

Résumé

Jusqu'en 2018, la Confédération suisse a indemnisé les exportateurs de produits agricoles transformés pour une grande partie de la différence entre les prix des matières premières suisses et étrangers, afin de permettre l'utilisation rentable de matières premières agricoles suisses (produits laitiers et céréales de base) dans les produits d'exportation.

En raison des évolutions des obligations internationales en matière de concurrence à l'exportation dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la Suisse a supprimé, depuis le début de l'année 2019, les subventions à l'exportation (également appelées « contributions à l'exportation ») qui étaient accordées jusque-là pour les produits agricoles transformés.

Pour permettre au secteur agricole (et aux producteurs des produits concernés) ainsi qu'à l'industrie alimentaire (utilisatrice de ces produits comme intrants) de s'adapter aux nouvelles conditions-cadres et de renforcer leur compétitivité, deux mesures d'accompagnement ont été mises en place en parallèle de la suppression des contributions à l'exportation prévues par la « loi chocolatière ».

La première mesure est une aide financière, indépendante des exportations, versée directement aux producteurs de lait et de céréales depuis le 1er janvier 2019.

La deuxième mesure consiste à simplifier la procédure d'autorisation pour le trafic de perfectionnement actif pour les matières premières laitières et céréalières. Cette procédure simplifiée vise à garantir à l'industrie alimentaire un accès prévisible et suffisant aux matières premières laitières et céréalières à des prix compétitifs.

BAK Economics a examiné l'impact de la suppression des subventions à l'exportation et des mesures d'accompagnement introduites en 2019 en utilisant plusieurs méthodes. Selon les résultats d'enquêtes et d'entretiens menés auprès des producteurs de matières premières agricoles et des entreprises de l'industrie de transformation interrogées, les mesures d'accompagnement ne peuvent pas être considérées comme un substitut des subventions à l'exportation. Cependant, rien n'indique que les conditions-cadres pour la compétitivité et l'exportation se soient fondamentalement détériorées en raison du changement de cadre législatif. Cela est également confirmé par l'ensemble des analyses empiriques des exportations de denrées alimentaires affectées par le changement de cadre législatif.

Les mesures d'accompagnement ont permis de créer les conditions-cadres nécessaires à la réorganisation des acteurs privés directement ou indirectement touchés par la suppression des subventions à l'exportation. Deux facteurs ont été déterminants :

1. Les aides financières supplémentaires ont contribué à réduire la pression sur les prix dans le secteur laitier et céréalier suisse.
2. La procédure d'autorisation simplifiée du régime de perfectionnement actif a créé une offre concurrentielle de matières premières sur le marché suisse, ce qui garantit aux transformateurs de matières premières agricoles un approvisionnement compétitif. Et ce, déjà par la simple existence de la procédure simplifiée, sans qu'il soit nécessaire d'y recourir effectivement.

Cependant, le nouvel équilibre est fragile. Si un élément central est supprimé ou affaibli, l'équilibre pourrait être rompu. Sous la surface globalement intacte, les premières fissures apparaissent déjà.

Pour l'ensemble des exportations de produits alimentaires transformés concernés par le changement de système, aucun effet significatif ne peut être constaté. Cependant, si l'on considère uniquement les volumes d'exportation de céréales et d'aliments à base de farine (numéro tarifaire 19), nos analyses empiriques montrent que l'évolution est nettement plus faible, du moins pour les exportations calculées en francs suisses, que celle à laquelle on aurait pu s'attendre sans la suppression des subventions à l'exportation. L'effet n'est pas significatif si l'on exclut les exportations d'aliments pour nourrissons vers la Chine.

D'autres signes d'alerte sont surtout visibles au niveau de la première étape de transformation. Ceci concerne les producteurs suisses de lait en poudre ainsi que les moulins à farine et à décortiquer.

Dans les moulins suisses, le redimensionnement des effectifs est plus important depuis 2019 que dans d'autres secteurs de l'industrie alimentaire ou de l'industrie manufacturière.

Certains acteurs du premier échelon de transformation ont réduit leur production de lait en poudre et diminué leurs capacités. Les raisons invoquées par les personnes interrogées sont la pression générale sur les prix et le fait que les clients du deuxième échelon de transformation s'approvisionnent de plus en plus en matières premières laitières à l'étranger dans le cadre du trafic de perfectionnement, en raison de la forte différence de prix.¹

Si la réduction de la capacité de production n'est pas compensée par d'autres acteurs du premier échelon de transformation, cela peut également se répercuter sur les producteurs de lait suisses, car des volumes de lait importants devront être écoulés à des conditions moins favorables qu'auparavant.

Les répercussions seraient encore plus importantes si l'industrie alimentaire, qui transforme les matières premières agricoles, réduisait considérablement ses capacités en Suisse. Pour contrer de tels processus, il est important que l'industrie alimentaire de transformation puisse continuer à acheter les matières premières laitières et céréalières à des prix compétitifs.

Selon l'analyse, c'est le cas dans le statu quo. Cependant, les nouvelles conditions-cadres sont plus fragiles que dans l'ancien système. Malgré l'ensemble des mesures prises, qui sont globalement appropriées², la sécurité de planification et d'investissement a également diminué pour les entreprises évoluant dans le deuxième niveau de transformation.

Dans ce contexte, notre principale recommandation est de veiller à ce que le cadre réglementaire introduit en 2019 soit maintenu dans sa forme actuelle. Les initiatives actuelles visant à rendre la procédure simplifiée plus restrictive pour l'autorisation du perfectionnement actif (pour certaines matières premières) doivent donc être considérées avec prudence. Même si l'importance de ces matières premières est peut-être faible, le signal d'un durcissement partiel pourrait déjà affecter les décisions d'investissement des entreprises du deuxième niveau de transformation.

Les recommandations d'action ne concernent pas seulement les responsables politiques, mais aussi les acteurs du secteur privé. Un interlocuteur du secteur de l'industrie l'a résumé comme suit:

« Dans ce secteur, tout le monde est confronté aux mêmes problèmes. Il ne s'agit pas de faire de la polémique, mais de mettre en évidence nos préoccupations et nos besoins à l'aide de faits. En fin de compte, il faut penser à toutes les étapes de la transformation et nous engager ensemble pour une Suisse compétitive. »

¹ Il convient de noter que nos entretiens avec des entreprises sélectionnées du deuxième niveau de transformation n'ont pas révélé d'informations sur une utilisation accrue du trafic de perfectionnement actif.

² Les conditions-cadre de la Suisse, considérées comme bonnes, y contribuent également.