concessions sur des droits HCT sont rares (à l'exception des préférences pour les pays les moins avancés LDC). Les concessions sont ainsi prioritairement accordées à l'intérieur des contingents OMC (rabais sur les TC) et sur des produits à taux unique.

Tableau 45.3 : Aperçu des concessions tarifaires accordées par la Suisse selon les régimes douaniers

Chapitre HS-2	Nombre de lignes	UE	AELE	GSP	LDC	ALE
CT	316	1	190	183	263	275
HCT	313	1	4	5	311	16
TU	1'836	263	1'016	691	1'206	1'414
Total	2'465	265	1'210	879	1'780	1'705

Parmi les concessions accordées à l'UE, il faut distinguer les concessions accordées sur les produits agricoles des concessions sur les produits agricoles transformés définies dans le cadre du dit « Protocole 2 ». L'UE étant le principal partenaire commercial de la Suisse, les concessions accordées en sa faveur ont potentiellement un grand impact. Leur analyse est ainsi utile dans l'objectif d'identifier des potentiels de réduction autonome de la protection douanière. Les concessions accordées dans le cadre de l'AELE sont certes relativement nombreuses mais ont des impacts relativement modestes sur la production agricole, vu que les partenaires ne sont pas des exportateurs agricoles particulièrement compétitifs. Elles présentent moins d'opportunités pour une

³⁰ Cf. note 20

³¹ Pour la ligne 1001.9929, la protection tarifaire a passé de CHF 76.- par 100 kg en 2006 à CHF 40.- par 100 kg en 2016. Malgré cette baisse, il n'y a toujours pas d'importation hors contingent de blé panifiable (à l'exclusion des importations revers pour la fabrication d'amidon ou dans le cadre du trafic de perfectionnement)

réplication autonome. C’est également le cas des lignes accordées dans le cadre des systèmes de préférence GSP et LDC, selon des règles convenues à l’OMC. Leur couverture est plutôt « exotique » et les modestes potentiels de mesures autonomes qu’ils permettent d’identifier ont été discutés au chapitre 4.1. En revanche, l’analyse des lignes où la Suisse accorde des concessions dans le cadre des 28 accords de libre-échange actuellement en vigueur (concernant 38 partenaires) apporte un éclairage supplémentaire. Elle donne une bonne indication sur la sensibilité des lignes pour la production indigène et, en conséquence, sur des réductions autonomes possibles.

L’analyse des concessions des produits agricoles transformés accordés à l’UE dans le cadre du Protocole 2 est conduite dans le cadre du chapitre sur la protection industrielle (chapitre 4.4). Ici ne sont considérées que les concessions accordées par la Suisse à l’UE sur des produits agricoles de base, y compris le fromage. Ainsi, sur les 131 lignes tarifaires pour lesquelles les importations originaires de l’UE bénéficient d’un taux préférentiel, 39 ont un droit de douane notifié d’ores-et-déjà égal à 0 au 1^{er} janvier 2015. Pour les 92 lignes restantes (tableau A45.2 en annexe), les importations originaires de l’UE sont réellement avantagées vis-à-vis des importations avec une autre origine. Il s’agit notamment des produits suivants : fromages (0406), plantes vivantes des positions 0602 et 0063, champignons du genre *Agaricus* (0709.51/0709.59) et poivrons durant la période non-administrée (0709.6011), noisettes, certains agrumes, melons, etc. (0802-0810), huile d’olive (1509), certaines préparations de légumes (chapitre 20), vin doux (2204) et divers produits d’importance secondaire des chapitres 29, 33, 35 et 38. Pour une partie de ces produits, la production suisse est marginale ou inexistante (agrumes, huile d’olive, etc.). Pour les autres, la compétitivité des importations en provenance de l’UE est déterminante. Si l’UE est compétitive, il existe un potentiel pour élargir la concession accordée au reste du monde sans impacter la production indigène. La part des importations en provenance de l’UE donne ici une indication utile sur les conséquences potentielles d’un élargissement des concessions accordées à l’UE au reste du monde. Plus la part des importations actuellement en provenance de l’UE est grande, plus il y a un potentiel de « trade diversion », pour autant que d’autres partenaires commerciaux soient compétitifs (cf. figure 45.3).

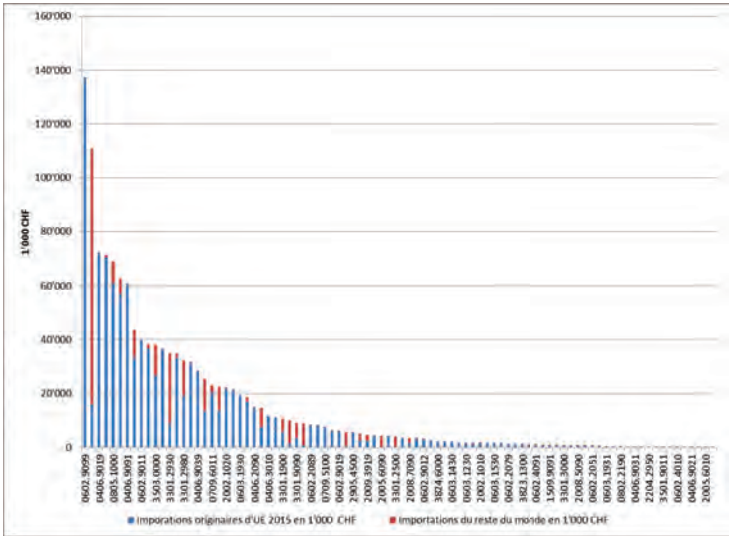


Figure 45.3 : Importations 2015 de produits agricoles de base avec taux préférentiel en faveur de l’UE

L'analyse des concessions accordées dans le cadre d'ALE avec des partenaires hors UE apporte également des éléments intéressants pour détecter des potentiels de réduction de la protection tarifaire. Le tableau A45.3 en annexe donne un aperçu de la situation en 2015. Dans la première entrée, on peut y lire le nombre de fois qu'une ligne tarifaire a été accordée en concession, la seconde entrée étant les chapitres douaniers (HS-2). Ainsi, à titre d'exemple, deux lignes du chapitre 10 (céréales) ont été accordées en concessions dans 15 accords de libre-échange³². Si une ligne tarifaire fait régulièrement l'objet de concessions dans le cadre d'ALE, cela constitue un indicateur pour un potentiel de réduction autonome de la protection à la frontière. Les 600 lignes tarifaires ayant fait l'objet de concessions dans 20 ALE et plus peuvent ainsi être considérées comme présentant un potentiel de réduction autonome.

Les concessions accordées par la Suisse concernent en très large majorité des TC et constituent des préférences à l'intérieur des contingents OMC. On relève peu d'exceptions. Le tableau A45.4 en annexe présente les 16 lignes tarifaires hors contingent faisant l'objet de concessions dans le cadre d'ALE. Il s'agit notamment du babeurre, de caséines, pâtes à tartiner laitières, diverses fleurs coupées, quinoa, riz sauvage et farine de pommes de terre. Ces lignes disposent également d'un potentiel de réduction.

4.6 Synthèse des potentiels de réduction par chapitre douanier

Les différentes analyses conduites dans le cadre du screening ciblé des potentiels de réduction l'ont été essentiellement sur la base des droits appliqués et des statistiques du commerce extérieur. L'analyse des produits sans lien avec l'agriculture suisse (chapitre 4.1), la détermination des pics tarifaire sur une base ad-valorem (chapitre 4.2), l'analyse des régimes contingentés (chapitre 4.3), la détection de diverses formes de protection industrielle (chapitre 4.4) et l'analyse d'autres marges de manœuvre, notamment les concessions tarifaires accordées dans le cadre des différents accords commerciaux (chapitre 4.5) permettent de confirmer l'existence de nombreux potentiels de réduction de la protection tarifaire dans le secteur agroalimentaire (question d'évaluation A). La combinaison de plusieurs approches donne une image relativement détaillée des potentiels de réduction, toutefois sans permettre d'en déterminer pour tous l'amplitude (question d'évaluation B). Il n'est pas possible d'exclure des lacunes dans cette analyse, ni d'assurer définitivement que certains potentiels de réduction identifiés ici n'auraient aucune conséquence négative pour la production indigène. Seules des analyses complémentaires basées sur des séries de prix fiables permettraient d'obtenir cette sécurité. Dans la même logique, l'approche bottom-up ne peut mettre en évidence les conséquences d'une réduction ciblée de la protection tarifaire pour les secteurs en aval de l'agriculture que dans un nombre limité de cas (question d'évaluation C).

A ce stade, il est cependant nécessaire de procéder à une synthèse intermédiaire. Le tableau 46.1 résume les potentiels de réduction tarifaire autonome par chapitre douanier. Dans un souci de simplification et pour accroître sa lisibilité, les potentiels de réduction sur les fourrages, importés dans le régime des prix-seuils, ne sont pas considérés dans ce tableau. Les produits sensibles pour l'agriculture suisse (cas théorique 4) ne sont pas non plus mis en évidence dans le tableau, vu qu'ils ne présentent en principe pas de potentiel de réduction.

Le screening au niveau des lignes tarifaires est utile pour identifier les potentiels de réduction tarifaire mais pas suffisante pour les définir intégralement ni pour tous les quantifier. Pour cela, des analyses au cas par cas sont indispensables. Or, celles-ci ne peuvent pas être conduites pour l'ensemble des 2'465 lignes tarifaires du champ agroalimentaire suisse. Dans le cadre de cette étude,

³² **1006.3090** Riz semi-blanchi ou blanchi, même poli ou glacé (à l'exclusion du riz pour la fabrication du malt à brasser ou de la bière et pour l'alimentation des animaux) et **1006.2090** Riz décortiqué [riz cargo ou riz brun] (à l'excl. du riz pour la fabrication du malt à brasser ou de la bière et pour l'alimentation des animaux)

des études de cas permettent d'apporter un éclairage approfondi sur quatre secteurs distincts. D'autre part, des approches plus agrégées, par modélisation sectorielle et comparaison avec d'autres pays, complètent l'analyse des sensibilités et des marges de manœuvre.

Tableau 46.1 : Synthèse des potentiels de réduction par chapitre douanier

Description	Nombre de lignes	AVE moyenne simple 2012-15 (nombre de lignes)	Nombre de lignes sans lien avec agriculture suisse	Nombre de lignes avec AVE > 100%	Evidence de protection industrielle	Nombre de lignes avec concession à l'UE	Potentiels de réduction
1 Animaux vivants...	68	CT (23) : 2.5% HCT (22) : 53.3% TU (23) : 0.1%	0	2	0	0	Régimes contingentés : - Cas 1.1 : Porcs - Cas 1.2 : Bovins + Ovins + Caprins - Cas 1.3 : Chevaux
2 Viandes et abats comestibles	188	CT (79) : 13.1% HCT (80) : 189.9% TU (29) : 4.1%	0	33	n/a	0	Régimes contingentés : - Cas 1.3 (+ simplification)
4 Lait et produits de la laiterie; œufs; miel naturel	92	CT (23) : 15.7% HCT (23) : 98.7% TU (46) : 71.6%	0	18	++	22	Régimes contingentés : - Cas 1.2 : Produits laitiers et œufs en coquille - Cas 2, 4.1 : Contingents partiels non administrés sur certains produits laitiers + produits à base d'œufs Réduction de la protection des fromages déjà en libre-échange avec l'UE ⇒ Cf. étude de cas produits laitiers
5 Autres produits d'origine animale	27	CT (1) : 0.8% HCT (1) : pas d'importation TU (25) : 2.2%	0	0	n/a	14	Régimes contingentés : - Cas 2 : sperme de taureaux Potentiel de réduction de certaines lignes avec concessions à l'UE Protection moyenne déjà très basse
6-Plantes vivantes et produits de la floriculture	64	CT (7) : 2.6% HCT (7) : 25.8% TU (50) : 8.5%	35	0	0	21	Dans le cadre de la libéralisation progressive du régime d'importation Réduction pour les plantes vivantes sans lien avec l'agriculture suisse
7-Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires	392	CT (87) : 6.7% HCT (87) : 112.6% TU (218) : 4.2%	60	38	0	4	Régimes contingentés : - Cas 1.3 (y compris les pommes de terre) + simplification Potentiel de réduction pour les légumes sans lien avec l'agriculture suisse : - Cas de figure 3 (et 4.1) ⇒ Cf. étude de cas fruits et légumes
8-Fruits comestibles; écorces d'agrumes ou de melons	148	CT (20) : 6.0% HCT (20) : 102.5% TU (108) : 1.9%	43	4	0	7	Régimes contingentés : - Cas 1.1 : Fruits pour la cidrerie et la distillation - Cas 4.1 : Raisins frais pour le pressurage Réduction pour les fruits sans lien avec l'agriculture suisse : - Cas 3 (et 4.1) ⇒ Cf. étude de cas fruits et légumes ⇒

9-Café, thé, maté et épices	43	TU (43) : 0.7%	32	0	+	13	Réduction pour ses produits sans lien avec l'agriculture suisse - Cas 3 De nombreuses lignes ont déjà un droit de douane = 0
10-Céréales	125	CT (13) : 13.2% HCT (14) : 64.7% TU (98) : 9.2%	8	5	0	0	Régimes contingents : - Cas 2 et 4.1 : contingents non administrés du blé dur et des céréales secondaires pour l'alimentation humaine - Cas 1.2/1.3 : Céréales panifiables Réduction de certaines céréales (semences et céréales pour usage technique) sans lien avec l'agriculture suisse : - Cas 2 et 4.1 ⇒ Cf. étude de cas céréales
11-Produits de la minoterie	155	CT (2) : 16.3% HCT (2) : 202.1% TU (151) : 19.1%	5	3	++	0	Réduction de la protection industrielle sur certains produits de la minoterie ⇒ Cf. étude de cas céréales Régimes contingents : - Cas 1.3 : flocons de pommes de terre pour l'alimentation humaine (+ simplification)
12-Graines et fruits oléagineux	223	TU (223) : 3.4%	22	0	0	2	Potentiel de réduction pour les graines et les fruits oléagineux pour la fabrication d'huile comestible. - Cas 3 ⇒ Cf. étude de cas oléagineux La protection tarifaire sur les autres produits de ce chapitre est basse - Cas 5
15-Graisses et huiles ...	197	TU (197) : 35.0%	4	8	++	17	Réduction de la protection industrielle sur les huiles végétales ⇒ Cf. étude de cas oléagineux
16-Préparations de viande, de poissons	34	CT (15) : 11.8% HCT (15) : 58.5% TU (4) : 5.4%	0	1	++	0	Régimes contingents : - Cas 1.3 + simplification
17-Sucres et sucreries	58	TU (58) : 6.5%	3	0	+	2	Réduction de la protection industrielle
18-Cacao et ses préparations	42	TU (42) : 9.4%	36	0	++	4	Réduction de la protection industrielle sur les préparations de cacao - Cas 2
19-Préparations à base de céréales	107	TU (107) : 21.6%	0	0	++	4	Réduction de la protection industrielle Certains produits sensibles avec des importations en augmentation - Cas 4
20-Préparations de légumes et de fruits	172	CT (28) : 30.6% HCT (26) : 81.9% TU (118) : 14.3%	83	11	++	22	Régimes contingents : - Cas 1.3 (+ simplification) Réduction de la protection industrielle (nombreuses lignes dans le tableau II du Protocole 2).

	64	TU (64) : 14.2%	10	0	++	20	Potentiel difficile à évaluer pour des produits hétérogènes Réduction de la protection industrielle (nombreuses lignes dans le tableau II du Protocole 2) Potentiel difficile à évaluer pour des produits hétérogènes
21-Préparations alimentaires diverses							
22-Boissons alcooliques et vinaigres	71	CT (13) : 20.1% HCT (11) : 26.7% TU (47) : 10.6%	3	0	+	36	Régimes contingents : - Cas 1.1
23-Résidus des industries alimentaires; aliments préparés pour animaux	69	TU (69) : 5.1%	2	0	+	0	Réduction de la protection tarifaire pour les aliments pour chiens et chats - Cas 2 / 4.1
35-Matières albuminoïdes	18	CT (5) : 11.1% HCT (5) : 75.7% TU (8) : 0.1%	0	1	++	5	Régimes contingents : - Cas 2 (non administré)
Autres (13/14/24/29/33/38/41/43/50-53)	108	TU (108) : 0 – 3.4%	22	0	n/a	72	Potentiel de réduction limité car droits de douane déjà très proche de 0 et nombreuses concessions accordées - Cas 2 et 5

5 Comparaisons internationales

Dans le cadre d'une approche agrégée des potentiels de réduction tarifaire, un regard sur des situations comparables dans d'autres pays ou groupe de pays peut être utile. A ce titre, il est proposé d'analyser brièvement les profils tarifaires de l'Union européenne et de la Norvège dans le domaine agricole et agroalimentaire. L'UE et la Norvège ont certes un environnement économique différent de la Suisse, mais se caractérisent comme celle-ci par une politique agricole orientée sur la multifonctionnalité et la durabilité. Il existe plusieurs banques de données pertinentes pour ce genre d'analyses. Il est fait référence ici à celle de l'OMC.

Les profils disponibles en ligne sur le site de l'OMC³³ sont établis à partir des données agrégées au niveau HS-6. Sont utilisés ici pour une comparaison des profils tarifaires dans le domaine agricole et agroalimentaire les droits MFN appliqués en 2015 (respectivement en 2014 pour les moyennes pondérées par la valeur des importations). Les données pertinentes sont résumées dans les tableaux 51.1 et 51.2.

Tableau 51.1 : Profils tarifaires OMC au niveau HS-6, droits MFN appliqués

	Suisse		UE		Norvège	
	AVE		AVE		AVE	
Droits MFN, moyenne simple, 2015	6.7		5.1		6.6	
- produits agricoles	36.1		10.7		43.6	
- non agricoles	1.8		4.2		0.5	
Droits MFN, moyenne pondérée par les importations, 2014	2.1		2.7		3.4	
- produits agricoles	30.7		8.5		34.8	
- non agricoles	0.7		2.3		0.4	
Droits MFN, moyenne simple, par groupe de produits, 2015	AVE	% droit 0	AVE	% droit 0	AVE	% droit 0
- produits animaux	120.2	14.9	15.0	28.4	131.6	13.3
- produits laitiers	148.2	0.0	33.5	0.0	123.4	0.0
- fruits, légumes, plantes	17.9	26.0	10.3	19.6	20.6	63.8
- café, thé	3.8	36.1	6.0	27.1	5.2	79.2
- céréales & préparations	22.6	10.8	12.4	13.0	52.0	20.9
- oléagineux, graisses & huiles	22.4	38.4	6.0	48.1	23.6	45.2
- sucre & confiseries	11.6	32.3	20.2	11.8	14.2	38.7
- boissons & tabac	29.3	10.6	19.4	19.2	20.5	84.9
- coton	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0
- autres produits agricoles	7.7	63.2	3.2	65.5	21.1	80.0
- poissons & produits de la pêche	0.2	78.2	12.0	8.2	0.5	99.3

Source : WTO

³³ Par exemple, pour la Suisse : http://stat.wto.org/TariffProfiles/CH_e.htm

Tableau 51.2 : Distribution en % des droits agricoles MFN appliqués

AVE 2015	droit 0	0-5%	5-10%	10-15%	15-25%	25-50%	50-100%	>100%
Suisse	29.9	28.8	9.5	4.2	4.2	6.6	7.2	9.5
UE	31.7	11.2	17.8	14.1	10.6	8.4	2.4	0.3
Norvège	51.6	2.6	2.7	3.5	5.3	10.2	11.3	12.9

Source : WTO

De manière générale, les droits appliqués à l'importation des produits agricoles représentent un multiple de ceux en vigueur pour les produits industriels et les matières premières non agricoles. Ce multiple est particulièrement élevé dans des pays défensifs et importateurs nets dans le domaine agricole, tels que la Suisse ou la Norvège. Il est moins important dans l'Union européenne qui combine des intérêts défensifs et offensifs, puis qu'elle est le deuxième exportateur agricole mondial. Les relations entre produits agricoles et non agricoles ainsi qu'entre pays ne sont pas différentes si les comparaisons sont faites à l'aide d'une moyenne simple des droits MFN appliqués ou avec une moyenne pondérée par la valeur du commerce.

En moyenne simple, selon les chiffres du tableau 51.1, la Suisse a des droits agricoles 3.4 fois plus élevés que l'Union européenne, et 17% plus bas que la Norvège. Si l'on compare les tarifs moyens par groupe de produits, on est frappé par des ratios particulièrement élevés pour les produits animaux et laitiers ; le multiplicateur est aussi supérieur à la moyenne pour les oléagineux, les huiles et les graisses. A l'inverse, le niveau de protection est moins élevé en Suisse que dans l'UE pour le café, le thé, le sucre, les confiseries et les produits de la pêche. L'Union européenne présente un profil tarifaire moins accidenté que la Suisse, avec le groupe de produits le plus élevé situé à 33.5% d'AVE moyen (Suisse : 148.2). Pour la Suisse, c'est surtout le niveau très élevé de la protection pour les produits d'origine animale (lait et viande) qui est à retenir. Le profil des droits norvégiens est analogue à celui de la Suisse, à l'exception de tarifs significativement plus élevés pour le groupe des céréales et produits à base de céréales.

Le pourcentage des positions tarifaires à droit zéro constitue aussi un indicateur pour les comparaisons entre pays. Il est en moyenne des groupes de produits assez proche entre l'Union européenne et la Suisse. Cela signifie que le facteur de 3.4 dans la comparaison du niveau tarifaire moyen reflète bien une différence de cet ordre de grandeur des droits appliqués dans les positions déterminantes pour la protection du secteur. La Norvège présente une proportion élevée de positions à droit zéro dans les fruits et légumes, reflet d'une production nationale moins diversifiée dans ce sous-secteur, ainsi que pour le café, le thé et les produits d'agrément (boissons et tabac). Pour ces groupes, on peut s'expliquer cette différence par la moindre importance d'industries nationales à protéger et une approche qui privilégie une haute fiscalité interne dans le cas des boissons alcooliques.

Le tableau 51.2 illustre la distribution des droits appliqués dans le domaine agricole par la Suisse, l'UE et la Norvège. Alors que l'UE présente très peu de positions dans les tranches supérieures à 50% d'AVE, la proportion est élevée pour la Suisse et la Norvège (droits supérieurs à 50% : 16.7% Suisse et 24.2% Norvège). On peut mettre ce résultat en relation avec l'analyse des pics tarifaires (chapitre 4.2).

En relation avec l'identification des secteurs qui présentent une marge de manœuvre pour d'éventuelles réductions tarifaires autonomes (cf. notamment chapitres 4.2 et 6), on peut tirer les enseignements suivants de cette brève comparaison internationale :

- Sans mettre en cause les niveaux de prix beaucoup plus élevés en Suisse que dans l'UE, cette comparaison suggère l'existence d'une protection particulièrement élevée pour les produits d'origine animale (lait, viande) ; de manière encore plus nette dans le domaine laitier, où les niveaux de prix sont

un peu plus proches du niveau européen que pour les autres produits agricoles (OFAG, Rapport agricole, 2016).

- Les différences entre sous-secteurs et la distribution intra-secteurs des droits indiquent une protection moins homogène que dans l'Union européenne ; vu la différence moyenne élevée (facteur 3.4 pour la protection suisse par rapport à celle de l'Union européenne), cela constitue un indice supplémentaire de protection excessive sur certaines positions.

- La proportion plus élevée de positions à droit zéro en Norvège qu'en Suisse dans plusieurs sous-secteurs donne à penser que la protection douanière norvégienne est plus ciblée sur les secteurs sensibles de la production agricole indigène. A contrario, du côté suisse, il pourrait exister des marges de manœuvre dans des secteurs moins sensibles et dans les produits transformés (protection industrielle).

En mettant en relation ces constats avec les résultats d'une autre approche agrégée, celle par modélisation sectorielle (chapitre 6), on relève une cohérence dans l'analyse des sensibilités agricoles, respectivement dans les pistes qu'elles suggèrent pour des potentiels de réduction d'une protection inutilement élevée. Les secteurs de la viande et encore davantage, celui du lait, devraient être moins sensibles que la production végétale à une éventuelle réduction autonome de la protection douanière. Leur niveau nominal moyen de protection est nettement plus élevé que celui des produits d'origine végétale, aussi en comparaison avec des pays réputés protectionnistes en matière agricole.

6 Analyse par modélisation sectorielle

L'analyse par modélisation sectorielle sert à évaluer l'impact de réductions tarifaires sur les prix agricoles à un niveau plus agrégé que le screening et à estimer leurs effets plus en aval de la chaîne de valeur. Elle a été effectuée en deux étapes. Il s'agissait d'abord de tester la sensibilité des divers groupes de produits à des réductions linéaires de la production tarifaire (chapitre 6.1). Ces premières itérations ont permis de définir deux scénarios de réduction tarifaire différenciée qui visent à évaluer des potentiels de réduction autonome de la protection douanière dans les limites du présent mandat, c'est-à-dire sans impact significatif sur la production agricole indigène. Ils sont analysés plus en détail dans les chapitres 6.2 et suivants.

6.1 Analyse des sensibilités à des réductions linéaires

Le modèle CAPRI, décrit au chapitre 2.8, a tout d'abord été utilisé pour déterminer la sensibilité des différents groupes de produits couverts par le modèle à des réductions tarifaires unilatérales. Des scénarios de réduction linéaire de 25, 50 et 75% de la protection douanière ont été appliqués à tous les produits. Le critère de sensibilité est constitué par la réduction estimée des prix à la production indigènes. Avec une pression sur les prix inférieure à 5%, on peut émettre l'hypothèse que la réduction tarifaire modélisée correspond essentiellement à supprimer « l'air » dans la protection douanière ou, en d'autres termes, que l'impact sur la production suisse est minimal. De manière générale, en raison de l'élasticité assez faible de l'offre, le volume de production répond plus modérément que les prix aux modifications des paramètres de protection douanière. Une réduction de prix de 5% va donc de pair avec une réduction des quantités produites en Suisse d'un ordre de grandeur de 0 à 3%.

Pour simuler une réduction tarifaire de 25%, tous les droits appliqués, aussi bien comme taux uniques, TC et THC que dans les régimes de prix-seuils, sont abaissés de 25% par rapport au scénario de référence, ceci de manière unilatérale, c'est-à-dire sans modification de la protection des pays tiers à l'endroit des importations d'origine suisse. La démarche est analogue pour tester des réductions linéaires de 50 et 75%.

De manière générale, vu que les prix des marchandises importées sont inférieurs aux prix suisses, les réductions unilatérales de droits de douane génèrent une concurrence accrue sur le marché suisse et une substitution partielle des produits indigènes par des produits importés. Les nouveaux prix d'équilibre se situent en-dessous de leur niveau dans la baseline (scénario de référence), mais dans des proportions qui divergent selon les groupes de produits.

Le tableau 61.1 présente l'intensité de l'impact de réductions tarifaires autonomes sur les prix suisses. Les résultats sont présentés à l'aide de couleurs, soit rose clair pour un effet négatif jusqu'à 5%, rouge entre 6 et 10% et rouge-brun foncé pour un effet égal ou supérieur à 11%. Il s'agit toujours de différences par rapport aux prix du scénario de référence qui correspond à l'évolution estimée jusqu'en 2025 sans changement de politique agricole ni modification des paramètres de protection à la frontière.

Tableau 61. 1: Impact de réductions linéaires de la protection sur les prix à la production

Prix à la production suisse	Ref-25	Ref-50	Ref-75
	Différence par rapport au scénario de référence		
Produits			
Céréales			
blé			
orge			
maïs			
Oléagineux			
graines de colza			
graines de tournesol			
graines de soja			
Huiles			
Tourteaux			
Pommes de terre			
Légumes et cultures spéciales			
tomates			
pommes			
vin			
Viandes			
porc			
bœuf			
volaille			
ovins et caprins			
Produits laitiers			
lait cru			
produits laitiers frais			
fromage			
crème			
beurre			
poudre de lait écrémé			
poudre de lait entier			
<i>Légende</i>			
Source: CAPRI	(0 à -5%)	(-6 à -10%)	(> -10%)

Dans l'ensemble, des réductions linéaires de droits de douane de 25% génèrent des effets significatifs, supérieurs à 5% de réduction de prix à la production, avant tout dans les grandes cultures, céréales et oléagineux. Les huiles et les pommes réagissent même avec une érosion de prix supérieure à 10%³⁴. Dans le secteur de la viande, la viande de porc montre une sensibilité plus importante que les autres catégories en cas d'une réduction de 25% de la protection douanière. A l'inverse, on relève que des réductions de droits de 25% n'ont, selon le modèle, que peu d'impact sur le prix des autres viandes, de l'ensemble des produits laitiers, des pommes de terre, des légumes et du vin. Comme mentionné,

³⁴ Pour les huiles, les prix référencés dans la baseline et les interdépendances avec les graines et les tourteaux rendent les résultats difficiles à interpréter.

les impacts sur les volumes de production vont dans le même sens mais sont plus modérés que sur les prix³⁵.

En appliquant des réductions des droits de douane à hauteur de 50%, les effets plus marqués sur les prix à la production se généralisent, à l'exception de la viande de bœuf, des produits laitiers sauf le lait cru et le beurre, des tomates et du vin. Avec des réductions des droits de 75%, seuls le vin et la plupart des produits laitiers (à l'exception du beurre, de la crème et du lait cru) ne marquent pas d'érosion des prix supérieure à 5%.

Dans la perspective de réductions tarifaires autonomes sans impact important sur la production indigène, cette première analyse révèle des potentiels importants pour le lait et le vin, significatifs pour toutes les catégories de viande sauf le porc, les pommes de terre et les légumes. Pour les céréales, les oléagineux et les pommes, ces potentiels sont, selon CAPRI, nettement plus limités.

6.2 Scénarios avec réductions différenciées

Sur la base de ces résultats, deux scénarios ont été élaborés. Pour le scénario 1, les réductions des droits de douane ont été choisies de sorte à ce que l'impact sur les prix suisses à la production soit très limité, c'est-à-dire inférieur à 5% ; dans le scénario 2, des réductions un peu plus marquées ont été introduites, tout en assurant des impacts sur les prix inférieurs à 10%. Les scénarios ont été définis sur la base de la réaction des prix présentée au chapitre 61.1, sachant qu'en raison des élasticités modérées de l'offre, les volumes de production réagissent toujours dans une moindre mesure que les prix. En conséquence, en limitant les effets négatifs sur les prix, on peut s'attendre à des effets encore plus modérés sur les volumes de production.

Sont présentés ci-après une description plus détaillée de ces deux scénarios, puis les effets sur les prix et sur la production, et enfin l'impact sur le bien-être économique.

Le scénario 1 est calibré de manière à ce que seules les réductions tarifaires pour lesquelles les prix indigènes baissent de moins de 5% soient mises en œuvre. Il s'agit de réductions de droits de 25% pour la plupart des produits. Pour quelques produits moins sensibles, soit les tomates, le vin et la plupart des produits laitiers, des réductions de 50% sont appliquées. Les produits les plus sensibles, grandes cultures et viande de porc par exemple, sont tenus à l'écart de toute réduction tarifaire. Les détails figurent dans le tableau 62.1.

Le scénario 2 est moins restrictif en rapport avec les réductions de droits de douane, pour permettre une analyse de sensibilité et mieux mesurer les réactions des prix. Les réductions tarifaires sont en général 25% plus élevées que dans le scénario 1. Le blé et les pommes, qui réagissent de manière particulièrement sensibles aux réductions linéaires (chapitre 6.1), restent ici aussi à l'écart des réductions tarifaires. A l'inverse, pour les produits laitiers frais, les fromages et les poudres de lait, qui présentent peu de réaction de prix même avec 75% de réduction tarifaire linéaire, le scénario 2 teste une suppression complète des droits de douane. Les coefficients de réduction par produit sont présentés dans le tableau 62.1.

³⁵ Dans CAPRI, l'offre en importations est modélisée dans le cadre de régimes contingentés à l'aide de fonctions sigmoïdales. Cette approche permet de prendre en considération les effets du TC, du THC et du taux de remplissage du contingent.

Tableau 62.1 : Définition des scénarios de réduction tarifaire différenciée 1 et 2

	Réduction des droits de douane	
Produits	1	2
Céréales		
blé	0%	0%
orge	0%	-25%
maïs	0%	-25%
autres céréales	0%	-25%
Oléagineux		
graines de colza	0%	-25%
graines de tournesol	0%	-25%
graines de soja	0%	-25%
Huiles	0%	0%
Tourteaux	-25%	-50%
pommes de terre	-25%	-50%
Légumes et cultures permanentes		
tomates	-50%	-50%
pommes	0%	0%
vin	-50%	-75%
Viandes		
porc	0%	-25%
boeuf	-25%	-50%
volaille	-25%	-50%
ovins et caprins	-25%	-50%
Produits laitiers		
lait cru	-25%	-50%
produits laitiers frais	-50%	-100%
fromage	-50%	-100%
crème	-50%	-75%
beurre	-25%	-50%
poudre de lait écrémé	-50%	-100%
poudre de lait entiers	-50%	-100%

6.3 Résultats – prix et production

Les tableaux 63.1 et 63.2 présentent les réductions de prix à la production et de volumes de production dans les scénarios 1 et 2, par rapport à la baseline. Comme attendu, les effets de prix sont mineurs dans le scénario 1, ne dépassant 2% de réduction pour aucun produit. Le scénario 2 prévoit des réductions tarifaires plus marquées, voire même l'élimination des droits pour quelques produits laitiers. La réaction des prix reste modérée, avec des réductions maximales de 7% pour le soja et 8% pour le beurre (tableau 63.1). Les céréales fourragères, les oléagineux, le beurre et la poudre de lait entier sont les principaux produits présentant des baisses significatives de prix (entre 5 et 8%).

Le tableau 63.2 présente la même structure, mais montre l'impact sur les volumes de production indigène. On peut qualifier cet impact d'insignifiant dans le scénario 1, avec une production stable ou en baisse d'au maximum 1% pour tous les produits. Ces variations se situent dans une amplitude où il ne faut pas surestimer la précision du modèle. Même dans le scénario 2, avec des réductions tarifaires nettement plus marquées, l'effet sur les volumes de production reste modéré, inférieur à 5 %. Seuls

les oléagineux présentent des baisses de production un peu plus importantes, d'environ 7%. Ceci s'explique par une élasticité de l'offre plus importante dans CAPRI pour les oléagineux que pour d'autres productions.

Tableau 63.1 : Effets des deux scénarios sur les prix à la production

Prix suisses à la production		
Scénario	1	2
	<i>Différence par rapport au scénario de référence</i>	
Produits		
Céréales	0%	-4%
blé	0%	-3%
orge	0%	-5%
maïs	0%	-6%
Oléagineux	0%	-6%
graines de colza	0%	-6%
graines de tournesol	0%	-6%
graines de soja	0%	-7%
Huiles	0%	0%
Tourteaux	-2%	-5%
Pommes de terre	0%	-3%
Légumes et cultures spéciales	-1%	-2%
tomates	-1%	-2%
pommes	0%	-1%
vin	-2%	-3%
Viandes	0%	-3%
porc	-1%	-3%
bœuf	0%	-2%
volaille	-1%	-3%
ovins et caprins	-1%	-5%
Produits laitiers	0%	-1%
lait cru	-1%	-4%
produits laitiers frais	0%	-3%
fromage	0%	-1%
crème	-1%	-3%
beurre	-2%	-8%
poudre de lait écrémé	1%	1%
poudre de lait entier	-1%	-5%
Source: CAPRI		

Pour aller plus loin dans l'analyse des volumes de production, on peut aussi se référer aux tableaux résumant l'évolution des importations et des exportations dans l'annexe A6.2 (Tableaux A62.1 et A62.2)

Tableau 63.2 : Effets des deux scénarios sur les volumes de production indigène

Volumes de production suisse		
Scénario	1	2
	<i>Différence par rapport au scénario de référence</i>	
Produits	%	
Céréales	0%	-2%
blé	0%	0%
orge	0%	-2%
maïs	0%	-5%
Oléagineux	0%	-7%
graines de colza	0%	-7%
graines de tournesol	0%	-7%
graines de soja	0%	-3%
Huiles	0%	0%
Tourteaux	0%	0%
Pommes de terre	0%	-2%
Légumes et cultures spéciales	0%	0%
tomates	-1%	-1%
pommes	0%	0%
vin	-1%	-1%
Viandes	0%	0%
porc	0%	0%
bœuf	0%	0%
volaille	0%	0%
ovins et caprins	0%	-1%
Produits laitiers	0%	-2%
lait cru	0%	0%
produits laitiers frais	0%	-2%
fromage	0%	1%
crème	0%	2%
beurre	-1%	-3%
poudre de lait écrémé	-1%	-3%
poudre de lait entier	-1%	-3%

Source: CAPRI

6.4 Résultats – analyse de bien-être

Globalement, les effets des deux scénarios sont modestes sur le bien-être économique global. Vu l'absence voulue d'effets sur les prix agricoles, il est logique qu'il ne résulte pratiquement pas d'effet significatif du scénario 1. Dans le scénario 2, avec des réductions tarifaires plus marquées et des effets de prix entre 0 et 8%, il y a quand même une amélioration du surplus des consommateurs de 325 millions CHF. Cette amélioration dépasse nettement les pertes des producteurs agricoles et la baisse des recettes douanières. Il faut relever qu'en règle générale, les pertes de recettes douanières résultant de la libéralisation des échanges ne sont pas prises en compte dans la pesée politique des intérêts. On considère que les effets positifs sur le bien-être des autres agents que l'Etat génèrent à moyen terme de nouvelles recettes fiscales qui compensent les pertes de droits de douane. Les résultats de l'analyse de bien-être sont résumés dans le tableau 64.1

Tableau 64.1: Analyse de bien-être

Analyse du bien-être pour la Suisse				
Scénario	1	2	1	2
Unités	Différence par rapport au scénario de référence			
	mio. CHF		%	
Bien-être Total	5	84	0.0%	0.0%
Surplus du consommateur	80	325	0.0%	0.1%
Surplus du producteur agricole	-23	-81	-0.4%	-1.5%
Surplus de l'industrie laitière	-2	-26	-0.1%	-1.2%
Surplus des autres producteurs (fourrages, transformation, autres)	4	-8	0.1%	-0.3%
Recettes douanières et rentes des contingents tarifaires	-54	-126	-6.2%	-14.5%
Budget pour les mesures de soutien internes	0	0	0.0%	0.0%

Source: CAPRI

Unités : mio. CHF dans les 2 colonnes de gauche, % du bien-être économique total (resp. des sous-rubriques) dans les 2 colonnes de droite.

S'agissant d'un modèle d'équilibre partiel, la définition du périmètre couvert par le modèle est essentielle pour interpréter correctement les résultats. Dans le cas de CAPRI, il faut tenir compte du fait que des segments importants de l'industrie de transformation ne sont pas inclus dans le modèle, en particulier tout le second échelon de transformation alimentaire. Les effets indirects des modestes réductions de prix générées par ces scénarios sur la compétitivité du second échelon ne sont donc pas inclus dans l'estimation du bien-être.

6.5 Discussion

L'objectif central de la simulation sectorielle à l'aide de CAPRI était de tester, à un niveau relativement agrégé, jusqu'où on pourrait réduire la protection douanière agricole sans entraîner de chute significative de la production de l'agriculture suisse. Cette analyse met en évidence d'importantes marges de manœuvre dans cette perspective. Elle montre une protection inutilement élevée dans de nombreux sous-secteurs, respectivement des potentiels de réduction importants, puisque selon CAPRI, des réductions de 25, 50 voire 75% peuvent être appliquées à de nombreux groupes de produit sans provoquer d'impacts négatifs importants tant au niveau des prix que des volumes de production. Les céréales, les oléagineux, la viande de porc et les pommes semblent cependant plus sensibles à des modifications de la protection douanière que les autres sous-secteurs. A contrario, le secteur laitier, la viande de bœuf et de volaille, les légumes et le vin apparaissent robustes face à des réductions douanières assez marquées.

Concernant le lait, on relève toutefois qu'un fort démantèlement de la protection douanière aurait un impact spécifique sur le prix du beurre et de la crème. Cela s'explique par le rapport très différent en Suisse qu'à l'international entre les valeurs de la matière grasse et des protéines du lait. Cette pression sur le prix de la composante grasse aurait un impact négatif sur les prix à la production et sur les profits des centrales laitières, dès lors que l'on réduirait davantage la protection à la frontière, en passant, par exemple, du scénario 1 au scénario 2.

De manière générale, il ressort une certaine proximité entre ces analyses de sensibilité à l'aide de CAPRI et la comparaison entre les profils tarifaires de la Suisse et de l'UE (chapitre 5). Notamment, une protection inutilement élevée ressort de ces deux approches pour les produits d'origine animale, lait et viande.

Il faut relever que l'approche agrégée de CAPRI est complémentaire et ne se substitue pas aux analyses à effectuer au niveau plus détaillé des produits et des lignes tarifaires. Des produits spécifiques peuvent sans autre réagir plus ou moins fortement que les tendances révélées par la modélisation en cas de réduction linéaire appliquée à tout un secteur. Mais ces simulations mettent bien en évidence une certaine hiérarchie de sensibilité à des réductions tarifaires entre sous-secteurs agricoles.

Vu les limites posées aux réductions de protection douanière modélisées et la couverture restreinte de CAPRI dans le domaine des produits transformés, les effets en aval de la chaîne de valeur et sur le bien-être des consommateurs sont, sans surprise, modestes. Il est loisible de faire une appréciation qualitative complémentaire d'effets non modélisés, mais elle resterait plutôt spéculative. Le bon sens indique toutefois – de manière aussi très agrégée - qu'en limitant la modification de la protection douanière à enlever « l'air » des tarifs agricoles, on ne peut pas attendre d'effets spectaculaires au bénéfice du reste de l'économie et des consommateurs.

7 Etudes de cas

7.1 Régimes saisonniers – le cas des fruits et légumes

7.1.1 Contexte et objectifs

Avec plus de 1.8 milliards de francs par an, le secteur des fruits et légumes représente le segment le plus important des importations agroalimentaires suisses. La production indigène, de son côté, pèse 1.3 milliards de francs (valeur de production), soit 13% du chiffre d'affaires de l'agriculture, et s'appuie sur des PME dynamiques, souvent fortement spécialisées. La production horticole et maraîchère a été le seul segment de production végétale avec une croissance de son chiffre d'affaires ces deux dernières décennies. Les surfaces consacrées à la production de légumes ont augmenté de 28% entre 2000 et 2015 (Agristat, 2016). Secteur plus intensif que le reste de l'agriculture en termes de main d'œuvre, d'investissements et de chiffre d'affaires par unité de surface, les fruits et légumes ne bénéficient que marginalement des paiements directs et sont fortement dépendants de la protection à la frontière. La question de savoir s'il existe des potentiels pour réduire ou simplifier cette protection y est par conséquent particulièrement sensible.

La présente étude de cas constitue l'analyse en réponse à la question d'évaluation A/b, touchant à la protection excessive dans les régimes de contingents dans les régimes saisonniers, et les aspects relatifs au titre des questions B et C. Elle se limite, conformément au mandat, à analyser les mesures tarifaires au sens large (droits de douane et durée des phases administrées et libres). Les questions liées aux critères et à la fréquence d'attribution des parts de contingent ainsi qu'à leur définition (regroupement de produits ou lignes tarifaires singulières) sont volontairement laissées de côté et font tout au plus l'objet de commentaires incidents de la part des experts consultés.

Vu la complexité du régime d'importation, l'analyse technique sur la base des données douanières et commerciales a été restreinte à un nombre limité d'exemples et d'hypothèses de travail. Pour ces exemples, il s'agit d'approcher l'impact que pourrait avoir un changement de la protection douanière sur la formation des prix dans le commerce de détail et sur les parts d'approvisionnement suisse et à l'importation. L'absence de prix de marché (seuls des prix indicatifs sont publiés) et les interactions complexes entre les paramètres du régime d'importation posent des limites étroites à une analyse économétrique, comme l'ont aussi constaté (Loi, Esposti, & Gentile, 2016). C'est pourquoi cette étude de cas fait aussi recours à des avis d'experts. Trois experts reconnus dans le commerce des fruits et légumes et la gestion des importations ont été consultés.

L'approche suivie dans cette étude de cas consiste à :

- Rappeler les principes du régime d'importation et présenter les exemples ;
- Analyser les paramètres de base en fonction de données agrégées ;
- Approcher les potentiels de réduction tarifaire ;
- Confronter les experts aux hypothèses de travail ;
- Synthétiser les constats et en discuter la portée.

7.1.2 Régime saisonnier – principes et exemples

Le régime saisonnier d'importation, appliqué aux fruits et légumes, est particulièrement complexe : 51 légumes et 9 fruits sont gérés distinctement au niveau des droits de douane, de la définition des périodes administrées et non administrées³⁶. Des parties de contingent tarifaire (PCT) peuvent être attribuées deux fois par semaine pendant la période administrée. La définition de la période

³⁶ On utilise indifféremment les termes de période non administrée et période libre pour la phase où les importations sont autorisées sans restriction quantitative.

administrée est elle-même un paramètre variable de gestion puisque le droit interne prévoit dans certains cas des périodes plus courtes que les périodes consolidées à l'OMC. De plus, des décisions ad-hoc sur le début et la fin de la période administrée restent ouvertes. Il y a jusqu'à quatre droits de douane différents par produit (TC, THC, THC réduit³⁷ pendant la période administrée ; TU pour la période non administrée ou libre). Autant dire qu'il est difficile de gagner une vue d'ensemble et de choisir les leviers analytiques pertinents.

La figure 71.1 schématise le régime saisonnier d'importation. Pendant la période non administrée ou libre, les importations sont possibles sans restriction quantitative, au taux unique. Pendant la période administrée, des parties de contingent sont libérées selon la situation du marché, individuellement pour chaque produit. Ces volumes sont importables au taux du contingent. Des quantités supplémentaires peuvent être importées au THC, dans certains cas au THC réduit. La situation du marché est à apprécier en fonction du critère « l'offre d'une marchandise suisse du même genre et de qualité marchande suffit / ne suffit pas à couvrir les besoins hebdomadaires présumés » (art. 5 OIELFP).

L'OFAG prend les décisions de gestion portant sur le début et la fin des périodes administrées pour chaque produit et sur la libération des parties de contingent en consultant la branche (production et commerce). Les parties de contingent sont réparties aux ayants droit selon une clé annuelle. Cette clé est basée pour les produits les plus importants en termes de chiffre d'affaires sur les parts de marché (importations et prestations en faveur de la production indigène de l'année précédente), pour les autres sur les seules importations.

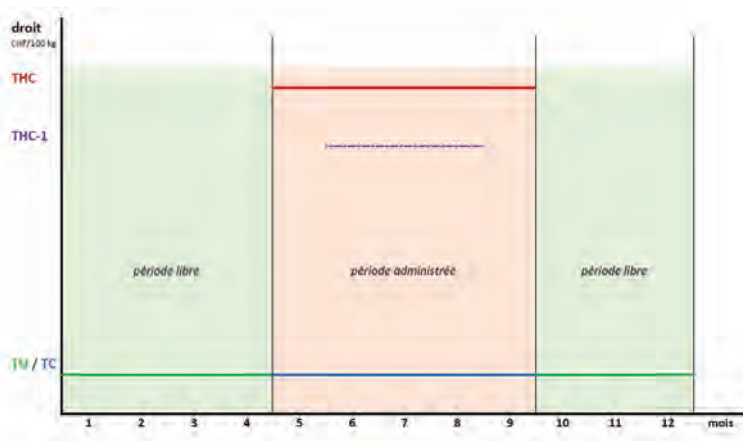


Figure 71.1 : Représentation schématique du régime saisonnier d'importation

Quatre légumes et quatre fruits ont été retenus comme exemples pour concrétiser les analyses et questionner les experts. Le choix a été effectué en fonction de leur importance économique et pour illustrer différentes situations concernant le taux d'auto-approvisionnement et la répartition des importations entre les phases (CT/HCT/TU). Les données de base sur les droits de douane, les

³⁷ THC réduit (THC Code 1, ou THC-1) : THC appliqué pendant les périodes de plein approvisionnement indigène, sans libération de PCT, pour permettre l'importation de spécialités ; taux réduit par rapport au THC normal appliqué dans les périodes où des PCT sont libérées.

importations et les taux d’auto-approvisionnement figurent dans les tableaux A71.1 et A71.2 dans l’annexe A7.1.

Tableau 71.1 : Aperçu des principaux paramètres pour les 8 exemples

Produit	F : seul. frais G : de garde	TAA ²	Période libre	Importations		
				CT	HCT	TU
Salades iceberg	F	-	-	+++	--	++
Tomates cerise	F	-	+	+	--	+++
Carottes	G	++	--	++	+	++
Oignons	G	++	--	+	-	+++
Pommes ¹	G	++	--	++	--	+++
Poires	G	+	-	+	+	++
Cerises	F	-	+	+++	-	+
Fraises	F	-	+	+	--	+++

¹ Après déduction des importations dans le cadre du trafic de perfectionnement, les importations HCT sont insignifiantes.

² Taux d’auto-approvisionnement

Signification des notes -- à +++

	--	-	+	++	+++
TAA		<50%	50-80%	≥80%	
Période libre	20-30 j	90-150 j	250-260 j		
Importations	<2%	3-6%	7-25%	25-60%	>60%

Source : données de l’annexe A7.1

7.1.3 Analyse des paramètres de base

La question des droits du contingent est facile à analyser. Pour les exemples choisis, les droits spécifiques de ces deux catégories se situent entre 2.- et 7.- CHF/100 kg, ce qui correspond à des AVE de 0.7 à 1.7% pour les fruits et 1.5 à 6.1% pour les légumes (cf. tableau A71.2). Ces droits ne constituent pas un obstacle significatif à l’importation et n’ont pratiquement aucun impact sur la formation des prix à la production.

Durant la période non administrée, la question de l’effet protecteur des taux uniques sur la production indigène ne se pose en principe pas. La période libre correspond à une période où l’offre indigène est, à quelques exceptions près, inexistante ou insignifiante. En termes de droits spécifiques et d’AVE, il y a équivalence avec les TC. La hauteur de ces taux indique qu’ils n’ont pratiquement aucune influence sur la formation des prix. Ils constituent donc aussi un potentiel d’élimination.

Pour la période administrée se pose la question à quel cas théorique (ou situation présentée dans le tableau 25.1) on peut se référer, la réponse permettant de discuter si les taux hors contingent présentent un potentiel de réduction ou non.

Une attribution périodique de parties de contingent jusqu’à deux fois par semaine, « adaptée à la situation du marché », associée à des importations HCT peu importantes voire insignifiantes, pourrait en principe évoquer le cas théorique 1.1 (contingent non épuisé). L’examen des figures 71.3, 71.4 et 71.5 suffit pour rejeter cette hypothèse. Durant la période administrée, les prix de la production indigène profitent largement de la protection du THC. L’« adaptation au marché » est concrétisée par une gestion des attributions pilotée en fonction de l’offre suisse. C’est seulement s’il y a des lacunes notoires d’approvisionnement que sont libérées des parties de contingent. Ceci confirme que le TC n’influence pas la formation des prix des produits du pays ; il peut être mis à zéro de ce point de vue.

Il reste à analyser si les situations concrètes correspondent au cas théorique 1.2 (contingent épuisé, pas d’importations HCT) ou au cas 1.3 (contingent épuisé, importations HCT significatives), ce qui

donne une orientation quant au potentiel de réduction du THC. Le niveau très faible des importations HCT fait pencher pour le cas 1.2. Il s’agira donc d’évaluer si le THC comprend de « l’air » ou pas. Un premier coup d’œil sur les figures 71.3, 71.4 et 71.5 suggère que les prix suisses s’inscrivent en dessous du niveau des prix d’importation additionnés des THC. Cette observation est confirmée par les analyses de (Loi, Esposti, & Gentile, 2016). Une marge de manœuvre pour une adaptation des THC à la baisse est donc probablement présente.

En résumé, l’attribution des volumes importables au TC est très restrictive et morcelée dans le temps, ce qui fait que le THC a une influence déterminante sur les prix de la production indigène pendant la période administrée. Le fait que les prix suisses soient parfois inférieurs à la somme prix à l’importation + THC et les volumes insignifiants d’importations HCT suggèrent qu’un potentiel de réduction existe. Une approche produit par produit serait nécessaire pour le concrétiser.

La gestion de la durée des phases administrées et libres constitue un instrument important de pilotage du système de protection. Les durées maximales des périodes administrées sont notifiées à l’OMC et, par définition, ne peuvent être étendues. C’est l’engagement qui préserve les droits des exportateurs acquis avant l’Uruguay Round, sous le régime dit des trois phases.

Des périodes plus courtes peuvent être fixées par décision autonome, ou éventuellement dans le cadre d’accords de libre-échange. Pour mieux coller avec les réalités du marché, il est fait usage de cette possibilité à deux niveaux. L’ordonnance de l’OFAG sur l’autorisation des importations relative à l’OIELFP (RS 916.121.100) prévoit pour de nombreux légumes des périodes administrées plus courtes que la période notifiée, de quelques jours à plusieurs semaines. C’est le cas actuellement pour 36 légumes sur 51 et pour chacun des légumes analysés ici (tableau 71.2). La portée de ce raccourcissement autonome de la période administrée peut être très limitée, à l’exemple des oignons ou des carottes. Pour les fruits, il n’a pas été fait recours à cette possibilité. Une renonciation totale à la période administrée n’est légalement pas exclue ; elle a été décidée en son temps pour les asperges, par exemple.

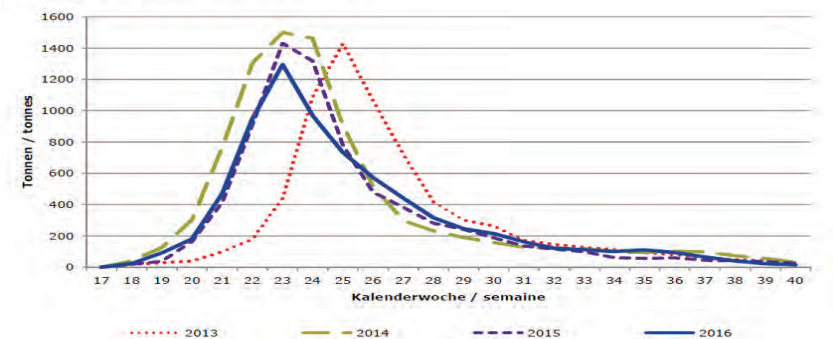
Tableau 71.2 : Périodes administrées notifiées à l’OMC, en vigueur selon droit interne et effectives

Produit	Période notifiée à l’OMC	Période légale ¹	Durée administrée, j ¹	Durée effective 2012-2016 De ... à, j
Salades iceberg	01.03.-31.12.	15.04.-15.11.	215	187 - 196
Tomates cerise	01.05.-20.10.	11.06.-24.09.	106	105 - 106
Carottes	25.05.-10.05.	01.06.-10.05.	344	311 - 335
Oignons	30.05.-15.05.	07.06.-15.05.	342	328 - 333
Pommes	15.07.-14.06.	15.07.-14.06.	335	291 - 315
Poires	01.07.-31.03.	01.07.-31.03.	274	181 - 237
Cerises	20.05.-31.08.	20.05.-31.08.	104	0 - 72
Fraises	15.05.-31.08.	15.05.-31.08.	109	86 - 107

¹ selon la législation suisse
 Source : Ordonnance OFAG sur l’autorisation des importations relative à l’OIELFP et OFAG, Réglementation d’importation pour les fruits et légumes

A l’intérieur de ce cadre légal se joue encore un pilotage fin. Ce sont les décisions bihebdomadaires de l’OFAG, sur requête de la branche, qui font basculer le système de la phase libre à la phase administrée, et inversement. Dans le tableau 71.2 figurent les périodes administrées effectives pour les années 2012 à 2016, plus exactement leur durée minimale et maximale. Le rationnel en arrière-plan de ces décisions peut être illustré avec l’exemple des fraises (figure 71.2).

Erdbeeren / Fraises
Mengen pro Kalenderwoche 2013–2016
Quantités par semaine 2013–2016



Source : FUS

Figure 71.2 : Offre de fraises du pays, en tonnes par semaine

Pour l'importation de fraises, le début de la période administrée a été fixé comme suit au cours des quatre années examinées :

- 2013 : 07.06.2013
- 2014 : 17.05.2014
- 2015 : 20.05.2015
- 2016 : 19.05.2016

Il y a trois semaines d'écart entre l'année la plus précoce, 2014 et l'année la plus tardive, 2013. Pour mettre fin à la période administrée et transiter vers la période libre, c'est toujours le dernier délai légal qui a été utilisé durant ces quatre années, soit le 31.08. Le développement des cultures remontantes et la baisse de la consommation à la fin de l'été expliquent cette pratique.

A ce stade, on retiendra qu'il existe une marge de manœuvre pour, dans le sens du mandat de cette étude, allonger la période libre. Mais cette flexibilité semble être utilisée jusqu'ici avant tout pour coller aux variations climatiques affectant la production suisse.

7.1.4 Approche des potentiels de réduction tarifaire

Concernant le potentiel de réduction des taux hors contingent, il est proposé d'analyser, pour les exemples retenus, s'il existe une relation entre les THC et l'importance des importations HCT, puis d'examiner la dynamique du marché sur une année pour quelques légumes.

On observe des importations significatives HCT lorsque les THC sont inférieurs à 100%, notamment dans le cas des carottes et des poires, mais de tels taux ne suffisent pas à eux seuls à déclencher des importations HCT, à l'exemple des oignons et des cerises. Pour les cerises, les volumes accordés à l'intérieur du CT semblent couvrir les besoins ; pour les oignons, la disponibilité de marchandise du pays explique probablement qu'il ne soit pas fait recours à des importations HCT. Les taux supérieurs à 100% constituent en règle générale un obstacle efficace aux importations hors contingent. Dans les exemples, les carottes font exception – des différences qualitatives peuvent l'expliquer, avec notamment une demande pour des carottes fraîches avec la feuille au printemps, alors que les stocks de carottes de garde sont encore abondants. La revue des exemples choisis ne permet pas une appréciation générale sur un seuil de sensibilité du THC qui permettrait ou non des importations HCT.

Les prix des fruits et des légumes connaissent une certaine volatilité, mais ils répondent surtout à une dynamique saisonnière, liée aux cycles de récolte. Il serait dangereux de se baser sur des moyennes annuelles pour évaluer « l'air » dans les THC. L'effet protecteur décisif se produit en début et en fin de période administrée, dans des phases où les prix à l'importation sont aussi en mouvement. Il est donc nécessaire d'examiner la dynamique de l'offre indigène et des prix indicatifs semaine par semaine, à l'exemple des figures 71.3, 71.4 et 71.5. Elles représentent l'année 2016. Les graphiques des années précédentes sont similaires, la seule différence significative touchant la date de démarrage de l'offre indigène ; ils n'amèneraient donc pas d'information supplémentaire à propos de la question analysée ici.

L'examen visuel de ces graphiques montre, en début et en fin de période administrée, des rapports de prix entre les marchandises du pays et importées qui sont en relation étroite avec les THC (chiffres arrondis) :

- Salades iceberg : écarts de prix de 1.90 à 2.30 CHF/kg, ou + 200% environ par rapport au prix à l'importation ; THC 3.10 CHF/kg
- Tomates (toutes catégories) : écarts de prix de 1.60 CHF/kg, ou +130% ; THC 7.30 CHF/kg (tomates cerise) resp. 2.64 CHF/kg (autres tomates)
- Carottes : écarts de prix de 0.60 CHF/kg, ou +170% ; THC 1.55 CHF/kg (AVE 75%).

Pour l'iceberg et les tomates, les prix suisses en début et fin de période administrée se situent à un niveau inférieur de 25 à 30% de la référence donnée par la valeur d'importation additionnée du THC. A première vue, bien qu'il y ait de « l'air » dans les THC, la limite de sensibilité se situe largement au-dessus de 100% AVE. Dans le cas des carottes, si on examine les prix dans la saison principale, le prix suisse semble se situer très proche de la référence « prix d'importation + THC ». Avec 75% AVE, le THC est nettement plus bas que pour les deux autres exemples et on en déduit que, pour la carotte, une baisse du THC aurait une répercussion directe sur le prix suisse.

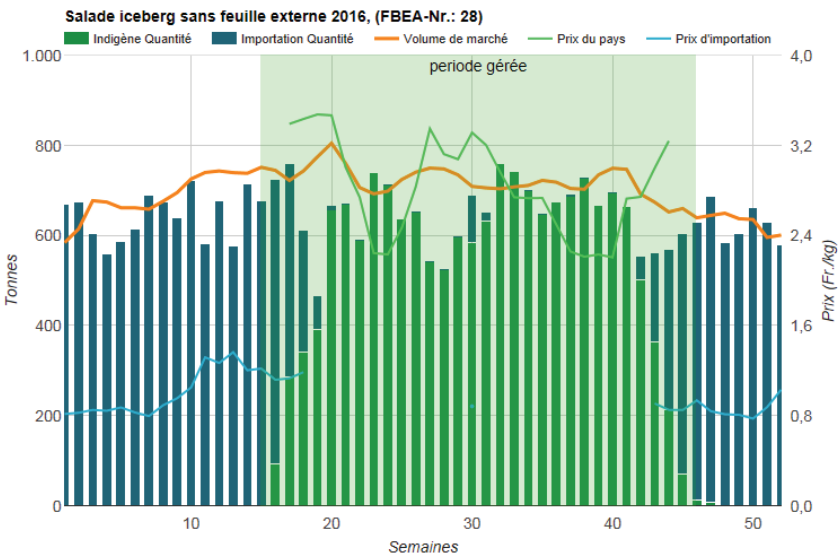
Concernant les tomates, la figure 71.4 couvre toutes les sortes de tomates et pas seulement les tomates cerise. La tomate cerise a été retenue comme exemple en raison de son fort développement récent et pour ne pas compliquer la présentation des données de base avec toutes les sortes de tomates. La dynamique hebdomadaire de marché étant similaire pour les différentes sortes de tomates, cette différence ne pose pas de problème dans l'interprétation des tendances.

On peut aussi lire dans les graphiques des situations variées à propos de la gestion des importations respectivement de la compétitivité de l'offre suisse. Pour les salades iceberg, l'offre indigène en dehors de la période administrée est faible, alors que pour les tomates cerise, l'offre suisse est importante deux mois avant et deux mois après la période administrée et doit, dans cet avant et après période administrée, être écoulée à des prix compétitifs par rapport à la marchandise importée. S'agissant d'une production sous serre, les frais variables liés au chauffage sont plus importants en début et en fin de saison. Mais les producteurs ont intérêt à diluer leurs charges fixes sur une plus longue période de production et à optimiser leurs marges sur le volume annuel de production.

Un légume de garde, comme la carotte, présente une dynamique différente de celle des produits qui ne se vendent qu'en frais. Les capacités de stockage et les prévisions d'écoulement à long terme des grossistes interagissent avec l'offre, alors que la demande des consommateurs intervient majoritairement en période hivernale où l'offre de légumes frais est réduite.

Ces quelques analyses confirment que si une réduction des THC est envisageable, l'évaluation du niveau adéquat ne peut se faire que produit par produit, en tenant compte des dynamiques saisonnières. Des analyses de prix plus détaillées, ainsi par exemple celles de (Loi, Esposti, & Gentile, 2016) sur les tomates, les pommes et les fraises, restent confrontées à la même difficulté : la volatilité

saisonnière et annuelle des prix et le fait que les prix suisses soient des prix indicatifs – utilisés pour le pilotage du régime d’importation - rendent difficile une estimation quantitative de « l’air ». Il est donc utile voire indispensable de compléter les analyses par des appréciations d’experts.



Produits inclus dans No import/export Eisberg

Sources de données	
Indigène Quantité:	Annonce hebdom. CCM, quantité offerte nette (SGA+Bio) Recensement des stocks CCM, diminutions stocks quantité nette (SGA+Bio)
Importation Quantité:	1. OFAG-SIE «Secteur importation et exportation» (pour produits avec PGI), base de taxation douane, quantité brute 2. DGD (pour produits sans PGI), base de taxation douane, quantité brute
Volume de marché:	Calcul CCM, quantité brute
Prix du pays:	Ø pondérée par quantité des prix indicatifs UMS (SGA+Bio) franco gros distributeurs (moins frais d’emballage) de la semaine correspondante. Au cas où le No SIE choisi englobe plusieurs produits avec prix indicatif UMS: Ø pondérée par quantité. Prix à la pièce converti avec facteur de conversion en prix au kilo.
Ø-Prix d’importation:	Calcul: valeur d’importation (indication OFAG/DGD, franco frontière, non dédouané) divisée par la quantité importée

Figure 71.3 : Salade iceberg, offre indigène et importée en 2016 (source : CCM)

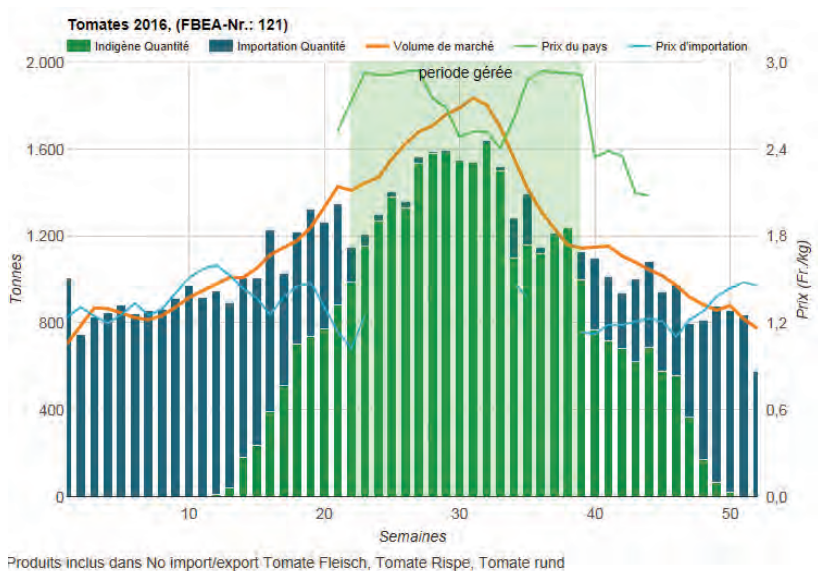


Figure 71.4 : Tomates, offre indigène et importée en 2016 (source : CCM)

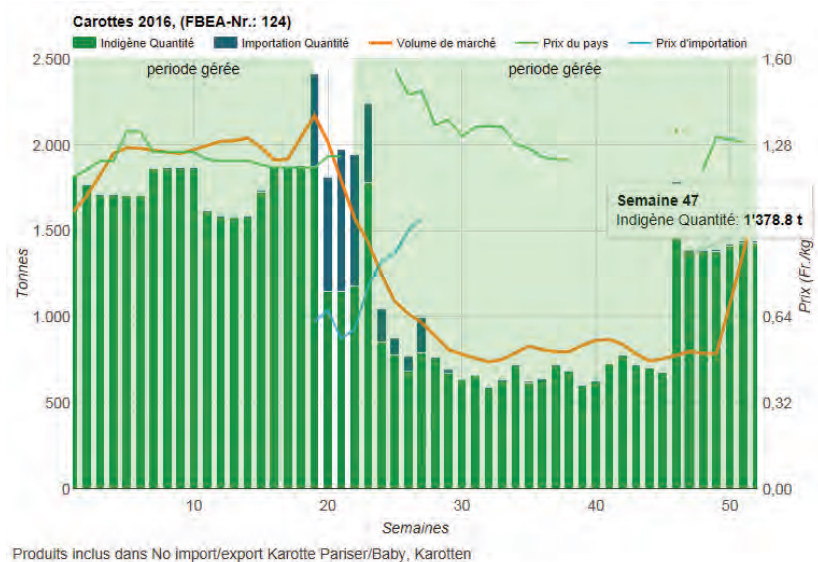


Figure 71.5 : Carottes, offre indigène et importée en 2016 (source : CCM)

7.1.5 Avis d'experts

Le cadre de cette étude ne permettait pas une enquête représentative au sein de la branche. La priorité a été donnée à des entretiens approfondis suivis d'échanges par courriel avec trois experts qui donnent les meilleures garanties concernant la connaissance du secteur et du fonctionnement du régime d'importation. Représentants diverses responsabilités et sensibilités, ils permettent d'obtenir un regard à la fois compétent et indépendant sur les hypothèses analysées ici. Vu le petit nombre d'experts consultés, leurs réponses ont été anonymisées.

Les experts ont été confrontés, pour les exemples retenus pour cette étude, à deux scénarios :

- Scénario A : mise à zéro du TC et du TU ; réduction de moitié du THC ; période libre inchangée ;
- Scénario B : mise à zéro du TC et du TU, THC inchangé, période libre allongée.

Les questions structurées visaient surtout la comparaison des effets de ces scénarios et les impacts sur la chaîne de valeur. Des suggestions d'autres mesures envisageables étaient également bienvenues. Les commentaires des experts sont regroupés par thématique plutôt que par produit.

Réduction des TC et des TU

Les trois avis concordent pour indiquer que les taux du contingent et les taux appliqués durant la période libre n'ont aucun effet protecteur pour la production indigène. De ce point de vue, ils pourraient être mis à zéro. La réduction de ces taux constitue d'ailleurs une concession dans de nombreux accords de libre-échange. Pour la fixation des prix de détail, les commerçants et les distributeurs utilisent une formule avec une marge en % du prix de gros. Une réduction de 0.5 à 5% du prix à l'importation, en cas la suppression du taux du contingent et du taux unique de la période libre, n'aurait pas un effet spectaculaire, mais serait probablement reportée dans les prix de gros, vu la concurrence assez vive qui règne entre importateurs. Les experts doutent par contre qu'elle soit reportée jusqu'au consommateur, doute justifié par le fait que le commerce de détail des fruits et légumes frais est dominé à raison de 80% environ par deux distributeurs.

Un expert plaide en faveur de la suppression systématique des TC et des TU qu'il qualifie d'impôt à la consommation. Les frais de la douane et de la gestion des contingents sont couverts par les émoluments perçus lors du dédouanement. Une suppression générale de ces droits conduirait à un allègement bienvenu. Il relève que ces taux ont proportionnellement davantage d'importance pour les produits non administrés ; l'impact n'est donc pas à mesurer sur la base des seuls produits contingentés. On relève, à titre d'exemple, plus de 50 millions de francs par année d'importation de pêches avec des AVE de 2 à 3%, ou 180 millions de francs d'agrumes avec des AVE de 5 à 7% pour le oranges et les mandarines. Même si une part de ces produits rentre à des tarifs préférentiels, la suppression des droits de droit de douane représenterait un potentiel d'allègement et de simplification non négligeable, sans impact sur une production indigène.

Un autre expert mentionne cependant un risque à la suppression généralisée des TU. Dans le cas de la salade iceberg (situation extensible à d'autres variétés de salade), la modeste protection pendant la période libre serait utile afin de garder leur place aux produits suisses chez les conditionneurs de la 4^e gamme, qui préparent des mélanges de salade lavées sous sachets prêts à la consommation.

Allongement de la période libre

Les experts sont d'avis que des adaptations de la durée de la phase non administrée sont possibles pour certains produits, sans impact marqué sur la production suisse, mais qu'il est nécessaire d'analyser cette éventualité produit par produit, en tenant compte aussi des évolutions de l'offre indigène. Par exemple, l'étalement des récoltes au moyen de variétés à précocité différentes ou

remontantes a modifié l'offre de certains fruits. D'autre part, le développement des cultures sous tunnel et sous serre a avancé dans le calendrier (et prolongé) la disponibilité de l'offre suisse.

Concrètement, on note les commentaires suivants à propos des exemples choisis.

- Tomates : la rentabilité des cultures sous serres exige d'allonger la durée de production. Un raccourcissement de la période administrée mettrait en danger l'équilibre entre productions d'avant et d'après saison en dessous des coûts marginaux et production lucrative pendant la période administrée.
- Tomates : un expert relève aussi que le prix élevé protégé pendant une période assez longue a donné un incitatif à l'extension des cultures sous serre qui n'est pas optimal au point de vue écologique.
- Carottes : la période libre est trop courte pour assurer un renouveau de l'offre au printemps ; elle incite à une certaine surproduction de carottes de garde, plutôt négative pour les producteurs suisses³⁸.
- Pommes : il serait possible de reculer le début de la période administrée. Un expert est d'avis que la période libre trop courte nuit à la diversité de l'offre et que des parts de marché sont perdues au bénéfice d'autres fruits, vu l'offre monotone et les prix trop élevés en fin de saison.
- Poires : possible ici aussi de reculer le début de la phase administrée, vu que les poires précoces disparaissent de l'offre suisse.
- Cerises : les anciennes variétés génèrent des pics de production ; les arboriculteurs essaient de mieux lisser l'offre en renouvelant les variétés ; un raccourcissement de la période administrée donnerait un signal contraire.
- Fraises : vu le développement des cultures sous tunnel, le changement de phase au 15 mai est critique pour assurer la viabilité de la production suisse. Il y a par contre une marge de manœuvre en fin de saison.

Durée de validité et fréquence de libération des PCT

Deux experts commentent aussi la durée de validité des parties de contingent tarifaire (PCT), les quantités d'un fruit ou d'un légume spécifique libérées pour importation au TC selon la situation du marché. La pratique d'exécution s'est orientée vers un grand nombre de libérations de petits volumes avec des durées de validité très courtes (3 à 10 jours). Cela répond aux craintes des producteurs indigènes de voir se créer des surplus d'offre, spécialement en début et en fin de période administrée. D'un autre côté, cette pratique génère une administration disproportionnée et empêche le développement de politiques d'importation structurées et fiables et, par là, un approvisionnement régulier du commerce notamment avec des variétés ou des qualités particulières. Un expert indique que des entreprises préfèrent renoncer à utiliser les parties de PCT libérées le jeudi qui leur reviennent, même si cette libération est décidée en principe pour assurer un approvisionnement des commerces en fin de semaine. Ceci parce que cette courte échéance ne permet pas des importations planifiées avec des fournisseurs fiables et dans les qualités souhaitées.

Un symptôme des problèmes générés par cette brève durée de validité des PCT est la proportion élevée de PCT non utilisée, illustrée ici par l'exemple de la salade iceberg (cf. figure A71.1). Le système des libérations morcelées de petites PCT à durée de validité limitée semble donc alimenter lui-même

³⁸ Un expert est d'avis que pour tous les produits, des taux d'auto-approvisionnement supérieurs à 80% sont problématiques pour les producteurs ; des surplus et des stocks en fin de saison doivent être écoulés à bas prix et pèsent sur la rentabilité des cultures concernées.

une spirale de libérations supplémentaires de PCT et nuire à une certaine prévisibilité qui serait pourtant bénéfique à l'ensemble de la branche.

Les deux experts qui mettent ce problème en exergue sont d'avis qu'un abaissement des THC, autorisant si nécessaire des importations complémentaires, constituerait la mesure adéquate en lien avec une extension de la durée de validité de PCT et une réduction de la fréquence des décisions de libération.

Réduction des taux hors contingent

Les avis des trois experts convergent sur la possibilité de réduire certains THC particulièrement exorbitants. Sur une approche plus générale de réduction, deux experts sont d'avis qu'une baisse des THC serait possible et souhaitable, le troisième soutenant qu'il faut les maintenir à leur niveau actuel.

Arguments en faveur du maintien des THC :

- Le système actuel remplit la mission qu'on lui a assignée, soit un approvisionnement complet (il n'y a pas de lacune d'assortiment dans les commerces) et une certaine sécurité d'écoulement pour la production du pays ; il est dépendant de THC prohibitifs et de la régulation fine au moyen de la libération des PCT ; des importations de spécialités au THC code 1 restent possibles.
- Une réduction des THC n'aurait pas d'impact sur les prix à la consommation tant que le niveau « valeur d'importation + THC » reste en dessus de celui du prix suisses ; dès que ce seuil de sensibilité serait atteint, l'impact serait marqué sur les prix suisses, même si un bonus pour l'origine suisse ou régionale est réalisable sur une partie du marché.
- Une réduction de 50% des THC mettrait le haut de gamme sous pression (le bio, notamment) et soumettrait l'ensemble de la production suisse à une forte volatilité des prix, en particulier en cas de surplus saisonniers dans les pays européens.

Arguments en faveur d'une baisse modérée et différenciée des THC :

- Simplification du système en appliquant en permanence le THC réduit (code 1) ; l'expérience démontre que ce taux ne met pas en danger l'écoulement de l'offre suisse ni les prix.
- Gestion plus prévisible du marché avec réduction des annonces spéculatives, tant du côté des producteurs que du commerce. Des importations complémentaires seraient possibles hors contingent en cas de besoins à court terme et une meilleure planification des importations au TC en découlerait, avec un espacement du rythme de libération des PCT et un allongement de leur durée de validité.
- La marge de manœuvre de réduction est en moyenne plus importante pour les légumes (AVE plus élevés) que pour les fruits.
- Des THC plus « raisonnables » contribueraient à une plus grande diversité de l'offre (variétés particulières, bio, etc.).
- Une réduction des THC pourrait même diminuer les incitatifs à une extension toujours plus importante de la production sous serre et, en plein champ, au recours intensif aux produits phytosanitaires. Un expert suggère une vision stratégique qui inclue un bilan écologique et une réponse à la sensibilité accrue à la thématique des traitements phytosanitaires.

Suivant la logique de cet argumentaire, deux experts sur trois donnent une préférence claire à un abaissement raisonnable des THC par rapport à un raccourcissement généralisé des périodes administrées. La seconde mesure exercerait une forte pression sur les prix indigènes en début de saison de production, alors que la seconde améliorerait la qualité de l'offre et la prévisibilité de la gestion du marché.

La réduction des THC aurait un effet sur les prix au consommateur, sur les modestes volumes importés actuellement au THC, voire à plus large échelle dès qu'elle atteindrait un seuil qui permette des importations supplémentaires. Les experts interrogés sont du même avis sur le principe, mais pas forcément sur l'ampleur de la réduction à attendre. Les uns mettent en avant des marges dans le commerce en détail fixes en francs par kg, les autres en %.

7.1.6 Synthèse et discussion

De l'analyse des données comme de la consultation des experts, on peut retenir :

- Une élimination des CT et des TU est possible sans impact sur la production suisse. Effet attendu : simplification pour les opérateurs ; peu d'effet sur les prix de détail.
- Un allongement systématique de la période libre n'est pas à recommander ; il n'est cependant pas à exclure pour certains produits.
- Il existe une marge de manœuvre pour réduire les THC, en tout cas les plus prohibitifs, et pour simplifier le système en renonçant au double taux hors contingent (c'est-à-dire en ne gardant, pour les produits concernés, que le taux réduit).
- Sans effet négatif global pour la production indigène, une réduction plus conséquente des THC peut être envisagée qui permettrait une simplification du régime d'importation, davantage de prévisibilité et une meilleure réponse qualitative à une demande qui se diversifie.

Seule l'approche plus globale et plus ambitieuse de simplification est susceptible de générer des effets positifs importants au niveau de l'assortiment et des prix de détail, donc perceptibles par le consommateur.

Une simplification du régime d'importation impliquerait une revue critique non seulement de ses paramètres strictement tarifaires mais aussi de la définition des produits (degré d'agrégation), de la fréquence de libération des PCT, de leur durée de validité, des critères de répartition, etc. Vu les cycles d'investissement des entreprises de production (plantations d'arbres fruitiers, construction de serres) et leur degré de spécialisation, elles ont un intérêt légitime à ce que d'éventuelles adaptations des règles en matière d'importation soient annoncées suffisamment à l'avance et introduites progressivement.

7.2 Protection industrielle – le cas des produits laitiers de base

7.2.1 Contexte et objectifs

La présente étude de cas vise à analyser la présence de protection industrielle dans la protection douanière des produits laitiers de base et à estimer son ampleur. Elle contribue, en approfondissant les investigations dans un secteur sensible, à l'identification et à la quantification de la protection industrielle (questions d'évaluation A/d et B) et permet aussi d'aborder la question de la transmission des prix dans la chaîne de valeur (question C/c).

Les produits laitiers de base sont pour l'essentiel le beurre et les poudres de lait, désignés comme tels parce qu'il s'agit de produits intermédiaires, issus d'une première étape de transformation et largement utilisés par l'industrie alimentaire (second échelon de transformation) pour l'élaboration de produits alimentaires variés destinés au consommateur final. Un examen de la protection douanière de ces produits de base revêt une importance particulière, pour les raisons suivantes :

- La production de beurre et de conserves de lait (diverses poudres et lait condensé) représente plus du quart de la valorisation du lait suisse : Selon (TSM, 2017), la part de la production totale transformée dans ces produits de base s'est élevée à 26.7% en moyenne de 2014 à 2016 (exprimée en équivalents lait)³⁹. Cette part a eu tendance à augmenter ces dernières années ; elle s'élevait en moyenne à 24.4% pour les années 2006 à 2008.
- La production de beurre a augmenté de près de 30% au cours de dix dernières années (2006 : 36'892 t ; 2016 : 47'610 t (TSM, 2017)).
- La production de poudre de lait écrémé est également à la hausse d'environ 12% sur la même période (2006 : 23'806 t ; 2016 : 26'619 t (TSM, 2017)), alors que celle des autres poudres et du lait condensé est stable.
- Ces produits bénéficient d'une protection douanière élevée, concrétisée en particulier par des contingents extrêmement restreints et des droits HCT très élevés ; la protection douanière est pour le reste très hétérogène dans le secteur laitier (cf. chapitres 4.2 et 4.3).
- Ces produits sont l'objet de subventions à l'exportation quand ils sont incorporés dans des produits alimentaires exportés, au titre de la loi chocolatière (RS 632.111.72). En 2015, 79.5 millions de francs ont été distribués dans ce cadre pour soutenir l'exportation des produits laitiers de base, sur un total de 95.6 millions de subventions, soit 83% (Conseil fédéral, 2017).
- Les subventions de ce type étant prohibées par décision de l'OMC au plus tard au 31.12.2020, il y a une préoccupation particulière concernant ces produits tout au long de la chaîne de valeur. Du côté des producteurs de lait et des centrales laitières, pour éviter de perdre les parts de marché soutenues jusqu'ici par ces subventions : 6% du lait suisse sont en jeu. Du côté de l'industrie alimentaire, pour s'assurer un approvisionnement à des prix compétitifs en comparaison internationale, en vue de défendre les parts de marché à l'exportation : selon (Conseil fédéral, 2017), près de 39% des exportations de produits alimentaires transformés sont concernées aujourd'hui par les subventions au titre de loi chocolatière.

La question de savoir si les droits de douane des produits laitiers de base contiennent une protection du premier échelon de transformation, susceptible d'être réduite sans porter atteinte à la production

³⁹ Un équivalent lait correspond à la somme de la protéine et de la matière grasse contenues dans un kg de lait (soit env. 33 g de protéine et 40 g de matière grasse).

agricole indigène, cadre donc à la fois avec les objectifs de la présente étude et avec une thématique de grande actualité pour l'ensemble de la chaîne de valeur.

Comme pour d'autres secteurs agroalimentaires, le secteur laitier se caractérise par une structure très morcelée au niveau de la production (23'500 producteurs de lait) et une forte concentration au premier degré de transformation, mis à part le secteur du fromage, où l'on rencontre un nombre élevé de PME artisanales. Pour la production de poudre de lait, trois entreprises couvrent l'essentiel du marché, alors que deux grands groupes et deux entreprises de taille moyenne sont présents sur le marché du beurre. Pour le beurre, il y a à côté des grandes centrales encore quelques acteurs de taille artisanale avec des productions destinées au marché de détail local ou régional.

Cette structure industrielle concentrée génère peu de concurrence et de transparence. Certaines données annoncées à l'administration sont liées directement ou indirectement à l'octroi de subventions ou à la détermination de droits de douane. Ainsi, il n'est pas toujours possible d'apprécier si elles sont pleinement représentatives du marché.

L'approche suivie dans cette étude de cas consiste à

- Présenter le régime et les flux d'importation comme toile de fond des analyses ;
- Déceler si l'attribution des contingents d'importation donne des indications sur la concurrence et la protection du secteur ;
- Analyser les marges brutes de transformation en relation avec le prix du lait à la production⁴⁰ ; des évolutions divergentes pourraient constituer l'indice d'une protection différente de la matière première et de la transformation ;
- Comparer les prix des produits de base et les marges brutes de transformation entre la Suisse et l'UE en vue d'estimer la protection industrielle ;
- Estimer la protection industrielle avec les indicateurs du chapitre 2.6 ;
- Discuter à l'aide d'exemples l'impact de la protection des produits de base en aval de la chaîne de valeur.

7.2.2 Protection douanière, importations et concurrence

Dans cette section, il s'agit d'analyser la protection touchant les produits laitiers de base lorsqu'ils sont importés en tant que tels (et non comme ingrédients de produits alimentaires transformés). Le fonctionnement du régime d'importation, les droits de douane et les importations sont présentés dans l'annexe A7.2.

L'effet restrictif des contingents de poudre de lait et de beurre est souligné par les observations suivantes :

- Le contingent représente 2 % par rapport à la production suisse de poudre de lait entier et 0.6% de la totalité de la production suisse de poudre de lait.
- Pour le beurre, le contingent d'importation de 100 t correspond à 0.2% de la production nationale.
- Les droits hors contingent, situés dans un intervalle de 100 à 150% d'AVE pour la poudre de lait et de 300 à 400% pour le beurre, ont un effet prohibitif.

L'attribution des contingents donne des informations sur la structure et le fonctionnement du marché dans ce secteur. Les parts de contingent sont attribuées par adjudication à l'issue d'une mise aux enchères, une fois pour l'année civile en ce qui concerne le beurre et en deux tranches annuelles pour

⁴⁰ Marge brute de transformation : prix du produit de base (beurre, poudre, etc.) à l'échelon commerce de gros, moins coût estimé de la matière première.

la poudre de lait. La répartition des attributions des années 2014 à 2016 figurent dans les tableaux 72.1 et 72.2.

Tableau 72.1 : Attributions du contingent de poudre de lait

		2014	2015	2016
Attributions	kg	300'000	300'000	300'000
Importations	kg	291'507	274'787	296'065
Nb de bénéficiaires		12	15	7
Nb de bénéficiaires pour > 90% des quantités		4	7	1
Prix d'adjudication moyen	CHF/kg	0.89	1.08	1.44
Dont : centrales laitières productrices de poudre				
Nb d'adjudications		2	2	1
Attributions	kg	200'700	156'827	280'824
Attributions	%	66.9	52.3	93.6
Importations	kg	199'687	156'667	279'950
Importations	%	68.5	57.0	94.6

Source : Rapport sur les mesures tarifaires 2014, 2015 et 2016, annexé au Rapport sur la politique économique extérieure du Conseil fédéral ; et Résultats de la mise en adjudication, OFAG <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/markt/einfuhr-von-agrarprodukten/milch-und-milchprodukte/archiv-milch-und-milchprodukte.html>

Pour la poudre de lait, les adjudications bénéficient à une dizaine d'importateurs en moyenne, avec une forte concentration sur quelques acteurs majeurs. En 2016, 94 % du contingent a été attribué à une seule entreprise, un des plus importants producteurs de poudre de lait en Suisse. Cette même entreprise avait déjà acquis 42 % des parts de contingent en 2015 et 54 % en 2014 (Source : cf. tableau 72.1).

Tableau 72.2 : Attributions du contingent de beurre

		2014	2015	2016
Attributions	kg	100'000	100'000	100'000
Importations	kg	50'017	45'592	30'804
Nb de bénéficiaires		4	6	8
Nb de bénéficiaires pour > 90% des quantités		2	3	6
Prix d'adjudication moyen	CHF/kg	2.33	3.15	3.71
Dont : centrales laitières productrices de beurre				
Nb d'adjudications ¹		1	1	1
Attributions	kg	49'800	50'000	31'500
Attributions	%	49.8	50.0	31.5
Importations	kg	0	0	0
Importations	%	0.0	0.0	0.0

¹ Il s'agit de l'Interprofession BO Butter GmbH dont les sociétaires sont les principaux producteurs de beurre et PSL (fédération des producteurs suisses de lait).

Source : Rapport sur les mesures tarifaires 2014, 2015 et 2016, annexé au Rapport sur la politique économique extérieure du Conseil fédéral ; et Résultats de la mise en adjudication, OFAG <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/markt/einfuhr-von-agrarprodukten/milch-und-milchprodukte/archiv-milch-und-milchprodukte.html>

Concernant les importations de beurre, entre 30 et 50% du contingent sont mobilisés par BO Butter, l'organisation faîtière des producteurs suisses de beurre. Celle-ci se réserve des droits d'importation mais ne les utilise pas. Il semble plus rentable pour les producteurs de beurre d'écouler leur propre stock, en investissant environ CHF 3.- par kg de beurre soustrait du marché d'importation. En dehors de BO Butter, les attributions vont à 3 à 7 autres personnes physiques ou morales, dont une partie ne

semble pas davantage intéressée à l'importation que BO Butter. En 2016, seuls 31% des quantités attribuées ont effectivement été importées.

On retiendra que les contingents de poudre de lait et de beurre sont répartis sur un très petit nombre d'acteurs. Au-delà de leur volume marginal par rapport au marché suisse, ces importations ne semblent guère être disponibles ou intéressantes pour les utilisateurs au sein de l'industrie alimentaire. Le fait que les producteurs indigènes se réservent des parts de contingent constitue un indice qu'il s'agit d'un secteur abrité de la concurrence, à la fois par ses structures internes et par les effets de la protection à la frontière.

Selon (Skully, 2001), la valeur $THC - TC$ - prix d'adjudication donne un ordre de grandeur de « l'air » présent dans le THC. Une réduction du THC de cette amplitude ouvrirait largement la porte aux importations hors contingent. Cette valeur s'élève approximativement à CHF 500.-/100 kg pour la poudre de lait entier et CHF 1'300.-/100 kg pour le beurre⁴¹, soit une réduction d'environ 75% du THC appliqué dans les deux cas. Cette estimation est à interpréter avec prudence, vu l'étroitesse des contingents en question et la structure oligopolistique de la production et de l'importation.

7.2.3 Evolution des prix et des marges en Suisse

Pour approcher par une analyse des prix la question de la protection industrielle du premier échelon de transformation laitière (production de poudre de lait et de beurre), il s'agit d'établir dans un premier temps une base de comparaison d'une certaine durée et une estimation des marges brutes de transformation. Les explications sur les séries de données utilisées à cette fin figurent à l'annexe A7.2.

Le marché du lait connaît une importante volatilité. Pour l'estimation des indicateurs de protection industrielle, on se réfère plus bas à des moyennes pluriannuelles. Mais l'analyse des tendances sur les six années passées en revue permet aussi de dégager des observations intéressantes. Dans le tableau 72.3, on relève que le prix du lait à la production a diminué en Suisse de quelque 5 % entre 2011 et 2016. Mais cette moyenne cache une évolution divergente pour le lait transformé en fromage, dont le prix est resté relativement stable, et celui transformé par les centrales laitières, qui a subi une érosion de plus de 10 % (OFAG, 2017). Le prix moyen du lait de centrale et celui du lait A connaissent une évolution parallèle. L'indice du prix de la crème s'est réduit dans les mêmes proportions que le prix du lait de centrale (-10.9 % entre 2011 et 2016). Le prix des produits de base a moins diminué que celui du lait de centrale (environ -4 % pour le beurre et la poudre de lait entier et -6 % pour la poudre de lait écrémé). Cette différence suggère une hausse des marges brutes de transformation dans ce secteur.

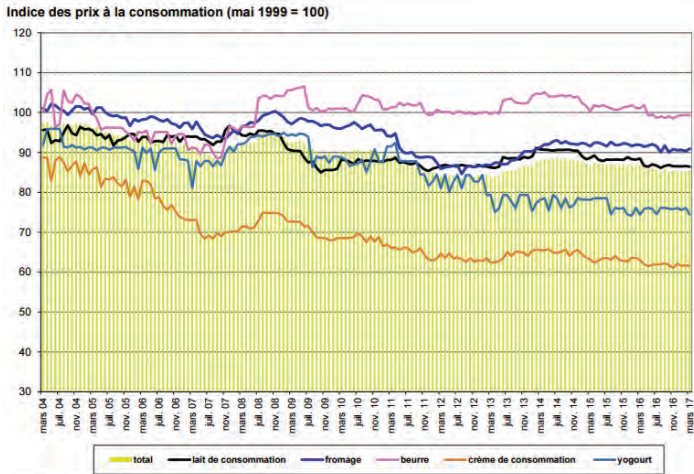
⁴¹ Estimation de $THC - TC$ - prix d'adjudication, selon les données des tableaux 71.1, 71.2 et A72.1.

Tableau 72.3 : Prix du lait et des produits laitiers de base, Suisse, 2011-2016

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016- 2011	2016- 2012
Prix à la production									
Lait, moyenne générale	CHF/100 kg	63.65	61.79	66.30	68.23	61.87	60.64	-4.7%	
Lait de centrale conventionnel	CHF/100 kg	60.67	57.88	63.08	65.15	57.09	54.51	-10.2%	
Lait A	CHF/100 kg		61.47	64.92	67.04	60.33	58.47		-4.9%
Indice du prix du lait de centrale	2005=100	91.7	87.7	94.9	96.2	87.7	86.7	-5.5%	
Indice du prix de la crème	2009=100	97.3	91.1	91.6	95.0	89.3	86.7	-10.9%	
Prix de référence des produits de base									
Poudre de lait écrémé	CHF/kg	4.28	4.20	4.23	4.37	4.15	4.01	-6.3%	
Poudre de lait entier	CHF/kg	6.18	6.10	6.24	6.47	6.14	5.93	-4.0%	
Beurre	CHF/kg	10.68	10.42	10.57	10.95	10.49	10.24	-4.1%	

Source : Observation du marché OFAG ; produits de base : communication SECO-OFAG

Le phénomène est corroboré par l’observation des prix de détail sur une plus longue durée. La figure 72.1 montre une divergence significative entre le prix du beurre et ceux d’autres produits laitiers. On peut aussi mettre ce graphique en relation avec l’évolution des prix du lait à la production. Le lait de centrale conventionnel est passée de 78.13 CHF/100 kg en 2000 à 54.51 CHF/100 kg en 2016, soit une baisse de 30.2% (OFAG, Observation du marché). Les prix de détail, tout spécialement pour le beurre, semblent déconnectés du prix de la matière première.



Source : OFAG, secteur Analyses du marché

Figure 72.1 : Evolution des prix à la consommation pour les produits laitiers 2004-2017

Il faut relever que les résultats estimés ici pour les coûts de matière première et les marges brutes de transformation ne prétendent pas refléter la situation effective d’une entreprise particulière. Les coûts supportés par les centrales pour le transport de la matière première et les processus internes de transformation ne sont d’ailleurs pas connus. Ces estimations ne sont donc pas destinées à une appréciation de la situation économique des entreprises de la branche. Par contre, le mode

standardisé de calcul à partir de statistiques nationales permet d'illustrer des évolutions dans le temps et d'effectuer des comparaisons avec des valeurs de même nature dans les pays qui nous entourent. Cette approche est utile par rapport à l'objectif d'identifier l'existence de protection industrielle susceptible d'être réduite sans impacter la protection de l'agriculture suisse. Les tableaux 72.4, 72.5 et 72.6 présentent les estimations des coûts de matière première et des marges brutes de transformation à partir de trois références différentes pour la matière première. Cela constitue une analyse de sensibilité, vu qu'il n'y pas un choix unique et indiscutable pour le prix du lait représentatif pour les productions de poudre et de beurre.

Tableau 72.4 : Coûts de matière première et marges brutes de transformation, estimés sur la base du prix du lait de centrale

Produit / année		2011	2012	2013	2014	2015	2016	Diff. 2016- 2011
Prix des composants								
Graisse	CHF/kg	8.88	8.47	9.23	9.53	8.35	7.98	-10.2%
Protéine	CHF/kg	7.35	7.02	7.65	7.90	6.92	6.61	-10.2%
Coûts de matière première								
PL écrémé ¹	CHF/kg	2.55	2.43	2.65	2.73	2.40	2.29	-10.2%
PL entier	CHF/kg	4.15	3.96	4.31	4.45	3.90	3.73	-10.2%
Beurre	CHF/kg	7.35	7.02	7.65	7.90	6.92	6.61	-10.2%
Marge brute de transformation								
PL écrémé	CHF/kg	1.73	1.77	1.58	1.64	1.75	1.72	-0.7%
PL entier	CHF/kg	2.03	2.14	1.93	2.02	2.24	2.20	8.4%
Beurre	CHF/kg	3.33	3.40	2.92	3.05	3.57	3.63	9.2%
PL écrémé	%	40.5%	42.2%	37.4%	37.4%	42.3%	43.0%	6.0%
PL entier	%	32.9%	35.1%	30.9%	31.2%	36.4%	37.2%	13.0%
Beurre	%	31.1%	32.7%	27.7%	27.9%	34.0%	35.5%	13.9%

¹ PL : poudre de lait

Source : estimations des auteurs sur la base des données du tableau 72.3

Tableau 72.5 : Coûts de matière première et marges brutes de transformation, estimés sur la base du prix du lait A

Produit / année		2012	2013	2014	2015	2016	Diff. 2016- 2012
Prix des composants							
Graisse	CHF/kg	9.00	9.50	9.81	8.83	8.56	-4.9%
Protéine	CHF/kg	7.45	7.87	8.13	7.31	7.09	-4.9%
Coûts de matière première							
PL écrémé ¹	CHF/kg	2.58	2.72	2.81	2.53	2.45	-4.9%
PL entier	CHF/kg	4.20	4.44	4.58	4.12	4.00	-4.9%
Beurre	CHF/kg	7.45	7.87	8.13	7.31	7.09	-4.9%
Marge brute de transformation							
PL écrémé	CHF/kg	1.62	1.51	1.56	1.62	1.56	-4.0%
PL entier	CHF/kg	1.90	1.80	1.89	2.02	1.93	1.8%
Beurre	CHF/kg	2.97	2.70	2.82	3.18	3.15	6.2%
PL écrémé	%	38.6%	35.6%	35.6%	39.0%	38.8%	0.6%
PL entier	%	31.1%	28.9%	29.2%	32.8%	32.6%	4.8%
Beurre	%	28.5%	25.6%	25.8%	30.3%	30.8%	8.1%

¹ PL : poudre de lait

Source : estimations des auteurs sur la base des données du tableau 72.3

Tableau 72.6 : Coûts de matière première et marges brutes de transformation du beurre, estimés sur la base de l'indice du prix de la crème

Année		2011	2012	2013	2014	2015	2016	Diff. 2016-2011
Prix de la graisse	CHF/kg	10.63	9.95	10.00	10.37	9.75	9.47	-10.9%
Coûts de matière première	CHF/kg	8.71	8.16	8.20	8.51	8.00	7.76	-10.9%
Marge brute de transformation								
Beurre	CHF/kg	1.97	2.26	2.37	2.44	2.49	2.48	25.9%
Beurre	%	18.4%	21.7%	22.4%	22.3%	23.8%	24.2%	31.3%

Source : estimations des auteurs sur la base des données du tableau 72.3

Les marges brutes des tableaux 72.4 et 72.5 sont comparables, avec une ampleur légèrement réduite pour celles estimées sur la base du prix du lait A par rapport à celles sur la base du prix du lait de centrale. C'est un résultat attendu vu que le prix A se situe 3 à 4 ct. au-dessus du prix moyen de lait de centrale, avec des fluctuations parallèles. Les marges brutes pour la transformation en beurre ressortant du tableau 72.6, estimées à partir des prix annoncés pour la crème, sont nettement plus basses au début de la série temporelle, mais se rapprochent de celles des tableaux 72.4 et 72.5 à la fin de la série. On retiendra sommairement les éléments suivants :

- La marge brute de transformation de la poudre de lait écrémé oscille dans un intervalle entre 1.50 et 1.75 CHF/kg environ ; il n'y a pas de tendance nette pour l'évolution de cette marge en francs au cours de la période sous revue ; vu la baisse du prix du lait, la marge en % tend à augmenter.
- La marge brute de transformation de la poudre de lait entier présente une légère tendance à la hausse sur la période observée ; elle se situe dans un intervalle entre 1.80 et 2.20 CHF/kg ; la hausse de la marge en % est plus marquée.
- Pour le beurre, les trois références de prix montrent une hausse significative de la marge au fil des années analysées, en valeur absolue et encore davantage en %. En fin de série temporelle, les marges se situent entre 3.15 et 3.60/kg avec les approches basées sur le prix du lait (tableaux 72.4 et 72.5).
- L'estimation de la marge brute de transformation de beurre basé sur l'indice du prix de la crème (tableau 72.6) doit être interprétée avec circonspection, vu que ce sont les mêmes trois ou quatre producteurs de beurre qui annoncent aussi bien les prix de la crème que ceux du beurre.

Dans le cadre de la présente étude, il ne s'agit pas d'évaluer la relation entre ces marges brutes et les coûts effectifs de transformation, et d'ailleurs les données pour le faire ne sont pas à disposition. Par contre, on observe que le très haut niveau de protection douanière permet un ajustement des marges à la hausse dans un contexte de baisse du prix de la matière première. On peut donc voir ce phénomène comme l'effet d'une protection industrielle qui reste à analyser plus en détail.

7.2.4 Comparaison avec les prix et les marges dans l'Union européenne

L'analyse classique de la protection industrielle se base sur l'évaluation distincte de la protection affectant les matières premières et celle touchant la valeur ajoutée par la transformation. Il est donc nécessaire à cette fin d'évaluer les parts de valeur des produits attribuables à la matière première et à la transformation dans un marché non protégé ou, à défaut, dans un marché d'importation de référence. Pour cette étude de cas, le choix s'est porté sur l'Union européenne, en raison de son rôle de partenaire commercial dominant dans ce secteur et de son niveau de compétitivité reconnu. Un bref regard sur les prix de référence hors UE, également collectés par l'administration fédérale pour

la fixation des droits de douane sur les produits transformés (éléments mobiles), montre qu'une comparaison avec des prix hors UE n'amènerait pas d'enseignement supplémentaire.

Le tableau 72.7 donne un aperçu des prix et des marges brutes de transformation dans l'Union européenne pour les années 2012 à 2016. Les bases de calcul sont expliquées dans l'annexe A7.2.

Tableau 72.7 : Prix et marges comparables de l'Union européenne

Année		2012	2013	2014	2015	2016	Ø 2012-2016
Lait LTO	CHF/100 kg	40.12	45.74	46.03	32.91	30.27	39.01
Prix des composants							
Graisse	CHF/kg	3.82	4.36	4.38	3.13	2.88	3.72
Protéine	CHF/kg	7.08	8.07	8.12	5.81	5.34	6.88
Coûts de matière première							
PL écrémé	CHF/kg	2.43	2.78	2.79	2.00	1.84	2.37
PL entier	CHF/kg	2.76	3.15	3.17	2.27	2.08	2.69
Beurre	CHF/kg	3.20	3.65	3.68	2.63	2.42	3.12
Prix de référence des produits de base							
PL écrémé	CHF/kg	2.83	3.73	3.31	2.00	1.96	2.76
PL entier	CHF/kg	3.30	4.32	3.81	2.58	2.51	3.30
Beurre	CHF/kg	3.69	4.82	4.15	3.25	3.54	3.89
Marge brute de transformation							
PL écrémé	CHF/kg	0.40	0.95	0.52	0.00	0.12	0.40
PL entier	CHF/kg	0.54	1.17	0.64	0.31	0.42	0.62
Beurre	CHF/kg	0.49	1.17	0.47	0.62	1.13	0.78
PL écrémé	%	14.0%	25.5%	15.6%	0.0%	6.3%	12.3%
PL entier	%	16.3%	27.0%	16.9%	12.1%	16.9%	17.8%
Beurre	%	13.2%	24.3%	11.4%	19.2%	31.8%	20.0%

Source : LTO, BNS, SECO ; coûts matière première et marges : estimations des auteurs

Les marges très faibles dans l'UE pour la production de poudre de lait écrémé ne constituent pas une surprise, s'agissant du produit de surplus à écouler au prix mondial en cas d'excédent. Cela peut expliquer qu'en 2015, année marquée par une production excédentaire et des prix au plus bas, la marge brute de transformation estimée se situait à zéro. Il faut relever que les prix du lait en Europe ne sont pas homogènes et que cette marge estimée n'implique pas forcément que les coûts de fabrication de la poudre n'aient pas été couverts en 2015.

A titre de comparaison, les marges utilisées comme références dans l'Union européenne s'élèvent à 0.38 €/kg pour la poudre de lait écrémé et 0.26 €/kg pour le beurre (ife Kiel, 2017). Les marges moyennes estimées ici pour les années 2012 à 2016 se situent selon le tableau 72.7 à 0.40 CHF/kg pour la poudre de lait écrémé et à 0.78 CHF/kg pour le beurre. Elles ne sont donc pas sous-estimées. En plus des éléments conjoncturels déjà mentionnés, les différences peuvent s'expliquer par la prise en compte des coûts de transport et de la valorisation des sous-produits.

Les résultats du tableau 72.7 ont été utilisés pour des comparaisons avec les prix du marché suisse, qui sont présentées dans les tableaux 72.8 pour la poudre de lait écrémé, 72.9 pour la poudre de lait entier et 72.10 pour le beurre. Pour les prix suisses, les prix dérivés du lait A (tableau 72.5) ont servi de référence, pour éviter une surestimation éventuelle des marges de transformation.

Tableau 72.8 : Comparaison Suisse-UE pour les prix de référence, les coûts de matière première et les marges brutes de transformation de la poudre de lait écrémé

Année		2012	2013	2014	2015	2016	Ø 2012-2016
Prix de référence							
CH	CHF/100 kg	420.83	422.27	436.67	415.73	402.94	419.69
UE	CHF/100 kg	283.15	372.52	330.89	199.72	196.01	276.46
Différence CH-UE ¹	CHF/100 kg	137.68	49.75	105.78	216.01	206.93	143.23
Ratio CH:UE		1.49	1.13	1.32	2.08	2.06	1.62
Coûts matière première							
CH	CHF/100 kg	257.97	272.45	281.35	253.19	245.38	262.07
UE	CHF/100 kg	243.47	277.58	279.34	199.72	183.70	236.76
Différence CH-UE	CHF/100 kg	14.50	-5.13	2.01	53.47	61.68	25.30
Ratio CH:UE		1.06	0.98	1.01	1.27	1.34	1.13
Marge brute de transformation							
CH	CHF/100 kg	162.86	149.82	155.32	162.54	157.56	157.62
UE	CHF/100 kg	39.68	94.94	51.55	0.00	12.31	39.70
Ratio CH:UE		4.10	1.58	3.01	n/a	12.80	4.30
Différence de marge brute CH-UE (estimation de la protection industrielle)							
Différence CH-UE	CHF/100 kg	123.18	54.88	103.77	162.54	145.25	117.93
Part dans l'élément mobile	%	89.5%	110.3%	98.1%	75.2%	70.2%	88.7%

¹ Correspond à une estimation de l'élément mobile de protection dans le calcul des droits de douane

Source : estimations des auteurs, basées sur les résultats des tableaux 72.5 et 72.7 ; CH : sur la base du prix du lait A

Le rapport différent entre la valeur de la graisse et celle de la protéine du lait en Suisse et dans l'UE est bien connu. Il s'explique essentiellement par la protection à la frontière et les mesures de soutien interne qui segmentent le marché suisse et permettent de maintenir un prix de la matière grasse beaucoup plus élevé que dans le reste du monde, alors que la protéine est exposée à la concurrence internationale, européenne en particulier. On s'en rend compte ici en comparant les coûts de matière première pour la poudre de lait écrémé (composée essentiellement de protéine, de lactose et de sels minéraux) et ceux pour le beurre (composé presque exclusivement de matière grasse). Pour la poudre de lait écrémé, le ratio Suisse : UE fluctue en gros dans une fourchette de 1:1 à 1.3:1 (tableau 72.8), alors que pour la matière première du beurre, le rapport varie entre 2.2 :1 et 2.9:1 (tableau 72.10). Pour la poudre de lait entier, avec ses parts équivalentes de graisse et de protéine, le rapport est intermédiaire entre la poudre de lait écrémé et le beurre (tableau 72.9).

Tableau 72.9 : Comparaison Suisse-UE pour les prix de référence, les coûts de matière première et les marges brutes de transformation de la poudre de lait entier

Année		2012	2013	2014	2015	2016	Ø 2012-2016
Prix de référence							
CH	CHF/100 kg	609.17	622.51	646.63	615.51	593.92	617.55
UE	CHF/100 kg	330.07	431.74	381.46	257.81	250.78	330.37
Différence CH-UE ¹	CHF/100 kg	279.10	190.77	265.17	357.70	343.14	287.18
Ratio CH:UE		1.85	1.44	1.70	2.39	2.37	1.95
Coûts matière première							
CH	CHF/100 kg	420.16	443.74	458.23	412.37	399.65	426.83
UE	CHF/100 kg	276.34	315.06	317.05	226.68	208.50	268.73
Différence CH-UE	CHF/100 kg	143.81	128.68	141.18	185.68	191.15	158.10
Ratio CH:UE		1.52	1.41	1.45	1.82	1.92	1.62

Marge brute de transformation							
CH	CHF/100 kg	189.01	178.77	188.40	203.14	194.27	190.72
UE	CHF/100 kg	53.73	116.68	64.41	31.13	42.28	61.65
Ratio CH:UE		3.52	1.53	2.93	6.53	4.59	3.82
Différence de marge brute CH-UE (estimation de la protection industrielle)							
Différence CH-UE	CHF/100 kg	135.29	62.09	123.99	172.02	151.99	129.07
Part dans							
l'élément mobile	%	48.5%	32.5%	46.8%	48.1%	44.3%	44.0%

¹ Correspond à une estimation de l'élément mobile de protection dans le calcul des droits de douane

Source : estimations des auteurs, basées sur les résultats des tableaux 72.5 et 72.7 ; CH : sur la base du prix du lait A

Les marges brutes de transformation estimées sont beaucoup plus élevées en Suisse que dans l'UE, ceci dans des proportions largement supérieures aux différences de prix du lait. Le rapport entre les marges suisses et européennes fluctue d'année en année. Cela s'explique entre autre par le décalage temporel qu'il peut y avoir entre l'évolution du prix du lait à la production et celle des produits de longue durée de conservation comme la poudre et le beurre. Sur une moyenne pluriannuelle, on observe que les marges suisses sont environ quatre fois supérieures aux marges européennes, sans différence marquée entre produits (ratio CH:UE pour la poudre de lait écrémé 4.30, poudre de lait entier 3.82, beurre 4.45). Ce rapport plus élevé pour les marges brutes de transformation que pour la matière première constitue un indice fort de l'existence de protection industrielle dans ce secteur.

Une approche possible pour éliminer la protection industrielle consisterait à ne prendre en compte, pour le calcul des droits de douane, que les différences de prix attribuables aux matières premières agricoles ; ou, exprimé différemment, à déduire de l'élément mobile la différence entre les marges brutes. On aurait ainsi un élément mobile de protection de la matière première agricole sans la protection implicite de la transformation des produits de base qu'il contient actuellement. Cette estimation figure dans chacun des tableaux 72.8, 72.9 et 72.10 et un exemple de calcul est développé dans l'annexe A7.2.

Tableau 72.10 : Comparaison Suisse-UE pour les prix de référence, les coûts de matière première et les marges brutes de transformation du beurre

Année		2012	2013	2014	2015	2016	Ø 2012-2016
Prix de référence							
CH	CHF/100 kg	1041.38	1055.91	1094.05	1050.85	1025.26	1053.49
UE	CHF/100 kg	369.07	482.29	414.95	325.15	354.35	389.16
Différence CH-UE ¹	CHF/100 kg	672.31	573.62	679.10	725.70	670.91	664.33
Ratio CH:UE		2.82	2.19	2.64	3.23	2.89	2.75
Coûts matière première							
CH	CHF/100 kg	745.09	786.91	812.61	731.27	708.73	756.92
UE	CHF/100 kg	320.40	365.28	367.60	262.82	241.74	311.57
Différence CH-UE	CHF/100 kg	424.69	421.63	445.01	468.45	466.99	445.36
Ratio CH:UE		2.33	2.15	2.21	2.78	2.93	2.48
Marge brute de transformation							
CH	CHF/100 kg	296.29	269.00	281.44	319.58	316.53	296.57
UE	CHF/100 kg	48.67	117.01	47.35	62.33	112.61	77.60
Ratio CH:UE		6.09	2.30	5.94	5.13	2.81	4.45
Différence de marge brute CH-UE (estimation de la protection industrielle)							
Différence CH-UE	CHF/100 kg	247.62	151.99	234.09	257.25	203.92	218.97
Part dans							
l'élément mobile	%	36.8%	26.5%	34.5%	35.4%	30.4%	32.7%

¹ Correspond à une estimation de l'élément mobile de protection dans le calcul des droits de douane

Source : estimations des auteurs, basées sur les résultats des tableaux 72.5 et 72.7 ; CH : sur la base du prix du lait A

Avec une vision pluriannuelle, ce potentiel de réduction par élimination de la protection industrielle s’élève à près de 90% pour la poudre de lait écrémé (tableau 72.8), 45% pour la poudre de lait entier (tableau 72.9) et 33% pour le beurre (tableau 72.10). Ces résultats concrétisent clairement l’observation que les droits de douane et les subventions liées au Protocole 2 et à la loi chocolatière contiennent une part substantielle de protection du premier échelon de transformation industrielle.

7.2.5 Indicateurs de protection industrielle pour la poudre de lait et le beurre

Pour une autre évaluation quantitative de la protection industrielle des produits laitiers de base, il est fait recours ici aux indicateurs définis dans le chapitre 2.7.2., TW (échelon de droits nominaux), ERP (taux effectif de protection), MPI et TPI (montant et taux de protection industrielle). Pour donner une sécurité suffisante aux estimations, elles sont basées sur une moyenne de trois ans, celle des années 2014 à 2016. Le double régime d’importation (contingents pour les produits de base en tant que tels, et éléments mobiles quand ces produits sont incorporés à des produits transformés) impose une estimation distincte des indicateurs (tableaux 72.11 et 72.12). La référence choisie à un AVE virtuel est expliquée dans l’annexe A7.2, où sont aussi présentés les données de base et les coefficients nécessaires à l’estimation des indicateurs.

Tableau 72.11 : Protection industrielle dans le régime des contingents de poudre de lait et de beurre

	THC (CHF/100 kg)	AVE ¹	TW	MPI (CHF/100 kg)	TPI	ERP
Lait	76.00	208.8%				
Poudre de lait écrémé	323.00	133.4%	-75.4%	-36.7	-15.2%	-648.4%
Poudre de lait entier	656.00	221.1%	12.3%	125.0	42.1%	288.3%
Beurre	1642.00	450.1%	241.3%	777.9	213.2%	1397.4%

¹ AVE virtuel estimé avec le prix de référence de l’UE comme valeur d’importation
Source : estimations des auteurs

L’approche du tableau 72.11 montre l’effet des droits hors contingent prohibitifs appliqués aussi bien pour la matière première (le lait) que pour les produits de base issus de la première transformation (poudres de lait et beurre). Les AVE calculés avec les prix de référence de l’UE comme valeurs d’importation sont tous largement supérieurs à 100% et s’élèvent même à 450% dans le cas du beurre. L’AVE de la poudre de lait écrémé est inférieur à celui du lait, ce qui se traduit dans les estimations par une désescalade tarifaire (TW, MPI, TPI et ERP négatifs). Vu le taux prohibitif de protection du lait, cela ne correspond pas à une véritable lacune de protection pour la poudre de lait écrémé.

Pour la poudre de lait entier et le beurre, les taux de protection sont encore plus élevés que celui du lait et les paramètres de protection industrielle sont significativement positifs, voire très élevés. L’échelon de droits nominaux TW est facile à lire comme une simple différence d’AVE entre le produit transformé et la matière première.

Le montant de protection industrielle MPI peut s’interpréter comme un droit spécifique correspondant à l’élément de protection industrielle. Ainsi le THC de la poudre de lait entier pourrait se décomposer en 531 CHF protégeant le lait et 125 CHF (MPI) protégeant la transformation en poudre. Pour le beurre, c’est pratiquement la moitié du droit spécifique qui revient à la protection des beurrieres (778 sur 1642 CHF). Le taux de protection industrielle TPI convertit ce droit spécifique de protection industrielle en un équivalent ad valorem.

Quant au taux effectif de protection ERP, il indique le degré de protection de la valeur ajoutée par la transformation. Il peut donc être plus élevé que l’AVE du produit, à l’exemple des 288% estimés ici pour la poudre de lait entier et des plus de 1’000% pour le beurre.

Pour éliminer totalement la protection industrielle, il faudrait déduire le MPI du THC. Cela indique un potentiel de réduction du droit spécifique d'environ 20% pour la poudre de lait entier et de 45% pour le beurre. Mais c'est une approche conservatrice, vu que le THC de la matière première contient passablement « d'air ». En effet, alors que la différence de prix du lait (ramené à 4.0% graisse et 3.3% protéine de part et d'autre) observée entre la Suisse et l'UE a été de 28.42 CHF/100 kg en moyenne des années 2014 à 2016, le THC se situe à 76 CHF/100 kg. Le potentiel maximum de réduction des droits sans impact sur la matière première est donc plus élevé que le MPI calculé ici.

On peut le tester à l'aide d'une analyse de sensibilité. Avec un droit de douane protecteur pour le prix du lait, fixé à 34.10 CHF/100kg (au lieu des 76 CHF en vigueur), soit 20% au dessus de la différence de prix observée entre la Suisse et l'UE de 2014 à 2016, le MPI prendrait les valeurs suivantes :

- Poudre de lait écrémé : CHF 162.- soit 50% du THC ;
- Poudre de lait entier : CHF 418.-, soit 64% du THC ;
- Beurre : CHF 1'254.-, soit 76% du THC.

Ces estimations constituent une approche de « l'air » à la fois agricole et industriel présent dans les THC de ces produits. Les mêmes estimations effectuées pour le système des éléments mobiles figurent dans le tableau 72.12. Les résultats sont de plus grande importance que ceux présentés dans le tableau 15, vu le volume de commerce de produits transformés entre la Suisse et l'UE. L'ERP révèle ici aussi une intensité de protection très élevée pour la transformation du lait en poudre de lait entier et en beurre (275 et 628%). Le MPI donne l'ampleur de réduction potentielle des éléments mobiles si on voulait éliminer totalement la protection industrielle. Il représente environ 20% de l'élément mobile pour la poudre de lait écrémé, près de 40 % dans le cas de la poudre de lait entier et plus de 50% dans celui du beurre.

Tableau 72.12 : Protection industrielle dans le régime des éléments mobiles

	Élément mobile ¹ (CHF/100 kg)	AVE ^{1,2}	TW	MPI (CHF/100 kg)	TPI	ERP
Lait	28.42	78.1%				
Poudre de lait écrémé	176.24	72.8%	-5.3%	41.7	17.2%	17.7%
Poudre de lait entier	322.00	108.5%	30.5%	123.4	41.6%	274.6%
Beurre	691.90	189.7%	111.6%	368.8	101.1%	627.7%

¹ Moyenne 2014-2016, extraite des tableaux 72.8-72.10

² AVE virtuel estimé avec le prix de référence de l'UE comme valeur d'importation

Source : estimations des auteurs

7.2.6 Synthèse et discussion

La présence de protection industrielle est évidente sous tous les angles d'analyse développés plus haut. En s'attachant d'abord, vu son importance économique, au système des éléments mobiles de protection appliqués aux produits agricoles transformés, on peut donner les ordres de grandeur d'un potentiel de réduction des éléments mobiles qui correspondrait à l'élimination de la protection industrielle :

- Poudre de lait écrémé : les estimations sont divergentes selon les approches et les années (potentiel de réduction de 25 à 100%). C'est compréhensible, vu qu'à l'exception des deux dernières années analysées, les coûts estimés de matière première étaient très proches entre la Suisse et l'UE. Un léger resserrement de l'écart du prix du lait entre la Suisse et l'UE permettrait de mettre l'élément mobile à zéro, comme cela a déjà été le cas dans le passé.

- Poudre de lait entier : les approches par les marges brutes de transformation et par le MPI indiquent toutes deux un potentiel de réduction de 40 à 45% de l'élément mobile.
- Beurre : l'estimation du potentiel de réduction à l'aide du MPI représente environ 50% et celle par les marges brutes de transformation 30 à 35%

Si une élimination de la protection industrielle implicite dans les éléments mobiles laitiers était mise en œuvre, ceux-ci pourraient, dans une approche simplifiée, être réduits d'au moins 40%. Ceci se traduirait par une réduction de même ampleur pour les droits d'importation appliqués aux produits de l'Union européenne dont la taxation est établie uniquement sur la base des composants laitiers, dans le cadre du Protocole 2. On peut illustrer l'effet de cette réduction de 40% à l'aide de deux exemples, sur la base de droits actuels (avril 2017).

Exemples :

- 1806.3211 Chocolat au lait en emballage < 2kg (recette standard : 28% poudre lait entier)
 - o Droit appliqué 2017 aux produits de l'UE : 73.55 CHF/100 kg
 - o Droit réduit par élimination de la protection industrielle : 44.13 CHF/100 kg
- 2105.0020 Glaces de consommation à la crème, teneur matière grasse 10-13% (recette standard : 10% poudre de lait écrémé, 14% beurre)
 - o Droit appliqué 2017 aux produits de l'UE : 89.75 CHF/100 kg
 - o Droit réduit par élimination de la protection industrielle : 53.85 CHF/100 kg

Pour des produits contenant d'autres composants soumis aux éléments mobiles, par exemple des biscuits avec une part de farine et une part de beurre dans la recette standard, la réduction serait proportionnelle à la part des composants laitiers.

Concernant le régime d'importation des produits de base à l'intérieur du contingent n° 7, « l'air » dans les droits HCT est considérable. Les approches convergent pour indiquer un potentiel maximal de réduction du droit sur le beurre d'un ordre de grandeur de 75%. Partant du rapport entre le MPI et « l'air », on peut estimer que près des deux tiers de cette réduction reviendrait à l'élimination de la protection industrielle et un peu plus d'un tiers à l'élimination de « l'air » agricole. Pour la poudre de lait entier, « l'air » se situe vers 60% si on retient l'estimation la plus conservatrice, et au moins 30% en reviennent à la protection industrielle. Dans le cas de la poudre de lait écrémé, le niveau de protection est nettement plus faible que pour les produits contenant de la graisse. Mais il comprend quand même une part « d'air » non négligeable, puisque trois années sur les cinq observées ici, la différence estimée de valeur de matière première entre la Suisse et l'UE est insignifiante. A côté de la protection industrielle, le droit sur la poudre de lait protège cependant le prix de la matière première suisse lorsque le prix du lait chute dans l'UE.

Cette étude de cas répond clairement à la question de la présence de protection industrielle dans les droits de douane appliqués aux produits laitiers de base. Il en découle qu'une protection implicite du premier échelon de transformation influence significativement les droits appliqués aux produits hautement transformés. Les analyses fournissent aussi des estimations consistantes de l'ampleur de cette protection industrielle et donc du potentiel de réduction des droits si on entendait l'éliminer. En ce qui concerne les éléments mobiles, une élimination de la protection industrielle impliquerait de les calculer en se référant à la matière première (lait) plutôt qu'aux produits de base (poudre, beurre).

Il n'est par contre pas possible d'évaluer si l'élimination complète de la protection industrielle aurait ou non un impact sur la production agricole, en termes de volumes ou de prix. Il faudrait pour cela disposer de données comparatives fiables sur les coûts de la transformation en Suisse et à l'étranger. À première vue, il ne semble pas que l'industrie hautement automatisée de ce secteur ait besoin d'une protection plus élevée que l'agriculture pour assurer sa viabilité. Or les taux effectifs de protection

industrielle ERP estimés plus haut et les comparaisons basées sur les marges brutes de transformation indiquent des niveaux de protection nettement plus élevés sur la valeur ajoutée industrielle que sur la matière première agricole. Ceci est valable en particulier pour le beurre, mais aussi pour la poudre de lait entier.

De l'analyse des éléments mobiles, il ressort qu'une adaptation motivée par une réduction ou élimination de la protection du premier échelon de transformation aurait un impact important sur les droits de douane effectifs des produits de l'industrie alimentaire contenant des composants du lait. Ceci signifierait davantage de concurrence sur le marché intérieur pour ces produits, avec des effets sur les prix dans le commerce de détail, mais aussi une amélioration de la compétitivité à l'exportation pour les entreprises suisses.

Du point de vue des producteurs de lait, la protection excessive du secteur de transformation (pour la poudre de lait et le beurre) soulève la question si leurs partenaires seront à terme, le cas échéant, à même de soutenir une concurrence extérieure plus forte. Il pourrait en aller de la sécurité d'écoulement de leur production. L'asymétrie des structures ne leur permet pas, actuellement, de participer aux marges de transformation intéressantes en comparaison internationale. L'intérêt des producteurs de lait au maintien d'une protection industrielle à un tel niveau ne semble pas donné.

Dans son analyse de la compétitivité de l'industrie alimentaire suisse, l'OCDE (OECD, 2015b) met en exergue une situation plutôt préoccupante pour le secteur laitier et la met en relation entre autre avec le niveau de protection à la frontière. La présente étude de cas analyse plus en détail une des facettes du problème et permet de conclure que les produits laitiers de base offrent un champ pour des adaptations autonomes de protection qui pourraient rendre service à l'ensemble de la chaîne de valeur, notamment pour réduire le frein à orienter une part plus importante de la transformation laitière vers des produits différenciés, à plus forte valeur ajoutée.

7.3 Protection industrielle – le cas des céréales panifiables

7.3.1 Contexte et objectifs

L'analyse dans le domaine des céréales panifiables vise à mettre en évidence les relations entre la protection tarifaire à plusieurs échelons de la filière. La farine de blé tendre est désignée comme produit de base dans le domaine des céréales ; il s'agit d'un produit intermédiaire, issu d'une première étape de transformation (la mouture) et utilisée par l'industrie alimentaire (second échelon de transformation) pour l'élaboration de produits alimentaires variés destinés au consommateur final. Un examen des relations entre la protection tarifaire sur le blé panifiable, la farine et les produits du second échelon de transformation revêt ainsi une importance particulière dans l'objectif d'identifier des potentiels de réduction tarifaire, notamment la production industrielle.

La question de savoir si le droit de douane sur la farine contient une protection du premier échelon de transformation, susceptible d'être réduite sans porter atteinte à la production agricole indigène, cadre avec les questions d'évaluation de la présente étude et avec une thématique de grande actualité pour l'ensemble de la chaîne de valeur, la suppression prochaine des subventions à l'exportation au titre de la loi chocolatière. Les analyses ci-dessous tentent d'apporter une réponse à la question économique de fond, la présence et l'importance d'une protection industrielle dans ce secteur.

La figure 73.1 donne un aperçu de la filière des céréales panifiables, des informations plus détaillées sont disponibles dans l'annexe A7.3.

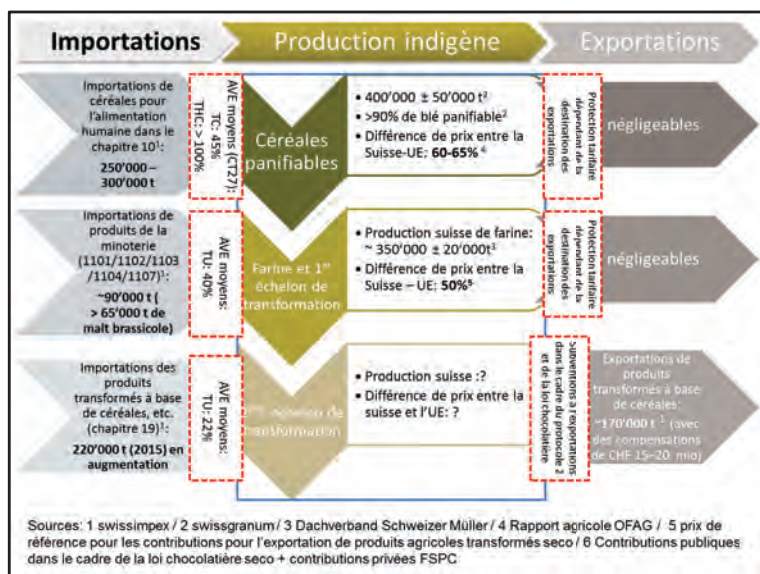


Figure 73.1: Aperçu de la chaîne de valeur ajoutée des céréales pour l'alimentation humaine

Le secteur des céréales panifiables se caractérise par une structure atomisée au niveau de la production, une forte concentration au premier échelon de transformation (minoterie) et une structure plus diversifiée au second échelon de transformation (boulangerie et diverses industries alimentaires). La structure concentrée du premier échelon se traduit par peu de concurrence et de transparence. Certaines données annoncées à l'administration sont liées directement ou

indirectement à l'octroi de subventions et à la détermination de droits de douane. Il n'est pas toujours possible d'apprécier si elles sont représentatives du marché.

L'approche suivie dans cette étude de cas suit la même logique que l'étude de cas sur les produits laitiers. Elle consiste à

- Présenter le régime et les flux d'importation comme toile de fond des analyses ;
- Analyser la protection tarifaire appliquée pour quelques produits-clés de la filière ;
- Analyser les prix et les marges brutes de transformation dans la filière Suisse ;
- Estimer la protection industrielle avec les indicateurs du chapitre 2.6 ;
- Analyser les prix et les marges brutes de transformation dans l'UE et les confronter avec ceux de la Suisse dans l'objectif de mettre en évidence la présence de protection industrielle ;
- Discuter l'impact de la protection de la farine en aval et en amont de la chaîne de valeur.

7.3.2 Protection douanière et importations

Dans cette section, il s'agit de présenter et d'analyser la protection touchant les céréales panifiables et les produits du premier échelon de transformation lorsqu'ils sont importés en tant que tels (et non comme ingrédients de produits alimentaires transformés). La protection et les importations des produits du second échelon de transformation sont présentées ultérieurement.

Les céréales sont importées dans le chapitre douanier 10. Celui-ci regroupe 125 lignes tarifaires. En 2015, la Suisse a importé pour une valeur de CHF 289 millions de céréales⁴², soit 2.6 % de la valeur des importations agroalimentaires suisses. 35% des importations du chapitre 10 sont des céréales pour l'alimentation humaine. Le contingent 26 contient les importations de blé dur (1001.1921) et le contingent 28 les importations de céréales secondaires. Les importations de blé tendre (1001.9921), produit au centre de la présente analyse, sont réalisées dans le contingent 27 (cf. figure A73.1). Elles se montent à environ CHF 30 millions par an. Le droit de douane applicable aux céréales panifiables importées dans le contingent 27 est déterminant pour le prix des céréales indigènes (cf. chapitre 4). Il s'agit d'un droit de douane variable fixé par l'OFAG quatre fois par année, de manière à ce que le prix des céréales importées destinées à l'alimentation humaine, majoré des prélèvements douaniers (droits de douane et contributions au fond de garantie), corresponde au prix de référence de 53.- par 100 kg. Toutefois, les prélèvements douaniers ne peuvent pas excéder CHF 23.- par 100 kg (art. 6, OIAgr, RS 916.01). En 2015 et 2016, un prélèvement douanier total de CHF 23.- par 100 kg est appliqué.

Le droit de douane hors contingent de CHF 40.- par 100 kg, soit un AVE supérieur à 100%, est prohibitif. Aucune importation n'est effectivement réalisée à ce taux ; les statistiques comprennent par contre des importations avec revers ou dans le cadre du trafic de perfectionnement.

Depuis 2010, les droits de douane applicables aux céréales transformées destinées à l'alimentation humaine (premier échelon de transformation) sont calculés en fonction de leurs valeurs de rendement, et sur la base des prélèvements à la frontière appliqués aux céréales panifiables correspondantes. Ils sont majorés d'un supplément de CHF 20.- par 100 kg (art. 6, OIAgr, RS 916.01). Les droits de douane des matières premières et ceux des produits transformés sont adaptés en même temps. Ce système qui correspond à une protection industrielle explicite est présenté et discuté au chapitre 4.4. Il n'y a pas de restriction quantitative sous forme de contingent d'importation pour ces produits.

Les produits de la minoterie sont importés dans le chapitre 11. Celui-ci compte 155 lignes tarifaires et, en 2015, les importations se sont montées à 81 millions de francs, soit <1% des importations

⁴² En volume, les importations totales de céréales dans le chapitre 10 se sont montées à 780'000 tonnes

agroalimentaires suisses. Il faut distinguer les produits de la minoterie destinés à l'alimentation humaine avec les numéros tarifaires 1101, 1102, 1103, 1104 et 1107 (farines, malts, semoules, flocons etc.) qui rentrent dans le champ de l'article 6 de l'OIAgr, des autres produits de la minoterie qui ont des protections tarifaires beaucoup plus faibles. Pour la première catégorie, les importations 2015 se sont montées à CHF 13 millions avec un AVE moyen de 40%. Pour la seconde, les importations étaient de CHF 68 millions avec un AVE moyen de 14%.

On retiendra que plusieurs mécanismes sont appliqués pour assurer la protection tarifaire des céréales panifiables (droits de douane variables et contingent d'importation) et des produits issus du premier échelon de transformation (droits de douane variables et supplément de protection industrielle ; pas de contingent). On notera également que les importations de produits du premier échelon de transformation sont marginales en relation avec la production suisse. Cette observation, ainsi que la forte concentration industrielle au niveau du premier échelon de transformation, constituent des indices qu'il existe une protection industrielle significative à cet échelon. L'analyse des prix qui suit tend à le vérifier.

7.3.3 Evolution des prix et des marges en Suisse

Pour approcher par une analyse des prix la question de la protection industrielle du premier échelon de transformation dans les céréales (production de farine), il s'agit d'établir dans un premier temps une base de comparaison dans le temps et un calcul des marges brutes de transformation. Les séries de prix disponibles figurent dans le tableau 73.1 et sont commentées dans l'annexe A7.3.

Tableau 73.1: Evolution des prix pour le blé panifiable et la farine

Blé classe I	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016 - 2010
Prix à la production									
Prix indicatif blé top (CHF/dt)	51	-	53	53	-	52	52	52	-
Prix brut du blé top (CHF/dt)	48.1	51.6	51.2	53.0	51.0	50.5	49.6		+3.8% ⁴³
Prix de référence									
Prix de référence du blé classe I (CHF/dt)		52.4	53.2	53.5	53.5	52.6	52.3	52.7	+0.8%
Prix de référence de la farine (CHF/dt)		98.7	98.4	95.2	94.7	93.8	95.5	91.2	-4.3%

Source : (OFAG, 2017) (Swissgranum, 2017)

Par le passé, les prix à la production des céréales panifiables ont fortement baissé suite à la réduction progressive des prélèvements douaniers (**Swissgranum, 2017**). Cependant, comme le tableau 73.1 le montre, ils sont stables depuis 2009, voire en légère augmentation. Le blé conventionnel de classe top fluctue dans une fourchette de ± CHF 3.- / 100 kg autour de CHF 50.- / 100 kg. Les prix de la farine ont, en revanche, subi une érosion de 4.3% entre 2010 et 2015. Cette érosion semble se poursuivre et le prix de référence de la farine a encore diminué de -4.5% entre 2015 et 2016. Ces évolutions suggèrent une diminution des marges brutes de transformation de la farine.

⁴³ Évolution 2015 - 2010

Cette observation est corroborée par le graphique 73.2 qui présente l'évolution mensuelle des prix de référence des céréales panifiables et de la farine. Une hypothèse pour expliquer ce phénomène est la diminution de la protection tarifaire sur la farine (1101.0048) et le couplage de celle-ci avec la protection tarifaire du blé panifiable, comme la figure 73.3 l'illustre. Entre 2007 et 2015, cette protection est progressivement passée de CHF 143.- / 100 kg à CHF 50.70 par 100 kg, soit une diminution de 65%. Durant cette période, le prix de référence de la farine a certes diminué, mais dans des proportions nettement moins importantes. Ainsi, la diminution des droits de douane sur la farine a probablement éliminé beaucoup « d'air »⁴⁴ dans ce tarif et mis sous pression la marge de transformation des meuniers suisses, sans que cela ne se répercute sur le prix des céréales panifiables.

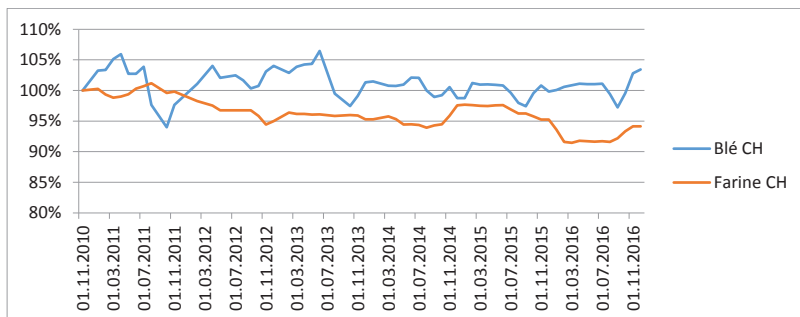


Figure 73.2 : Evolution des prix de référence du blé et de la farine en Suisse (1.11.2010 = 100)

Source : Prix de référence loi chocolatière

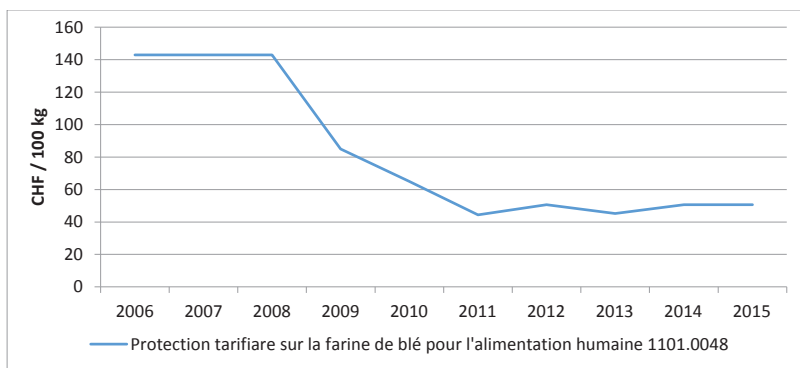


Figure 73.3 : Évolution de la protection tarifaire sur la farine

Pour estimer la marge brute de transformation de la farine, les auteurs ont retenu le coefficient de transformation usuel de 75%. Tenant compte de ce coefficient, il est possible de calculer le coût de revient de la farine (coût du blé qui la compose) et la marge brute de transformation, qui s'établit en soustrayant le coût de la matière première du prix de référence de la farine. La marge brute de transformation en % représente le rapport entre cette marge et le prix de référence de la farine. Cette

⁴⁴ Les importations de farine étaient alors très basses et concernaient surtout des spécialités avec des caractéristiques bien spécifiques

méthode a été appliquée dans le tableau 73.2. Il faut relever que les prix de référence de la farine résultent de l'observation des prix chez un nombre limité de transformateurs et peuvent soulever des questions de représentativité. L'administration les considère toutefois comme une base valable pour la gestion du Protocole 2 et des éléments mobiles de protection⁴⁵.

Il faut noter que les résultats estimés ici pour les coûts de matière première et les marges brutes de transformation ne prétendent pas refléter la situation effective d'une entreprise particulière. Ces estimations ne sont pas destinées à une appréciation de la situation économique de la branche mais elles permettent d'illustrer des évolutions dans le temps et d'effectuer des comparaisons avec des valeurs de même nature dans les pays qui nous entourent.

Tableau 73.2: Coûts de matière première et marge brute de transformation de la farine, calculés sur la base du prix des céréales de référence en Suisse

Produit / année		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016- 2010
Prix des composants									
Blé panifiable	CHF/kg	52.40	53.22	53.53	53.52	52.66	52.35	52.76	+0.8%
Coûts de matière première⁴⁶									
Farine	CHF/kg	69.9	71.0	71.4	71.4	70.2	69.8	70.3	+0.8%
Marge brute de transformation									
Farine	CHF/kg	28.8	27.4	23.8	23.4	23.6	25.7	20.9	-27.6%
Farine	%	29%	28%	25%	25%	25%	27%	23%	-21.7%
Prix de référence de la farine									
Farine	CHF/kg	98.7	98.4	95.2	94.7	93.8	95.5	91.2	-4.3%

Source : Estimations des auteurs basées sur les données du tableau 73.1

Les tendances présentées ci-dessus permettent de mettre en évidence les éléments suivants :

- Depuis 2010, la marge brute de transformation de la farine a diminué considérablement, passant de près de CHF 30.- par 100 kg en 2010 à environ CHF 20.- par 100 kg aujourd'hui. Cette diminution est à mettre en relation avec la diminution progressive de la protection à la frontière sur la farine.
- Durant cette période, le prix des céréales panifiables sont restés stables.
- Durant la même période, les importations de farine sont restées faibles, relativement à la production indigène.

Il ne s'agit pas ici de porter un jugement sur la hauteur des marges de transformation. Cependant, ces observations sous-entendent une certaine asymétrie dans la transmission des prix. Par le passé, le premier échelon de transformation a bénéficié d'une protection tarifaire avantageuse. Celle-ci a pu être réduite sans impacter la production primaire de manière significative. La question se pose alors de savoir s'il existe encore une marge de manœuvre pour réduire la protection au premier échelon de transformation.

⁴⁵ Il s'agit ici de prix agrégé sur la base des prix moyens d'au minimum deux mois consécutifs.

⁴⁶ Les coûts de la matière première sont calculés sur la base du prix des composants (Prix des composants / 0.75)

7.3.4 Comparaison avec les prix et les marges dans l'Union européenne

Pour l'analyse de la protection industrielle à l'aide des indicateurs proposés au chapitre 2.6, il est nécessaire d'évaluer distinctement les parts de valeur des produits attribuables à la matière première et à la transformation dans un marché non protégé ou, à défaut, dans un marché d'importation de référence. Le choix s'est porté ici sur l'Union européenne, en raison de son rôle de partenaire commercial dominant dans ce secteur et de son niveau reconnu de compétitivité. S'agissant des produits de base qui jouent un rôle central dans la fixation des droits de douane sur les produits transformés (éléments mobiles), une comparaison avec des prix hors UE n'amènerait pas d'information supplémentaire, vu la proximité des prix européens et de ceux du marché mondial dans ce domaine.

Les analyses se basent sur les prix des produits de base observés ou estimés par l'Union européenne, qui servent de référence dans la gestion du Protocole 2⁴⁷. On dispose ainsi d'une référence comparable à celle existant pour le marché suisse (cf. 7.3.3 ; évolutions des prix et des marges en Suisse). L'estimation des coûts de matière première et des marges brutes de transformation ont été effectués selon la méthode appliquée aux prix suisses. Ainsi, le tableau 73.3 présente une estimation des prix et marges brutes de transformations pour la farine dans l'UE.

Tableau 73.3: Coûts de matière première et marge brute de transformation de la farine, calculés sur la base du prix des céréales de référence dans l'UE

Produit / année		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016-2010
Prix des composants									
Blé									
panifiable	CHF/kg	28.9	28.9	29.6	27.1	23.1	19.3	17.1	-40.8%
Coûts de matière première									
Farine	CHF/kg	38.6	38.5	39.5	36.2	30.9	25.8	22.9	-40.8%
Marge brute de transformation									
Farine	CHF/kg	14.5	14.5	14.5	14.5	14.5	14.5	14.5	0
Farine	%	27%	27%	27%	30%	32%	36%	39%	+42%
Prix de référence de la farine									
Farine	CHF/kg	53.1	53.0	54.0	51.6	45.4	40.3	37.4	-29.5%

Source : OFAG, SECO et estimations des auteurs

Les estimations dans le tableau 73.3 sont à interpréter en tenant compte du fait que l'UE utilise un prix de la farine calculé à partir du prix observé du blé, d'un coefficient de transformation et d'une marge fixe de CHF 14.5 par 100 kg pour la mouture. Pour relativiser ces prix, les observations de (FranceAgriMer, 2015), qui publie un indice des prix de la farine sortie meunerie, sont utiles (figure 73.4). Dans l'UE, les prix des céréales panifiables fluctuent en fonction des évolutions sur les marchés mondiaux.

⁴⁷ L'UE utilise comme référence pour le Protocole 2 un prix de farine calculé à partir du prix observé du blé, tenant compte d'un coefficient de transformation et d'une marge fixe pour la mouture. Il ne s'agit pas d'un prix de la farine observé.

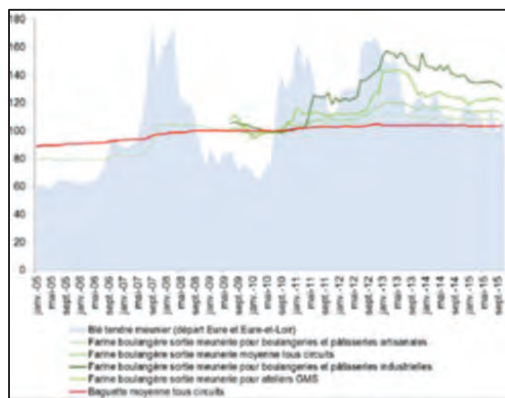


Figure 73.4: Evolution des prix des céréales et de la farine en France

L'examen visuel du graphique montre que les prix de la farine sont, en revanche, relativement stables. Ainsi, l'évolution du prix du blé ne se répercute que partiellement sur le prix de la farine et avec un décalage temporel. Une partie de la volatilité du prix des céréales panifiables est lissée par le calcul de prix de revient moyen des meuneries et, probablement, par l'effet des achats à terme. Il est intéressant de constater que, selon ces observations, la volatilité du prix des matières premières n'a aucune incidence sur le prix du pain.

Malgré les réserves formulées à l'encontre des prix de référence de la farine calculés par l'UE dans le cadre du Protocole 2, il est possible d'utiliser les résultats du tableau 73.3 pour des comparaisons avec les prix et les marges de transformation du marché suisse.

Tableau 73.4: Comparaison Suisse-UE pour les prix de référence, les coûts de matière première et les marges brutes de transformation de la farine

Année		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016-2010
Prix de référence du blé									
CH	CHF/100 kg	52.4	53.2	53.5	53.5	52.6	52.3	52.7	+0.8%
UE	CHF/100 kg	28.9	28.9	29.6	27.1	23.1	19.3	17.1	-40.8%
Différence CH-UE	CHF/100 kg	23.4	24.3	23.9	26.3	29.5	33.0	35.6	+51.8
Ratio CH:UE		1.8	1.8	1.8	2.0	2.3	2.7	3.1	+69.9%
Prix de référence de la farine									
CH	CHF/100 kg	98.7	98.4	95.2	94.7	93.8	95.5	91.2	-7.6%
UE	CHF/100 kg	53.1	53.0	54.0	51.6	45.4	40.3	37.4	-29.5%
Différence CH-UE	CHF/100 kg	45.6	45.4	41.2	43.1	48.5	55.2	53.8	+18.0%
Ratio CH:UE		1.9	1.9	1.8	1.8	2.1	2.4	2.4	+31.2%
Marge brute de transformation									
CH	CHF/100 kg	28.8	27.4	23.8	23.4	23.6	25.7	20.9	-27.6%
UE	CHF/100 kg	14.5	14.5	14.5	14.5	14.5	14.5	14.5	0
Ratio CH:UE		2.0	1.9	1.6	1.5	1.6	1.8	1.4	-27.6%
Différence de marge brute CH-UE (estimation de la protection industrielle)									
Différence CH-UE	CHF/100 kg	14.3	12.9	9.3	8.0	9.1	11.2	6.3	-56.0%
	%	14.5%	13.1%	9.8%	8.4%	9.7%	11.7%	6.9%	-52.4%

Source : Estimations des auteurs basées sur les résultats des tableaux 73.2 et 73.3

Depuis 2010, la différence de prix des céréales panifiables entre la Suisse et l'UE s'est creusée (+ 69.9%) pour atteindre un facteur 3.1 en 2016. Durant cette période, la différence de prix sur la farine a également augmenté mais dans des proportions moins importantes (+ 31.2%). En 2016, la relation de prix entre les farines suisse et européenne était de 2.4. En conséquence, les marges de transformation de la farine entre la Suisse et l'UE se sont rapprochées. La différence était encore de CHF 14.3 par 100 kg de farine en 2010. Elle n'était plus que de CHF 6.3 par 100 kg en 2016. Ces observations corroborent les constats effectués dans le chapitre 7.3.3.

On le répète, les marges brutes de transformation estimées pour la farine sont à interpréter avec prudence en raison des réserves émises sur les prix disponibles pour effectuer les estimations. Cependant des tendances émergent.

- Depuis 2010, les marges brutes de transformation sur la farine en Suisse ont diminué et se sont rapprochées de celle de l'UE. Une différence de plus de CHF 6.- par 100 kg demeure.
- En comparaison avec les marges brutes estimées dans le secteur laitier, les différences de marges brutes entre la Suisse et l'UE sont nettement moins importantes dans le secteur des céréales.

Les prix de la farine sont des prix annoncés pour la Suisse et des prix calculés sur la base du prix de la matière première dans l'UE. Il convient de les relativiser et de brièvement les discuter. Pour la Suisse, rien ne laisse présager que les moulins annoncent des prix trop bas dans le contexte du Protocole 2. On peut ainsi les considérer comme étant relativement solides. Les prix de référence européens sont plutôt bas en comparaison du prix unitaire à l'importation de farine de plus de CHF 60.- par 100 kg en 2016. Mais, selon un acteur de la branche, le prix unitaire à l'importation correspond plutôt à des qualités particulières plutôt qu'à des farines standards. Selon lui, l'UE peut produire de la farine à un prix de CHF 40.-/100 kg, à la hauteur des prix de référence utilisés dans le cadre du Protocole 2. Le tableau 73.5 donne un aperçu des écarts de prix recensés pour l'UE (prix de marché, de référence ou valeur d'importation). En y ajoutant, la protection tarifaire appliquée, on obtient une fourchette de prix pour ces produits après dédouanement. Pour le blé panifiable et la farine en UE, les prix les plus bas sont les prix de référence du Protocole 2. Les prix les plus hauts sont les prix unitaires à l'importation.

Tableau 73.5: Relation entre prix de référence, valeurs d'importation et prix suisses pour 2016

	Unité	Europe	Prélèvement douanier	Prix dédouané	Prix suisse
Blé	CHF / 100 kg	18 – 40	23	41 – 63	~ 50
Farine	CHF / 100 kg	37 - 60	50.70	88 - 111	~ 90

Source : Estimations des auteurs

Sur la base de ces chiffres, du blé pourrait être importé à des prix inférieurs au niveau des prix suisses. Il n'y aurait donc pas de marge de manœuvre pour réduire la protection, au moins dans la conjoncture de l'année 2016 (prix mondiaux et européens extrêmement bas) et si les qualités sont comparables. Ici, la protection quantitative résultant du contingent d'importation contribue également à maintenir le niveau des prix en Suisse. La protection tarifaire sur la farine de CHF 50.70 par 100 kg est certes élevée (AVE 63%) mais, au vu des relations de prix les plus basses, il n'y aurait pas « d'air » dans cette protection non plus. De la farine pourrait être importée à CHF 88.- par 100 kg, soit en dessous du niveau des prix en Suisse. On peut donc conclure qu'une réduction de la protection tarifaire sur la farine conduirait probablement à mettre les prix de la farine indigène sous pression. La question reste ouverte de savoir si cela se répercuterait jusque chez les producteurs de céréales ou si ce sont uniquement les marges de transformation qui diminueraient.

7.3.5 Estimation de la protection du premier échelon de transformation

Pour une autre approche quantitative de la protection industrielle des produits de la minoterie, il est fait recours ici aux critères définis au chapitre 2.6.2 pour caractériser la protection industrielle. Pour donner une sécurité suffisante aux estimations, elles sont basées sur une moyenne de quatre ans, celle des années 2012 à 2015. Le tableau donne les résultats de cette analyse. Sur les 19 produits du tableau A73.2, quatre affichent un TW négatif. Cela ne signifie pas l'absence de protection industrielle (tous les produits du tableau bénéficient d'une protection industrielle de CHF 20.- / 100 kg⁴⁸) mais une désescalade de la protection tarifaire entre le produit de base et le produit transformé. Cette progression négative s'explique par certaines approximations dans le calcul des critères de protection industrielle :

- Les droits de douane pour les produits transformés à base d'épeautre sont calculés sur la base de la protection tarifaire du blé tendre. Cependant, l'AVE « réel » de l'épeautre est beaucoup plus bas que celui du blé tendre, car sa valeur unitaire est nettement plus haute. Le TW est ainsi sous-estimé.
- Pour le malt torréfié et les gruaux et semoule de blé, la désescalade peut s'expliquer par les faibles volumes d'importation et les valeurs unitaires approximatives et très volatiles qui en résultent.

Tous les autres produits affichent une escalade des tarifs douaniers (TW > 0). Cela signifie une corrélation positive entre la protection tarifaire des produits transformés et celle sur la part de la matière première qui les compose. La protection industrielle est de CHF 20.- / 100 kg pour tous ses produits. En mettant en relation cette protection avec la valeur unitaire des produits transformés, on obtient le taux de protection industrielle (TPI). Celui-ci varie de 5% - 50%. Pour les produits transformés à base d'avoine (et de maïs dans une moindre mesure), la protection industrielle constitue l'unique protection tarifaire, les produits de base ayant des droits de douane nuls. Ainsi, la protection des produits de la minoterie reste élevée. Le faible volume des importations en témoigne et le niveau de la protection industrielle de CHF 20.- / 100 kg est explicite. Cependant, pour plusieurs raisons, il est difficile d'évaluer les conséquences d'une élimination de la protection industrielle du premier échelon de transformation :

- Les prix à disposition ne permettent pas de quantifier précisément le niveau de protection industrielle implicite et explicite du premier échelon de transformation.
- La structure asymétrique de la filière et les rapports de force qui en résultent ne permet pas de conclure d'emblée qu'une réduction de la protection industrielle n'aurait aucun impact sur la production indigène de céréales panifiables.
- La protection quantitative des céréales panifiables par le contingent tarifaire complexifie les mécanismes de transmission des prix pour les produits situés en aval de la filière et dont les importations ne sont pas limitées par un contingent.

7.3.6 Estimation de la protection du second échelon de transformation

La protection tarifaire des produits du second échelon de transformation est composée à la fois d'un élément industriel⁴⁹ et d'un élément agricole. L'élément de protection agricole est désigné comme élément mobile et il est ajusté périodiquement en fonction des différences de prix de référence entre la Suisse et l'UE ou le reste du monde. Une protection industrielle implicite s'ajoute à l'élément industriel explicite prévu dans l'ordonnance. Il s'agit de la protection du premier échelon de transformation en farine, qui est désignée comme « produit de base » par cette ordonnance (cf.

⁴⁸ Voir chapitre 4.4.

⁴⁹ Éliminé pour les importations de l'UE, selon le Protocole 2

chapitre 4.7). La symétrie existe avec le calcul des contributions à l'exportation au titre de la loi chocolatière ; celles-ci comprennent aussi une protection de la marge des meuneries.

Les préparations à base de céréales sont importées surtout dans le chapitre douanier numéro 19. Celui-ci regroupe 107 lignes tarifaires. En 2015, la Suisse a importé pour une valeur de CHF 708 millions (plus de 220'000 tonnes) de produits transformés à base de céréales, soit 6.3 % de la valeur des importations agroalimentaires avec une tendance à la hausse. Les produits des sous-chapitres 1901, 1902, 1904 et 1905 (au total 106 lignes tarifaires) sont soumis à des mesures de compensation de prix entre la Suisse et l'UE dans le cadre du Protocole 2. Les produits du sous-chapitre 1903 (une ligne : 1903.1000, Tapioca et ses succédanés) sont en libre-échange entre la Suisse et l'UE. L'AVE moyen pour les produits du chapitre 19 est de 22%.

Tableau 73.6 : Principales importations des produits à base de céréales

TN-8	TEXT-F	Importation_ 1000 CHF 2012	Importation_ 1000 CHF 2013	Importation_ 1000 CHF 2014	Importation_ 1000 CHF 2015	AVE_2015
1905.9083	Produits de la boulangerie, pâtisserie ou biscuiterie contenant des matières grasses du lait	94'949	106'481	113'709	108'388	25.5%
1905.9085	Produits de la boulangerie, pâtisserie ou biscuiterie contenant des matières grasses autres que celles du lait	92'951	97'933	99'104	92'471	28.5%
1902.1910	Pâtes alimentaires obtenues exclusivement à partir de blé dur	42'065	42'910	42'841	42'029	10.9%
1905.9082	Produits de la boulangerie, pâtisserie ou biscuiterie, non additionnés de sucre	36'689	40'180	40'968	38'792	19.1%
1904.1090	Produits à base de céréales obtenus par soufflage ou grillage	64'540	62'278	59'505	32'857	5.6%
1902.2000	Pâtes alimentaires farcies (même cuites ou autrement préparées)	32'773	34'556	35'151	32'491	15.6%

Source : (AFD, Administration fédérale des douanes, 2016)

Le tableau 73.7 illustre le mécanisme de protection tarifaire pour les produits de la boulangerie, pâtisserie ou biscuiterie contenant des matières grasses du lait (1905.9083) et ceux contenant des matières grasses autres que celles du lait (1905.9085) qui sont importés en quantité importante en Suisse. Ainsi, l'élément mobile dépend de la composition du produit transformé (selon une recette standardisée) et la différence entre le niveau des prix en Suisse et le reste du monde, respectivement l'UE, pour les matières premières de base qui le composent. Un élément de protection industriel vient ensuite s'ajouter pour les importations qui ne proviennent pas de l'UE.

Tableau 73.7: Droits de douane sur les produits agricoles transformés du chapitre 19 au 1^{er} avril 2015

	Farine	Beurre	Sucre	Œuf	Pommes de terre	Graisses végétales	Éléments mobiles	Éléments industriels	Droits de douane appliqués avec l'UE (Protocole 2)	Droits de douane appliqués (MFN)
	CHF /100kg									
Différence CH-monde	49	757	14	36	28	170				
Différence CH-EU	41	560	0	32	22	145	Protocole 2	Autres		
Composition des produits du second échelon										
1905.9083	35%	8%	25%	8%		61.76	67.40	60.00	61.75	127.40
1905.9085	35%		25%	8%		38.66	40.31	60.00	38.65	100.30

Source : AFD

L'examen du tableau 73.8 montre que les AVE sont peu élevés pour les produits du chapitre 19 en regard des matières premières et des produits issus du premier échelon de transformation. Ils sont de l'ordre de 25% lorsque le droit de douane normal est appliqué et de 11% et 13% pour les importations en provenance de l'UE, aux conditions du Protocole 2. Pour les produits de boulangerie analysés ici, la part des matières premières dans le prix du produit transformé est nettement moins élevée que pour les produits du premier échelon de transformation. La protection industrielle de CHF 60.- par 100 kg, correspond ainsi à un TPI de 12-16%. Ainsi, la protection tarifaire totale demeure relativement basse. Cela se traduit par des importations importantes et en forte croissance (tableau 73.6). Au vu de la situation actuelle concernant les importations, une suppression de la protection industrielle de la farine aurait finalement des conséquences relativement modestes pour la protection des produits du second échelon de transformation issu de cette filière.

Tableau 73.8: Protection tarifaire pour les produits de boulangerie (1905.9083 / 1905.9085)

TN-8	TEXT-F	Importation_1000 CHF 2015	VU_2015 CHF / 100 kg	NT 2015 MFN CHF / 100 kg	NT 2015 EU CHF / 100 kg	AVE_2015 MFN	AVE_2015 EU
1905.9083	Produits de la boulangerie, pâtisserie ou biscuiterie contenant des matières grasses du lait	108'388	481	127.40	61.75	25.5%	13%
1905.9085	Produits de la boulangerie, pâtisserie ou biscuiterie contenant des matières grasses autres que celles du lait	92'471	358	100.30	38.65	28.5%	11%

Source : (AFD, 2016)

On retiendra sommairement de cette partie que :

- Les importations de produits de boulangerie du second échelon de transformation sont élevées et ont tendance à augmenter.
- La protection tarifaire de ces produits comprend un élément mobile basé sur les différences de prix sur les produits de base qui les composent et un élément industriel. La plupart des importations sont originaires de l'UE et sont exemptes du prélèvement de l'élément industriel.
- Pour les produits du second échelon de transformation, une protection industrielle supplémentaire implicite vient s'ajouter à l'élément de protection industrielle explicite. Elle découle de la protection industrielle sur les produits du premier échelon de transformation considérés comme produits de base.

- Malgré cela, la protection tarifaire sur les produits du second échelon de transformation est basse, particulièrement pour les produits originaires de l'UE (AVE de 11% pour le « 1905.9085 » à 13% pour le « 1905.9083 » en 2015).
- L'élimination de l'élément de protection industrielle pour les produits du second échelon de transformation pour les importations de toutes origines, de manière analogue à ce qui se fait dans le cadre du Protocole 2, aurait peu de conséquence pour la Suisse. Pour ces produits, l'UE est compétitive et bénéficie de la proximité.
- L'élimination de la protection industrielle « implicite » en supprimant la protection industrielle sur la farine conduirait à une diminution de l'élément mobile et rendrait la pression des importations originaires de l'UE encore plus grande, avec un potentiel toutefois relativement modeste, vu la part assez faible de la farine dans le prix de revient des produits.

7.3.7 Synthèse et discussion

La protection tarifaire des céréales panifiables est déterminante pour le niveau des prix en Suisse. Le droit variable à l'intérieur du contingent (actuellement CHF 23.- par 100 kg y compris la contribution au fonds de garantie) et le volume du contingent de 70'000 tonnes sont les éléments décisifs.

Concernant le premier échelon de transformation, la qualité des données disponibles est discutable. Les différentes observations réalisées sur la farine dans cette étude de cas ne permettent pas de montrer l'existence « d'air » dans la protection tarifaire au-delà de la protection industrielle explicite de CHF 20.- par 100 kg. La réduction des droits de douane pratiquée entre 2008 et 2011 a été clairement accompagnée par un resserrement des marges brutes de transformation, sans répercussion sur le prix du blé à la production. La répercussion d'une éventuelle réduction supplémentaire des droits de douane sur la farine est difficile à évaluer, vu que les importations de farine restent dans des volumes marginaux jusqu'ici. Dans les prix recensés par l'OFAG (OFAG, Bulletin du marché des céréales 2015/2016 , 2017), la marge brute de la minoterie semble aujourd'hui proche de la protection explicitement intégrée dans les droits de douane de la farine, soit CHF 20.-/100 kg. Selon l'analyse comparative des marges, il subsiste encore une différence de l'ordre de CHF 6.- par 100 kg de farine entre la Suisse et l'UE. La possibilité de réduire encore la protection industrielle sur la farine sans que cela n'ait des conséquences pour la production indigène n'est ni exclue ni démontrée, faute de pouvoir estimer le seuil de déclenchement d'importations substantielles de farine.

Vu que les prix de la farine observés par l'OFAG servent à la fois à fixer les éléments mobiles de protection et les contributions d'exportation au titre de la loi chocolatière, les deux systèmes contiennent une protection de la meunerie suisse à hauteur d'environ CHF 6.-/100 kg pour 2016 et nettement supérieure les années précédentes. Les meuneries ont ainsi bénéficié des contributions à l'exportation destinées à compenser en priorité les handicaps de prix sur la matière première agricole. Ces contributions sont d'ailleurs régulièrement augmentées par des transferts internes de la branche (FSPC, 2017). A l'inverse, via les éléments mobiles à l'importation, cet écart introduit une protection supplémentaire implicite pour les produits transformés concernés. Une réduction du droit de douane sur la farine et sur les éléments mobiles améliorerait la capacité de l'industrie de transformation à s'approvisionner à des prix compétitifs, et augmenterait simultanément la concurrence des importations sur les produits transformés suisses. La réduction de la rente du premier échelon devrait être globalement bénéfique en aval de la chaîne de valeur et pour le consommateur.

La protection tarifaire sur les produits hautement transformés à base de céréales est faible comparée à celle des matières premières et des produits du premier échelon de transformation. Pour ces produits contenant davantage de valeur ajoutée, la protection tarifaire des produits de base (élément

mobile)⁵⁰ ne suffit probablement pas à compenser les différences de prix de revient entre la Suisse et l'UE. Les importations volumineuses et en expansion en témoignent. Dans l'optique selon laquelle la Suisse protège l'agriculture mais, en principe, pas l'industrie de transformation, la protection tarifaire peut être jugée comme suffisante pour ces produits, dont la part des matières premières dans le prix fini est relativement basse. Cela tend toutefois à montrer les limites d'un système basé sur la protection de fortes différences de prix des matières premières, mais qui recèle aussi des niveaux très hétérogènes de protection industrielle. Si un échelon particulier de transformation présente une compétitivité relative plus faible (due à une différence de traitement à la frontière ou à d'autres facteurs), cela peut impacter sur les parts de marché des échelons en amont, jusqu'à l'agriculture, comme par exemple pour les produits transformés à base de céréales.

⁵⁰ Pour les produits importés hors UE, s'ajoute l'élément de protection industrielle de CHF 60.-/100 kg ; mais les importations proviennent essentiellement de l'UE dans ce domaine.

7.4 Relations entre protection agricole, régime fourrager et protection de la transformation – le cas des oléagineux.

7.4.1 Contexte et objectifs

L'analyse dans le domaine des oléagineux vise à mettre en évidence les relations entre la protection tarifaire à plusieurs échelons de la filière. La question de fond est de savoir si le droit de douane sur les huiles contient une protection industrielle susceptible d'être réduite sans porter atteinte à la production agricole indigène, à savoir celle des oléagineux. Plusieurs raisons justifient un examen plus approfondi de cette filière :

- Le screening a mis en évidence une protection tarifaire élevée pour les graines et très élevée pour les huiles et une protection faible, voire nulle, pour les tourteaux importés dans le cadre du régime fourrager.
- La forte concentration des acteurs au premier échelon de la filière fait que les conditions de concurrence parfaite ne sont pas réunies. Il pourrait en résulter un manque de transparence dans le mécanisme de construction des prix. D'ailleurs, les prix du marché ne sont pas toujours disponibles.
- L'étude de cas lait a montré un potentiel de réduction important sur le beurre et mis en évidence la présence de protection industrielle dans ce domaine. Or, les graisses et huiles végétales sont des substituts partiels des graisses d'origine animales. Cela suggère qu'un potentiel de réduction pourrait également exister dans cette filière.

Cette étude de cas s'inscrit donc dans l'analyse des questions d'évaluation A/d, B et C.

La filière des huiles végétales se caractérise par une structure morcelée au niveau de la production d'oléagineux et une très forte concentration au premier échelon de transformation. Elle est décrite de manière plus détaillée dans l'annexe A7.4. Cette structure industrielle oligopolistique se traduit par peu de concurrence et de transparence. Or, certaines données annoncées à l'administration ou à l'interprofession sont déterminantes dans le mécanisme de construction des prix indigènes et il n'est pas toujours possible d'apprécier si elles sont pleinement représentatives du marché.

L'approche suivie dans cette étude de cas suit la même logique que l'étude de cas sur les produits laitiers. Elle consiste à :

- Présenter le régime et les flux d'importation comme toile de fond des analyses ;
- Analyser la protection tarifaire appliquée pour quelques produits – clés de la filière ;
- Analyser les prix et les marges brutes de transformation dans la filière Suisse ;
- Estimer la protection industrielle avec les indicateurs du chapitre 2.6 et par une comparaison des prix et des marges brutes de transformation entre la Suisse et l'UE ;
- Discuter l'impact de la protection des huiles en aval et en amont de la chaîne de valeur.

7.4.2 Protection douanière et importations

Dans cette section, il s'agit de présenter et d'analyser la protection tarifaire appliquée aux oléagineux, aux huiles pour l'alimentation humaine et aux tourteaux utilisés comme denrées fourragères. Une première partie décrit brièvement le mécanisme de protection à la frontière. Dans une seconde partie, les statistiques du commerce extérieur sont analysées aux différents échelons de la filière.

Les droits de douane sur les graines et fruits oléagineux sont régis par un régime de prix-seuils selon l'article 7 de l'ordonnance sur les importations agricoles (régime fourrager, OIAgr, RS 916.01). La fixation du droit de douane dépend de l'utilisation à laquelle les graines et fruits oléagineux est destinée. Le chapitre 14 de l'annexe 1 de l'OIAgr prévoit ainsi plusieurs groupes (graines et fruits

oléagineux pour l'alimentation des animaux (les droits de douane sont fixés dans l'annexe 2 de l'OIAgr), graines et fruits pour la fabrication d'huile comestible, autres. Les droits de douane pour les oléagineux destinés à la fabrication d'huile comestible sont calculés sur la base des prescriptions de l'ordonnance du DEFR du 7 décembre 1998 sur les régimes douaniers préférentiels, les valeurs de rendement et les recettes standard (RS 916.112.231). Ainsi, il y a une dépendance directe entre les droits de douane des graines oléagineuses, des huiles pour la consommation humaine et des tourteaux utilisés dans l'alimentation animale⁵¹.

Au niveau du premier échelon de transformation, la protection tarifaire sur les graisses et les huiles dépend également de leur utilisation. Ainsi, les droits de douane sur les graisses et les huiles destinées à l'alimentation des animaux sont fixés dans le cadre d'un régime de prix-seuil. Ceux-ci figurent dans l'annexe 2 de l'OIAgr. Les droits de douane sur les huiles comestibles sont listés au chapitre 16 de l'annexe 1 de l'OIAgr. Ceux-ci dépendent de plusieurs critères :

- | | |
|----------------------------|--|
| - Nature de l'huile : | brute ⇔ raffinée |
| - Contenant : | fûts métalliques et citernes ⇔ autres récipients |
| - Point de fusion : | situé en dessus ⇔ en dessous d'une limite |
| - Teneur en acide érucique | faible ⇔ élevée |

Les droits de douane sur les sous-produits de la fabrication d'huile, notamment les tourteaux (par pression ou extraction), sont aussi fixés dans le cadre du régime de prix-seuil pour l'alimentation des animaux (chapitre 14 de l'annexe 1 et annexe 2 de l'OIAgr).

En plus des droits de douane, des contributions aux fonds de garantie sont prélevées sur les fruits et graines oléagineux, sur les huiles et les graisses et sur les tourteaux. Ces contributions sont régulièrement adaptées et varient en fonction de l'utilisation des denrées importées. Elles peuvent être consultées sur le site internet de *Reserve Suisse*, l'organisation qui gère les stocks obligatoires⁵². Les contributions aux fonds de garantie valables au 1^{er} janvier 2015 sont résumées dans le tableau A74.5 pour les principaux produits analysés ici. Si ces contributions viennent effectivement s'ajouter aux droits de douane et qu'elles contribuent de manière substantielle à la protection à la frontière de ces produits, celles-ci n'ont, pour des raisons de simplification, pas été considérées dans les analyses qui suivent. Dans les faits cela n'a pas de conséquence sur le résultat des analyses.

La section qui suit donne un aperçu des importations de graines et fruits oléagineux (chapitre douanier 12), de graisses et d'huiles (chapitre 15) et de tourteaux (chapitre 23).

En 2015, les importations dans le cadre du chapitre 12 se sont montées à CHF 229 millions. Cependant, seules 3% des importations⁵³ étaient des graines et des fruits pour la fabrication d'huiles comestibles, soit CHF 1.5 millions. La figure A74.1 de l'annexe montre que sur les 44 lignes tarifaires correspondant à des graines et des fruits pour la fabrication d'huiles comestibles, aucune importation n'a été enregistrée pour une majorité d'entre-elles entre 2012 et 2015. Seules des faibles quantités de graines de soja, de lin et de colza ont été importées en 2015. La protection à la frontière sur les graines et fruits

⁵¹ Pour les oléagineux servant à la fabrication d'aliments pour l'homme, d'aliments pour les animaux ou d'autres huiles (Annexe 1 de l'ordonnance du DEFR sur les régimes douaniers préférentiels), le droit de douane est, par 100 kg, inférieur de 13 francs au taux normal pour la part déterminante de tourteaux de pression ou d'extraction (Art. 1 de l'ordonnance du DEFR sur les régimes douaniers préférentiels). Cette mesure n'a pas de conséquence sur la période observée dans cette étude durant laquelle les droits de douanes sur les tourteaux étaient nuls.

⁵² <http://www.reservesuisse.ch/fr/marchandises/>

⁵³ Les importations du chapitre 12 sont majoritairement composées de paille, de foin, de graines et de fruits pour l'alimentation des animaux et d'autres graines et fruits oléagineux (à ensenencer, pour l'alimentation humaine, autres). Les importations de graines et fruits oléagineux pour la fabrication d'huile sont négligeables.

oléagineux destinés à la fabrication d'huile comestible varie de CHF 18.65 par 100 kg pour les graines de soja à CHF 52.90 par 100 kg sur le colza⁵⁴, soit des AVE respectifs de 19% et plus de 60% en 2015.

Les graisses et huiles sont importées dans le chapitre douanier numéro 15. Celui-ci regroupe 197 lignes tarifaires. En 2015, la Suisse a importé pour une valeur de CHF 340 millions de graisses et huiles, soit 3 % de la valeur des importations agroalimentaires suisses. 5.6% de ces importations étaient destinées à l'alimentation des animaux et 1.6% étaient considérées comme étant des produits agricoles transformés (par exemple opalwax ou huile de moulage ou de séparation). La majorité des importations sont ainsi des huiles comestibles. Ainsi, selon le bulletin de marché des oléagineux (OFAG, 2015), l'huile de tournesol est l'huile la plus importée en Suisse. L'huile de colza est importée dans des proportions beaucoup moins élevées. Les importations d'huile alimentaire ont augmenté d'environ 10 % de 2006 à 2011, et se sont stabilisées depuis cette date (figure 74.1).

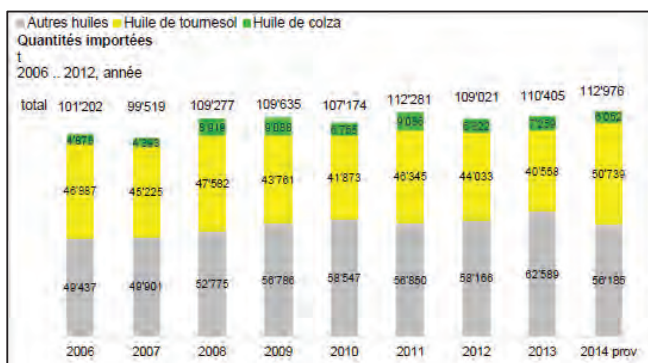


Figure 74.1: Importations d'huiles alimentaires en Suisse

Dans le cadre du bulletin de marché des oléagineux, l'OFAG met en évidence une autre tendance intéressante. Depuis 2008, les importations d'huile de tournesol en provenance des pays les moins avancés (PMA) ont progressés de moins de 8% à 45% (figure 74.2). Cette huile de tournesol originaire principalement du Mozambique, de Tanzanie et d'Ouganda peut être importée librement en Suisse⁵⁵. Il s'agit d'huile de tournesol brute (1512.1190) pour laquelle le taux appliqué MFN est de CHF 134.05 / 100 kg.

⁵⁴ Droit de douane appliqué au 1^{er} janvier 2015

⁵⁵ À noter que depuis le 1^{er} janvier 2017, les graisses et les huiles en provenance des PMA ne sont plus soumis aux contributions aux fonds de garantie. Le 26 octobre 2016, le Conseil fédéral a adopté une modification de l'OIAgr (RS 916.01) dans ce sens. En contrepartie, les graisses et les huiles en provenance des autres pays ont vu leur contribution aux fonds de garantie augmenter. Cette modification tend à accentuer la problématique décrite ici.

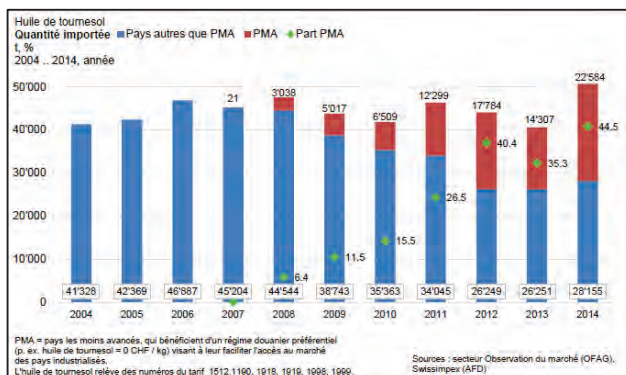


Figure 74.2: Importations d'huile de tournesol en Suisse

Ainsi, comme le montrent les figures 74.2 et 74.3 depuis que les importations d'huile de tournesol brute en provenance des PMA⁵⁶ ont fortement progressé, le prix unitaire à l'importation pour ces huiles ont progressivement diminué. En d'autres termes, les PMA actifs dans ce domaine sont désormais en mesure de proposer de l'huile de tournesol brute à des prix compétitifs suite au libre accès au marché suisse (« trade diversion »). Les importateurs suisses bénéficient également de cette situation. Ils ont accès à de l'huile de tournesol brute en provenance des PMA en franchise de douane, alors que, d'autre part, les huiles d'autres provenances, en particulier l'huile raffinée et les emballages destinés au commerce de détail restent fortement protégés sur le marché suisse. Le prix moyen de l'huile de tournesol observé par swissgranum (Swissgranum, 2017) est, par ailleurs, resté stable à un niveau élevé.

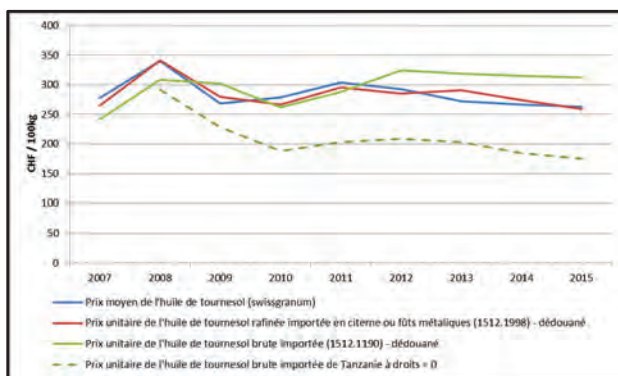


Figure 74.3: Prix unitaire à l'importation de l'huile de tournesol ⁵⁷

⁵⁶ La figure 74.3 montre l'évolution des prix unitaires de l'huile de tournesol brute (15.12.1190) en provenance de Tanzanie, premier PMA qui a dès 2008 exporté cette marchandise vers la Suisse. Le Mozambique et l'Ouganda ont suivi et affichent des évolutions de prix comparables.

⁵⁷ La courbe verte (prix unitaire de l'huile de tournesol brute importée) montre le niveau du prix unitaire de cette huile lorsqu'elle est grevée d'un droit de douane MFN. Il s'agit d'un cas classique de « trade diversion ». Sans l'allégement douanier l'huile brute en provenance des PMA n'est pas concurrentielle.

Il est toutefois important de compléter cette observation. Une part des importations d'huiles est réexportée dans le cadre de trafic de perfectionnement actif. Cela pose le problème de l'administration et du contrôle des remboursements des droits de douane lors de la réexportation de ces produits dans le cadre de trafic de perfectionnement actif (OFAG, 2017). Le montant du remboursement correspond au droit de douane MFN (art. 4 de l'ordonnance du DFF sur le trafic de perfectionnement, RS 631.016).

De manière générale, la protection tarifaire sur les huiles alimentaires est très élevée. Elle va d'environ CHF 130.- par 100 kg pour l'huile brute jusqu'à plus de CHF 170.- par 100 kg pour les huiles raffinées importées dans des récipients qui ne sont pas des fûts métalliques ou des citernes. Les AVE en moyenne simple entre 2012 et 2015 pour les huiles comestibles étaient ainsi d'environ 50% et 8 lignes tarifaires dépassent les 100% (Annexe A74.2).

Les tourteaux sont importés dans le cadre du chapitre 23 (résidus et déchets des industries alimentaires et aliments préparés pour les animaux). En 2015, les importations de tourteaux se sont montées à 360'000 tonnes pour une valeur de CHF 172 millions. Le tourteau de soja représente 75% des importations, suivi du tourteau de colza avec 20% des importations, puis 4% de tourteau de tournesol. Il s'agit de la principale source protéique importée pour l'alimentation des animaux en Suisse. Les droits de douane sur les tourteaux sont fixés en fonction d'un prix-seuil dans le cadre du régime fourrager. Depuis 2008, les droits de douane appliqués sur les tourteaux sont de CHF 0.- par 100 kg et ils sont encore à ce niveau aujourd'hui⁵⁸.

Le tableau 74.1 résume les principales importations dans la filière des oléagineux. Ainsi, la Suisse importe très peu de graines oléagineuses pour la fabrication d'huile comestible. Les AVE pour les graines oléagineuses se situent entre 20% et 80%. La Suisse importe près de deux tiers des huiles comestibles qu'elle consomme. Près de 50% de ces importations sont de l'huile de tournesol, dont une part élevée d'huile de tournesol brute en franchise de douane en provenance des PMA. Les importations d'autres huiles (de palme, d'arachide, d'olive, etc.) constituent également une part importante des importations. Les huiles de colza et de soja sont importées dans des proportions moindres. Les huiles brutes (à l'exclusion des huiles pour l'alimentation des animaux) sont protégées par des AVE de l'ordre de 70 – 100%, pour les huiles raffinées (à l'exclusion des huiles pour l'alimentation des animaux), les AVE sont plus élevés 96 – 125%. Les tourteaux de soja, suivi des tourteaux de colza, constituent la part dominante des importations de fourrages protéiques en Suisse. Depuis plusieurs années, la protection tarifaire sur les tourteaux est nulle. Les AVE sont de 0% et cette situation se maintient.

⁵⁸ Il y a eu une exception avec le prélèvement d'une contribution aux fonds de garantie du 1.8.2011 – 30.09.2011 pour certains tourteaux (cf. tableau A74.5).

Tableau 74.1: Aperçu des importations de soja, colza et tournesol et de leurs produits dérivés les plus significatifs

TN-8	TEXT-F	NT	AVE moyens 2012- 2015	Importati on_1000 CHF 2012	Importati on_1000 CHF 2013	Importati on_1000 CHF 2014	Importati on_1000 CHF 2015
1201.9024	Fèves de soja	18.65	19.4%	1'318	2'410	1'814	1'234
1507.1010	Huile de soja, brute, pour l'alimentation des animaux	0.00	0.0%	4'463	4'361	3'050	2'647
1507.9098	Huile de soja raffinée, en citernes ou en fûts métalliques	145.50	95.9%	675	673	429	500
2304.0010	Tourteaux de soja	0.00	0.0%	138'924	161'307	160'945	147'501
1205.1054	Graines de colza	52.90	76.3%	1'874	4'205	3'821	142
1514.1190	Huile brute de colza	134.05	93.3%	3'487	2'841	327	278
1514.1991	Huile de colza raffinée, en citernes ou en fûts métalliques	145.50	124.7%	3'781	4'768	5'498	3'771
1514.1999	Huile de colza raffinée (à l'excl. des huiles en citernes ou en fûts métalliques)	156.95	109.0%	2'299	2'018	1'425	1'116
2306.4110	Tourteaux de colza	0.00	1.6%	12'532	22'339	18'878	19'148
1206.0024	Graines de tournesol	49.55	53.1%	3'966	496	68	1
1512.1190	Huile de tournesol brute	134.05	73.0% ⁵⁹	52'871	42'334	53'537	48'858
1512.1998	Huile de tournesol raffinée en citernes ou en fûts métalliques	145.50	111.2%	20'964	24'073	25'958	24'602
2306.3010	Tourteaux de tournesol	0.00	0.0%	1'850	4'410	6'227	4'789

Dans l'objectif de déterminer s'il existe une protection industrielle implicite dans la filière des huiles végétales, on retiendra ici, les éléments suivants :

- La protection tarifaire élevée sur les graines oléagineuses et les faibles importations peuvent indiquer la présence de droits de douane prohibitifs pour ces produits (cas de figure théorique 3).
- La protection tarifaire et les coûts de transformation moindres dans les grandes unités internationales rendent l'importation d'huile brute (notamment pour le tournesol et le soja) très attractive. Par contre, les faibles volumes d'importation d'huile raffinée et conditionnée pour le commerce de détail suggèrent que ces échelons de transformation sont relativement bien protégés en Suisse. La progressivité des droits de douane (cf. chapitre 4.4) que l'on peut observer amène à un constat identique.
- L'évolution des importations d'huile de tournesol brute en provenance des PMA en franchise douanière sans conséquence significative sur le prix de l'huile de tournesol raffinée en Suisse pourrait indiquer la présence potentielle d'une situation de rente.

Ces observations, ainsi que la forte concentration de la concurrence au niveau du premier échelon de transformation, constituent des indices qui suggèrent qu'un potentiel de réduction de la protection industrielle sans affecter la production indigène pourrait exister ici. Il y a lieu d'analyser les prix plus en profondeur pour mieux comprendre la structure de cet échelon.

⁵⁹ L'huile de tournesol brute en provenance des PMA est importée en libre-échange sous cette ligne tarifaire

7.4.3 Evolution des prix et des marges en Suisse

Pour approcher par une analyse des prix la question de la protection industrielle du premier échelon de transformation dans la filière des oléagineux, il s'agit d'établir dans un premier temps une base de comparaison dans le temps et un calcul des marges brutes de transformation. Pour cela, la qualité et la disponibilité des séries de prix sont centrales et posent un défi dans cette filière. Les analyses se limitent donc à fournir des indications générales d'éventuelles tendances. La description détaillée des séries de prix utilisés dans le cadre de cette analyse figure dans l'annexe A7.4.

Au niveau des graines oléagineuses, l'observatoire du marché de l'OFAG note que : *Le prix suisse du colza payé au producteur a plus ou moins suivi l'évolution en Autriche*. Ainsi, on peut en conclure que, malgré les faibles importations, le prix des graines oléagineuses en Suisse dépend des évolutions sur le marché européen. Pour les graines de tournesol, les observations du marché conduisent à des conclusions analogues. Pour les graines oléagineuses, le prix est calculé par la branche dans son schéma de calcul (tableau A74.3). Il dépend directement du prix de l'huile : il s'agit ainsi d'un prix dérivé. La figure 74.4 compare les valeurs unitaires de l'huile de colza (1514.1991) à l'importation additionné des droits de douane avec les prix indicatifs de l'huile de colza utilisé par la branche. L'examen visuel du graphique permet de constater la corrélation importante entre ces deux séries de prix. Ainsi, cela suggère que les prix indicatifs de l'huile utilisés par la branche sont calqués sur les prix unitaire à l'importation. Cela se répercute ensuite logiquement sur le prix dérivé des graines de colza en fonction du schéma de calcul présenté en annexe.

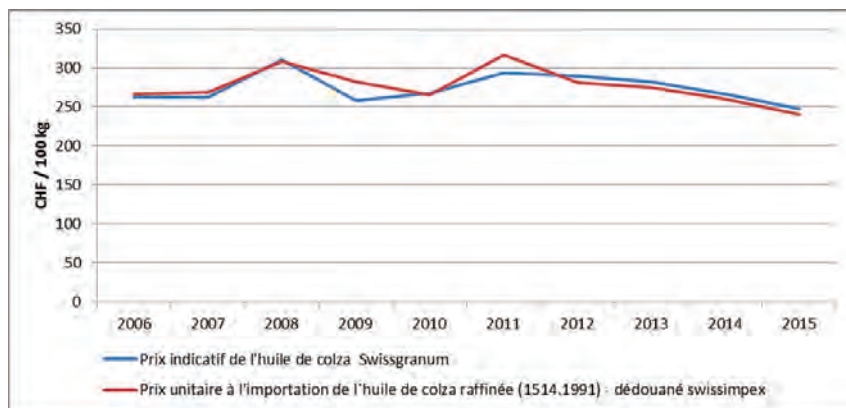


Figure 74.4: Comparaison entre les prix unitaires à l'importation de l'huile de colza et les prix indicatifs en Suisse

Pour ce qui est de l'évolution des prix de l'huile, la représentativité des prix n'a pas pu être vérifiée et pour les raisons ci-dessous, il est difficile d'établir des séries de prix comparables :

- Il n'existe pas d'observation des prix de l'huile, ni en Suisse ni dans l'UE, à la sortie des huileries. Ainsi, il manque de données comparables à ce niveau.
- Les prix des huiles varient fortement en fonction de leur nature (brute ou raffinée ; température de fusion, teneur en acide érucique) et du contenant (citernes, fûts métalliques ou autres récipients). Cela rend la comparaison également plus difficile.
- Le petit nombre d'acteurs au niveau de la transformation de l'huile en Suisse et le petit nombre d'importateurs n'améliorent pas la transparence de ce marché. Ainsi, il n'est pas possible d'apprécier si les prix de l'huile utilisés par la branche dans son schéma de calcul sont représentatifs de la réalité du marché.

Les prix des tourteaux, qui sont importés en Suisse en grande quantité avec des droits de douane nuls, sont fortement corrélés aux prix observés sur le marché mondial (à l'exclusion de l'évolution entre mai 2016 et août 2016, qui peut, selon les auteurs, s'expliquer par un décalage en lien avec les marchés à terme) et dépendent directement des prix unitaires à l'importation (figure A74.3).

Pour la chaîne de valeur ajoutée des oléagineux, les constats suivants découlent de l'analyse des prix à plusieurs échelons de la filière :

- Les prix dérivés des oléagineux définis par l'interprofession swissgranum donnent un ordre de grandeur. Les prix observés diffèrent parfois de ces prix dérivés. La forte corrélation entre les prix observés dans l'UE et en Suisse ne permet pas de confirmer l'hypothèse d'une protection tarifaire excessive sur les graines. Cependant, le fait que les prix des oléagineux sont dérivés à partir du prix des huiles participe probablement à la corrélation entre la Suisse et l'UE. Ainsi, l'hypothèse d'une protection tarifaire excessive sur les graines ne peut pas être réfutée non plus
- Les prix des tourteaux sont comparables en Suisse et dans l'UE. Or, le tourteau fabriqué en Suisse provient de graines oléagineuses payées au prix suisse plus élevé⁶⁰.
- La situation est délicate pour les prix des huiles :
 - o Les prix des huiles (colza / tournesol / soja) utilisés par swissgranum pour fixer les prix indicatifs des graines oléagineuses sont fortement corrélés avec les valeurs unitaires à l'importation des huiles raffinées.
 - o Dans le schéma de calcul, swissgranum prend en compte des frais de transformation des oléagineux en huile. Ceux-ci sont ainsi implicitement couverts par la protection tarifaire sur les huiles, ce qui suggère la présence d'une protection industrielle.
 - o La marge de transformation « calculée » par la branche est d'environ CHF 27.- par 100 kg pour les graines de colza (Tableau A74.3). Cette marge de transformation utilisée par la branche pour calculer les prix dérivés pour les graines oléagineuses doit être interprétée avec circonspection au vu de la structure oligopolistique de la filière et des réserves émises au niveau de la représentativité des prix à disposition.

Dans le cadre de la présente étude, il ne s'agit pas de porter un jugement sur le niveau de ces marges et d'ailleurs les données pour le faire ne sont pas à disposition. Par contre, dans l'objectif d'identifier l'existence de protection industrielle, il est intéressant d'analyser ces marges de transformation de plus près et de les confronter avec celles en vigueur dans l'UE.

7.4.4 Estimations de la protection industrielle

Dans le domaine des oléagineux, nous ne disposons pas de suffisamment de prix comparables entre la Suisse et l'UE pour une comparaison rigoureuse des prix et des marges entre la Suisse et l'UE. Ainsi, dans le cadre de cette étude de cas, deux analyses visent à déterminer s'il existe de la protection industrielle dans le domaine des huiles. La première consiste en l'analyse des indicateurs classiques de la protection industrielle présentée dans le chapitre 2.6.2. La deuxième méthode consiste en une analyse empirique et déductive basée sur le schéma de calcul utilisé par la branche pour calculer les prix dérivés des graines oléagineuses appliqués aux prix unitaires à l'importation des huiles raffinées de colza, de tournesol et de soja.

Le tableau A.74.4 dans l'annexe présente les AVE, les TW (échelon des droits nominaux), les marges de protection industrielle (MPI) et les taux de protection industrielle (TPI) tel qu'introduits dans le

⁶⁰ Mais la part dominante des tourteaux utilisés en Suisse est importée en franchise de droits.

chapitre 2.6.2 du rapport. Les produits présentés dans ce tableau sont particulièrement significatifs pour la filière des oléagineux suisse.

La protection des graines oléagineuses est élevée, surtout pour le colza (AVE 76.3%) et le tournesol (53.1%) qui sont produits en Suisse de manière significative. La protection sur les graines de soja est plus basse (19.4%). Pour ce qui est des huiles comestibles, on observe une progression des AVE pour ces produits et des TW supérieurs à zéro. Il s'agit d'une situation classique de progression tarifaire entre les graines, les huiles brutes et les huiles raffinées. Concernant les tourteaux, la situation est différente. Il y a une désescalade tarifaire entre les graines oléagineuses et ces « sous-produits » des huileries destinés à l'alimentation des animaux et dont les droits de douane actuels sont nuls (cela se justifie par le régime fourrager). Ainsi, pour les tourteaux, les TW sont négatifs⁶¹. La situation est comparable pour les huiles destinées à l'alimentation des animaux.

Les droits de douane sur les huiles et les graines oléagineuses étant directement liés, les MPI et les TPI ne permettent pas de mettre en évidence de manière académique la présence de protection industrielle sur les huiles comestibles⁶². Selon ces estimations, la protection tarifaire sur les huiles correspond ainsi strictement à la protection tarifaire sur les graines oléagineuses divisée par le coefficient de rendement. Les droits momentanément à zéro pour les tourteaux dans le système fourrager rendent logiquement le calcul de la protection industrielle fortement négatif sur ces produits (TPI -36% à -300%).

En résumé, l'indicateur TW a permis de mettre en évidence la progression tarifaire entre les huiles brutes et les huiles raffinées et aussi entre les graines et les huiles pour le colza et le tournesol. En revanche, les indicateurs MPI et TPI n'ont pas permis de mesurer une protection industrielle significative au niveau du premier échelon de transformation (passage de la graine oléagineuse à l'huile). Pour ce faire, une autre approche doit être mobilisée.

L'analyse empirique proposée pour détecter la protection industrielle se base sur les prix dérivés des graines oléagineuses qui sont fixés selon les prix de l'huile et des tourteaux selon le schéma de calcul de swissgratum (figure A74.3). Même si la représentativité des prix avancés par la branche n'a pas pu être vérifiée et qu'il faut, par conséquent, les utiliser avec prudence, il est possible d'appliquer le schéma de calcul utilisé en Suisse aux importations d'huiles (raffinées en citerne) et des tourteaux. Cette démarche permet de déduire le prix dérivé hypothétique payé aux producteurs étrangers d'oléagineux et ainsi d'estimer la marge de transformation de l'huile dans l'UE. Ce prix et cette marge ainsi estimés peuvent ensuite être comparés aux prix des oléagineux observés sur les marchés étrangers, et les marges de transformation en Suisse et dans l'UE peuvent alors être confrontées. Dans l'annexe, le cas de l'huile de tournesol est détaillé (figure A 74.4) et des estimations analogues pour le soja et le colza ont été réalisées (figure A74.5 et A74.6). Le tableau 74.2 présente les résultats des estimations des marges de transformation selon cette approche empirique. Ils doivent être interprétés avec circonspection, en tenant compte des réserves émises au niveau de la représentativité des données de prix à disposition.

⁶¹ Les TW sont généralement calculés pour des produits de plus en plus transformés et pas pour des sous-produits. Ainsi, ceux-ci sont présentés ici uniquement à titre indicatif.

⁶² En raison des réserves émises sur la représentativité des prix cette conclusion est à interpréter avec prudence (cf. Annexe 7.4)

Tableau 74.2 : Estimation des marges de transformation des huiles en Suisse et dans l'UE

		Tournesol (CHF par 100 kg de graines)	Colza (CHF par 100 kg de graines)	Soja (CHF par 100 kg de graines)
Marge de transformation en Suisse	Swissgranum	26 - 28	26 - 28	20 - 21
Marge de transformation dans l'UE	Estimations des auteurs	7 - 8 ⁶³	15 - 16	17 - 18
Différence Suisse - UE		19 - 20	11 - 12	2 - 3

Source : Estimations des auteurs basées sur les données de l'annexe A7.4

Les estimations de la protection industrielle mettent en évidence les éléments ci-dessous:

- La méthode classique de détection de la protection industrielle permet de mettre en évidence la progression tarifaire entre les graines, les huiles brutes, puis raffinées. Cela tend à confirmer l'existence d'une protection industrielle implicite sur les huiles raffinées par rapport aux huiles brutes.
- La méthode empirique met en évidence la différence entre les marges de transformation en Suisse et dans l'UE, notamment pour le tournesol et le colza. Même si en raison de la qualité des données de prix à disposition, cette différence demeure une estimation, l'ampleur de celle-ci interpelle. Cela pourrait suggérer qu'une protection industrielle implicite substantielle existe sur les huiles.

7.4.5 Synthèse et discussion

La situation oligopolistique du marché suisse des oléagineux rend l'analyse économique particulièrement difficile. Les prix disponibles s'apparentent ainsi à des prix annoncés par les acteurs de la branche et doivent être interprétés avec prudence. Par ailleurs, le fait de les utiliser dans le cadre de cette analyse ne signifie en aucun cas que ceux-ci sont admis comme étant pleinement représentatifs de la réalité du marché. Néanmoins, plusieurs indices suggèrent la présence de protection industrielle dans la filière des huiles. Les chiffres à disposition ne permettent toutefois pas d'estimer l'ordre de grandeur de la protection industrielle avec suffisamment de précision pour avancer l'ampleur du potentiel de réduction.

- Les analyses ont montré l'existence d'une escalade tarifaire entre les huiles brutes, les huiles raffinées et les huiles conditionnées pour le commerce de détail.
- Les analyses ont montré que malgré les importations importantes d'huile brute en provenance des PMA, les prix de l'huile en Suisse n'ont pas baissé de manière significative. Cette observation est à compléter par le fait qu'une partie de ces importations est réexportée dans le cadre de trafic de perfectionnement actif.
- Les analyses ont montré que, dans la filière des oléagineux, les coûts de transformation sont protégés par les droits de douane et intégrés directement au mécanisme de fixation des prix. Cela découle du fait que les prix indicatifs des graines sont dérivés à partir du prix des huiles et des tourteaux.

⁶³ À interpréter avec prudence ; le prix des graines de tournesol utilisé pour le calcul est celui des graines sur le marché français (MATIF), alors que les importations en Suisse d'huile de tournesol raffinée proviennent majoritairement de l'Europe de l'Est. Ainsi, la marge de transformation dans l'UE est probablement sous-estimée.

- Les analyses ont montré que les marges brutes de transformation pour l'huile de tournesol et de colza sont significativement plus élevées en Suisse que dans l'UE.

Cette étude de cas répond à la question de la présence de protection industrielle dans les droits de douane appliqués aux huiles végétales. Cette protection implicite du premier échelon de transformation influence inévitablement les produits hautement transformés mais cette analyse ne fournit pas suffisamment d'éléments détaillés pour une estimation consistante de l'ampleur de cette influence et du potentiel de réduction des droits si on entendait éliminer la protection industrielle.

Il n'est également pas possible d'évaluer si l'élimination de la protection industrielle aurait ou non un impact sur la production d'oléagineux en Suisse, en termes de volumes ou de prix. Il faudrait pour cela disposer de plus de données comparatives fiables sur les coûts de la transformation en Suisse et à l'étranger. On notera ici, que la production d'oléagineux en Suisse est soutenue par des contributions spécifiques à la surface en vue d'accroître leur attractivité économique pour les producteurs. Cela suggère que leur prix ne suffirait pas à garantir le maintien de leur production au niveau actuel.

Du point de vue des producteurs d'oléagineux, la protection du secteur de transformation soulève la question si leurs partenaires seront à terme, si les frontières devaient s'ouvrir, à même de soutenir une concurrence extérieure plus forte. Il pourrait en aller de la sécurité d'écoulement de leur production. De plus, l'asymétrie des structures ne leur permet pas, actuellement, de participer aux marges de transformation intéressantes en comparaison internationale.

8 Discussion et conclusions

8.1 Potentiels de réduction tarifaire autonome

Le screening ciblé a permis de mettre en évidence de nombreux potentiels de réduction qui sont résumés dans le tableau 46.1. La combinaison de plusieurs approches donne une image relativement détaillée de ces potentiels, toutefois sans permettre d'en déterminer pour tous l'amplitude. Il n'est pas possible d'exclure des lacunes dans cette analyse, ni d'assurer définitivement que certains potentiels de réduction identifiés ici n'auraient aucune conséquence négative pour la production indigène. Seules des analyses complémentaires basées sur des séries de prix fiables permettraient d'obtenir cette sécurité. Les résultats du screening montrent notamment que :

- Plus de 300 lignes tarifaires concernent des produits tropicaux, sans lien avec l'agriculture suisse, et présentent un potentiel de réduction, voire d'élimination des droits de douane. Ces produits représentaient 25% de la valeur des importations agricoles en 2015. Pour ces lignes, la protection tarifaire moyenne entre 2012 et 2015 était de 6.1%. Il est cependant nécessaire de nuancer l'effort supplémentaire à accomplir en termes de réduction des droits de douane, car de nombreux produits bénéficient d'ores-et-déjà d'un accès préférentiel au marché suisse.
- L'identification des pics tarifaires a mis en évidence un profil tarifaire agroalimentaire suisse très accidenté. La protection des domaines sensibles par des contingents en est une des causes. Ainsi, la moyenne simple des AVE de 2012 à 2015 était de 13% pour les quelques 1'800 lignes importées à taux unique, de 11% pour les produits importés dans des contingents et de près de 115% pour les importations hors contingents. 124 lignes tarifaires affichaient un AVE supérieur à 100% et présentent ainsi une protection tarifaire probablement excessive. L'analyse des profils tarifaires par chapitre douanier montre des concentrations de droits élevés en particulier dans les domaines du lait, de la viande, des huiles et graisses et des légumes.
- L'identification des potentiels de réduction dans les régimes contingentés a été effectuée à l'aide d'une grille d'analyse économique standardisée, en les répartissant en quatre catégories: Les contingents non administrés ; les contingents non remplis ; les contingents annuels remplis ; les contingents saisonniers (étude de cas fruits et légumes). Vu la diversité des situations, un certain nombre d'exemples sont développés pour relativiser les conclusions générales et indiquer des critères supplémentaires à prendre en compte. En résumé, des potentiels de réduction et de simplification importants existent pour les contingents non-administrés ou non-remplis ; des pistes existent aussi dans les contingents remplis réputés sensibles pour la production agricole suisse.

L'approche agrégée par modélisation sectorielle ne couvre pas l'ensemble des produits faisant l'objet du screening, mais elle confirme la présence de potentiels en vue d'une réduction significative de la protection douanière sans impact sur les prix et la production agricoles indigènes. Ceci aussi dans des secteurs réputés sensibles, comme notamment le lait, la viande de bœuf et de volaille, les pommes de terre ou les oléagineux. Il y a une convergence des résultats avec ceux du screening (pics tarifaires et régimes contingentés), voire avec la comparaison des structures tarifaires suisse, européenne et norvégienne.

8.2 Réduction de la protection industrielle

Les analyses du chapitre 4.4 et, pour une part importante, celles des études de cas avaient pour objectif de détecter la présence de protection industrielle dans les droits de douane de produits alimentaires transformés. Là où l'élément industriel de protection est explicite, il est facile de quantifier le potentiel maximal de réduction. L'évaluation quantitative du potentiel de réduction est possible aussi dans les cas où on peut estimer de manière fiable des taux effectifs de protection (ERP) ou des taux de

protection industrielle (TPI). Dans les autres cas, on dispose d'indices, mais pas d'une estimation quantitative précise d'un potentiel de réduction.

Les analyses effectuées ici ont mis en évidence une large prévalence de la protection industrielle dans le secteur alimentaire suisse, même si le paysage comprend quelques exceptions. Elles répondent clairement à la question d'évaluation A/d et à son corolaire dans la question B, en tout cas pour les produits passés en revue dans les études de cas. Le premier échelon de transformation, à l'exemple des centrales laitières, des abattoirs, des moulins, des huileries, des conditionneurs de pommes-de-terre etc. bénéficie d'un degré élevé de protection. D'ailleurs, ces analyses ne révèlent qu'un volet de la situation. La protection est souvent renforcée par d'autres leviers, tels que la participation des transformateurs aux importations et leur influence dans la gestion des contingents tarifaires (Loi, Esposti, & Gentile, 2016).

Mettre en œuvre une réduction ou une élimination de la protection industrielle relève, bien entendu, d'une appréciation politique. C'est, par exemple, ce qu'a décidé le Parlement concernant les aliments composés pour les animaux dans le cadre de la Politique agricole 2007 (cf. 4.4.1.). Nous avons brièvement présenté dans l'analyse du contexte (cf. 2.7.1.) les deux principaux arguments qui justifient une attention particulière à la réduction de la protection industrielle : l'incohérence de cette protection avec les principes de politique économique libérale prévalant en dehors de l'agriculture (la protection industrielle génère des rentes pour des agents économiques intermédiaires et une allocation inefficente des ressources, au détriment du bien-être des consommateurs), et l'impact négatif de la protection industrielle des pays développés sur un développement plus équilibré des pays moins favorisés.

Il serait cependant réducteur d'en rester à une lecture qui présuppose le bon fonctionnement du marché. Les limites à la concurrence parfaite sont particulièrement marquées dans le secteur agroalimentaire suisse, dans l'ombre de la protection de l'agriculture et au vu de la dimension restreinte du marché (cf. études de cas). Des structures oligopolistiques y sont répandues dans la transformation et la distribution. Il existe donc un champ d'investigations complémentaires pour mieux saisir les liens entre protection agricole et protection industrielle dans un environnement de concurrence imparfaite et aller plus loin dans la réponse à la question d'évaluation C/b et C/c. La science économique propose des outils pour analyser les marchés à concurrence imparfaite (Stiglitz, 2000) (Brunetti, 2009), qu'on pourrait compléter par l'analyse des dépendances au sein des chaînes de valeur et des logiques spatiales de ces chaînes. L'économie institutionnelle peut aussi apporter des éclairages utiles quant au fonctionnement de certaines chaînes de valeur.

Une approche empirique peut aussi être utile pour éclairer les impacts d'une réduction de la protection industrielle dans le secteur alimentaire suisse. Le Protocole 2 a réduit cette protection dans les échanges avec l'Union européenne pour une gamme spécifique de produits, spécialement la protection qui touche le second échelon de transformation. Le bilan de douze ans d'application du Protocole 2 révisé lors des Bilatérales II parle largement en faveur de cette dose mesurée de libéralisation. Le solde commercial a évolué de manière spectaculaire en faveur de la Suisse dans les segments concernés. Leur compétitivité présente un meilleur profil que dans les secteurs protégés (OECD, 2015b) (Chavaz, Pidoux, & Jäger, 2016). Des résultats à même de donner confiance, sans naïveté, si une démarche plus offensive de réduction de la protection industrielle devait devenir d'actualité.

8.3 Impacts sur la production agricole suisse et dans la chaîne de valeur

Dans la présente étude, le maintien de la production agricole indigène constitue une condition fondamentale à l'identification des potentiels de réduction de la protection à la frontière du secteur agroalimentaire. Cette condition a été respectée dans le cadre du screening. Par conséquent, les

potentiels identifiés ne laissent pas entrevoir d'impacts négatifs sur la production du secteur primaire. Ces potentiels n'ont pas tous pu être quantifiés avec précision – cela implique que l'éventuelle concrétisation de mesures autonomes de réduction impliquerait la vérification des seuils de sensibilité. L'approche agrégée par modélisation confirme qu'il existe des marges de manœuvre importantes sans toucher à la production agricole du pays.

On peut discuter des critères choisis pour apprécier le maintien de la production, centrés en priorité sur les prix actuels à la production. La protection tarifaire exerce elle-même des effets sur les prix à la production ; elle est actuellement très hétérogène et crée des biais entre les différentes productions. De plus, il y a des interactions entre les mesures de soutien interne et la protection douanière⁶⁴. Pour aller plus loin, il serait nécessaire de passer à une optimisation à l'aide d'un modèle d'offre détaillé, tenant compte de toutes les mesures de politique agricole. La fonction-objectif devrait préalablement être définie en cohérence avec les objectifs politiques et économiques choisis pour la production agricole.

En ce qui concerne les flux commerciaux (question d'évaluation C/a), les résultats de CAPRI donnent quelques indications pour les produits agricoles couverts par le modèle (cf. tableaux A62.1 et A 62.2). C'est seulement avec un scénario comme le scénario 2, qui franchit certaines limites de sensibilité, que se manifestent des augmentations d'importation dans quelques domaines (par ex. céréales secondaires, oléagineux, pommes de terre, produits laitiers frais, beurre), mais aussi quelques mouvements positifs au niveau des exportations (viande, produits laitiers frais, fromage, poudre de lait entier, notamment). Vu le niveau plutôt bas de la protection résiduelle, l'élimination des droits de douane sur les produits exotiques ou sur les fruits et les légumes dans la phase non administrée ne devrait pas entraîner de changements importants dans les volumes importés. Quant à la réduction de la protection industrielle, on peut en attendre des effets positifs modérés sur la balance commerciale. Comme la protection industrielle est plus importante sur les produits du premier échelon de transformation, il y aurait une concurrence un peu plus vive des produits importés dans ce segment, mais l'effet positif sur les coûts d'approvisionnement du second échelon devrait permettre de compenser cet éventuel désavantage, vu que le secteur est déjà fortement tourné sur l'exportation.

D'éventuels effets structurels sur les secteurs en aval de l'agriculture et sur la transmission des prix le long de la chaîne de valeur (questions d'évaluation C/b et c) sont difficiles à évaluer et surtout à généraliser. Une réduction drastique de la protection industrielle entraînerait probablement une évolution des structures dans certains secteurs de la transformation (centrales laitières, huileries, conditionnement des pommes de terre, etc.). L'exemple de la meunerie et de la production d'aliments pour les animaux appuie cette hypothèse. En matière de transmission des prix, les structures et les conditions de concurrence dans la chaîne de valeur ont certainement davantage d'impact que des variations marginales de protection douanière. Mais la pression subie par le second échelon de transformation, plus exposé à la concurrence internationale que le premier, ainsi que par les distributeurs, en fonction du tourisme d'achats et de la progression des hard discounters, suggère que des avantages de prix seraient transmis au moins jusqu'à ces maillons de la chaîne de valeur.

8.4 Discussion élargie – questions ouvertes

Les analyses de la présente étude conduisent à mettre quelques points d'interrogation sur deux principes assez largement admis, ou au moins défendus avec ardeur par les groupes d'intérêt concernés. D'une part, la protection douanière de l'agriculture serait intouchable sans mettre en

⁶⁴ Par exemple, les contributions à des cultures particulières (betteraves sucrières, oléagineux, etc.) sont calibrées en tenant compte des différences de protection à la frontière entre les produits des grandes cultures, et le supplément pour le lait transformé en fromage est justifié par le libre-échange des fromages entre la Suisse et l'UE (Conseil fédéral, 2012).

danger la production du pays. D'autre part, seul le secteur primaire vivrait à l'abri de la concurrence étrangère, l'industrie étant exposée à la concurrence par le libre-échange. Ce sont les deux premiers points discutés parmi quelques thèmes que suggèrent les résultats de l'étude, en élargissant volontairement le point de vue par rapport aux questions d'évaluation.

Agriculture. Tant le screening ligne par ligne de la structure tarifaire agricole que la modélisation de réductions tarifaires unilatérales avec CAPRI montrent qu'il serait possible de réduire de nombreux droits de douane sans impact négatif sur les prix et les volumes de production de l'agriculture suisse. Ceci en débordant des mesures autonomes ponctuelles envisagées dans le rapport du Conseil fédéral qui est à l'origine de ce mandat (Conseil fédéral, 2016). Bien évidemment, les résultats de modélisation sont à interpréter avec discernement et l'ampleur des réductions possibles suggérées par le screening reste à vérifier et à consolider. Mais il ressort de l'étude qu'il existe des marges de manœuvre importantes – de manière imagée on pourrait écrire qu'il est possible non seulement de raboter quelques pics tarifaires isolés, mais de revoir la topographie de certaines chaînes tarifaires, sans nuire à la production agricole du pays. L'analyse des régimes contingentés est éclairante à ce propos, en mettant en évidence de multiples droits excessifs ou inutiles, y compris dans des domaines considérés comme sensibles pour l'agriculture suisse.

Protection industrielle. Sans être exhaustives, les analyses de la protection industrielle effectuées dans le cadre du screening et des études de cas mettent en évidence que le secteur de la transformation alimentaire est fortement protégé. Cette protection n'est pas homogène, il existe un gradient entre le premier et le second échelon de transformation et des différences entre sous-secteurs. Mais loin des discours sur le libre-échange industriel, on relève dans un nombre significatif d'exemples que plus de la moitié de la protection douanière de produits agroalimentaires sert à protéger la transformation, respectivement moins de la moitié s'inscrit réellement au titre de la protection de l'agriculture et de ses matières premières. Même en s'abstenant de ramener à zéro tous les éléments explicites et implicites de protection industrielle inclus dans le tarif agroalimentaire, un champ très large s'ouvre pour des ajustements de droits de douane potentiellement bénéfiques aux consommateurs et non problématiques pour les agriculteurs. Si l'on s'en tient à l'analyse de l'OCDE (OECD, 2015b), la forte corrélation négative entre le degré de protection et la compétitivité des sous-secteurs de l'industrie alimentaire suisse suggère que la réduction de la protection industrielle permettrait à cette industrie de mieux déployer ses atouts dans un environnement concurrentiel.

Dans cette perspective, il faut répondre de manière différenciée à la question de l'impact éventuel d'une réduction de la protection industrielle sur la production agricole. A court terme, on ne peut exclure que certains transformateurs compensent partiellement la baisse de leurs marges par une pression sur le prix des matières premières agricoles. A long terme, les agriculteurs profiteraient si leurs partenaires devenaient plus compétitifs. L'organisation des filières, les pouvoirs de négociation et la présence ou non d'alternatives (ex. trafic de perfectionnement passif) jouent un rôle dans la pesée des risques.

Intrants agricoles. L'étude n'aborde que très marginalement la thématique des moyens de production de l'agriculture ; les motifs en sont relevés dans l'introduction. Sont dépendants du système de protection douanière agroalimentaire les intrants suivants : les denrées fourragères, les semences et plants, les animaux d'élevage et la génétique des espèces de rente. Des pistes d'allègement et de simplification de la protection tarifaire sont relevées dans le screening pour différentes catégories. Cependant, le système fourrager, basé sur les prix-seuils, ne fait pas l'objet d'une analyse approfondie. Même s'il se décline dans de très nombreuses lignes tarifaires, il est géré avec des règles simples et cohérentes. Ses prix de référence ont subi une réduction substantielle au cours des dix dernières années et les aliments composés pour le bétail sont le seul exemple où le législateur a introduit

l'interdiction de la protection industrielle. Les analyses de sensibilité avec CAPRI montrent que le secteur des grandes cultures, producteur des matières premières fourragères, ne dispose guère « d'air » dans sa protection douanière. La marge de manœuvre pour des corrections ponctuelles autonomes est donc mince dans ce secteur.

Mais ceci ne règle pas le problème du coût plus élevé de l'alimentation animale en Suisse que dans les pays voisins, problème qui pourrait s'accroître si le secteur de la viande devait s'ouvrir un jour davantage à la concurrence étrangère. D'un point de vue strictement économique, on pourrait relever que la protection douanière des denrées fourragères, qui sont majoritairement importées, génère des coûts disproportionnés pour assurer le maintien de la production indigène des céréales et protéagineux fourragers, coûts supportés par les producteurs de viande, de lait et d'œufs et finalement par les consommateurs. Il faudrait alors chercher d'autres mesures de soutien de ces cultures pour assurer leur pérennité à moindre coût. Sans aller plus loin, cette parenthèse montre les limites d'une approche restreinte à des mesures ponctuelles touchant la protection à la frontière. Suivant les objectifs politiques poursuivis, il serait nécessaire d'élargir la réflexion à d'autres instruments.

Complexité de la protection. Cette étude met en évidence la très haute complexité de la protection tarifaire du secteur agroalimentaire. Elle a ses explications historiques – en particulier la traduction selon les règles de l'Uruguay Round, il y a plus de 20 ans, d'un statu quo ante appuyé sur des droits très élevés, des interdictions d'importer, de systèmes complexes de compensation entre importations et production indigène ainsi qu'entre secteurs, et d'un jeu entre taxes d'importation et subventions à l'exportation. Dans l'intervalle, les objectifs de la politique agricole ont été revus, l'instrumentaire de soutien interne a été totalement redessiné, les subventions à l'exportation ont été abandonnées ou vont l'être sous peu, mais en matière de protection à la frontière, le système est resté le même. Il est caractérisé par l'enchevêtrement de droits fixes et de droits variables, la désagrégation extrême de la structure tarifaire et des contingents, la diversité des systèmes d'attribution des parts de contingent (aux ayants-droit et dans le temps), les interactions de plusieurs instruments sur un même produit et les interdépendances entre les droits sur les matières premières et les produits transformés. De nombreux exemples passés en revue dans cette étude mettent le doigt sur le manque de transparence, d'efficacité et d'efficacité qui en résulte. De plus, cette complexité rend toute intervention politique dans le système douanier sujette à caution, des contre-arguments étant systématiquement avancés.

Les conclusions de la présente étude sont positives par rapport au mandat d'évaluation : des mesures autonomes ponctuelles de réduction de la protection à la frontière sont possibles sans impact négatif pour la production agricole indigène. Mais il semble qu'un réaménagement plus important serait aussi possible, toujours sous la même prémisse de ne pas générer d'effets négatifs au niveau du secteur primaire. Une telle démarche devrait dans le fond être motivée par la volonté de réduire les effets négatifs du système en vigueur pour le secteur agricole et alimentaire lui-même. Ces effets résultent pour l'essentiel de l'irrégularité de la protection.

Irrégularité de la protection. La complexité évoquée ci-dessus se combine au fait que le monde a drastiquement changé depuis la fixation des paramètres du système de protection douanière en vigueur. Aussi bien à l'interne qu'au-delà des frontières, la productivité, les prix, les qualités des produits et la demande des consommateurs ne sont plus les mêmes et vont continuer à changer. Avec des droits spécifiques, l'hétérogénéité des niveaux effectifs de protection ne peut que croître. Cette irrégularité intra-sectorielle de protection crée des biais et empêche le développement d'un secteur mieux en phase avec le marché. Il irait dans l'intérêt de la chaîne de valeur, agriculteurs compris, de retrouver, à l'occasion, davantage de simplicité et de régularité dans la protection douanière.

Mesures autonomes ou négociées avec réciprocité ? Vu les questions d'évaluation centrées sur des mesures unilatérales, la concurrence éventuelle entre concessions disponibles dans le cadre de

négociations de libre-échange et mesures autonomes n'a pas été abordée. Il va de soi qu'une réduction unilatérale de droits de douane appliquée sur base MFN ne peut plus être accordée comme concession dans le cadre d'une négociation et échangée contre une concession réciproque. Un arbitrage politique est nécessaire entre ces deux options. Il faut relever toutefois que :

- L'« assainissement » autonome de certaines irrégularités ou d'éléments désuets dans son tarif douanier n'affaiblirait pas la position de la Suisse dans la négociation d'ALE ;
- Pour les partenaires de négociation, ce qui pèse le plus en définitive, c'est le résultat effectif en matière d'accès au marché ;
- La diversité des potentiels identifiés dans cette étude laisse de la marge à la fois pour des mesures ponctuelles unilatérales et des concessions dans des ALE ;
- La consolidation MFN unilatérale de concessions accordées jusqu'ici dans des accords bilatéraux spécifiques pourrait, cependant, inciter des partenaires de tels accords à revendiquer de nouvelles concessions pour pérenniser une certaine marge préférentielle.

Une question annexe du rapport à la base de cette étude (Conseil fédéral, 2016) relève la nécessité pour les négociateurs suisses de disposer de marge de manœuvre sur les éléments mobiles de protection agricole, au cas où la protection industrielle sur les produits alimentaires transformés serait éliminée sur base autonome. Cette question trouve une réponse claire à l'issue des différentes analyses :

- La protection industrielle évoquée dans cette question se réfère uniquement à la protection industrielle explicite prévue dans l'ordonnance sur les éléments de protection industrielle (RS 632.111.722) ;
- Les autres formes de protection industrielle, tant explicite qu'implicite, peuvent faire l'objet de concessions dans la négociation d'ALE ;
- Des marges de manœuvre substantielles existent pour réduire les éléments mobiles de protection agricole, ainsi que démontré dans les études de cas sur les produits laitiers de base et la filière des céréales panifiables ;
- Comme suggéré ci-dessus, les pistes mises en évidence par cette étude peuvent donner matière aussi bien à des mesures autonomes qu'à des concessions bilatérales, sans impact négatif pour la production agricole suisse.

8.5 Conclusions

L'étude confirme l'existence de nombreux potentiels pour une réduction autonome de la protection tarifaire sans impacter la production agricole indigène, détectés par screening au niveau des lignes tarifaires :

- Élimination des droits sur des produits agricoles sans importance pour l'agriculture suisse ;
- Réduction de certains droits et simplifications dans les régimes contingentés ;
- Réduction de la protection industrielle explicite et implicite ;
- Réduction d'une protection excessive latente dans de nombreux chapitres du tarif douanier.

L'approche agrégée par modélisation confirme que des marges de manœuvre importantes existent aussi en rapport avec des sous-secteurs réputés sensibles pour l'agriculture suisse, tels que le lait, la viande de bœuf et de volaille, les pommes de terre ou les légumes. Par contre, les céréales, les oléagineux et les cultures fruitières semblent réagir de manière plus sensible à des baisses de protection tarifaire.

L'ampleur exacte des réductions possibles sans impact négatif sur la production indigène reste à vérifier dans de nombreux cas. La stabilité structurelle de la production est une question

multifactorielle. Elle dépend des prix des produits mais aussi, entre autres, des coûts de production, de la structure des chaînes de valeur et d'effets de substitution entre les produits. Il était donc impossible de l'analyser sur toute la largeur du champ de l'étude et la non-disponibilité de séries de prix fiables constitue fréquemment un obstacle de taille.

Dans les secteurs du premier échelon transformation passés en revue, il y a une conjonction évidente de concurrence déficiente (structures oligopolistiques) et de marges brutes de transformation élevées en comparaison internationale. Cela touche tout particulièrement les secteurs des huiles et graisses tant végétales qu'animales. Une réduction de la protection industrielle impacterait probablement les structures dans ces secteurs, au bénéfice, au moins à long terme, d'une amélioration de leur compétitivité. La réduction de la protection industrielle particulièrement présente au premier échelon de transformation serait rapidement bénéfique pour les entreprises du second échelon, au travers d'un approvisionnement en produits de base un peu plus compétitif, et aux consommateurs.

Vu l'exigence de base d'éviter tout impact négatif sur la production agricole, impact mesuré essentiellement au niveau des prix à la production, les potentiels mis en évidence ici ne laissent pas augurer d'effets spectaculaires sur la rente des consommateurs et le bien-être économique global. Le potentiel le plus important, sous cette prémisse, réside clairement dans la réduction de la protection industrielle. L'élimination de la protection douanière pour les produits sans importance pour l'agriculture suisse serait elle aussi bénéfique pour les consommateurs et le bien-être économique global.

Finalement, l'impact modeste attendu de mesures ponctuelles autonomes est logique en rapport avec leur dimension de petits pas. Mais, au vu des problèmes générés par la complexité et l'irrégularité de la protection douanière suisse dans le domaine agroalimentaire, d'éventuels petits pas pourraient offrir la chance de tester des approches pour simplifier quelque peu un instrumentaire compliqué et souvent peu transparent.

9 Bibliographie

- AFD. (2016). *Administration fédérale des douanes*. Récupéré sur Swiss-Impex: <https://www.swiss-impex.admin.ch/>
- AFD. (2017, Mai). *Publications du tarif des douanes - Tares*. Récupéré sur <https://www.ezv.admin.ch/ezv/fr/home/documentation/publications/publications-du-tarif-des-douanes---tares.html>
- Agristat. (2016). *Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation*. Brugg: Union Suisse des paysans.
- Anderson, K., & al. (2008). Measuring Distortions to Agricultural Incentives, Revisited. *World Trade Review* 7(3).
- Anderson, K., & Croser, J. (2010). *Novel indicators of the trade and welfare effects of agricultural distortions in OECD countries. Policy Research Working Paper 5404*. Washington DC: The World Bank.
- BAKBASEL. (2014). *Landwirtschaft - Beschaffungsseite. Vorleistungsstrukturen und Kosten der Vorleistungen. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft*. Basel: BAKBASEL.
- Bloch, G. (2017, Mai 16). Le pain industriel déferle sur la Suisse, les boulangers se révoltent. *Le Temps*.
- Britz, W., & Witzke, P. (2014). *CAPRI model documentaiton*. Bonn: agp, uni-bonn.
- Brunetti, A. (2009). *Volkswirtschaftslehre. Eine Einführung für die Schweiz*. Bern: hep verlag ag.
- Chavaz, J., Pidoux, M., & Jäger, H.-J. (2016). *AUswirkungen einer breiten Marktöffnung auf die schweizerische Land- und Ernährungswirtschaft*. Berne: jch-consult / HAFL.
- Cheng, F. (2007). *Tariff escalation in world agricultural trade*. Ithaca NY: Food policy for developing countries: Case studies. Cornell University.
- Conseil fédéral. (2005). *Rapport du 21 janvier 2005 sur la politique économique extérieure 2004*. Berne.
- Conseil fédéral. (2012). *Message 12.021 concernant l'évokution future de la politique agricole dans les années 2014 à 2017*. Berne: Conseil fédéral.
- Conseil fédéral. (2016). *Entraves aux importations parallèles. Rapport en réponse au postulat 14.3014 "Simplifier les formalités douanières et favoriser les importations parallèles grâce à la reconnaissance d'autres documents permettant d'attester de l'origine d'un produit"*. Berne: DEFR.
- Conseil fédéral. (2017). *Message du 17.05.2017 concernant la suppression des contributions à l'exportation pour les produits agricoles transformés*. Berne.
- Corden, W. (1974). The structure of a tariff system and the effective protection rate. *Journal of Political Economy*, 221-237.
- DSM. (2017, Avril). *Nombre des entreprises de meunerie par catégorie de taille*. Récupéré sur Dachverband Schweizer Müller: <http://www.dsm-fms.ch/fr/donnees/chiffres/moulins/>
- FAO. (2005). *Commodity Market Review 2003-2004*. Rom: FAO Economic and Social Development Department.

- FranceAgriMer. (2015). Observatoire des prix et des marges des produits alimentaires - Rencontre régionale céréales. Caracsonne .
- FSPC. (2017). *Actualités céréalières - numéro 51*. Berne: FSPC.
- Greenaway, D., & Milner, C. (2003). Effective protection. Policy appraisal and trade policy reform. *World Economy*. Vol 26 (Part 4), 441-456.
- ife Kiel. (2017). *Rohstoffwert Milch*. Kiel: ife, Institut für Ernährungswirtschaft <http://www.ife-ev.de/attachments/article/27/2017-04%20ife%20Rohstoffwert%20Kiel.pdf>.
- IP Lait. (2016). *Règlement relatif à la segmentation du marché du lait*. Interprofession du lait http://www.ip-lait.ch/images/stories/pdf/Informationen/f/Rglement_Segmentation_01.01.2016_f.pdf.
- Kohler, A. (2016). Multilateral und bilateraler Freihandel – Einsichten aus CAPRI-Simulationen. *Agroeconet*. Zürich: agroscope.
- Koo, W. W., & Kennedy, P. L. (2005). *International trade and agriculture*. Malden USA, Oxford UK and Victoria AUS: Blackwell Publishing.
- Leamer, E. (1974). The Commodity Composition of International Trade in Manufactures: An Empirical Analysis. *Oxford Economic Papers*, 26 (3) 350 - 374.
- Listorti, G., Tonini, A., Kempen, M., & Adenauer, M. (2013). How to implement WTO scenarios in simulation models: Linking th TRIMAG tariff Aggregation tool to CAPRI. *135 EAAE Seminar: Challenges for the global agricultural trade regime after Doha*. Belgrade: EAAW.
- Loi, A., Esposti, R., & Gentile, M. (2016). *Policy evaluation of tariff rate quotas. Report mandated by the Swiss Federal Office for Agriculture*. Bologna: Areté srl.
- Manole, V., & Martin, W. (2003). Keeping the Devil in the Details, A Feasible Approach to Aggregating Trade Distortions. *ETSG (European Trade Studies Group) conference proceeding*. Dublin.
- Möhring, A., Mack, G., Ferjani, A., Kohler, A., & Mann, S. (2015). *Swiss Agricultural Outlook 2014 bis 2024*. Agroscope INH <http://www.agroscope.ch/science>.
- OECD. (2015a). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2015*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2015b). *OECD review of agricultural policies: Switzerland 2015*. Paris: OECD Publishing.
- OFAG. (2015). *Bulletin du marché des oléagineux*. Berne: OFAG.
- OFAG. (2016). *Rapport agricole*. Berne: OFAG.
- OFAG. (2016b). *Oeufs et poulets - un marché dynamique*. Berne: Bulletin du marché des oeufs.
- OFAG. (2017). *Bulletin du marché des céréales 2015/2016*. Berne: OFAG.
- OFAG. (2017). *Bulletin du marché des oléagineux*. Berne: OFAG.
- OFAG. (2017). *Bulletin du marché du lait, mars 2017*. Berne: OFAG.
- OFS. (2016). *Entreprises marchandes selon la division économique et la taille de l'entreprise*. Neuchâtel: OFS.
- OFS. (2016b). *Comptes économiques de l'agriculture*. Neuchâtel: OFS.

- Pfefferli, S., & Bertschinger, L. (2011). Wissenschaftliche Grundlagen für die Politikberatung. *Agrarforschung Schweiz*, 512–515.
- PSL. (2017). *Surveillance du prix du lait, février 2017*. Berne: Producteurs suisses de lait PSL.
- Rieder, P., & Anwander Phan-Huy, S. (1994). *Grundlagen der Agrarmarktpolitik*. Zürich: V/D/F.
- Senti, R. (2013). *Regionale Freihandelsabkommen in zehn Lektionen*. Zürich/St. Gallen: Dike Verlag AG.
- Skully, D. W. (2001). *Economics of tariff-rate quota administration*. Washington: USDA Economic Research Service, Technical Bulletin No. (TB-1893).
- Stiglitz, J. E. (2000). *Principes d'économie moderne*. Paris/Bruxelles: De Boeck Université.
- Swiss Fair Trade. (2013). *Justice commerciale dans le secteur agricole*.
<http://www.swissfairtrade.ch/fr/themes/justice-commerciale/>.
- Swissgranum. (2017, avril). Récupéré sur Prix indicatifs des céréales panifiables et des oléagineux:
<http://www.swissgranum.ch/33-2-Prix.html>
- Swissolio. (2017, Avril). *Swissolio*. Récupéré sur FIAL: <http://www.fial.ch/fr/associations/4/>
- TSM. (2017). *Comparaison pluriannuelle 2016*. Berne: TSM.
- VSF. (2017, Avril). *Vereinigung Schweizerischer Futtermittelfabrikanten*. Récupéré sur
<http://www.vsf-mills.ch/VSF/Willkommen-bei-VSF.aspx>
- WTO. (2008). *Revised draft modalities for agriculture. TN/AG/W/4/Rev.4*. Geneva: WTO Committee on Agriculture Special Session.
- WTO. (2017a). *WTO Glossary*. Geneva: WTO
https://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/glossary_e.htm.
- WTO. (2017b). *Understanding the WTO: developing countries. Some issues raised*.
https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/dev4_e.htm.

10 Annexes

A2.8 Modélisation sectorielle

Tableau A28 1: Groupes de produits et régimes douaniers dans le modèle CAPRI

Produit CAPRI	Description	Taux unique	Prix-seuil	Contingent
APPL	Pommes, poires et pêches			x
BARL	Orge		x	
BEEF	Bœuf			x
BUTT	Beurre			x
CASE	Caséine	x		
CHES	Fromage	x		
CITR	Agrumes	x		
COCM	Lait concentré	x		
CREM	Crème	x		
EGGS	Cœufs			x
FRMI	Produits laitiers frais	x		
MAIZ	Maïs-grain		x	
MILK	Lait cru	x		
OATS	Avoine		x	
OCER	Autres céréales		x	
OFRU	Autres fruits	x		
OLIO	Huile d'olives	x		
OVEG	Autres légumes	x		
PORK	Porc			x
POTA	Pommes de terre			x
POUM	Volaille			x
PULS	Protéagineux	x		
RAPC	Tourteau de colza		x	
RAPE	Graines de colza		x	
RAPO	Huile de colza	x		
RICE	Riz	x		
RYEM	Seigle		x	
SGMT	Viande d'ovins et caprins			x
SMP	Poudre de lait écrémé	x		
SOYA	Graines de soja		x	
SOYC	Tourteau de soja		x	
SOYO	Huile de soja	x		
SUGA	Sucre	x		
SUNC	Tourteau de tournesol		x	
SUNF	Graines de tournesol		x	
SUNO	Huiles de tournesol	x		
TABO	Olives	x		
TAGR	Raisins de table	x		
TEXT	Plantes à fibres	x		
TOMA	Tomates			x
TWIN	Vin			x
WHEA	Blé		x	x
WHEP	Lactosérum en poudre	x		
WMIO	Poudre de lait entier			x

A3.1 Portrait sectoriel

Tableau A31.1 : Comparaison internationale des prix à la production pour quelques produits agricoles

Produits		Ø 2015							
		Allemagne (D)		France (F)		Autriche (A)		Suisse (CH)	
Lait	cts. / kg	31.79	53%	32.77	54%	34.61	57%	60.33	
Viande									
Taureaux T3 (R3; R)	Fr. / kg PM	4.04	45%	4.13	46%	4.15	46%	9.06	
Veaux	Fr. / kg PM	5.78	42%	6.23	45%	6.06	44%	13.88	
Porcs	Fr. / kg PM	1.49	40%	1.50	40%	1.56	42%	3.73	
Agneaux	Fr. / kg PM	5.65	46%	6.75	55%	5.76	47%	12.25	
Vaches	Fr. / kg PM	3.12	45%	3.48	50%	2.89	42%	6.90	
Œufs									
Œufs d'élevage au sol	cts / œuf	7.66	32%	-		9.85	41%	23.93	
Céréales et oléagineux									
Blé panifiable	Fr. / 100 kg	17.28	36%	-		17.88	37%	48.11	
Orge fourrager	Fr. / 100 kg	15.55	46%	-		13.32	39%	34.05	
Mais grain	Fr. / 100 kg	16.80	45%	-		14.35	38%	37.56	
Colza	Fr. / 100 kg	37.40	50%	-		33.34	45%	74.53	
Cultures sarclées									
Pommes de terre à chair ferme	Fr. / 100 kg	15.98	32%	-		16.00	32%	50.73	
Pommes de terre à chair farineuse	Fr. / 100 kg	-		-		15.82	35%	45.64	
Pommes de terre de transformation	Fr. / 100 kg	-		-		11.88	28%	43.01	
Pommes de terre de table précoces	Fr. / 100 kg	42.27	52%	-		23.93	30%	80.84	
Fruits									
Pommes de table Golden Delicious, cl. I	Fr. / kg	0.41	35%	0.80	68%	0.40	34%	1.17	
Poires de table Conférence, cl. I	Fr. / kg	0.58	44%	1.11	83%	0.71	53%	1.33	
Légumes									
Carottes	Fr. / kg	0.30	33%	0.50	56%	0.50	56%	0.90	
Laitue pommée	Fr. / unité	0.32	44%	0.48	67%	0.28	39%	0.72	
Concombre à salade	Fr. / unité	0.40	48%	0.49	58%	0.37	44%	0.84	
Oignons	Fr. / kg	0.20	24%	0.37	44%	0.22	26%	0.84	

Source : Rapport agricole, OFAG 2016

A3.2 Aperçu de la protection douanière agricole

Tableau A32.1: Aperçu de la production et des importations dans le secteur agroalimentaire suisse

Chapitres HS-2	Valeur totale de la production CH en 2015 ¹ (1000 CHF)	Valeur des importations du chapitre en 2015 ² (1000 CHF)	Part de la production indigène en pour cent de la consommation ^{3/4} (Energie)	Moyenne simple des AVE 2012-2015 (TC, THC et TU)
Animaux vivants...	?	86'947	?	15.3%
Viandes et abats comestibles	2'542'037	662'642	85%	89.3%
Lait et produits de la laiterie; œufs; miel naturel	2'386'531	533'392	117%	67.5%
Autres produits d'origine animale, non dénommés ni compris ailleurs	13'586	63'989	?	2.1%
Plantes vivantes et produits de la floriculture	675'585	523'779	?	9.7%
Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires	724'350	581'216	52%	32.1%
Fruits comestibles; écorces d'agrumes ou de melons	520'784	1'229'849	31%	15.4%
Café, thé, maté et épices		836'160	0%	0.7%
Céréales	368'000	289'464	53%	18.4%
Produits de la minoterie	?	81'212		22.3%
Graines et fruits oléagineux...	Oléagineux 86'533 / plantes fourragères 851'000	229'202	?	3.4%
Gommes, résines et autres sucs et extraits végétaux	?	73'395	?	3.4%
Matières à tresser et autres produits d'origine végétale...	5'414	3'432	?	0.4%
Graisses et huiles animales ou végétales	?	340'580	26 % huiles végétales/109 % graisses animales	35.0%
Préparations de viande, de poissons ...		146'115	?	32.3%
Sucres et sucreries	123'000	229'403	50 – 100%	6.5%
Cacao et ses préparations	0	597'497	?	9.4%
Préparations à base de céréales...		708'142	?	21.6%
Préparations de légumes, de fruits...		488'285	?	26.7%
Préparations alimentaires diverses		632'800	?	14.2%
Boissons, liquides alcooliques et vinaigres	445'259 (seulement le vin)	1'744'397	35.9% vin / 17% autres boissons alcoolisées	14.5%
Résidus et déchets des industries alimentaires; aliments préparés pour animaux		467'466	?	5.1%
Tabacs et succédanés de tabac fabriqués	16'000	261'030	très bas	18.9%
Produits chimiques organiques		11'620	?	1.2%
Huiles essentielles et résinoïdes		132'364	?	0.1%
Matières albuminoïdes...		124'794	?	25.6%
Produits divers des industries chimiques		29'505	?	2.4%
Peaux (autres que les pelleteries) et cuirs		641	?	0.0%
Pelleteries et fourrures; pelleteries factices		116	?	0.0%
Soie		1'451	?	0.0%
Laine, poils fins ou grossiers; fils et tissus de crin		3'215	?	0.0%
Coton	-	26'333	?	0.0%
Autres fibres textiles végétales...		276	?	0.0%

Source : ¹ : OFS 2016, ² : Swissimpex 2017 ; ³ : Agristat 2016, ⁴ : Estimations des auteurs

A4.1 Aperçu des produits sans lien avec l'agriculture suisse

Tableau A41.1: Produits sans lien avec l'agriculture suisse dont l'AVE dépasse de deux écarts-type la moyenne simple des AVE 2012 – 2015 des produits sans lien avec l'agriculture suisse.

TN-8	TEXT-F	NT	AVE moyens 2012- 2015	Importati on_1000 CHF 2012	Importati on_1000 CHF 2013	Importati on_1000 CHF 2014	Importati on_1000 CHF 2015
2403.1900	Tabac à fumer, ...	553.00	26.6%	18'364	19'023	23'780	25'463
2402.2020	Cigarettes contenant du tabac, d'un poids unitaire n'excédant pas 1,35 g	744.00	31.0%	17'295	23'358	25'228	20'002
2403.9100	Tabacs homogénéisés ou reconstitués, ...	102.00	31.7%	10'159	6'845	6'807	5'534
2403.1100	Tabac pour pipe à eau ...	553.00	53.8%	1'619	4'076	8'212	4'221
2101.2019	Extraits, essences et concentrés de thé ou de maté ...	189.00	29.2%	2'433	3'051	4'653	1'559
1515.5091	Huile de sésame et ses fractions, ...	145.50	26.9%	1'250	1'038	1'806	1'463
2005.9190	Jets de bambou, ...	59.50	53.8%	612	628	830	621
1102.9051	Farine de riz, pour l'alimentation humaine	25.60	27.9%	461	1'004	580	565
2005.9110	Jets de bambou, ...	42.50	32.9%	20	26	11	50
0603.1320	Orchidées, fraîches, ..., hors contingent	244.00	28.8%	15	15	28	11
2009.1220	Jus d'orange	49.00	44.9%	16	23	14	11
2009.8931	Jus de poire, ..., importés dans les limites du contingent tarifaire no 21	50.00	43.8%		0	7	6
0603.1520	Lis [Lilium spp.], frais, coupés..., hors contingent	244.00	39.2%	0	0	0	3
2009.9031	Mélanges de jus de fruits, à base de jus de fruits à pépins..., importés dans les limites du contingent tarifaire no 21	100.00	26.7%	4	2	14	1
2401.3090	Déchets de tabac ...	50.00	82.6%	5		0	1
0603.1420	Chrysanthèmes, frais, coupés, ..., hors contingent	244.00	36.2%	1	1	1	0
2402.9000	Cigares, ...	1088.00	46.6%	1	0	1	0

Tableau A41.2: Produits tropicaux dont les importations 2015 > CHF 10 mio. et un AVE > 5%

NT_8	Désignation	Moyenne AVE 2012 - 2015	Importations 2015 en l'000 CHF
0602.9099	Plantes vivantes, y c. leurs racines, n.d.a.	7.8%	137'340
0803.9000	Bananes, fraîches ou sèches (à l'excl. des plantains)	11.7%	101'668
1806.9031	Chocolat et autres préparations alimentaires contenant du cacao, en récipients ou en emballages immédiats d'un contenu =< 2 kg, contenant des constituants du lait et des matières grasses autres que celles du lait, avec ou sans matières grasses du lait, d'une teneur en matières grasses > 15 % (à l'excl. de ceux présentés en tablettes, barres ou bâtons et de la poudre de cacao)	8.4%	100'751
0901.2100	Café, torréfié, non décaféiné	6.8%	97'236
2103.9000	Préparations pour sauces et sauces préparées, condiments et assaisonnements composés (à l'excl. de la sauce de soja, du ketchup et autres sauces tomates ainsi que de la farine de moutarde et moutarde préparée)	7.8%	83'619
0805.1000	Oranges, fraîches ou sèches	6.8%	68'802
2402.1000	Cigares, y c. ceux à bouts coupés, et cigarillos, contenant du tabac	6.7%	37'796
1806.3111	Chocolat et autres préparations alimentaires contenant du cacao, présentés en tablettes, barres ou bâtons, d'un poids =< 2 kg, fourrés, contenant des constituants du lait et des matières grasses autres que du lait, avec ou sans matières grasses du lait	9.6%	36'059
2009.1210	Jus d'orange, non fermentés, sans addition d'alcool, de sucre ou d'autres édulcorants, d'une valeur Brix =< 20, non congelés	11.4%	26'313
2403.1900	Tabac à fumer, même contenant des succédanés de tabac en toute proportion (à l'excl. du tabac pour pipe à eau)	26.6%	25'463
1803.1000	Pâte de cacao, non dégraissée	6.5%	23'046
2009.1930	Jus d'orange, non fermentés, sans addition d'alcool, de sucre ou d'autres édulcorants, d'une valeur Brix > 20, non congelés	6.7%	22'490
2402.2020	Cigarettes contenant du tabac, d'un poids unitaire n'excédant pas 1,35 g	31.0%	20'002
0709.9950	Courgettes, y c. les fleurs de courgettes, fraîches ou réfrigérées, du 31 octobre au 19 avril	6.0%	19'340
2101.1100	Extraits, essences et concentrés de café	13.0%	17'919
2005.9941	Légumes, préparés ou conservés autrement qu'au vinaigre ou à l'acide acétique, non congelés, en récipients =< 5 kg (à l'excl. des légumes homogénéisés, tomates, champignons et truffes, pommes de terre, choucroute, pois [Pisum sativum], haricots [Vigna spp., Phaseolus spp.], asperges, olives, maïs doux [Zea mays var. saccharata], jets de bambou, des mélanges de légumes et des prod. confits au sucre)	14.4%	17'204
2208.4020	Rhum et autres eaux-de-vie provenant de la distillation, après fermentation, de produits de cannes à sucre, en récipients d'une contenance =< 2 litres	6.9%	12'755
2001.9098	Légumes et autres parties comestibles de plantes, préparés ou conservés au vinaigre ou à l'acide acétique (à l'excl. des concombres, des cornichons, des oignons en récipients > 5 kg, du maïs doux et des produits de pommes de terre, des cœurs de palmiers, ignames, patates douces et parties comestibles similaires de plantes du 0714)	14.8%	12'526
2403.9910	Tabac à mâcher, tabac en rouleaux et tabac à priser	11.1%	12'399
1806.3211	Chocolat au lait, présenté en tablettes, barres ou bâtons, d'un poids =< 2 kg, non fourré, d'une teneur en poids de matières grasses du lait > 6 %	8.0%	12'164
1805.0000	Poudre de cacao, sans addition de sucre ou d'autres édulcorants	5.7%	11'537

A4.2 Aperçu des pics tarifaires

Tableau A42.1: Produits avec un AVE moyen 2012 – 2015 dépassant 100% et importé à TU ou dans le contingent

NT_8	Désignation	Moyenne AVE 2012 - 2015	Importations 2015
1512.1998	Huiles de tournesol ou de carthame et leurs fractions, même raffinées, mais non chimiquement modifiées, en citernes ou en fûts métalliques ...	111.2%	24'602
1511.9018	Fractions d'huile de palme, ayant un point de fusion situé au-dessus de celui de l'huile de palme, même raffinées, mais non chimiquement modifiées, en citernes ou en fûts métalliques ...	150.9%	8'227
1511.9098	Huile de palme et ses fractions, même raffinées, mais non chimiquement modifiées, en citernes ou en fûts métalliques ...	115.9%	7'101
0401.5020	Crème de lait, non concentrée ni additionnée de sucre ou d'autres édulcorants, d'une teneur en poids de matières grasses excédant 10 %	334.2%	6'284
1514.1991	Huiles de navette ou de colza à faible teneur en acide érucique et leurs fractions, même raffinées, mais non chimiquement modifiées, en citernes ou en fûts métalliques ...	124.7%	3'771
0206.4991	Abats comestibles de porcins (à l'excl. de ceux de sangliers et des foies), congelés, importés dans les limites du contingent tarifaire no 5	156.1%	2'903
0402.9120	Crème de lait, concentrée, sans addition de sucre ou d'autres édulcorants ...	286.5%	2'862
0402.9920	Crème de lait, concentrée, avec addition de sucre ou d'autres édulcorants ...	287.1%	1'372
1107.1012	Malt, non torréfié, non concassé, pour l'alimentation humaine	102.5%	1'204
1514.1999	Huiles de navette ou de colza à faible teneur en acide érucique et leurs fractions, même raffinées, mais non chimiquement modifiées ...	109.0%	1'116
0206.4191	Foies de porcins (à l'excl. de ceux de sangliers), comestibles, congelés, importés dans les limites du contingent tarifaire no 5	153.0%	881
0402.9110	Lait concentré, sans addition de sucre ou d'autres édulcorants ...	131.7%	724
0402.2120	Crème de lait, en poudre, en granulés ou sous d'autres formes solides, d'une teneur en poids de matières grasses > 1,5 %, sans addition de sucre ou d'autres édulcorants	236.3%	322
1513.2998	Huiles de palmiste ou de babassu et leurs fractions, même raffinées, mais non chimiquement modifiées, en citernes ou en fûts métalliques ...	119.6%	264
1513.1998	Huile de coco [coprah] et ses fractions, même raffinées, mais non chimiquement modifiées, en citernes ou en fûts métalliques ...	111.2%	161
0403.9069	Crème caillée et autres crèmes fermentées ou acidifiées, concentrées ou additionnées de sucre ou d'autres édulcorants, non aromatisées ni additionnées de fruits ou de cacao (à l'excl. des yoghourts)	193.9%	59
2009.9030	Mélanges de jus de fruits, à base de jus de raisins, concentrés, non fermentés, sans addition d'alcool, avec ou sans addition de sucre ou d'autres édulcorants	273.6%	10
0403.9039	Crème caillée et autres crèmes fermentées ou acidifiées, ni concentrées, ni aromatisées, ni additionnées de sucre, d'autres édulcorants, de fruits ou de cacao (à l'excl. des yoghourts)	283.5%	2
1517.9067	Mélanges ou préparations alimentaires de graisses ou huiles animales ou végétales ou de fractions de différentes graisses ou huiles, d'une teneur en matières grasses du lait > 10 % mais ≤ 15 %, n.d.a.	120.8%	1
0401.4000	Lait et crème de lait, non concentrés ni additionnés de sucre ou d'autres édulcorants, d'une teneur en poids de matières grasses excédant 6 % mais n'excédant pas 10 %	122.3%	1
0401.5010	Lait, non concentré ni additionné de sucre ou d'autres édulcorants, d'une teneur en poids de matières grasses excédant 10 %	138.6%	1
0402.2920	Crème de lait, en poudre, en granulés ou sous d'autres formes solides, d'une teneur en poids de matières grasses > 1,5 %, avec addition de sucre ou d'autres édulcorants	125.8%	1

Tableau A42.2: Aperçu de la protection à la frontière par chapitre HS

	Nombre de lignes	Moyenne si mple AVE	lignes AVE 2015 > 100%	Nombre de lignes AVE 2015 > +1StdDev	Nombre de lignes AVE 2015 > +2StdDev
Régimes douaniers	CT, HCT, TU				
01	68	15.3%	2	8	7
02	188	89.3%	33	10	6
Viandes et abats comestibles					
CT	79	13.1%	2	0	0
HCT	80	189.9%	31	10	6
TU	29	4.1%	0	0	0
04	92	67.5%	18	13	7
Lait et produits de la laiterie; oeufs; miel naturel					
CT	23	15.7%	0	0	0
HCT	23	98.7%	8	7	2
TU	46	71.6%	10	6	5
05	27	2.1%	0	1	1
06	64	9.7%	0	8	2
07	392	32.1%	38	41	17
Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires					
CT	87	6.7%	0	0	0
HCT	87	112.6%	38	41	17
TU	218	4.2%	0	0	0
08	148	15.4%	4	12	4
Fruits comestibles; écorces d'agrumes ou de melons					
CT	20	6.0%	0	0	0
HCT	20	102.5%	4	12	4
TU	108	1.9%	0	0	0
09	43	0.7%	0	3	3
10	125	18.4%	5	7	5
Céréales					
CT	13	13.2%	0	0	0
HCT	14	64.7%	5	5	5
TU	98	9.2%	0	2	0
11	155	22.3%	3	10	3
Produits de la minoterie					
CT	2	16.3%	0	0	0
HCT	2	202.1%	2	2	2
TU	151	19.1%	1	8	1
12	223	3.4%	0	6	4
13	16	3.4%	0	1	1
14	7	0.4%	0	1	1
15	197	35.0%	8	29	7
Graisses et huiles animales ou végétales					
TU	197	35.0%	8	29	7
16	34	32.3%	1	5	1
17	58	6.5%	0	12	2
18	42	9.4%	0	3	2
19	107	21.6%	0	16	6
20	172	26.7%	11	17	9
Préparations de légumes, de fruits...					
CT	28	30.6%	0	1	0
HCT	26	81.9%	10	15	8
TU	118	14.3%	1	1	1
21	64	14.2%	0	9	4
22	71	14.5%	0	9	3
23	69	5.1%	0	5	4
24	18	18.9%	0	4	2
29	3	1.2%	0	0	0
33	11	0.1%	0	1	1
35	18	25.6%	1	1	1
Matières albuminoïdes...					
CT	5	11.1%	0	0	0
HCT	5	75.7%	1	1	1
TU	8	0.1%	0	0	0
38	13	2.4%	0	1	1
41	9	0.0%	0	0	0
43	5	0.0%	0	0	0
50	3	0.0%	0	0	0
51	11	0.0%	0	0	0
52	6	0.0%	0	0	0
53	6	0.0%	0	0	0
Grand Total	2465	26.7%	124	233	104

Exemples de produits présentant une protection excessive

Il est possible d'affiner l'analyse de pics tarifaires en approfondissant la recherche à un niveau moins agrégé que le chapitre (HS-2). Ces analyses permettent de mettre en évidence de manière détaillée les lignes avec un pic tarifaire relativement aux lignes comparables. Il s'agit d'une analyse prospective visant à mieux identifier les potentiels de réduction. Un exemple est présenté ci-dessous, identification de pics tarifaires dans le chapitre 10 (céréales).

Les céréales sont importées dans le chapitre douanier 10. Celui-ci regroupe 125 lignes tarifaires.

- En 2015, la Suisse a importé pour une valeur de 289'464'000 CHF de céréales, soit 2.6 % de la valeur des importations agroalimentaires suisses
- Près de 90% des importations de céréales sont réalisées sur 10 lignes tarifaires
- Il y a de fortes différences de protection douanière entre les lignes du chapitre 10, qui se traduisent par des différences entre la moyenne simple des AVE, la moyenne pondérée et la médiane. Cela peut suggérer des différences importantes quant à la sensibilité et la portée des différentes lignes du chapitre 10 pour la production et la transformation indigène.

La différenciation de l'analyse en sous-chapitres permet d'avoir une approche différenciée des pics tarifaires selon le degré de protection de produits comparables. Dans le cadre des céréales, quatre groupes ont été identifiés. Il s'agit des :

- Céréales pour l'alimentation humaine (35% des importations du chapitre 10) et un AVE selon la moyenne simple de 39%. Ces céréales sont importées dans les régimes contingentés 26, 27 et 28.
- Céréales pour l'alimentation des animaux (38% des importations du chapitre 10) et un AVE selon la moyenne simple de 46%. Ces céréales sont importées dans le cadre d'un régime de prix-seuil.
- Semences de céréales (3% des importations du chapitre 10) et un AVE moyen de 11%. Ces lignes sont partiellement dans un régime de prix-seuil ou avec un droit de douane fixe.
- Riz et les céréales pour l'industrie (fabrication de la bière, autre) et l'usage technique (24% des importations du chapitre 10). Pour ces lignes, l'AVE moyen est <1%. Elles sont également partiellement dans un régime de prix-seuil ou avec un droit de douane fixe.

Le degré de protection à la frontière mais également le régime douanier différent fortement pour chacun de ces groupes. Les céréales produites dans les zones tempérées, donc traditionnellement cultivées en Suisse (blé, orge, avoine, etc.), sont au bénéfice d'un niveau de protection élevé, qu'elles soient destinées à l'alimentation humaine ou à l'affouragement des animaux. Par contre, les céréales exotiques, telles que le riz, et celles destinées à la fabrication de bière et de produits non-alimentaires (lignes « à usage technique ») peuvent être importées pratiquement sans droit de douane. Mais même dans ce dernier groupe, il y a des écarts de protection significatifs et des potentiels de réduction peuvent être mis en évidence.

Par exemple, selon la figure A42.2, pour le riz et les céréales pour usage technique, l'AVE moyen est très bas, mais des pics tarifaires relatifs émergent malgré tout. Ainsi, sur les 52 lignes tarifaires de cette

catégorie (qui ont totalisé des importations d’une valeur de CHF 67 millions en 2015), 22 lignes n’ont affiché aucune importation et 99% des importations étaient concentrées sur 5 lignes ⁽⁶⁵⁾.

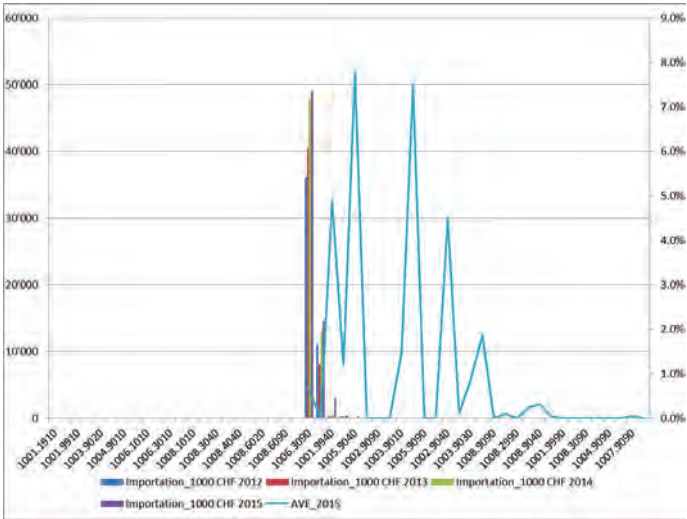


Figure A42.2: Imports de riz et de céréales pour usage technique

Dans le domaine du riz et des céréales pour usage technique, 4 lignes (tableau A42.3) affichent un AVE qui dépasse la moyenne simple des AVE de la catégorie d’un écart type. Ces 4 lignes sont certes régies par un régime de prix-seuil et les droits de douane appliqués sont très faibles mais il existe ici probablement un potentiel de réduction, voire de suppression des droits sans que cela n’impacte la production indigène.

Tableau A42.3: Pics tarifaires pour le riz et les céréales pour usage technique

NT_8	Désignation	Max AVE 2012 - 2015	Droits de douane appliqués 1.1.2015	Importations - 2015 en 1'000 CHF
1001.9940	Froment [blé] et méteil (à l'excl. du froment [blé] dur), pour usages techniques	4.9%	1.30 CHF / 100 kg	3'064
1005.9040	Maïs pour usages techniques	7.8%	1.60 CHF / 100 kg	218
1006.4010	Riz en brisures, pour la fabrication du malt à brasser ou de la bière	7.5%	3.35 CHF / 100 kg	33
1002.9040	Seigle, pour usages techniques	4.5%	1.10 CHF / 100 kg	19

⁶⁵ 1006.3090 : Riz semi-blanchi ou blanchi, même poli ou glacé (à l'excl. du riz pour la fabrication du malt à brasser ou de la bière et pour l'alimentation des animaux)
1006.2090 : Riz décortiqué [riz cargo ou riz brun] (à l'excl. du riz pour la fabrication du malt à brasser ou de la bière et pour l'alimentation des animaux)
1001.9940 : Froment [blé] et méteil (à l'excl. du froment [blé] dur), pour usages techniques
1006.4090 : Riz en brisures (à l'excl. du riz pour la fabrication du malt à brasser ou de la bière et pour l'alimentation des animaux)
1005.9040 : Maïs pour usages techniques

Tableau A42.4 : Lignes tarifaires sans importation en 2015 mais avec des importations significatives les années précédentes

NT_8	Désignation	Max AVE 2012 - 2015	Importations annuelles moyennes 2012 - 2015 en 1000 CHF
0102.3110	Buffles vivants, reproducteurs de race pure, importés dans les limites du contingent tarifaire no 2	3.30%	13
0203.1191	Carcasses ou demi-carcasses de porcins (à l'excl. de celles de sangliers), fraîches ou réfrigérées, importées dans les limites du contingent no 6	17.38%	4'283
0203.2191	Carcasses ou demi-carcasses de porcins (à l'excl. de celles de sangliers), congelées, importées dans les limites du contingent tarifaire no 6	7.76%	373
0511.1090	Sperme de taureaux, hors contingent	75.82%	273
0808.4011	Coings, frais, pour la cidrie et la distillation, importés dans les limites du contingent tarifaire no 20	2.30%	18
1201.9027	Fèves de soja, même concassées, pour la fabrication d'huile par pressage (à l'excl. de celles pour la fabrication d'huile comestible et d'huile pour l'alimentation des animaux)	0.15%	199
1205.1057	Graines de colza à faible teneur en acide érucique, même concassées, pour la fabrication d'huile par pressage (à l'excl. de celles pour la fabrication d'huile comestible et d'huile pour l'alimentation des animaux)	0.24%	589
1205.9061	Graines de colza, même concassées, pour l'alimentation humaine (à l'excl. des graines à faible teneur en acide érucique)	0.03%	9
1207.4024	Graines de sésame, même concassées, pour la fabrication d'huile comestible par pressage	30.69%	101
1501.2011	Graisses de porc (à l'excl. du saindoux), autres que les graisses du n° 0209 ou du n° 1503, brutes, pour l'alimentation des animaux	0.00%	25
1502.1091	Suif des animaux des espèces bovine, ovine ou caprine, autres que les graisses du n° 1503, en citernes ou en fûts métalliques (à l'excl. de celles pour l'alimentation des animaux)	122.12%	112
1502.9091	Graisses des animaux des espèces bovine, ovine ou caprine, autres que celles du n° 1503 (à l'excl. du suif et de celles pour l'alimentation des animaux, en citernes ou en fûts métalliques)	105.15%	79
1507.9018	Fractions d'huile de soja, ayant un point de fusion situé au-dessus de celui de l'huile de soja, même raffinées, mais non chimiquement modifiées, en citernes ou en fûts métalliques (à l'excl. de celles pour l'alimentation des animaux)	117.90%	9
1512.2190	Huile de coton, brute, même dépourvue de gossipol (à l'excl. de celle pour l'alimentation des animaux)	81.24%	27
1513.2110	Huiles de palmiste ou de babassu, brutes, pour l'alimentation des animaux	0.00%	45
1513.2991	Huiles de palmiste ou de babassu et leurs fractions, même raffinées, mais non chimiquement modifiées, pour l'alimentation des animaux ...	0.00%	12
1602.9011	Préparations et conserves de viandes ou d'abats des animaux des nos 0101 et 0104, ainsi que préparations à base de sang des animaux des nos 0102 et 0103, importées dans les limites du contingent tarifaire no 5, n.d.a.	4.94%	8
2004.1092	Pommes de terre sous forme de farine, semoule ou flocons, congelées, en récipients =< 5 kg, importées dans les limites du contingent tarifaire no 14 ...	40.71%	31
2202.9049	Jus de raisins, sans alcool, dilués avec de l'eau ou gazéifiés, non additionnés de sucre ou d'autres édulcorants, en récipients d'une contenance > 2 l, hors contingent (à l'excl. des jus de raisins du n° 2009)	100.23%	18

A4.3 Marges de manœuvre dans les régimes contingentés

Tableau A43.1 : Caractérisation des contingents tarifaires agricoles multilatéraux

N°	Produit	Nombre de lignes			Volume	Admi- nistré	Adapta- tions périodiques	Remplissage	Remplissage	Importations CT	Importations HCT
		CT	HCT	TU							
					t, sauf autre indication			Ø 2006-2015	Minimum / maximum	Ø 2014-2015, 1'000 CHF	Ø 2014-2015, % importations CT
1	Chevaux, ânes, mulets et bardots vivants	5	7		3'332 pièces OIAgr : 3'822	Oui	Non	107.0%	76.8 / 126.9%	54'270	10.7%
2	Animaux vivants de l'espèce bovine	5	6		20 pièces OIAgr : 1'200	Oui	Non	5'905%	4'530 / 6'700%	2'478	0.5%
3	Animaux de l'espèce porcine	3	3		50 pièces OIAgr : 100	Oui	Non	10.6%	0.0 / 30.0%	213	19.9%
4	Animaux vivants des espèces ovine et caprine	2	2		187 pièces OIAgr : 600	Oui	Non	233.2%	118.2 / 296.8%	153	8.4%
5	Viandes essentiellement produites sur la base de fourrages grossiers	46	44		22'500	Oui ¹	Oui	180.6%	147.8 / 214.8%	325'758	22.3%
6	Viandes essentiellement produites sur la base de fourrages concentrés	56	56		54'482	Oui ²	Oui	102.1%	85.5 / 116.6%	300'930	22.4%
7	Produits laitiers	14	14	43	527'000 t équival. lait	Non ³	Non	115.9%	104.2 / 130.2%	447'035	0.8%
8	Caséines	3	3		697	Non	Non	128.2%	87.7 / 272.3%	8'494	1.8%
9	Œufs en coquille	5	5		33'735	Oui	Oui	102.1%	91.7 / 109.0%	56'985	0.1%
10	Produits d'œufs séchés	3	3		977	Non	Non	129.7%	89.8 / 166.7%	3'057	0.1%
11	Produits d'œufs autres que séchés	3	3		6'866	Non	Non	107.0%	99.5 / 111.0%	17'029	0.2%
12	Sperme de taureaux	1	1		20'000 doses OIAgr : 800'000	Non	Non	2'171%	1'927 / 2'555%	6'049	0.1%
13	Fleurs coupées	7	7		4'590	Non ⁴	Non	170.7%	154.7 / 181.0%	69'510	0.3%

14	Pommes de terre et produits à base de pommes de terre	20	19		22'250	Oui	Oui	166.8%	76.7 / 266.2%	20'893	63.9%
15	Légumes frais ⁵	77	77	90	166'076	Oui	Oui	128.2%	124.4 / 132.6%	92'332	HCT : 10.1% TU : 363.8%
16	Légumes congelés	5	5		4'500	Oui	Non	110.2%	99.4 / 132.5%	7'111	48.8%
17	Pommes, poires et coings, frais ⁵	6	6	6	15'810	Oui	Oui	89.1%	53.0 / 136.7%	4'208	HCT : 129.4% TU : 224.2%
18	Abricots, cerises et prunes, frais ⁵	6	6	8	16'340	Oui	Oui	99.8%	68.1 / 116.2%	16'619	HCT : 6.6% TU : 146.2%
19	Autres fruits (baies), frais	4	4	6	13'360	Oui	Oui	106.8%	81.3 / 130.5%	9'559	HCT : 8.8% TU : 706.1%
20	Fruits pour la cidrerie et la distillation	3	3		172	Oui	Non	56.5%	2.3 / 109.2%	14	15.4%
21	Produits à base de fruits à pépins ₆	16	16		244 OIAgr : 3'344	Oui	Non	524.0%	222.5 / 777.0%	1'298	836.5%
22	Jus de raisin	6	6		100'000 hl	Non	Non	82.4%	66.0 / 94.5%	4'359	5.8%
23	Vin blanc et rouge ₇	7	5		1'700'000 hl	Oui	Non	95.2%	92.5 / 98.8%	856'984	1.4%
26	Blé dur, pour l'alim. humaine	1	1		110'000	Non	Non	78.8%	58.6 / 117.8%	29'441	1.4%
27	Céréales panifiables	9	10		70'000	Oui	Oui	115.6%	98.5 / 146.5%	31'388	78.2%
28	Céréales secondaires, pour l'alim. humaine	3	3		70'000	Non	Non	46.9%	35.7 / 57.8%	10'500	30.5%
		316	315	153							

¹ Non administré : pâtés, terrines, granulés pour soupes et sauces, abats pour conserves pour animaux et gélatine

² Non administré : pâtés, granulés pour soupes et sauces

³ Administré : lait des zones franches, poudre de lait (300 t), beurre (100 t), divers produits (200 t)

⁴ Non administré depuis 2017 ; précédemment : avec adaptations périodiques

⁵ Régime saisonnier : CT/HCT pendant la saison d'offre indigène (phase administrée) ; TU pendant la phase non administrée

⁶ Couvre aussi CT 31, CT autonome

⁷ CT n° 23, 24 et 25 fusionnés

Source : OIAgr et OMC

A4.4 Protection industrielle

Tableau A44.1 : Répartition des lignes tarifaires de produits transformés selon la codification PAP's et selon la liste OMC

Chapitre HS-2	Libellé	Positions HS-8 de produits transformés couvertes	
		« PAP's » ¹	Liste OMC
1	Animaux vivants	-	-
2	Viandes et abats	-	-
3	Poissons, crustacés et mollusques	-	-
4	Lait, produits laitiers, œufs, miel	8	-
5	Autres produits d'origine animale	12	-
6	Plantes et produits de la floriculture	-	-
7	Légumes, plantes, racines et tubercules	2	1
8	Fruits	-	3
9	Café, thé et épices	10	8
10	Céréales	-	12
11	Produits de la minoterie	-	104
12	Oléagineux	-	12
13	Gommes, résines, extraits végétaux	12	-
14	Matières à tresser et autres produits d'origine végétale	6	-
15	Graisses et huiles	21	68
16	Préparations de viande ou de poissons	-	-
17	Sucre et sucreries	17	-
18	Cacao et ses préparations	39	41
19	Préparations à base de céréales ou de lait ; pâtisseries	106	92
20	Préparations de légumes ou de fruits	25	44
21	Préparations alimentaires diverses	59	6
22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres	28	-
23	Résidus et déchets ; aliments préparés pour animaux	-	24
24	Tabac et produits du tabac	-	-
Total		345	415

¹ Codification des produits transformés du second échelon dans le tarif douanier suisse

Tableau A44.2 : Estimation des échelons de protection TW pour les produits de la liste OMC de progressivité tarifaire

HS-6	Désignation	Droit ¹	AVE		TW	
			2015	2012-15	2015	2012-15
	Légumes					
0702.00	Tomates, à l'état frais ou réfrigéré	THC	129.4	98.5		
	Tomates, entières ou en morceaux, conservées autrement qu'au vinaigre	TU	13.0	12.3	-116.4	-86.2
2002.10						
2002.90	Pulpes, purées et autres conserves de tomate	TU	8.0	7.7	-121.4	-90.8
2009.50	Jus de tomate	TU	17.2	17.0	-112.2	-81.5
2103.20	Ketchup et autres sauces tomates	TU	14.9	13.7	-114.5	-84.8
	Concombres et cornichons, à l'état frais ou réfrigéré	THC	66.8	80.2		
0707.00						
	Concombres et cornichons, conservés provisoirement	TU	1.4	1.4	-65.4	-78.8
0711.40	Concombres et cornichons, conservés au vinaigre	TU	28.0	27.1	-38.8	-53.1
2001.10						
0709.60	Poivrons et piments, à l'état frais ou réfrigéré	TU	2.5	2.4		
0904.20	Piments séchés, broyés ou pulvérisés	TU	n/a	n/a		
0714.10	Racines de manioc	TU	0.6	0.6		

1108.14	Fécule de manioc	TU	1.0	1.4	0.4	0.8
Fruits et noix						
0801.11 & 0801.19	Noix de coco, fraîches ou desséchées, même décortiquées	TU	0.9	0.9		
1513.11	Huile de coco brute ou raffinée	TU	72.8	77.8	71.9	76.9
1513.19	Fractions d'huile de coco	TU	29.0	36.8	28.1	35.9
2306.50	Tourteaux de coco, pour l'alimentation des animaux	TU (F)	0.0	0.0	-0.9	-0.9
2308	Matières végétales et déchets végétaux	TU	n/a	n/a		
0805.50	Citrons	TU	0.0	0.0		
2007.91	Confitures, gelées, purées et pâtes d'agrumes	TU	3.1	2.4	3.1	2.4
2009.31	Jus de citrons et jus d'agrumes	TU	8.3	8.8	8.3	8.8
0808.30	Poires	THC	45.4	51.3		
2008.40	Poires et pulpes de poires, préparées ou conservées	TU	23.0	21.8	-22.4	-29.5
2009.89	Jus de poires	THC	76.0	84.4	30.6	33.1
0809.10	Abricots	THC	95.5	91.1		
2008.50	Abricots et pulpes d'abricots, préparés ou conservés	TU	17.4	16.9	-78.1	-74.2
0809.29	Cerises	THC	56.8	57.6		
0812.10	Cerises, conservées provisoirement		5.3	5.0	-51.5	-52.6
2008.60	Cerises, conservées ou préparées		8.3	7.6	-48.5	-50.0
0809.30	Pêches et nectarines	TU	2.5	2.3		
2008.70	Pêches et pulpes de pêches, préparées ou conservées	TU	22.3	20.7	19.8	18.4
0809.40	Prunes	THC	89.2	91.0		
0813.20	Pruneaux séchés	TU	0.0	0.0	-89.2	-91.0
Café						
0901.11	Café, non torréfié, non décaféiné	TU	0.0	0.0		
0901.12	Café, non torréfié, décaféiné	TU	0.0	0.0	0.0	0.0
0901.21	Café, torréfié, non décaféiné	TU	6.9	6.9	6.9	6.9
0901.22	Café, torréfié, décaféiné	TU	5.1	5.2	5.1	5.2
0901.90	Succédanées de café, contenant du café	TU	6.0	5.7	6.0	5.7
2101.11	Extraits, essences et concentrés de café	TU	15.7	13.0	15.7	13.0
2102.12	Préparations à base d'extraits de café	TU	9.5	10.8	9.5	10.8
Epices						
0910.11	Gingembre	TU	1.8	1.7		
2006.00	Légumes, fruits, écorces confits au sucre	TU	8.6	7.7	6.8	6.0
2008.99	Autres fruits, préparés ou conservés	TU	n/a	n/a		
Oléagineux						
1201.9024	Fèves de soja, pour la fabrication d'huile	TU	19.0	19.4		
1507.10	Huile de soja, brute	TU	81.7	56.5	62.7	37.1
1507.90	Huile et fractions d'huile de soja, raffinées	TU	85.0	88.0	66.0	68.6
2304.00	Tourteaux de soja	TU (F)	0.0	0.0	-19.0	-19.4
1201.9091	Fèves de soja, pour la fabrication de denrées alimentaires, à l'exclusion d'huile	TU	0.0	0.0		
1208.10	Farine de fèves de soja	TU	0.4	0.4	0.4	0.4
1202.422	Arachides décortiquées, pour la fabrication d'huile	TU	31.6	29.4	AVE estimés indirectement	
1508.10	Huile d'arachide, brute	TU	92.7	74.6	61.1	45.2
1508.90	Huile d'arachide, raffinée	TU	67.8	49.4	36.2	20.0
2305.00	Tourteaux d'arachide	TU (F)	0.0	0.0	-31.6	-29.4
1202.4191	Arachides en coques, pour denrées alimentaires à l'exclusion d'huile	TU	0.0	0.0		
1208.90	Farines d'oléagineux	TU	0.6	0.7	0.6	0.7
2008.11	Pâtes d'arachides, et autres préparations	TU	20.7	19.3	20.7	19.3
1205.10	Graines de colza à faible teneur en acide érucique, pour la fabrication d'huile	TU	63.8	76.3		
1208.90	Farines d'oléagineux	TU	0.6	0.7	-63.2	-75.6
1514.11	Huile de colza, brute	TU	32.4	31.0	-31.4	-45.3
1514.19	Huile de colza, raffinée	TU	62.2	55.1	-1.6	-21.2
2306.41	Tourteaux de colza	TU (F)	0.0	0.0	-63.8	-76.3

1206.0024	Graines de tournesol, pour la fabrication d'huile	TU	42.1	53.1		
1512.11	Huile de tournesol, brute	TU	75.2	73.0	33.1	19.9
1512.19	Huile et fractions d'huile de tournesol, raffinées	TU	107.8	90.0	65.7	36.9
2306.30	Tourteaux de tournesol	TU (F)	0.0	0.0	-42.1	-53.1
1206.0061	Graines de tournesol pour l'alimentation humaine	TU	0.1	0.1		
1208.90	Farines d'oléagineux	TU	0.6	0.7	0.5	0.6
1207.10	Noix et fruits de palmistes, pour la fabrication d'huile	TU	n/a	n/a		
1511.10	Huile de palme, brute	TU	84.2	79.0	n/a	n/a
1511.90	Huile et fractions d'huile de palme, raffinées	TU	108.3	98.1	n/a	n/a
1207.40	Graines de sésame, pour la fabrication d'huile	TU	n/a	n/a		
1515.20	Huile de sésame	TU	22.1	23.4	n/a	n/a
	Cacao					
1801.00	Fèves de cacao	TU	0.0	0.0		
1802.00	Coques, pellicules et autre déchets	TU	1.8	1.3	1.8	1.3
1803.10	Pâte de cacao, non dégraissée	TU	6.1	6.5	6.1	6.5
1804.00	Beurre, huile et graisse de cacao	TU	0.3	0.4	0.3	0.4
1805.00	Poudre de cacao, sans addition de sucre	TU	7.6	5.7	7.6	5.7
1806.10	Poudre de cacao, additionnée de sucre	TU	5.9	2.6	5.9	2.6
1806.20	Chocolat et préparations contenant du cacao, en blocs, barres, ou à l'état liquide, pâteux ou en poudre	TU	18.2	17.1	18.2	17.1
1806.31	Chocolat, en tablettes	TU	4.3	4.5	4.3	4.5
1806.32	Chocolat au lait, en tablettes	TU	7.5	7.9	7.5	7.9
1806.90	Autres préparations contenant du cacao	TU	4.9	4.6	4.9	4.6
	Céréales					
1001.10	Blé dur, pour l'alimentation humaine	TC	1.4	1.4		
1103.1119	Semoule de blé dur	TU	102.4	54.7	101.0	53.3
1902.11	Pâtes alimentaires, contenant des œufs	TU	10.0	7.8	8.6	6.4
1902.19	Pâtes alimentaires, ne contenant pas d'œufs	TU	10.9	10.4	9.5	9.0
1902.20	Pâtes alimentaires farcies de viande ou d'autres substances, même cuites	TU	15.6	15.1	14.2	13.7
1902.30	Pâtes alimentaires, cuites ou autrement préparées	TU	19.2	18.7	17.8	17.3
1001.9921	Froment (blé tendre), pour l'alimentation humaine	TC	44.8	42.1		
1001.90	Farine de froment	TU	76.0	62.9	31.2	20.8
1103.1199	Gruaux et semoules de froment	TU	37.0	33.1	-7.8	-9.0
1108.1190	Amidon de froment	TU	7.9	6.1	-36.9	-36.0
1109.00	Gluten de froment	TU	1.3	1.3	-43.5	-40.8
1905.20	Pain d'épices	TU	15.3	14.5	-29.5	-27.6
1905.31	Biscuits, additionnés d'édulcorants	TU	26.6	24.1	-18.2	-18.0
1905.32	Gaufres et gaufrettes	TU	16.6	15.7	-28.2	-26.4
1003.9041	Orge, pour l'alimentation humaine	TC	8.7	4.6		
1104.19	Grains d'orge, aplatis ou en flocons	TU	26.9	24.6	18.2	20.0
1104.29	Grains d'orge, mondés, perlés ou autrement travaillés	TU	11.9	12.0	-15.0	-12.6
1107.10	Malt, non torréfié, pour l'alimentation humaine	TU	124.0	102.6	112.1	90.6
1107.11	Malt, non torréfié, pour la fabrication de bière	TU	0.0	0.0	-124.0	-102.6
1107.2012	Malt, torréfié, pour l'alimentation humaine	TU	35.6	30.2	35.6	30.2
1107.2011	Malt, torréfié, pour la fabrication de bière	TU	0.0	0.0	-35.6	-30.2
1901.902	Extraits de malt	TU	12.4	12.3	12.4	12.3
1004.9021	Avoine, pour l'alimentation humaine	TC	0.0	0.0		
1103.1999	Gruaux et semoules d'avoine	TU	7.1	6.9	7.1	6.9
1104.1290	Grains d'avoine, aplatis ou en flocons	TU	24.7	25.1	24.7	25.1
1005.9021	Maïs, pour l'alimentation humaine	TC	10.4	5.8		
1102.20	Farine de maïs	TU	29.2	21.9	18.8	16.1
1103.1390	Gruaux et semoules de maïs	TU	37.9	34.4	27.5	28.6

1108.12	Amidon de maïs	TU	3.0	3.1	-7.4	-2.7
1515.29	Huile de maïs	TU	94.9	90.7	84.5	84.9
1904.1090	Produits, obtenus par soufflage ou grillage (ex. corn flakes)	TU	5.6	3.3	-4.8	-2.5
1904.1010	Préparations, type Muesli	TU	20.8	16.6	10.4	10.8
2005.80	Maïs doux	TU	0.0	0.0	-10.4	-5.8
1006.10	Riz en paille	TU	0.0	0.0		
1006.2090	Riz décortiqué (riz cargo ou riz brun)	TU	0.0	0.0	0.0	0.0
1006.30	Riz semi-blanchi ou blanchi	TU	0.0	0.0	0.0	0.0
1006.40	Riz en brisures	TU	1.2	1.3	1.2	1.3
1102.30	Farine de riz	TU	32.1	27.9	32.1	27.9
2302.4080	Sons et remoulages de riz	TU	0.0	0.0	0.0	0.0

1 TU(F) : taux uniques dans le système des prix-seuils appliqué aux denrées fourragères

A4.5 Autres marges de manœuvre

Tableau A45.1: Aperçu des concessions tarifaires accordées par la Suisse selon les chapitres douaniers

Chapitre HS-2	Nombre de lignes	Conces. EU	Conces. EFTA	Conces. GSP	Conces. LDC	Conces. ALE
01	68		34	18	41	46
02	188		81	80	165	97
04	92	22	38	26	91	52
05	27	14	20	4	7	24
06	64	21	51	26	40	60
07	392	4	192	158	296	282
08	148	7	102	79	61	120
09	43	13	41	23	3	43
10	125		21	6	103	70
11	155		18	12	136	79
12	223	2	70	42	148	158
13	16	13	15		4	16
14	7	6	6	1	1	6
15	197	17	36	17	184	80
16	34		12	9	33	14
17	58	2	16	24	51	30
18	42	4	40	40	36	41
19	107	4	106	105	103	106
20	172	22	98	54	124	134
21	64	20	57	55	43	61
22	71	36	40	36	36	52
23	69		36	21	43	35
24	18		12	3	10	18
29	3	2	3	3		3
33	11	11	11	11		11
35	18	5	5	2	14	14
38	13	6	9	10	7	13
41	9	9	9	9		9
43	5	5	5	5		5
50	3	3	3			3
51	11	11	11			11
52	6	6	6			6
53	6		6			6
Total	2465	265	1210	879	1780	1705

Tableau A45.2: Importations des produits avec un taux préférentiel vis-à-vis de l'UE (Importations 2015 > CHF 10 millions)

NT_8	Désignation	EU NT 1.1.201 5 (CHF / 100 Kg)	Autres NT 1.1.201 5 (CHF / 100 Kg)	AVE 2012- 2015	Importatio ns 2015 en 1'000 CHF	Part des importatio ns en provenance de l'UE
0406	Fromages	0	21 - 408	5% - 55%	338'125	99.66
0602.9099	Plantes vivantes, y c. leurs racines, n.d.a.	0	19.6	7.8%	137'340	99.66%
0802.2290	Noisettes [Corylus spp.], fraîches ou sèches, sans coques, même décortiquées ...	0	10	1.3%	110'881	14.49%
0805.1000	Oranges, fraîches ou sèches	0	7	6.8%	68'802	88.51%
0805.2000	Mandarines, ..., clémentines, wilkings et hybrides similaires d'agrumes, frais ou secs	0	7	4.9%	62'760	91.18%
0807.1900	Melons, frais (à l'excl. des pastèques)	0	2	1.3%	43'704	76.88%
0602.9011	Plants [issus de semis ou de multiplication végétative] de légumes et gazon en rouleau, y c. leurs racines vivantes ...	0	1.4	1.7%	40'064	99.81%
1509.1091	Huile d'olive vierge et ses fractions, obtenues à partir des fruits de l'olivier, ..., en récipients de verre d'une contenance =< 2 l ...	54.55	93	13.5%	38'425	95.99%
3503.0000	Gélatines, y c. celles présentées en feuilles de forme carrée ou rectangulaire, même ouvrées en surface ou colorées, et leurs dérivés; ichtyocolle; autres colles d'origine animale ...	0	2	0.3%	38'263	69.39%
1509.1099	Huile d'olive vierge et ses fractions, obtenues à partir des fruits de l'olivier, ... (à l'excl. de celles pour l'alimentation des animaux et de celles en récipients de verre d'une contenance =< 2 l)	77.75	141.5	31.6%	36'661	99.24%
0603.1938	Fleurs et boutons de fleurs, frais, coupés, pour bouquets ou pour ornements, non ligneux, du 26 octobre au 30 avril, n.d.a.	0	6	0.5%	34'896	95.83%
3301.2980	Huiles essentielles, déterpénées ou non, y c. celles dites "concrètes" ou "absolues" ...	0	18	0.2%	32'410	59.19%
0810.5000	Kiwis, frais	0	1	0.5%	25'509	52.89%
0709.6011	Poivrons, à l'état frais ou réfrigéré, du 1er novembre au 31 mars	2.5	6	2.8%	23'087	88.18%
0709.5900	Champignons comestibles et truffes, à l'état frais ou réfrigéré (à l'excl. des champignons du genre Agaricus)	0	8.5	0.6%	22'593	61.56%
2002.1020	Tomates, entières ou en morceaux, préparées ou conservées autrement qu'au vinaigre ou à l'acide acétique, en récipients =< 5 kg	4.5	16	12.3%	22'131	99.33%
0603.1930	Tulipes, fraîches, coupées, pour bouquets ou pour ornements, du 26 octobre au 30 avril	0	32	3.2%	19'403	100.00%
0807.1100	Pastèques, fraîches	0	2	2.8%	18'565	91.78%

Tableau A45.3 : Aperçu des concessions tarifaires accordées par la Suisse dans des ALE

Concessions ALE	Chapitre HS-2																				Total
	01	02	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20		
1	11	16	9	3	6	70	11		35	43	81			41	3	5			28	390	
2				1	7	10	2		10	9	1			5		1			7	60	
3			2	7	2	8	4		3	2	1					1			5	37	
4			3	10	1	1	2	2			4	2				1			4	33	
5				7				1		2	3	1			1		2			23	
6			3	3		5		3		1	4	1			2		2			27	
7	7	21			1				2		12						2			48	
8	7	24					2		3	3	4			4				1	7	55	
9	3	13	1		2				4	1	12	1		1	1				2	41	
10	1	11			1				2		5					2			1	26	
11			3	5	1			1	1	1	2			1	5				4	25	
12					7			1	4	1	1								10	24	
13			1	1	1	2	1	1	1		1									11	
14	4						4	1		1		1			1		1		6	23	
15	2				8	22	1		2	3	3					1	1		3	50	
16	2				2	10	7	2		3	2	1							3	37	
17	1				2	28	8	1		1	2							1	4	57	
18	4			3	1	26	22	5			8	1							2	77	
19	4			1	1	24	6	7			9	1					1		4	61	
20				1	1	36	12	2			3								4	60	
21			6	2		11	9	10			3			10				16	9	90	
22					2	13	7	3			2	4		2			6	4	13	69	
23				1	5	15	6	8			2	5		1		1			4	56	
24				11	1	1	11	1				1	4	5		1	4		3	52	
25			2		2	1	3	2				2						63	3	105	
26															6		11	29	21	155	
27													2				3		1	2	13
(blank)	22	91	40	3	4	110	28		55	76	65		1	117	20	28	1	1	38	760	
Grand Total	68	188	92	27	64	392	148	43	125	155	223	16	7	197	34	58	42	107	172	2465	

Tableau A45.4 : Lignes tarifaires hors contingent accordées en concessions dans le cadre d'ALE

NT_8	Désignation	NT 1.1.201 5 (CHF / 100 Kg)	AVE 2012- 2015	Importati ons 2015 en 1'000 CHF	Nombre de fois concedées
0403.9049	Babeurre, lait caillé, képhir et autres laits fermentés ou acidifiés, ni concentrés, ni additionnés de sucre ou d'autres édulcorants, mais aromatisés ou additionnés de fruits ou de cacao (à l'excl. des yoghurts et des crèmes), hors contingent	30.1	11.7%	4	21
0405.2091	Pâtes à tartiner laitières, d'une teneur en matières grasses => 39 % mais < 75 %, hors contingent	545.1	37.5%	1	4
0603.1120	Roses, fraîches, coupées, pour bouquets ou pour ornements, du 1er mai au 25 octobre, hors contingent	379	29.9%	34	2
0603.1220	Cillets, frais, coupés, pour bouquets ou pour ornements, du 1er mai au 25 octobre, hors contingent	137	13.4%	0	2
0603.1320	Orchidées, fraîches, coupées, pour bouquets ou pour ornements, du 1er mai au 25 octobre, hors contingent	244	28.8%	11	2
0603.1420	Chrysanthèmes, frais, coupés, pour bouquets ou pour ornements, du 1er mai au 25 octobre, hors contingent	244	36.2%	0	2
0603.1520	Lis [Lilium spp.], frais, coupés, pour bouquets ou pour ornements, du 1er mai au 25 octobre, hors contingent	244	39.2%	3	2
0603.1921	Fleurs et boutons de fleurs, frais, coupés, pour bouquets ou pour ornements, ligneux, du 1er mai au 25 octobre, n.d.a, hors contingent	244	10.4%	2	2
0603.1928	Fleurs et boutons de fleurs, frais, coupés, pour bouquets ou pour ornements, non ligneux, du 1er mai au 25 octobre, n.d.a, hors contingent	244	22.4%	118	2
1008.5029	Quinoa [Chenopodium quinoa], pour l'alimentation humaine, hors contingent	39	8.7%	2'996	2
1008.9024	Riz sauvage [Zizania aquatica], pour l'alimentation humaine, hors contingent	0	0.0%	1'355	6
2004.1014	Pommes de terre sous forme de farine, semoule ou flocons, congelées, en récipients > 5 kg, hors contingent (à l'excl. des produits confits au sucre)	97.4	#N/A	#N/A	22
2004.1094	Pommes de terre sous forme de farine, semoule ou flocons, congelées, en récipients =< 5 kg, hors contingent (à l'excl. des produits confits au sucre)	97.4	44.3%	54	22
3501.1090	Caséines, hors contingent	98.65	5.6%	9	1
3501.9091	Colles de caséine (à l'excl. de celles conditionnées pour la vente au détail comme colles et d'un poids net =< 1 kg), hors contingent	909	312.2%	45	4
3501.9099	Caséinates et autres dérivés des caséines (à l'excl. des produits conditionnés pour la vente au détail comme colles et d'un poids net =< 1 kg et des colles de caséine), hors contingent	98.65	20.3%	163	1

A6.2 Scénarios CAPRI avec réductions tarifaires différenciées

Tableau A62.1 Importations suisses dans les deux scénarios de réduction tarifaire différenciée

Importations suisse	Référence	1	2
Produits		Différence par rapport au scénario de référence	
Unités	(1000 tonnes)	%	
Céréales	622	0%	2%
Blé	364	0%	-1%
orge	65	-1%	10%
maïs	122	0%	12%
Oléagineux	52	-1%	7%
graines de colza	12	1%	16%
graines de tournesol	11	1%	15%
graines de soja	29	-2%	1%
Huiles	79	0%	-1%
Tourteaux	284	0%	-1%
pommes de terre	35	1%	17%
Légumes et cultures permanentes	838	1%	1%
tomates	38	1%	1%
pommes	18	0%	0%
Vin	165	5%	6%
Viandes	91	0%	1%
porc	12	0%	1%
bœuf	20	0%	1%
volaille	53	0%	1%
ovins et caprins	6	0%	8%
Produits laitiers	65	3%	49%
produits laitiers frais	10	1%	263%
fromage	44	0%	-1%
crème	1	15%	28%
beurre	2	24%	100%
poudre de lait écrémé	2	1%	0%
poudre de lait entier	0	83%	510%

Source: CAPRI

Tableau A62.2 Exportations suisses dans les deux scénarios de réduction tarifaire différenciée

Exportations suisse	Reference	1	2
Produits		Différence par rapport au scénario de référence	
Unités	(1000 tonnes)	%	
Céréales	3.3	0%	21%
blé	0.5	0%	35%
orge	0.2	2%	66%
maïs	0.1	0%	76%
Oléagineux	1.4	-2%	110%
graines de colza	0.7	-2%	106%
graines de tournesol	0.6	-2%	115%
Huiles	2.6	0%	5%
Tourteaux	1.3	13%	37%
pommes de terre	1.7	1%	36%
Légumes et cultures permanentes	6.5	8%	12%
tomates	0.2	8%	16%
pommes	1.4	5%	16%
vin	2.1	20%	27%
Viandes	2.4	5%	26%
porc	0.6	4%	29%
boeuf	1.5	4%	20%
volaille	0.2	7%	32%
ovins et caprins	0.1	7%	86%
Produits laitiers	83.4	1%	7%
produits laitiers frais	9.8	1%	9%
fromage	50.3	1%	4%
crème	3.0	7%	28%
beurre	1.6	22%	103%
lait écrémé en poudre	14.0	-2%	-4%
lait entier en poudre	2.0	11%	54%

Source: CAPRI

A7.1 Régimes saisonniers – fruits et légumes

Données de base

Tableau A71.1 : Données de base (douane et commerce) pour les exemples retenus

Produit	Période administrée	Position	Droit de douane		AVE % ¹	Importations (CHF 1'000)	
	notifiée		Type ¹	CHF/100 kg		2015	2015
Salades iceberg	01.03.-31.12.	0705.1118	TC	7.00	6.1	11'708	12'317
Salades iceberg	01.03.-31.12.	0705.1119	THC	311.00	276.8	21	20
			THC-1	150.00	133.5		
Salades iceberg	01.01.-28.02.	0705.1111	TU	7.00	5.8	5'563	5'596
Tomates cerise	01.05.-20.10.	0702.0011	TC	5.00	1.5	6'288	6'790
Tomates cerise	01.05.-20.10.	0702.0019	THC	731.00	168.5	224	197
			THC-1	600.00	138.3		
Tomates cerise	21.10.-30.04	0702.0010	TU	5.00	1.6	29'847	28'819
Carottes	25.05.-10.05.	0706.1021	TC	4.00	5.2	1'766	5'005
Carottes	25.05.-10.05.	0706.1029	THC	155.00	74.0	1'606	1'769
			THC-1	120.00	57.3		
Carottes	11.05.-24.05.	0706.1020	TU	4.00	5.0	1'452	2'053
Oignons	30.05.-15.05.	0703.1061	TC	2.90	3.5	188	310
Oignons	30.05.-15.05.	0703.1069	THC	96.00	77.5	55	49
Oignons	16.05.-29.05.	0703.1060	TU	2.90	3.5	2'309	2'238
Pommes	15.07.-14.06.	0808.1022	TC	2.00	1.4	1'291	1'019
Pommes ²	15.07.-14.06.	0808.1029	THC	153.00	293.3	2'632	1'751
			THC-1	140.00	268.4		
Pommes	15.06.-14.07.	0808.1021	TU	2.00	1.3	1'877	2'322
Poires	01.07.-31.03.	0808.3022	TC	2.00	1.7	2'560	1'660
Poires	01.07.-31.03.	0808.3029	THC	133.00	85.2	1'996	1'953
			THC-1	120.00	76.9		
Poires	01.04.-30.06.	0808.3021	TU	2.00	1.3	6'478	5'696
Cerises	20.05.-31.08.	0809.2911	TC	3.00	0.7	8'851	8'727
Cerises	20.05.-31.08.	0809.2919	THC	255.00	72.4	374	884
			THC-1	200.00	56.8		
Cerises	01.09.-19.05.	0809.2910	TU	3.00	1.5	1'796	1'279
Fraises	15.05.-31.08.	0810.1011	TC	3.00	0.8	2'895	4'935
Fraises	15.05.-31.08.	0810.1019	THC	510.00	104.6	211	262
			THC-1	450.00	92.3		
Fraises	01.09.-14.05.	0810.1010	TU	3.00	0.9	42'649	42'483

¹ THC-1 : THC Code 1, appliqué pendant les périodes de plein approvisionnement indigène, pour permettre l'importation de spécialités. Les AVE sont calculés avec la même valeur d'importation annuelle moyenne pour THC et THC-1.

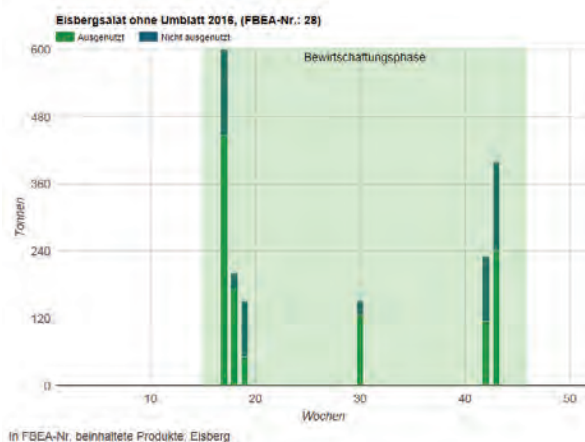
² Pour les pommes, des importations ont lieu au THC dans le cadre du trafic de perfectionnement

Tableau A71.2 : Taux d'auto-apvisionnement pour les exemples retenus

Produit	2015	2016
Salades iceberg	49%	50%
Tomates cerise	42%	38%
Carottes	84%	97%
Oignons	100%	96%
Pommes de table	96%	95%
Poires de table	71%	60%
Cerises de table	51%	42%
Fraises	34%	33%

Sources : CCM, FUS et DGD

Utilisation des parties de contingent



En vert : part utilisée (effectivement importée) ; en bleu : part non utilisée

Source : CCM

Figure A71.1 : Utilisation des parties de contingent pour les salades iceberg en 2016

A7.2 Protection industrielle – produits laitiers de base

Régime d'importation des produits de base et importations 2014-2015

Le tableau A72.1 donne un aperçu des droits appliqués pour le beurre et la poudre de lait ainsi que des importations en 2014 et 2015. Pour la poudre de lait, le contingent de 300 t est réservé à la poudre de lait entier. Les importations de poudre de lait écrémé et de poudre de lait sucrée sont insignifiantes. Les importations de poudre de lait entier hors contingent relèvent du trafic de perfectionnement.

Concernant le beurre, l'essentiel des importations a lieu en qualité standard (beurre frais non salé), avec des importations significatives hors contingent, relevant également du trafic de perfectionnement. La seconde catégorie, avec des volumes d'importation nettement plus faibles, concerne le beurre salé et d'autres spécialités. A relever que les importations dans le contingent sont réservées exclusivement aux emballages d'au moins 25 kg.

Tableau A72.1 : Droits de douane appliqués 31.12.2015 et importations 2014-2015

Cat.	HS-8	Produit	Droit CHF / 100 kg	AVE (%)		Importations (1'000 CHF)		Valeurs unitaires (CHF/100 kg)	
				2014	2015	2014	2015	2014	2015
HCT	0402.1000	Poudre de lait écrémé	323.00	53.7	70.3	649	471	602	459
CT	0402.2111	Poudre de lait	50.00	8.7	10.9	1'641	1'238	574	459
HCT	0402.2119	entier	656.00	102.8	156.7	1'229	1'358	638	419
CT	0402.2911	Poudre de lait	50.00	6.3	11.5	50	143	794	434
HCT	0402.2919	entier, sucrée	716.00	45.3	36.9	99	50	1'581	1'938
CT	0405.1011	Beurre frais non salé	20.00	2.9	3.3	88	103	691	613
HCT	0405.1019		1'642.00	320.1	399.5	864	643	513	410
CT	0405.1091	Beurre (autre)	30.00	3.6	3.5	183	112	829	848
HCT	0405.1099		1'642.00	142.1	162.9	42	42	1'156	1'008

Source : DGD

Les contingents de poudre de lait et de beurre sont attribués par mise aux enchères. Pour le beurre, la quantité de 100 t est attribuée en une fois pour l'année, alors que pour la poudre, une attribution de 100 t en début d'année, valable tout l'exercice, et suivie d'une attribution de 200 t pour le second semestre. Selon l'article 36 de l'OIAgr, l'OFAG est habilité à augmenter temporairement les contingents partiels de beurre et de poudre de lait en cas de pénurie sur le marché intérieur. Mais vu la surproduction quasi-permanente de lait en Suisse, cette disposition n'a jamais été utilisée jusqu'ici.

Evolution des prix et des marges – données de base

Pour le tableau 72.3, on se réfère aux séries de prix extraites de l'observation du marché de l'OFAG ou communiquées par l'OFAG pour cette étude⁶⁶.

- Le prix du lait à la production, moyenne générale, correspond au prix payé au producteur dans la moyenne pondérée des destinations (centrales laitières, fromageries), des modes de production (conventionnel, bio) et des régions. Le prix du lait étant fortement différencié selon les canaux de transformation (avec, notamment, un prix nettement plus élevé payé par les fromageries artisanales, qui produisent par exemple le Gruyère AOP), la moyenne générale n'est pas représentative des prix payés pour la matière première par les centrales productrices

⁶⁶ La plupart des données analysées dans cette étude de cas sont publiées sur une base mensuelle ou bimestrielle. Les moyennes annuelles présentées dans l'ensemble des tableaux sont des moyennes arithmétiques de ces valeurs.

de poudre et de beurre. Par contre, elle permet de situer l'ensemble des prix dans le contexte général de la production de lait en Suisse.

- Le lait de centrale conventionnelle constitue, lui, une référence pertinente pour analyser les prix de revient dans les filières du lait et de la poudre.
- Dans le système de segmentation du prix du lait adopté par l'Interprofession suisse du lait, les produits subventionnés au titre de la loi chocolatière devraient être élaborés à partir de lait payé au prix A, c'est-à-dire le plus élevé (la segmentation prévoit trois prix différents, A, B et C, selon l'utilisation et la destination des produits (IP Lait, 2016)). C'est pourquoi le prix du lait A constitue aussi une référence, même si cette segmentation n'était pas appliquée de manière systématique durant la période observée ici.
- L'OFAG calcule un indice du prix du lait de centrale qui permet de suivre la valeur du lait déduite de l'évolution des prix dans trois sous-secteurs, le commerce de détail du lait de consommation, de la crème et du beurre, le commerce de gros de poudre de lait et de beurre destinés à l'industrie, ainsi que le commerce des produits « libéralisés » (fromage, yogourts, autres produits frais), influencé par le prix du lait dans les pays voisins (pour la méthode, cf. (OFAG, 2017)). Pas directement utilisable pour des calculs de marge, cet indice est utile pour l'observation d'évolutions sur l'axe temporel.
- Le beurre étant produit pour une part importante à partir de crème achetée auprès d'autres transformateurs (notamment les fromageries) plutôt qu'à partir de lait entier acheté par les beurrieres, l'indice du prix de la crème constitue aussi une référence intéressante. Il résulte des prix de la crème annoncés par les beurrieres, tenant compte à la fois des achats auprès de leurs fournisseurs et des prix internes pour la crème issue d'autres production au sein de ces mêmes centrales (méthode, cf. (OFAG, 2017)).
- Les prix de référence des produits de base dans le cadre de la loi chocolatière, poudre de lait écrémé, poudre de lait entier et beurre, sont observés par l'OFAG auprès des centrales laitières.

Si l'éventail des prix observés disponibles est impressionnant, leur représentativité est probablement hétérogène. Les prix du lait à la production résultent des annonces d'un très grand nombre d'acheteurs de lait et sont reconnus comme représentatifs. Il n'y a d'ailleurs pas de divergences entre l'observation des prix par l'OFAG et le monitoring de l'organisation faïtière des producteurs de lait basé sur les annonces d'un échantillon de producteurs (PSL, 2017). Une certaine prudence est par contre de mise pour l'interprétation des prix de la crème et des produits de base. Ces prix sont annoncés par un nombre très restreint de transformateurs. Ils sont utilisés pour le calcul de subventions et de droits de douane qui ont un impact sur les marges de ces entreprises. Il s'agit donc de les contextualiser.

Estimation des coûts de matière première et des marges brutes de transformation

Les paramètres nécessaires à l'estimation des coûts de matière première dans les produits de base et des marges brutes de transformation figurent dans le tableau A7.2.2. Il s'agit des teneurs standards en graisse et protéine de ces produits. Pour le lait, la teneur moyenne du lait livré, qui varie selon les saisons et les années, a été calculée d'après les données de TSM. La matière grasse et les protéines sont les composants qui constituent l'essentiel de la valeur du lait. Le ratio entre valeur de la graisse et valeur de la protéine est un paramètre sensible. Les estimations sont basées ici sur le ratio de référence pour la Suisse, établi par l'Interprofession du lait. Dans les faits, ce ratio peut varier d'un transformateur à l'autre selon son portefeuille de produits.

Tableau A72.2 : Paramètres utilisés pour l'estimation des coûts de matière première et des marges

Teneurs	% graisse	% protéine
Poudre de lait écrémé	0.35	34.20
Poudre de lait entier	26.00	25.00
Beurre	82.00	1.00
Crème	35.00	2.50
Lait, Ø 2001-2016	4.10	3.30
Ratio prix selon IP Lait	60.00	40.00

Source : teneurs des produits et ratio de prix : IP Lait ; teneurs du lait : TSM

Tenant compte de ce ratio et de la composition du lait, il est possible de dériver un prix unitaire de la graisse et des protéines du lait (prix des composants). Avec la composition des produits en matière grasse et en protéine, il est ensuite possible d'estimer pour chaque produit de base le coût de la matière première qu'il contient. La marge brute de transformation s'établit en soustrayant le coût de la matière première du prix de référence de la poudre de lait ou du beurre. La marge brute en % représente le rapport entre cette marge et le coût de la matière première.

A titre d'exemple, voici la marche suivie pour la poudre de lait entier (PL entier), en 2016, en partant du prix du lait de centrale :

*Prix de la graisse = 0.6 (ratio prix) * (54.51 (prix du lait) / 4.1 (teneur du lait)) = 7.98 CHF/kg*

*Prix de la protéine = 0.4 (ratio prix) * (54.51 (prix du lait) / 3.3 (teneur du lait)) = 6.61 CHF/kg*

*Coûts de matière première = (0.26 (teneur en graisse) * 7.98 (prix de la graisse)) + (0.25 (teneur en protéine) * 6.61 (prix de la protéine)) = 3.73 CHF/kg PL entier*

Marge brute de transformation = 5.93 (prix de référence PL entier) – 3.73 (coûts matière première) = 2.20 CHF/kg PL entier

Marge brute en % = 2.20 (marge brute) / 5.93 (prix de référence) = 37%

Cette méthode a été appliquée dans les tableaux, 72.4, 72.5 et 72.6 sur la base des prix du tableau 72.3 et des paramètres techniques du tableau A72.2. La différence provient du prix du lait sous-jacent. Dans le tableau 72.4, il s'agit du prix du lait de centrale et dans le tableau 72.5, du prix du lait A. Pour le tableau 72.6, c'est l'indice du prix de la crème qui sert de référence pour le prix de la matière première (avec la référence de base de l'indice : la valeur 100 (en 2009) correspond à 10.92 CHF/kg graisse). Ces trois approches permettent une analyse de sensibilité, puisque la discussion est toujours possible sur quelle est la référence valable du prix du lait utilisé pour produire la poudre de lait et le beurre. Les prix de référence des produits de base résultent de l'observation des prix chez un nombre très limité de transformateurs (cf. 7.2.1.) et peuvent soulever des questions de représentativité.

Prix, coûts et marges dans l'Union européenne

Les analyses se basent sur la référence européenne standard pour le prix du lait à la production, le prix LTO⁶⁷, et sur les prix des produits de base observés par l'Union européenne, qui servent de référence dans la gestion du Protocole 2. On dispose ainsi d'une base de prix de qualité symétrique à celle existant pour le marché suisse (cf. 7.2.3.). L'estimation des coûts de matière première et des marges brutes de transformation ont été effectués selon la méthode appliquée au marché suisse (cf. ci-dessus). La composition des produits de base est évidemment la même. Par contre, les teneurs moyennes du lait en matière grasse et en protéine sous-jacentes au prix LTO sont différentes des teneurs moyennes du lait suisse. Elles figurent dans le tableau A72.3. De plus, le rapport de prix entre

⁶⁷ LTO Nederland, International milk price reviews <http://www.milkprices.nl/>

les composants du lait est différent dans l'Union européenne et en Suisse ; le ratio de 40% pour la matière grasse et 60% pour la protéine découle des prix de la poudre de lait écrémé et du beurre régulièrement publiés par (ife Kiel, 2017), avec déduction des marges de transformation. Cette référence est aussi utilisée par l'administration fédérale pour le calcul des différences de prix du lait effectuées dans le cadre de la loi chocolatière (SECO 2017, communication personnelle).

Tableau A72.3 : Paramètres utilisés pour l'estimation des coûts de matière première et des marges

Teneurs	% graisse	% protéine
Lait LTO	4.2	3.4
Ratio prix selon LTO/ife Kiel	40.00	60.00

Source : LTO/ife Kiel et SECO/OFAG

Estimation de la protection industrielle par la différence entre les marges brutes de transformation

Exemple : poudre de lait entier, 2016 :

Différence des prix de référence entre la Suisse et l'UE (élément mobile) : 343.14 CHF/100 kg poudre de lait entier

Différence de coût de matières premières entre la Suisse et l'UE : 191.15 CHF/100 kg poudre de lait entier

Réduction à la différence de coût de matières première : $191.15 - 343.14 = -151.99$ CHF/100 kg poudre de lait entier

Cette valeur correspond logiquement à la différence entre les marges brutes de transformation : 42.28 (UE) – 194.27 (CH) = -151.99

Réduction de la différence en % de l'élément mobile : $-151.99 / 343.14 = -44.3\%$

Selon cette exemple, l'élément mobile du droit de douane, correspondant à la protection de la matière première agricole (dans ce cas : du lait) dans un produit transformé, pourrait être réduit de 44%.

Estimation des indicateurs de protection industrielle

Deux problèmes spécifiques affectent l'estimation des indicateurs TW (échelon de droits nominaux), ERP (taux effectif de protection), MPI et TPI (montant et taux de protection industrielle) pour les produits objets de cette étude de cas :

- Le commerce des produits de base est insignifiant, en fonction des restrictions quantitatives et des taux HCT des contingents concernés (cf. tableau A72.1) ; il n'en résulte donc pas de valeurs unitaires à l'importation et d'équivalents ad valorem fiables. Il est proposé de considérer ici les prix de référence de l'Union européenne comme valeurs à l'importation et d'estimer sur cette base des AVE virtuels.
- Il y a deux régimes d'importation pour les produits laitiers de base : celui qui concerne l'importation des produits en tant que tels, dans le cadre de contingents partiels à l'intérieur du contingent n° 7 (décrit ci-dessus), et l'importation de ces mêmes produits de base incorporés à des produits alimentaires transformés du second échelon (chocolat au lait, préparations de desserts lactés ou d'aliments infantiles, pâtisseries au beurre, etc.). Celle-ci est soumise aux règles de l'ordonnance concernant les éléments de protection industrielle et les éléments mobiles applicables à l'importation de produits agricoles transformés (RS 632.11.722) (cf. ch. 4.4.1.). Dans le second système, ce sont les éléments mobiles de protection agricole qui constituent la part de la protection douanière qui concerne les produits de base. Il est proposé d'analyser séparément les deux systèmes avec les indicateurs de protection industrielle.

Le tableau A72.4 donne les valeurs de base nécessaires à cette analyse. Pour donner de la stabilité aux estimations, les données moyennes de trois années (2014 à 2016) ont été retenues (cf. tableau 72.7 pour les prix de l'UE). Il faut relever que les éléments mobiles considérés pour l'analyse (tableau 72.12) sont les différences de prix des produits de base qui ont fait référence au cours de la période considérée pour la gestion du Protocole 2 entre la Suisse et l'Union européenne, sans d'éventuels ajustements en fonction des plafonds consolidés à l'OMC ou dans le Protocole 2⁶⁸.

Tableau A72.4 : Valeurs moyennes 2014-2016 et autres paramètres nécessaires pour l'estimation des indicateurs

Produit	équivalent lait (coefficient b)	prix de référence UE ²	coûts matière première UE ²	coefficient a
	¹	(pr)	(mp)	(mp/pr)
Lait	1.00	36.40		
Poudre de lait écrémé	4.73	242.21	220.92	91.2%
Poudre de lait entier	6.99	296.68	250.74	84.5%
Beurre	11.37	364.82	290.72	79.7%

¹ L'équivalent lait indique le volume de lait à 4.0% graisse et 3.3% protéine nécessaire pour produire 1 kg de produit

² CHF/100 kg

Le coefficient a est nécessaire au calcul de l'ERP et le coefficient b à celui du MPI.

Sources : tableaux précédents et estimations des auteurs

⁶⁸ Selon un examen succinct, il ne semble pas que de tels ajustements aient dû être apportés pour les produits laitiers en 2014, 2015 et 2016, mais dans le cas contraire, les éléments mobiles décrits ici représenteraient le plafond théorique de ces éléments de protection douanière.

A7.3 Protection industrielle – le cas des céréales panifiables

Aperçu de la filière

La Suisse produit approximativement 900'000 tonnes de céréales, dont 400'000 tonnes de céréales panifiables constituées à près de 95% de blé panifiable. La surface cultivée en céréales est ainsi de 140'000 ha, soit plus de 50% des terres ouvertes en Suisse. Des indications plus détaillées sur la production et les importations figurent dans le tableau A73.1.

Tableau A73.1: Surface cultivée avec des céréales panifiables en Suisse en 2015 et importations 2012-2015

	Surface (ha)	Production indigène (t)	Tendance	Importations 2012 - 2015(t)	Tendance
Blé panifiable	75'654	387'000	→	~120'000 ⁶⁹	→
Épeautre	3'985	13'000	→		
Seigle	1'928	11'000	→	1'500– 3'300	→
Autres	164	500	→	~180'000 ⁷⁰	→

Source : Swissgranum 2017 / AFD

En Suisse, quatre minoteries sont considérées comme des grands moulins avec la prise en charge annuelle de plus de 30'000 t de céréales chacune. Ces entreprises détiennent près de 75% des parts du marché suisse de la farine. En parallèle, de nombreux petits moulins (< 1'000 tonnes) existent encore, mais les volumes pris en charge sont modestes. La quantité totale de céréales moulues en Suisse est de 475'000 tonnes. Cela correspond approximativement à la production suisse de céréales panifiables (400'000 tonnes) et aux importations (DSM, 2017).

Au niveau du second échelon de transformation, il n'existe pas de statistique précise sur le nombre d'entreprises et sur les quantités produites. On peut toutefois définir trois grands utilisateurs de farine : Les boulangeries artisanales, les boulangeries industrielles et l'industrie agroalimentaire. La forte augmentation des importations de produits industriels de boulangerie (produits intermédiaires, produits précuits ou congelés), observée depuis plusieurs années, préoccupe la branche et fait l'objet de plusieurs interventions politiques (Bloch, 2017)

Importations

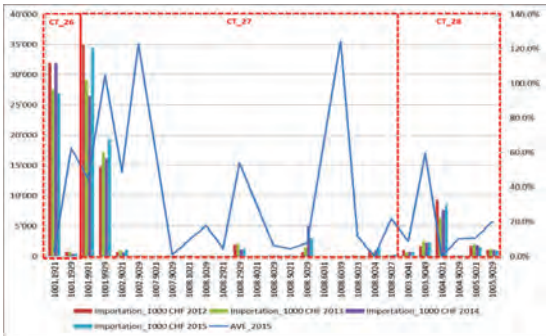


Figure A73.1: Importations de céréales pour l'alimentation humaine (Swiss-Impex, présentation personnelle)

⁶⁹ Les 30'000 tonnes importées hors contingent sont importées avec un revers et destinées à un usage technique ou importées dans le cadre du trafic de perfectionnement.

⁷⁰ Blé dur, riz, avoine, etc. (à l'exclusion des céréales pour la fabrication de la bière).

Données disponibles sur les prix suisses

Provenance des données du tableau 73.3 :

- Le prix indicatif pour les céréales panifiables de classe top correspond au prix départ centre collecteur répondant aux conditions de prise en charge de swiss granum (Swissgranum, 2017). Il ne s'agit pas d'un prix observé mais d'un prix indicatif négocié par les acteurs de la branche. Celui-ci donne une bonne information sur la tendance générale.
- Les prix bruts des céréales à la production ont été déterminés sur la base d'une enquête annuelle de l'OFAG auprès de centres collecteurs après le décompte de la récolte. Les prix sont pondérés selon le poids, TVA non comprise et sans déduction des taxes (OFAG, Bulletin du marché des céréales 2015/2016 , 2017).
- Les prix de référence, des céréales panifiables et de la farine, sont observés par l'OFAG auprès des centrales et servent de référence dans le cadre de la loi chocolatière⁷¹.
- Les prix à la consommation de farine dans le commerce de détail sont également observés par l'OFAG (OFAG, Bulletin du marché des céréales 2015/2016 , 2017).

L'éventail des prix observés disponibles est large, mais leur représentativité est probablement hétérogène. Les prix des céréales à la production résultent des annonces de nombreux centres collecteurs et sont reconnus comme représentatifs. Les prix indicatifs contribuent également à accroître la transparence. Il y a d'ailleurs une convergence entre ces deux séries de prix. Une certaine prudence est par contre de mise pour l'interprétation des prix de la farine. Ces prix sont annoncés par un nombre restreint de transformateurs. Ils sont utilisés pour le calcul de subventions et de droits de douane qui ont un impact sur les marges de ces entreprises. Il s'agit donc de les contextualiser.

⁷¹ La plupart des données analysées dans cette étude de cas sont publiées sur une base mensuelle ou bimestrielle. Les moyennes annuelles présentées dans l'ensemble des tableaux sont des moyennes arithmétiques de ces valeurs

Tableau A73.2: Aperçu de la protection à la frontière pour les principaux produits de la minoterie (importations 2015 > 100'000 CHF) pour l'alimentation humaine

Matières premières			Produits transformés					Critères de protection industrielle				
Produits	NT ¹	AVE 12-15	Importations 2015	HS-8	Produits	Rdt	NT	AVE 12-15	Importations 2015	TW	MPI	TPI
	CHF ²	%	1'000 CHF			%	CHF ²	%	1'000 CHF	%	CHF ²	%
Blé dur (HC)	1.00	2.4%	26'925	1103.1119	Semoule de blé dur	64%	66.90 ⁷²	54.7%	506	52%	20	100%
Blé	23.00	42.1%	34'550	1101.0048	Farines de froment [blé]	75%	50.70	62.9%	2'115	21%	20	30%
Blé	23.00	42.1%	34'550	1107.1012	Malt non torréfié	75%	50.70	102.5%	1'204	60%	20	49%
Blé	23.00	42.1%	34'550	1104.2913	Grains d'épeautre, mondés, perlés, tranchés, concassés	70%	52.90	34.4%	395	-8%	20	21%
Blé	23.00	42.1%	34'550	1101.0043	Farines d'épeautre	53%	63.80	32.7%	313	-9%	20	14%
Blé	23.00	42.1%	34'550	1107.2012	Malt torréfié	75%	50.70	30.2%	223	-12%	20	14%
Blé	23.00	42.1%	34'550	1103.1199	Gruaux et semoules de froment [blé]	75%	50.70	33.1%	163	-9%	20	15%
Avoine	0.00	0.0%	8'465	1104.1290	Grains d'avoine, aplatis ou en flocons	60%	20	24.7%	1'886	25%	20	25%
Avoine	0.00	0.0%	8'465	1104.2220	Grains d'avoine, mondés, perlés, tranchés, concassés	65%	20	11.6%	127	12%	20	12%
Maïs	4.00	5.8%	1'532	1104.2390	Grains de maïs, mondés, perlés, tranchés, concassés	36%	31.10	53.8%	2'739	48%	20	46%
Maïs	4.00	5.8%	1'532	1102.2010	Farine de maïs	70%	25.70	23.9%	540	16%	20	23%
Maïs	4.00	5.8%	1'532	1103.1390	Gruaux et semoules de maïs	50%	28.00	34.4%	534	29%	20	27%
Autres céréales	23.00	11.5%	2	1104.1999	Grains de céréales, aplatis ou en flocons, n.d.a.	75%	50.70	13.5%	565	2%	20	5%
Autres céréales	23.00	11.5%	2	1102.9061	Autres Farines de céréales	75%	50.70	15.6%	552	4%	20	7%
Autres céréales	23.00	11.5%	2	1104.3089	Germes de céréales	75%	50.70	71.3%	467	60%	20	34%
Autres céréales	23.00	11.5%	2	1104.2999	Grains de céréales, mondés, perlés, tranchés, concassés	75%	50.70	44.6%	422	33%	20	14%
Autres céréales	23.00	11.5%	2	1107.2093	Autre malt, torréfié	75%	50.70	33.5%	169	22%	20	13%
Autres céréales	23.00	11.5%	2	1107.1093	Autre malt, non torréfié	75%	50.70	66.5%	135	55%	20	30%
	4.25			1103.1939	Gruaux et semoules de riz	70%	26.10	24.4%	436	24%	20	21%

⁷² Pour la semoule de blé dur (1103.1119), le droit de douane notifié est calculé sur la base du blé dur importé hors contingent (1001.1929) avec un droit notifié de CHF 30.- / 100 kg.

A7.4 Relations entre protection agricole, régime fourrager et protection de la transformation – le cas des oléagineux

Aperçu de la filière

L’interprofession swissgranum fonctionne comme plate-forme pour la filière suisse des oléagineux. Ses membres sont les producteurs d’oléagineux, les centres collecteurs et le premier échelon de transformation, les huileries. Le second échelon de transformation n’y est que marginalement représenté dans le domaine des huiles. Parallèlement à d’autres tâches, la plate-forme swissgranum fixe des prix indicatifs et publie les prix moyens du marché des oléagineux. Ces prix (Swissgranum, 2017) seront utilisés comme référence dans le cadre de cette étude de cas, ainsi que les prix publiés par l’observatoire des marchés de l’OFAG (OFAG, Bulletin du marché des oléagineux, 2015).

Les graines oléagineuses sont transformées par les huileries. Parallèlement aux huiles issues de cette transformation, les tourteaux sont utilisés pour l’alimentation des animaux. Pour le soja, la relation en termes d’utilisation est inversée. Le « sous-produit », le tourteau de soja, a une importance économique largement supérieure à celle de l’huile. La section qui suit donne un aperçu de la production d’oléagineux, d’huiles et de tourteaux en Suisse.

La production indigène d’oléagineux est dominée par la culture du colza avec plus de 20’000 hectares, suivie de celle de tournesol, puis du soja (tableau A.74.1). Au total, les surfaces semées avec des oléagineux représentent environ 10% des terres ouvertes suisses. Pour renforcer la rentabilité économique des oléagineux, la Confédération octroie, en plus des contributions à la sécurité de l’approvisionnement et des mesures spécifiques à la frontière, une contribution de CHF 700.- par hectare pour le colza et le tournesol et de CHF 1000.- par hectare pour le soja (montants applicables en 2017, ordonnance sur les contributions à des cultures particulières, OCCP, RS 910.17). Concernant le commerce extérieur, les importations de graines oléagineuses restent relativement faibles. Elles sont marginales pour la fabrication d’huile comestible. La plupart des importations sont ainsi des graines utilisées à des fins fourragères. Les exportations sont inexistantes.

Tableau A74.1: Surface cultivée avec des oléagineux en Suisse en 2015

	Surface (ha)	Production indigène (t)	Tendance	Importations 2012 - 2015(t)	Tendances
Colza	23’000	87’000	→	4’000 – 7’500	→
Tournesol	4’500	9’700	↗	4’500 – 9’500	↘
Soja	1’700	4’000	↗	12’000 – 18’000	→

Source : Swissgranum 2017 / AFD

Selon SwissOlio (Swissolio, 2017), la production suisse d’oléagineux permet de couvrir un tiers de la demande indigène en huile végétale. Le reste est assuré par les importations. 60% des parts de marché sont couvertes par les huiles de tournesol et de colza (suissees et importées). Les autres huiles proviennent d’oléagineux qui ne sont pas cultivés en Suisse (palme, olive, arachide, etc.). Entre les huiles de différentes origines, on relève des différences au niveau de la qualité et des caractéristiques technologiques, mais il existe quand même un potentiel de substitution.

Les principales entreprises actives dans la production d’huile végétale sont réunies au sein de SwissOlio. Il s’agit de neuf entreprises qui emploient 520 personnes et génèrent un chiffre d’affaire de CHF 510 millions par année. Ces entreprises transforment les graines oléagineuses indigènes et sont aussi les principaux importateurs d’huile en Suisse. Une entreprise domine le marché. Avec un chiffre d’affaire d’environ CHF 230 millions, elle produit plus de 74’000 tonnes d’huiles et graisses végétales

par année (y c. de la margarine) et environ 42'000 tonnes de denrées fourragères. Elle transforme 63'000 tonnes d'oléagineux suisses, soit près des deux tiers de la production annuelle indigène. La deuxième entreprise, par ordre d'importance, transforme 20'000 t d'oléagineux indigène par année et raffine plus de 13'000 t d'huile végétale brute. Ces deux acteurs transforment à eux deux plus de 80% de la production suisse d'oléagineux.

L'approvisionnement indigène en aliments protéiques d'origine suisse pour les animaux est faible et plus de 80% des besoins doivent être couverts par des importations (VSF, 2017). L'offre indigène est essentiellement limitée aux tourteaux de colza (42'000 tonnes/an) et aux pois protéagineux (13'000 tonnes/an). Les importations d'aliments protéiques pour animaux s'élevaient en 2015 à plus de 455'000 tonnes avec la répartition suivante : environ 280'000 tonnes de tourteaux de soja, suivi par les tourteaux de colza avec 60'000 – 70'000 tonnes, puis le gluten de maïs avec 35'000 tonnes. Avec une production annuelle de 42'000 tonnes de fourrages issus de l'extraction de l'huile, la plus grande huilerie de suisse domine largement le marché. Les principaux importateurs sont les fabricants suisses d'aliments fourragers.

Importations

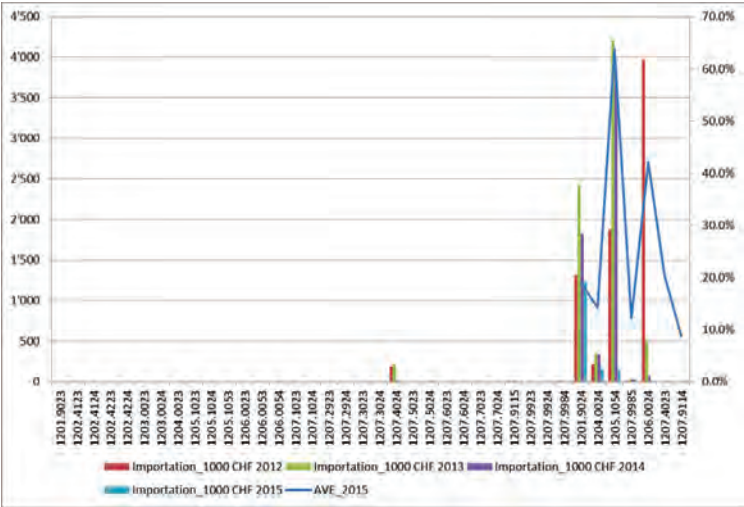


Figure A 74.1: Importations 2012 – 2015 de graines et de fruits pour la fabrication d'huiles comestibles.

En 2015, des fèves de soja pour la fabrication d'huile comestibles (1201.9024) ont été importées pour une valeur de CHF 1'234'000.-, des graines de lin (1204.0024) pour CHF 156'000.- et des graines de colza (1205.1054) pour CHF 142'000.-. En 2013 et 2014, les importations de graines oléagineuses se situaient à un niveau plus élevé, comme la figure le montre.

Tableau A74.2: Importations d'huile avec un AVE supérieur à 100%

TN-8	TEXT-F	NT	AVE moyens 2012- 2015	Importa tion_10 00 CHF 2012	Importa tion_10 00 CHF 2013	Importa tion_10 00 CHF 2014	Importa tion_10 00 CHF 2015
1511.9018	Fractions d'huile de palme, ...	164.50	150.9%	15'020	13'054	12'644	8'227
1511.9098	Huile de palme et ses fractions, même raffinées, ...	145.50	115.9%	10'559	9'909	8'934	7'101
1512.1998	Huiles de tournesol ou de carthame et leurs fractions, même raffinées, ...	145.50	111.2%	20'964	24'073	25'958	24'602
1513.1998	Huile de coco [coprah] et ses fractions, même raffinées, ...	152.50	111.2%	384	839	558	161
1513.2998	Huiles de palmiste ou de babassu et leurs fractions, même raffinées...	152.50	119.6%	195	153	220	264
1514.1991	Huiles de navette ou de colza à faible teneur en acide érucique et leurs fractions, même raffinées, ...	145.50	124.7%	3'781	4'768	5'498	3'771
1514.1999	Huiles de navette ou de colza à faible teneur en acide érucique et leurs fractions, même raffinées, ...	156.95	109.0%	2'299	2'018	1'425	1'116
1517.9067	Mélanges ou préparations alimentaires de graisses ou huiles animales ou végétales	228.80	120.8%	#N/A	#N/A	#N/A	1

Données disponibles sur les prix suisses

Prix disponibles dans le domaine des oléagineux :

- L'interprofession swissgranum fixe chaque année des prix dérivés (Swissgranum, 2017) pour les graines oléagineuses selon un schéma de calcul basé sur les prix de l'huile et des tourteaux et en prenant compte des coefficients de rendement. Les frais de transformation annoncés par la branche et les différentes cotisations et contributions des membres sont également pris en considération⁷³. Le tableau A.74.3 présente ce schéma de calcul pour la fixation du prix indicatif des graines de colza. Ainsi, en moyenne 2012 – 2014, la branche part d'un prix moyen pour l'huile de colza de CHF 279.5 par 100 kg (nous verrons plus tard que ce prix découle directement du prix unitaire à l'importation cumulé des prélèvements douaniers) et un prix pour le tourteau de CHF 27.7 par 100 kg. En fonction des taux de rendement de l'huile et du tourteau et après avoir déduit les frais de transformation, les frais de transports et les autres taxes, la branche fixe le prix indicatif des graines de colza au producteur. Il était de CHF 85.10 en moyenne de 2012 – 2015. La marge de transformation s'apparente à la différence entre le total du produits des ventes et le prix des graines franco huilerie, soit en moyenne environ CHF 28.- par 100 kg de colza.
- La dernière ligne du tableau A74.3 compare les prix dérivés des graines de colza avec les prix au producteur observés par l'observatoire du marché de l'OFAG pour le colza conventionnel (OFAG, Bulletin du marché des oléagineux, 2015).

⁷³ Les frais de transformation ne sont pas observés mais une donnée fixe du schéma de calcul

Tableau A74.3: Schéma de calcul des prix indicatifs des graines de colza

			Colza - Suisse			
		source	2012	2013	2014	Ø 12 - 14
Ø Prix de l'huile	(CHF/ 100 kg d'huile)	Swissgranum	289.5	282.5	266.5	279.5
Ø Prix des tourteaux	(CHF/ 100 kg)	Swissgranum	28.5	27.5	27	27.7
Rendement en huile	(%)	Swissgranum	37%	37%	37%	37%
Rendement en tourteaux	(%)	Swissgranum	58%	58%	58%	58%
Produit de vente de l'huile	(CHF/ 100 kg graines)		107.1	104.5	98.6	103.4
Produit de vente des tourteaux	(CHF/ 100 kg graines)		16.5	16.0	15.7	16.0
Total produit des ventes	(CHF/ 100 kg graines)	calculé	123.6	120.5	114.3	119.5
Frais de transformation	(CHF/ 100 kg graines)	Swissgranum	26.25	26.25	26.25	26.25
Cotisations de membres producteurs	(CHF/ 100 kg graines)	Swissgranum	0.62	0.62	0.62	0.62
Contribution producteurs au Pool oléagineux	(CHF/ 100 kg graines)	Swissgranum	1	1	1	1
Soutien à la transformation du Pool oléagineux	(CHF/ 100 kg graines)	Swissgranum	0	0	0	0
Prix graines, franco huilerie	(CHF/ 100 kg graines)	calculé	95.8	92.6	86.4	91.6
Frais de stockage, transport, finacement, commercialisation	(CHF/ 100 kg graines)	Swissgranum	6.5	6.5	6.5	6.5
Ø Prix payé au producteur (CHF/ 100kg)	(CHF/ 100 kg graines)	Prix - indicatif	89.3	86.1	79.9	85.1
Ø Prix payé au producteur (CHF/ 100kg)	(CHF/ 100 kg graines)	OFAG	91.8	88.7	80.3	86.9

La figure A.74.5 met en évidence une corrélation entre le prix des graines de colza en Suisse et dans les pays avoisinant (France et Autriche). Le prix unitaire des graines importées dépasse certes les prix aux producteurs autrichiens et les prix à la bourse française (OFAG, Bulletin du marché des oléagineux, 2015) mais ils évoluent parallèlement.

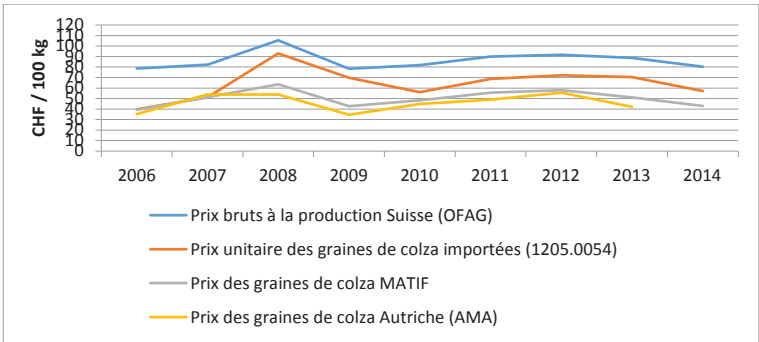


Figure A74.2: Comparaison du prix des graines de colza selon plusieurs sources (illustration personnelle)

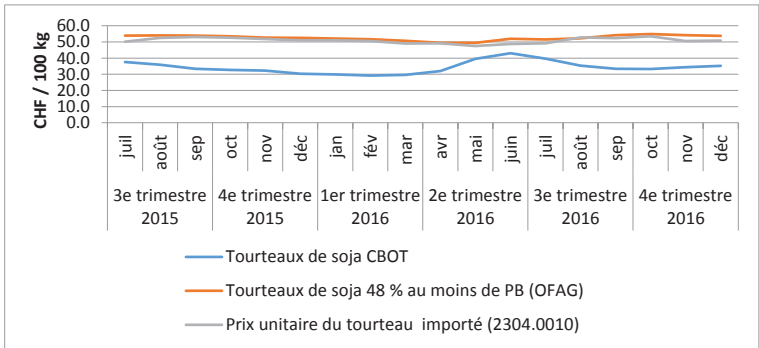


Figure A74.3: Évolution des prix des tourteaux de soja

Protection industrielle

Analyse des indicateurs classiques

Tableau A74.4: Aperçu de la protection industrielle pour les huiles de soja, de colza et de tournesol et leurs tourteaux.

TN-8	TEXT-F	NT au 1 ^{er} janvier 2015_CH F / 100 kg	Rende ment	AVE moyens 2012- 2015	TW_ 2012- 2015	MPI_ 2012- 2015 CHF / 100 kg	TPI_ 2012- 2015
1201.9024	Fèves de soja	18.65	-	19.4%	-	-	-
1507.1010	Huile de soja, brute, pour l'alimentation des animaux	0.00	13%	0.0%	-19.4%	-143	-160%
1507.9098	Huile de soja raffinée, en citernes ou en fûts métalliques	145.50	13%	95.9%	76.5%	2	1%
2304.0010	Tourteaux de soja	0.00	82%	0.0%	-19.4%	-22	-36%
1205.1054	Graines de colza	52.90	-	76.3%	-	-	-
1514.1190	Huile brute de colza	134.05	37%	93.3%	17%	-9	-6%
1514.1991	Huile de colza raffinée, en citernes en en fûts métalliques	145.00	37%	124.7%	48.4%	2	<1%
1514.1999	Huile de colza raffinée (à l'excl. des huiles en citernes ou en fûts métalliques)	156.50	37%	109.0%	32.7%	14	12%
2306.4110	Tourteaux de colza	0.00	58%	1.6%	-74.7%	-91	-300%
1206.0024	Graines de tournesol	49.55	-	53.1%	-	-	-
1512.1190	Huile de tournesol brute	134.05	34%	73.0%	19.9%	-12	-6%
1512.1998	Huile de tournesol raffinée en citernes ou en fûts métalliques	145.50	34%	111.2%	58.1%	-0.2	<-1%
2306.3010	Tourteaux de tournesol	0.00	51%	0.0%	-53.1%	-97	-300%

En raison des réserves sur les prix à disposition et de l'opacité relative de la filière des oléagineux, la méthode classique de détection de la protection industrielle affiche un certain nombre de limites dans ce cas précis des oléagineux :

- En raison des données disponibles limitées, la comparaison de la protection entre les différentes huiles est problématique.
- Comme on n'observe pas d'importations pour les graines oléagineuses, on ne peut pas exclure que le droit de douane soit prohibitif à ce niveau. La protection tarifaire des graines pourrait alors se traduire par une protection industrielle « cachée » des huiles.
- Les taux de rendement des graines sont déterminants dans ce secteur où la protection tarifaire sur les matières premières de base est importante.

Analyse empirique

Le prix unitaire moyen de 2012 à 2014 à l'importation de l'huile de tournesol raffinée (1512.1998) était de CHF 138.- par 100 kg et celui du tourteau de tournesol (2306.3010) de CHF 33.- par 100 kg. En appliquant les taux de rendement de 34% pour l'huile et respectivement 51% pour le tourteau, on obtient le produit des ventes de l'huile et du tourteau pour 100 kg de graines de tournesol, soit CHF 64.- par 100 kg. Il s'agit ensuite de retrancher de cette somme les frais de transformation estimé par swissgranum à CHF 26.- / 100 kg de graines de tournesol pour obtenir le prix des graines franco huilerie de CHF 37.- / 100 kg. Les frais de transport, de stockage et de commercialisation sont inclus avec les

mêmes montants qu'en Suisse, soit CHF 7.- / 100kg⁷⁴. Le prix indicatif pour les graines de tournesol « importées » estimé selon le schéma de calcul suisse est ainsi de CHF 30.- par 100 kg (Figure A74.5). Or, l'observatoire du marché de l'OFAG relève dans son bulletin oléagineux (OFAG, 2015) que les prix observés en France pour les graines de tournesol étaient en moyenne de CHF 50.- par 100 kg entre 2012 et 2014. Cette différence de près de CHF 20.- / 100 kg de graines de tournesol (ou plus de CHF 50.- par 100 kg d'huile⁷⁵) implique que les relations entre le prix des graines, des huiles et des tourteaux de tournesol en Suisse et à l'étranger ne sont pas identiques. En d'autres termes, les marges brutes de transformation estimées (différence entre le total du produit des ventes et le prix des graines franco huilerie) diffèrent nettement entre la Suisse et l'UE. Les résultats du tableau sont des estimations qui doivent être interprétées avec réserve. Toutefois, leurs ampleurs interpellent, notamment pour le tournesol et le colza. Ici, ni les estimations faites au niveau des coûts de transport, ni les variations annuelles ne peuvent expliquer cette différence. Pour le soja, dont l'importance économique vient du tourteau, la différence est moindre.

		source	Tournesol Ø 12 - 14		Ø 12 - 14
Ø Prix de l'huile raffinée	(CHF/100 kg d'huile)	swissimpex	138		138
Ø Prix des tourteaux	(CHF/100 kg)	swissimpex	33		33
Rendement en huile	(%)	swissgranum	34%		34%
Rendement en tourteaux	(%)	swissgranum	51%		51%
Produit de vente de l'huile	(CHF/100 kg graines)	calculé	47		47
Produit de vente des tourteaux	(CHF/100 kg graines)	calculé	17		17
Total produit des ventes	(CHF/100 kg graines)	calculé	64		64
Frais de transformation	(CHF/100 kg graines)	Swissgranum	26	Estimation	7
Prix graines, franco huilerie	(CHF/100 kg graines)	calculé	37		57
Frais de stockage, transport, finacement, commercialisation	(CHF/100 kg graines)	Swissgranum	7	Swissgranum	7
Prix indicatif des graines de tournesol calculé sur la base du schéma CH (CHF/100kg)	(CHF/100 kg graines)	calculé	30		
Prix observé en France (CHF/100kg)	(CHF/100 kg graines)	OFAG	50	Matif	50

Figure A 74.4: Estimation de la protection industrielle sur l'huile de tournesol raffinée sur la base du schéma de calcul de swissgranum

⁷⁴ Les coûts de transport, de stockage et de commercialisation ne sont pas connus pour les pays de l'UE mais sont probablement plus faibles qu'en Suisse. Même en admettant que les frais de transports soient de 0 dans l'UE, cela ne permettrait pas d'expliquer l'entier de la différence de marge de transformation entre la Suisse et l'UE.

⁷⁵ Il s'agit ici d'une estimation en comparaison avec les prix pratiqués et observés en France. Pour une estimation plus précise de cette différence, une comparaison détaillée serait nécessaire.

		source	Colza Ø 12 - 14		Estimation Ø 12 - 14
Ø Prix de l'huile	(CHF/ 100 kg d'huile)	swissimpex	127		127
Ø Prix des tourteaux	(CHF/ 100 kg)	swissimpex	32		32
Rendement en huile	(%)	swissgranum	37%		37%
Rendement en tourteaux	(%)	swissgranum	58%		58%
Produit de vente de l'huile	(CHF/ 100 kg graines)	calculé	47		47
Produit de vente des tourteaux	(CHF/ 100 kg graines)	calculé	19		19
Total produit des ventes	(CHF/ 100 kg graines)	calculé	66		66
Frais de transformation	(CHF/ 100 kg graines)	Swissgranum	26	Estimation	15
Cotisations de membres producteurs	(CHF/ 100 kg graines)	Swissgranum			0
Contribution producteurs au Pool oléagineux	(CHF/ 100 kg graines)	Swissgranum			0
Soutien à la transformation du Pool oléagineux	(CHF/ 100 kg graines)	Swissgranum			0
Prix graines, franco huilerie	(CHF/ 100 kg graines)	calculé	39		51
Frais de stockage, transport, finacement, commercialisation	(CHF/ 100 kg graines)	Swissgranum	7	Swissgranum	7
Prix indicatif des graines de colza calculé sur la base du schéma CH (CHF/ 100kg)	(CHF/ 100 kg graines)	calculé	33		
Prix observé en Autriche (CHF/ 100kg)	(CHF/ 100 kg graines)	AMA / OFAG	44	AMA (Autriche)	44

Figure A74.5: Estimation de la protection industrielle sur l'huile de colza raffinée sur la base du schéma de calcul de swissgranum

		source	Soja Ø 12 - 14		Estimation Ø 12 - 14
Ø Prix de l'huile	(CHF/ 100 kg d'huile)	swissimpex	156		138
Ø Prix des tourteaux	(CHF/ 100 kg)	swissimpex	60		33
Rendement en huile	(%)	swissgranum	13%		37%
Rendement en tourteaux	(%)	swissgranum	82%		58%
Produit de vente de l'huile	(CHF/ 100 kg graines)		20		51
Produit de vente des tourteaux	(CHF/ 100 kg graines)		49		19
Total produit des ventes	(CHF/ 100 kg graines)	calculé	69		70
Frais de transformation	(CHF/ 100 kg graines)	Swissgranum	20	Estimation	18
Cotisations de membres producteurs	(CHF/ 100 kg graines)	Swissgranum			
Contribution producteurs au Pool	(CHF/ 100 kg graines)	Swissgranum			
Soutien à la transformation du Pool	(CHF/ 100 kg graines)	Swissgranum			
Prix graines, franco huilerie	(CHF/ 100 kg graines)	calculé	50		53
Frais de stockage, transport, finacement	(CHF/ 100 kg graines)	Swissgranum	7	Swissgranum	7
Prix indicatif des graines de soja calculé sur la base du schéma CH (CHF/ 100kg)	(CHF/ 100 kg graines)	calculé	43		
Prix à la bourse (CHF/ 100kg)	(CHF/ 100 kg graines)	Matif	46	Matif	46

Figure A74.6: Estimation de la protection industrielle sur l'huile de soja raffinée sur la base du schéma de calcul de swissgranum

Tableau A74.5 : Contributions aux fonds de garantie au 1^{er} janvier 2015 pour les huiles de colza, soja et tournesol et leurs tourteaux.

TN-8	TEXT-F	NT au 1 ^{er} janvier 2015_CHF / 100 kg	Contributions aux fonds de garantie au 1 ^{er} janvier 2015_ CHF / 100 kg
1201.9024	Fèves de soja	18.65	0 – 1.25 (selon l'utilisation)
1507.1010	Huile de soja, brute, pour l'alimentation des animaux	0.00	0
1507.9098	Huile de soja raffinée, en citernes ou en fûts métalliques	145.50	9.10¹
2304.0010	Tourteaux de soja	0.00	0⁴
1205.1054	Graines de colza	52.90	0 – 2.15 (selon l'utilisation)
1514.1190	Huile brute de colza	134.05	8.55²
1514.1991	Huile de colza raffinée, en citernes en en fûts métalliques	145.00	9.10¹
1514.1999	Huile de colza raffinée (à l'excl. des huiles en citernes ou en fûts métalliques)	156.50	9.80³
2306.4110	Tourteaux de colza	0.00	0⁵
1206.0024	Graines de tournesol	49.55	0
1512.1190	Huile de tournesol brute	134.05	8.55²
1512.1998	Huile de tournesol raffinée en citernes ou en fûts métalliques	145.50	9.10¹
2306.3010	Tourteaux de tournesol	0.00	0 (1.2.2015)⁶

- 1) GFB de CHF 16.35 / 100 kg à partir du 1.1.2017
- 2) GFB de CHF 15.40 / 100 kg à partir du 1.1.2017
- 3) GFB de CHF 17.65 / 100 kg à partir du 1.1.2017
- 4) GFB de CHF 1.70 / 100 kg entre 01.08 – 01.10.2011
- 5) GFB de CHF 5.00 / 100 kg à partir du 1.7.2017
- 6) GFB de CHF 2.00 / 100 kg à partir du 1.12.2016

In der Reihe „Strukturberichterstattung“ des Staatssekretariats für Wirtschaft sind seit 2000 erschienen:

1	Arvanitis, S. u.a. (2000) Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaftszweige	22.
2	Arvanitis, S. u.a. (2001) Untersuchung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaftszweige anhand einer „Constant Market Shares“-Analyse der Exportanteile	18.
3	Raffelhüschen, B. u.a. (2001) Zur Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Eine Generationenbilanz (ohne Software GAP)	21.
4	Arvanitis, S. u.a. (2001) Unternehmensgründungen in der schweizerischen Wirtschaft	26.
5	Arvanitis, S. u.a. (2001) Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft. Eine Analyse der Ergebnisse der Innovationserhebung 1999	34.
6	Crivelli, L. u.a. (2001) Efficienza nel settore delle case per anziani svizzere	26.
7	Hollenstein, H. (2001) Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und Osteuropa	23.
8	Henneberger, F. u.a. (2001) Internationalisierung der Produktion und sektoraler Strukturwandel: Folgen für den Arbeitsmarkt	21.
9	Arvanitis, S. u.a. (2002) Finanzierung von Innovationsaktivitäten. Eine empirische Analyse anhand von Unternehmensdaten	22.
10	Arvanitis, S. u.a. (2002) Qualitätsbezogene und technologische Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Industriezweige. Beurteilung auf Grund der Export- bzw. Importmittelwerte und der Hochtechnologieexporte	18.
11	Ott, W. u.a. (2002) Globalisierung und Arbeitsmarkt: Chancen und Risiken für die Schweiz	28.
12	Müller, A. u.a. (2002) Globalisierung und die Ursachen der Umverteilung in der Schweiz. Analyse der strukturellen und sozialen Umverteilungen in den 90-er Jahren mit einem Mehrländer-Gewichtsmodell	24.
13	Kellermann, K. (2002) Eine Analyse des Zusammenhangs zwischen fortschreitender Globalisierung und der Besteuerung mobiler Faktoren nach dem Äquivalenzprinzip	18.
14	Infras (2002) Globalisierung, neue Technologien und struktureller Wandel in der Schweiz	28.
15	Fluckiger, Y. u.a. (2002) Inégalité des revenus et ouverture au commerce extérieur	20.
16	Bodmer, F. (2002) Globalisierung und Steuersystem in der Schweiz	22.
17	Arvanitis, S. u.a. (2003) Die Schweiz auf dem Weg zu einer wissensbasierten Ökonomie: eine Bestandesaufnahme	28.
18	Koch, Ph. (2003) Regulierungsdichte: Entwicklung und Messung	23.
19	Iten, R. u.a. (2003) Hohe Preise in der Schweiz: Ursachen und Wirkungen	36.
20	Kuster, J. u.a. (2003) Tourismusdestination Schweiz: Preis- und Kostenunterschiede zwischen der Schweiz und EU	23.
21	Eichler, M. u.a. (2003) Preisunterschiede zwischen der Schweiz und der EU. Eine empirische Untersuchung zum Ausmass, zu Erklärungsansätzen und zu volkswirtschaftlichen Konsequenzen	34.
22	Vaterlaus, St. u.a. (2003) Liberalisierung und Performance in Netzsektoren. Vergleich der Liberalisierungsart von einzelnen Netzsektoren und deren Preis-Leistungs-Entwicklung in ausgewählten Ländern	37.
23	Arvanitis, S. u.a. (2003) Einfluss von Marktmobilität und Marktstruktur auf die Gewinnmargen von Unternehmen – Eine Analyse auf Branchenebene	23.
24	Arvanitis, S. u.a. (2004) Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft – Eine Analyse der Ergebnisse der Innovationserhebung 2002	28.
25	Borgmann, Ch. u.a. (2004) Zur Entwicklung der Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Generationenbilanzen 1995-2001	20.
26D	de Chambrier, A. (2004) Die Verwirklichung des Binnenmarktes bei reglementierten Berufen: Grundlagenbericht zur Revision des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt	19.
26F	de Chambrier, A. (2004) Les professions réglementées et la construction du marché intérieur: rapport préparatoire à la révision de la loi sur le marché intérieur	19.
27	Eichler, M. u.a. (2005) Strukturbrüche in der Schweiz: Erkennen und Vorhersehen	23.
28	Vaterlaus, St. u.a. (2005) Staatliche sowie private Regeln und Strukturwandel	32.
29	Müller, A. u.a. (2005) Strukturwandel – Ursachen, Wirkungen und Entwicklungen	24.
30	von Stokar Th. u.a. (2005) Strukturwandel in den Regionen erfolgreich bewältigen	22.
31	Kellermann, K. (2005) Wirksamkeit und Effizienz von steuer- und industriepolitischen Instrumenten zur regionalen Strukturanpassung	22.

32	Arvanitis, S. u.a. (2005) Forschungs- und Technologiestandort Schweiz: Stärken-/Schwächenprofil im internationalen Vergleich	25.
33E	Copenhagen Economics, Ecoplan, CPB (2005) Services liberalization in Switzerland	31.
34	Arvanitis, S. u.a. (2007) Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft - Eine Analyse der Ergebnisse der Innovationsserhebung 2005	34.
35/1	Brunetti, A., und S. Michal (eds.) - 2007 - Services Liberalization in Europe: Case Studies (vol. 1)	37.
35/2	Brunetti, A., und S. Michal (eds.) - 2007 - Services Liberalization in Europe: Case Studies (vol. 2)	26.
36/1	Balastèr, P., et C. Moser (éd.) - 2008 - Sur la voie du bilatéralisme: enjeux et conséquences (vol.1)	38.
36/2	Balastèr, P., et C. Moser (éd.) - 2008 - Sur la voie du bilatéralisme: enjeux et conséquences (vol. 2)	41.
37	Kellermann, K. (2007) Die öffentlichen Ausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden im Quervergleich	25.
38	Ecoplan (2008) Benchmarking: Beispiel öffentlicher Regionalverkehr	15.
39	Filippini, M. & M. Farsi (2008) Cost efficiency and scope economies in multi-output utilities in Switzerland	18.
40	Kuster, J., und H.R. Meier (2008) Sammlung von Altpapier durch die Gemeinden - statistische Benchmarking-Methoden im Test	12.
41	Frick, A. (2008) Benchmarking öffentlicher Leistungen anhand des Fallbeispiels "Berufsbildung": Vergleich der kantonalen Ausgaben für die Berufsbildung	14.
42	Schoenenberger, A. e.a. (2009) Efficacité technique des exploitations forestières publiques en Suisse	25.
43	Arvanitis, S. u.a. (2008) Innovation und Marktdynamik als Determinanten des Strukturwandels	14.
44/1	Worm, H. u.a. (2009) Evaluation Kartellgesetz: Volkswirtschaftliche Outcome-Analyse	28.
44/2	Hüschelrath, K. u.a. (2009) Evaluation Kartellgesetz: Fallstudien zu den Wirkungen des Kartellgesetzes	36.
44/3	Baudenbacher, C. (2009) Evaluation Kartellgesetz: Institutionelles Setting Vertikale Abreden Sanktionierung von Einzelpersonen Zivilrechtliche Verfahren – with an English summary	36.
44/4	Heinemann, A. (2009) Evaluation Kartellgesetz: Die privatrechtliche Durchsetzung des Kartellrechts	22.
45	Hulliger, B. u.a. (2009) Erste Auswirkungen der Abschaffung der Buchpreisbindung - Technischer Bericht und Vertiefung	22.
46	Arvanitis, S. u.a. (2010) Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft - Eine Analyse der Ergebnisse der Innovationsserhebung 2008	33.
47/1	Arvanitis, S. u.a. (2011) Exportpotenziale im Dienstleistungssektor (Band 1)	31.
47/2	Moser, P. u.a. (2011) Exportpotenziale im Dienstleistungssektor (Band 2)	16.
47/3	Delimatsis, P. (2011) Exportpotenziale im Dienstleistungssektor (Band 3)	25.
47/4	Egger, P., und G. Wamser (2011) Exportpotenziale im Dienstleistungssektor (Band 4)	14.
48/1	Vaterlaus, St. u.a. (2011) Produktivität und Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen (Band 1)	20.
48/2	Peter, M. u.a. (2011) Produktivität und Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen (Band 2)	28.
48/3	Suter, St. u.a. (2011) Produktivität und Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen (Band 3)	19.
48/4	Bruns, F. u.a. (2011) Produktivität und Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen (Band 4)	20.
48/5	Müller, U. u.a. (2011) Produktivität und Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen (Band 5)	26.
49	Arvanitis, S. u.a. (2013) Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft - Eine Analyse der Ergebnisse der Innovationsserhebung 2011	35.
50/1	Eichler, M. u.a. (2013) The Financial Sector and the Economy: A Pillar or a Burden? (Band 1)	34.
50/2	Kellermann, K. und Schlag, C.-H. (2013) Wird die Wertschöpfung der Kreditinstitute zu hoch ausgewiesen? (Band 2)	14.
50/3	Abrahamsen, Y. u.a. (2013) Die Rolle der Banken bei der Transformation von Finanz- in Sachkapital (Band 3)	17.
50/4	Kellermann, K. und Schlag, C.-H. (2013) Wofür und für wen spart die Schweiz? - Der Einfluss der finanziellen Globalisierung auf die Vermögensbildung und -struktur der Schweiz (Band 4)	15.
50/5	Dembinski, P. e.a. (2013) Productivité et rentabilité du capital physique et financier - Analyse statistique exploratoire des données micro-économiques suisses (Band 5)	14.
51	Arvanitis, S. u.a. (2014) Die Entwicklung der Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft 1997-2012	15.
52	Arvanitis, S. u.a. (2014) Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 auf die Schweizer Wirtschaft - Eine Analyse auf der Basis von Unternehmensdaten - nur elektronische Fassung	

53/1	Nathani, C. u.a. (2014) Die Volkswirtschaftliche Bedeutung der globalen Wertschöpfungsketten für die Schweiz – Analysen auf Basis einer neuen Datengrundlage – Schwerpunktthema: Die Schweiz in den globalen Wertschöpfungsketten	20.
53/2	Fauceglia, D. u.a. (2014) Backward Participation in Global Value Chains and Exchange Rate Driven Adjustments of Swiss Exports – Schwerpunktthema: Die Schweiz in den globalen Wertschöpfungsketten	11.
53/3	Arvanitis, S. u.a. (2014) Die Determinanten und Auswirkungen von intra-betrieblichen Leistungsverflechtungen - Schwerpunktthema: Die Schweiz in den globalen Wertschöpfungsketten	13.
53/4	Morlok, M. u.a. (2014) Der Einfluss internationaler Wertschöpfungsketten auf berufliche Tätigkeiten und Qualifikationen in der Schweiz - Schwerpunktthema: Die Schweiz in den globalen Wertschöpfungsketten	20.
53/5	Böhmer, M. und Weiss, J. (2014) Forschungs- und Technologieintensität in der Schweizer Industrie - Schwerpunktthema: Die Schweiz in den globalen Wertschöpfungsketten	14.
54/1	Eberli, A. u.a. (2015) Beitrag branchenspezifischer Effekte zum Wachstum der Schweizer Arbeitsproduktivität - Schwerpunktthema: Wachstum der Schweizer Volkswirtschaft	23.
54/2	Ehrentraut, O. u.a. (2015) Die Bedeutung des Humankapitals für die Entwicklung der Arbeitsproduktivität und das Wirtschaftswachstum – Schwerpunktthema: Wachstum der Schweizer Volkswirtschaft	20.
54/3	Kaiser, B. und Siegenthaler, M. (2015) The Productivity Deficit of the Knowledge-Intensive Business Service Industries in Switzerland – Schwerpunktthema: Wachstum der Schweizer Volkswirtschaft	20.
54/4	Jäger, Ph. u.a. (2015) Der Zusammenhang zwischen dem technischen Fortschritt, der Investitionstätigkeit und der Produktivitätsentwicklung – Schwerpunktthema: Wachstum der Schweizer Volkswirtschaft	12.
54/5	Fuest, A. u.a. (2015) Der Zusammenhang zwischen der Offenheit und der Produktivitätsentwicklung – Schwerpunktthema: Wachstum der Schweizer Volkswirtschaft	12.
54/6	Marti, M. u.a. (2017) Regionale Analyse der Arbeitsproduktivität - nur elektronische Fassung	
55	Arvanitis, S. u.a. (2016) Die Entwicklung der Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft 1997-2014	17.
56/1	Erhardt, T. u.a. (2017) Frankenaufwertung und Exportstruktur – Schwerpunktthema: Die Schweizer Wirtschaft in einem schwierigen Währungsumfeld	23.
56/2	Fauceglia, D. u.a. (2017) Exchange rate fluctuations and quality composition of exports: Evidence from Swiss product-level data – Schwerpunktthema: Die Schweizer Wirtschaft in einem schwierigen Währungsumfeld	10.
56/3	Bill-Körber, A. und Eichler, M. (2017) Resilienz der Schweizer Volkswirtschaft: Befunde und ursächliche Faktoren anhand modellgestützter Simulationen und ökonometrischer Analysen – Schwerpunktthema: Die Schweizer Wirtschaft in einem schwierigen Währungsumfeld	17.
56/4	Kaufmann, D. und Renkin, T. (2017) Manufacturing prices and employment after the Swiss franc shock – Schwerpunktthema: Die Schweizer Wirtschaft in einem schwierigen Währungsumfeld	23.
56/5	Egger, P. u.a. (2017) Labour market effects of currency appreciation: The case of Switzerland – Schwerpunktthema: Die Schweizer Wirtschaft in einem schwierigen Währungsumfeld	10.
56/6	Kaiser, B. u.a. (2017) The Impact of Real Exchange Rates on Swiss Firms: Innovation, Investment, Productivity and Business Demography – Schwerpunktthema: Die Schweizer Wirtschaft in einem schwierigen Währungsumfeld	23.
57/1	Müller, A. u.a. (2017) Volkswirtschaftliche Auswirkungen unilateraler Importerleichterungen der Schweiz – Schwerpunktthema: Potenzial und volkswirtschaftliche Auswirkungen von unilateralen Importerleichterungen der Schweiz	23.
57/2	Meier, H. und Frey, M. (2017) Administrative Entlastung bei einem unilateralen Zollabbau für Industriegüter – Schwerpunktthema: Potenzial und volkswirtschaftliche Auswirkungen von unilateralen Importerleichterungen der Schweiz	17.
57/3	Berden, K. u.a. (2017) Significance of autonomous tariff dismantling for future negotiations of free trade agreements – Schwerpunktthema: Potenzial und volkswirtschaftliche Auswirkungen von unilateralen Importerleichterungen der Schweiz	23.
57/4	Mahlstein, K. u.a. (2017) Empirical analysis of the potentials and economic impact of the unilateral easing of import restrictions – Schwerpunktthema: Potenzial und volkswirtschaftliche Auswirkungen von unilateralen Importerleichterungen der Schweiz	44.

57/5	Chavaz, J. e.a. (2017) Réductions tarifaires autonomes dans le domaine agroalimentaire – Thème-phare : Potentiel et impact économique de facilitations unilatérales des importations en Suisse	30.
------	--	-----

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

Direction de la politique économique

Holzikofenweg 36, 3003 Berne

Distribution: Tél. +41 (0)58 464 08 60, Fax +41 (0)58 463 50 01, 11.2017 100

www.seco.admin.ch, wp-sekretariat@seco.admin.ch

ISBN 978-3-905967-44-9