



Berne, 20.03.2020

Effets du système de protection douanière sur les industries et les branches situées en amont et en aval du secteur agricole

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat
18.3380 de la Commission de l'économie et des
redevances CN déposé le 27 mars 2018

Table des matières

1	Mandat et procédé	3
2	Description du système de protection douanière.....	3
2.1	Protection douanière au niveau de la consommation intermédiaire.....	3
2.2	Protection douanière au niveau de la production agricole	4
2.3	Protection douanière au premier échelon de transformation	5
2.4	Protection douanière au deuxième échelon de transformation.....	5
2.5	Bilan et évaluation globale de la protection douanière	6
3	Effets de la protection douanière sur les branches en amont.....	8
3.1	Introduction et procédé	8
3.2	Résultats d'études existantes sur des segments de marché	8
3.3	Analyse de la concurrence	9
3.4	Conclusions des études sur les branches en amont.....	10
4	Effets de la protection douanière sur les branches en aval	10
4.1	Introduction et procédé	10
4.2	Résultats d'études existantes sur des marchés partiels.....	11
4.3	Compétitivité des branches en aval.....	14
4.4	Conclusions des études sur les branches en aval	15
5	Conclusions	15

1 Mandat et procédé

Le 4 juin 2018, le Conseil national a accepté le postulat de la Commission de l'économie et des redevances CN 18.3380 *Vue générale de la politique agricole. Effets du système de protection douanière sur les industries et les branches situées en amont et en aval du secteur agricole*. Le postulat charge le Conseil fédéral de compléter la vue générale sur le développement de la politique agricole par « *un rapport complémentaire sur les effets du système de protection douanière sur les industries et les branches situées en amont et en aval du secteur agricole* ». La protection douanière aboutit généralement à des conditions du marché plus stables pour les produits agricoles. Mais ce système a aussi des effets collatéraux, à savoir une hausse des coûts de la production agricole et des prix à la consommation ainsi que des rentes causant des distorsions de marché. Autant de phénomènes qui semblent indiquer que la protection douanière n'est pas économiquement efficiente.

Le présent rapport étudie l'origine de ces problèmes. Il donne par ailleurs au chapitre 2 une description du système actuel de la protection douanière aux différentes étapes de la chaîne de création de valeur dans l'agriculture. Les chapitres 3 et 4 mettent en lumière les effets de la protection douanière sur les industries et les branches situées respectivement en amont et en aval du secteur agricole. Le chapitre 5 clôt le rapport avec des conclusions et des recommandations. Les auteurs du rapport se sont appuyés sur plusieurs études et évaluations récentes ainsi que sur une expertise externe. Le cadre de l'étude a été délimité comme suit :

- les branches en amont englobent les fabricants, les importateurs et les négociants des biens de consommation intermédiaire de l'agriculture, notamment les engrais minéraux, les produits phytosanitaires, les semences et les aliments pour animaux. Les bâtiments, les machines et les services ne sont pas pris en compte, ou le sont seulement dans une mesure limitée ;
- les branches en aval englobent les entreprises de transformation, ainsi que le commerce de gros et de détail de produits alimentaires.

2 Description du système de protection douanière

Dans le présent rapport, on entend par protection douanière les obstacles à l'accès au marché et à l'entrée sur le marché et les barrières commerciales (1) sous forme de droits de douane et de contingents tarifaires, ainsi que de taxes d'effet similaire comme les contributions au fonds de garantie, (2) les procédures d'enregistrement et de certification, et (3) d'autres obstacles techniques et économiques qui entravent l'accès au marché suisse pour des biens de consommation intermédiaire de l'agriculture et pour des produits agricoles (matières premières et produits transformés). Dans ce rapport, la notion de protection douanière va donc au-delà de son acception habituelle et comprend des dispositifs, comme les procédures de certification pour les produits phytosanitaires, qui n'ont pas été mis en place à des fins de protectionnisme, mais qui peuvent néanmoins rendre l'accès au marché plus difficile.

2.1 Protection douanière au niveau de la consommation intermédiaire

Différents instruments de protection douanière s'appliquent au niveau de la consommation intermédiaire, autrement dit des biens nécessaires à la production agricole, tels que les engrais minéraux, les produits phytosanitaires, les semences ou les aliments pour animaux. Comme pour d'autres produits agricoles, des droits de douane doivent être acquittés à la frontière pour les semences et les aliments pour animaux. Des droits de douane sont également prélevés sur les produits industriels,

tels que les engrais minéraux, les produits phytosanitaires, les machines et leurs pièces de rechange ou les équipements d'étables utilisés comme biens intermédiaires agricoles. Le Conseil fédéral propose cependant de les supprimer dans le message relatif à la suppression des droits de douane industriels¹. Ces biens intermédiaires pourraient ainsi être importés à moindre coût et les importations parallèles seraient plus faciles. La suppression des droits de douane entraînera probablement une intensification de la concurrence et une baisse des prix. Des barrières techniques s'appliquent pour les produits phytosanitaires, en l'occurrence une procédure d'enregistrement spécifique.

2.2 Protection douanière au niveau de la production agricole

Au niveau des produits agricoles (parmi lesquels aussi certains produits de consommation intermédiaire, comme les semences et les aliments pour animaux), la protection douanière est un dispositif de politique agricole très complexe et de large portée qui a pour but de maintenir des prix intérieurs plus élevés et de favoriser l'écoulement de la production agricole suisse par un renchérissement et/ou une limitation quantitative et temporelle des importations. Elle s'applique à la plupart des produits agricoles produits en Suisse et à d'autres produits habituellement considérés comme leurs substituts. Les engagements pris par la Suisse dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et des accords de libre-échange, ainsi que la mise en œuvre selon le droit national forment le cadre juridique de l'édifice de protection. L'un des principaux instruments utilisés par la Suisse est le système des contingents tarifaires, qui comporte un droit d'entrée souvent prohibitif (« taux hors contingent ») ainsi que la possibilité d'importer une quantité donnée, calculée sur une base historique, à un taux relativement bas (« taux du contingent tarifaire »). La situation de l'approvisionnement dans le pays peut être garantie par les quantités convenues au plan international, mais surtout par l'augmentation autonome des contingents existants. Les contingents d'importation pour les produits agricoles importants pour l'économie du pays sont en règle générale attribués par adjudication, ou sur la base de la production indigène ou du commerce des marchandises indigènes. Dans des cas exceptionnels (p. ex. céréales panifiables et vin), les contingents sont répartis selon le principe du premier arrivé, premier servi, sans autre obstacle. Les représentants des producteurs, du commerce et de l'industrie de transformation jouent un rôle important dans l'échelonnement dans le temps et la fixation des volumes contingentaires à libérer.

Un exemple : la protection douanière des pommes de terre de table

Le contingent tarifaire pour les pommes de terre de table (6 500 tonnes) est attribué pour moitié par adjudication et pour moitié en fonction de la prestation indigène, autrement dit selon les parts de marché des acteurs. Les parts de marché sont calculées sur la base des quantités de pommes de terre destinées à la consommation humaine directement prises en charge et acquittées chez le producteur indigène, ainsi que des importations. Les importations de pommes de terre de table sont pour la plupart réalisées en dehors de la saison de production suisse et soumises à un taux modeste de 6 francs les 100 kg. En cas de pénurie sur le marché intérieur, la quantité contingentée peut être relevée temporairement après consultation des milieux concernés. Quant aux importations hors contingent, elles sont frappées d'un taux très élevé de 64 francs les 100 kg. Ce système permet d'écouler dans une large mesure la production indigène répondant aux critères de qualité pour des pommes de terre de consommation. Les pommes de terre non commercialisables sont utilisées dans le pays pour l'alimentation du bétail. L'attribution des contingents tarifaires partiels en fonction des parts de marché génère une rente économique importante du fait du relèvement des prix de vente des produits importés au niveau plus élevé des prix du marché suisse. Le problème de cette rente est qu'elle peut être récupérée par les acteurs qui dominent le marché. Au bout du compte, ce sont les consommateurs qui

¹ FF 2019 8033.

sont pénalisés, puisqu'ils doivent payer des prix considérablement plus élevés pendant la période administrée (Hillen, 2019).

2.3 Protection douanière au premier échelon de transformation

Le premier échelon de transformation est défini ici comme l'étape de la chaîne de valeur où les produits agricoles sont soumis à un premier traitement. Mentionnons par exemple la transformation de betteraves sucrières en sucre ou la transformation de céréales en farine. Les produits de la première transformation font généralement l'objet d'une protection douanière motivée par des considérations de politique agricole : il s'agit d'éviter que la protection douanière s'appliquant aux matières premières agricoles soit contournée par des importations de produits du premier échelon de transformation. Cela se fait normalement par la perception d'un « taux unique ». Le montant de ce taux est en règle générale calculé à l'aide de critères techniques qui tiennent compte du rendement de la matière première agricole pendant la transformation (p. ex. la quantité d'huile que l'on peut extraire des graines de tournesol). Des distorsions dans la protection à la frontière et donc à l'entrée sur le marché suisse pourraient se produire si :

- les coefficients techniques utilisés ne correspondaient plus aux procédés technologiques les plus récents (p. ex. on pourrait aujourd'hui extraire plus d'huile alimentaire par kg de graines) ;
- les débouchés pour les sous-produits (p. ex. ceux de l'industrie meunière) sur un marché protégé par des droits de douane (p. ex. le marché de l'alimentation animale) n'étaient pas suffisamment pris en compte d'un point de vue économique.

Ces distorsions ne sont pas traitées explicitement dans le présent rapport, mais elles jouent un rôle dans les études et évaluations utilisées.

La protection douanière pour les produits agricoles non transformés et pour ceux du premier échelon de transformation connaît des exceptions qui permettent à l'industrie alimentaire de transformation d'accéder à des matières premières à des prix compétitifs au niveau international. Mentionnons en particulier le régime du perfectionnement actif et les concessions tarifaires. Dans le cas du régime du perfectionnement actif, des matières premières peuvent être importées en franchise à condition que les produits transformés soient réexportés. Dans celui des concessions tarifaires, des taux de droits réduits s'appliquent pour certaines utilisations, que les produits transformés soient ensuite exportés ou non. Les deux procédures sont toutefois réputées fastidieuses au plan administratif.

2.4 Protection douanière au deuxième échelon de transformation

Le deuxième échelon de transformation est défini ici comme l'étape de la chaîne de valeur qui génère des produits régis par la loi fédérale sur l'importation de produits agricoles² et dont les droits de douane sont donc soumis à un mécanisme de compensation des prix. Il s'agit typiquement de produits dans lesquels la matière première agricole a été transformée plusieurs fois (p. ex. chocolat, crème glacée, biscuits). La protection douanière de ces produits se compose d'un élément de protection industrielle fixe (voir encadré) et d'un élément de protection agricole variable reposant sur le même principe que la protection douanière à la première transformation (voir ch. 2.3). L'élément variable de protection agricole est calculé sur la base de recettes standard³ et de différences de prix et est ajusté périodiquement. En 2017, les importations de produits du deuxième échelon de transformation, principalement de l'UE (94 %), se sont chiffrées à près de 1,5 milliard de francs avec, en tête, les

² RS 623.111.72

³ La recette standard pour chaque ligne tarifaire est fixée dans l'annexe à l'Ordonnance concernant les éléments de protection industrielle et les éléments mobiles applicables à l'importation de produits agricoles transformés (RS 632.111.722).

produits de boulangerie (30 %), suivis du chocolat (16 %) et d'autres préparations alimentaires (16 %). Des droits de douane de 4,9 millions (élément de protection industrielle) et 119,6 millions de francs (élément de protection agricole) ont été perçus sur ces produits en 2017. Théoriquement, en raison d'effets de substitution présumés, l'application de ce système et l'effet protecteur qui en résulte ont une portée qui va au-delà des produits agricoles produits en Suisse.

Les éléments de protection industrielle et les éléments mobiles : un corps étranger dans l'instrumentaire de la protection douanière à motivation agropolitique

Les éléments de protection industrielle sont un corps étranger dans l'instrumentaire de la protection douanière à motivation agropolitique. La grande majorité des produits sont importés aujourd'hui déjà dans le cadre d'accords de libre-échange, sans imposition d'un élément de protection industrielle. L'effet protecteur de cet élément peut donc être considéré comme négligeable en termes macroéconomiques. Son abolition potentielle n'aurait qu'une faible influence directe sur l'industrie alimentaire et ne se traduirait sans doute pas non plus par une baisse sensible des prix à la consommation. La suppression des éléments de protection industrielle changerait toutefois la position de négociation de la Suisse pour les produits agricoles transformés dans des accords de libre-échange. En raison des prix plus élevés des matières premières en Suisse, les possibilités de concession sur les produits agricoles transformés sont limitées. En effet, sans adaptation à la baisse des prix des matières premières, des concessions sur l'élément de protection agricole affaibliraient la compétitivité de l'industrie alimentaire suisse sur le marché domestique. Une suppression générale des éléments de protection industrielle pourrait amener les partenaires de libre-échange actuels et futurs à exiger des concessions sur l'élément de protection agricole.

En bref, la protection douanière pour les produits agricoles transformés poursuit en principe deux objectifs : 1) compenser les différences de prix par rapport à l'étranger des matières premières agricoles entrant dans la composition des produits transformés et 2) protéger dans une moindre mesure la chaîne de valeur ajoutée en augmentant le prix de revient des importations par l'intermédiaire de l'élément de protection industrielle.

2.5 Bilan et évaluation globale de la protection douanière

La protection douanière de la consommation intermédiaire et de la production agricole englobe différents instruments tels que des droits de douane, des taxes d'effet similaire, des contingents tarifaires, des procédures d'enregistrement et des réglementations pour la prestation transfrontalière de services. Elle a pour effet d'une part d'augmenter les coûts des biens nécessaires à la production agricole (aliments pour animaux, semences) et d'autre part de renchérir les prix à l'importation de produits agricoles transformés. Les prix plus élevés et plus stables qui en résultent par rapport à l'étranger répondent à un objectif de politique agricole : ils visent à créer des conditions favorables pour la production et la vente de produits agricoles en Suisse. Mais il en résulte une hausse des prix à la consommation. La conception du système (p. ex. l'application de la prestation en faveur de la production indigène dans l'attribution des parts de contingents à l'importation) et les effets collatéraux de sa mise en œuvre pratique (p. ex. les processus de certification pour les produits phytosanitaires) peuvent générer des distorsions au niveau de l'efficacité de la protection douanière elle-même et favoriser la récupération de rentes économiques par des acteurs puissants sur les marchés. En outre, le système est, en partie du moins, inefficace sur le plan économique et conduit à une baisse du bien-être global, vu que les entraves au commerce empêchent un alignement des prix sur les marchés suisse et étrangers en augmentant le coût de l'échange des biens et en protégeant le marché. Selon Larissa Müller (2018), ces obstacles ont pour conséquence que les prestataires nationaux et leurs concurrents étrangers peuvent facilement augmenter leurs prix sur un marché protégé. Les entraves au commerce

protègent les structures de distribution en place et compliquent ou empêchent les importations parallèles meilleur marché. Ces effets négatifs de la protection douanière finissent par affaiblir la concurrence et par réduire la pression concurrentielle. C'est pourquoi il est plus facile sur un marché protégé de différencier les prix et, dans le cas de la Suisse, d'absorber au maximum le pouvoir d'achat relativement élevé des consommateurs.

L'analyse de la protection douanière pour les produits agricoles transformés permet de tirer différentes conclusions. D'un côté, le système des droits de douane fondé sur des différences de prix périodiquement actualisées est censé garantir une protection à la frontière, nécessaire en termes de politique agricole, pour les matières premières agricoles contenues dans des produits transformés. L'argument avancé pour justifier cette approche est le suivant : les produits de l'industrie de transformation indigène, qui achète les matières premières à des prix suisses, ne doivent pas être pénalisés par rapport aux importations. Or, le mécanisme actuel, conçu il y a fort longtemps et d'une grande complexité, ne correspond plus, en partie du moins, aux méthodes de production actuelles. Il pourrait en résulter une surcompensation ou une sous-compensation dans le système de compensation des prix pour les produits agricoles transformés. D'un autre côté, l'effet de l'élément de protection industrielle est d'une importance économique mineure ; il est généralement supprimé pour les partenaires du libre-échange.

Si elle permet d'atteindre les objectifs de politique agricole, la protection douanière a également divers effets défavorables. C'est surtout le cas pour les consommateurs, qui paient des prix beaucoup plus élevés que dans les pays voisins. Les producteurs profitent en général de la protection douanière, qui leur garantit des débouchés commerciaux. Mais ils sont aussi affectés à long terme, parce que la protection douanière les protège de la pression concurrentielle, empêchant ainsi l'agriculture de devenir un secteur compétitif, attentif aux tendances du marché. Il est particulièrement regrettable que la majorité des rentes soient récupérées par les acteurs en aval et non par les producteurs.

Le tourisme d'achat – la conséquence des grands écarts de prix avec les pays voisins

La cherté de la Suisse réduit les débouchés internationaux, mais elle incite aussi les consommateurs à faire leurs achats hors des frontières. Une étude réalisée par GfK (2015) révèle que le prix est le principal argument à cet égard. Il n'existe pas de statistiques officielles sur le tourisme dit d'achat. D'après les estimations de GfK (2015) ou du Crédit Suisse (2017), ce type de dépenses (y compris le tourisme et le commerce en ligne) s'élèverait à quelque 10 milliards de francs, soit 10 % du chiffre d'affaires du commerce de détail en Suisse. Les achats ciblés à l'étranger (sans le tourisme) sont estimés à 4,8 milliards. Selon le Crédit Suisse, les achats à l'étranger se sont stabilisés à un niveau relativement élevé depuis 2016. Il ressort d'un sondage mené en 2017 par l'Université de Saint-Gall que 75 % des achats ciblés à l'étranger sont effectués par des habitants des régions frontalières. Les résultats de ce sondage montrent en outre que 60 % des personnes interrogées ont acheté des denrées alimentaires.

Dans le contexte des revendications générales sur l'îlot de cherté que représente la Suisse et de la surévaluation du franc suisse⁴, le Conseil fédéral a adopté en décembre 2017 une série de mesures⁵. Parmi celles-ci figurent la suppression unilatérale de droits de douane sur les importations de produits industriels ainsi qu'une réduction des droits de douane sur les importations de certains produits agricoles qui ne sont pas fabriqués en Suisse. Par ailleurs, le Conseil fédéral souhaite renforcer le principe du « Cassis de Dijon » en diminuant le nombre d'exceptions et en remplaçant la procédure d'autorisation de denrées alimentaires par une procédure de notification. Le Conseil fédéral attend

⁴ Conseil fédéral (2019). Répercussions de la surévaluation du franc suisse sur la TVA. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 17.3360 de la Commission des finances du Conseil national du 18 mai 2017.

⁵ Conseil fédéral (2017). [Le Conseil fédéral adopte des mesures pour lutter contre l'îlot de cherté](#). Communiqué de presse du 20 décembre 2017, y compris le rapport de synthèse « La facilitation des importations pour lutter contre l'îlot de cherté. Rapport au Conseil fédéral ».

de ces mesures des économies notables de quelque 900 millions de francs, dont devraient bénéficier tant les entreprises que les consommateurs privés.

3 Effets de la protection douanière sur les branches en amont

3.1 Introduction et procédé

Le rapport se fonde en partie sur les résultats d'études antérieures et de théories économiques pour identifier les effets de la protection douanière sur les secteurs en amont. Une étude supplémentaire sur la concurrence dans les secteurs en question complète cette somme de connaissances. Ces études se concentrent sur la consommation intermédiaire directe, comme les pesticides, les engrais et l'alimentation animale. Les machines, les bâtiments et la main-d'œuvre ne sont pris en compte que dans une mesure limitée car la comparaison avec les pays voisins est difficile.

3.2 Résultats d'études existantes sur des segments de marché

L'étude de BAKBASEL (2014) note des différences de prix substantielles entre la Suisse et ses voisins à l'achat d'une corbeille représentative de biens de consommation intermédiaire pour l'agriculture. En 2011, le prix d'achat indexé de ce panier était de 32 points de pourcentage plus élevé en Suisse que chez ses voisins. Mentionnons plus particulièrement le prix d'achat des machines agricoles⁶ (+ 26 points de pourcentage) et des semences et plants (+ 47 points). Les auteurs expliquent ces différences de prix entre la Suisse et les pays voisins par différents facteurs, notamment par des facteurs liés à l'offre et à la demande. La structure relativement défavorable des coûts de production en Suisse (coûts salariaux, prix des terrains, etc.) et la protection douanière de la consommation intermédiaire jouent un rôle majeur. Des différences au niveau de l'intensité de la concurrence et de la structure du marché en Suisse par rapport à ses voisins ont également une influence sur les prix, sans compter le pouvoir d'achat relativement plus élevé en Suisse, aussi pour les agriculteurs.

Gentile et al. (2019a) se sont intéressés aux marchés des engrais et des produits phytosanitaires. Ils arrivent à des conclusions similaires à celles de BAKBASEL (2014). Eux aussi ont établi une différence de prix de ces biens de consommation intermédiaire par rapport aux pays voisins. Comme facteurs d'explication, ils mentionnent plus spécialement des différences au niveau des exigences réglementaires entre la Suisse et les autres pays, par exemple des valeurs limites différentes pour les métaux lourds dans les engrais ou l'obligation d'avoir une autorisation pour vendre des produits phytopharmaceutiques sur le marché suisse. Conjugués à l'excellente offre de distribution et de conseil des fournisseurs établis, ces facteurs posent de grandes exigences aux concurrents étrangers désireux de faire une entrée réussie sur le marché suisse.

L'étude de Cerca et al. (2019) porte sur le marché de l'alimentation animale, le but étant d'expliquer les coûts plus élevés de l'alimentation animale en Suisse par rapport aux pays voisins. Moyennant des analyses de prix et des discussions d'experts tout au long de la chaîne de valeur, les auteurs ont pu démontrer qu'en plus des droits à l'importation, les structures de coûts plus élevées et l'absence d'économies d'échelle dans les entreprises de transformation (efficacité relativement faible aujourd'hui à cause des petits volumes de production) influent sur les coûts. À l'aide d'un modèle sectoriel, ils ont simulé l'abolition complète et autonome des droits à l'importation pour l'alimentation animale. Il en

⁶ En raison des dispositions de la protection des données, la valeur indiquée concerne la construction en acier et de la construction légère.

ressort que, le cas échéant, les coûts de production des aliments composés pour animaux baisseraient de 17 %, les prix de marché des céréales de 30 % et des oléagineux de 10 %, tandis que la production animale augmenterait légèrement (+ 2 % pour la production porcine et avicole respectivement). Parallèlement, il faudrait escompter une diminution de la production intérieure de 18 % au plus pour le blé, de 8 % pour l'orge et de 26 % pour le maïs grain, avec une hausse correspondante des importations.

3.3 Analyse de la concurrence

Les résultats présentés au chapitre 3.2 sont tirés de différentes études portant sur des questions spécifiques dans un contexte particulier. Les structures de marché et la situation concurrentielle ont été identifiées à plusieurs reprises comme des facteurs importants quoique difficiles à mesurer pour la dynamique des marchés. Afin de rendre justice au mandat du postulat, il s'imposait de relire et de jauger ces résultats de manière systématique moyennant une analyse de la concurrence. Une expertise externe a été commandée à cet effet, qui devait évaluer en particulier (a) la situation de concurrence et l'intégration verticale, (b) le rôle de la protection douanière dans l'évolution de la situation et (c) les conséquences pour les producteurs agricoles. Le rapport d'expertise de Wey et Gösser (2019), centré sur les étapes de création de valeur en amont de l'agriculture, conclut que la protection douanière, combinée au système des paiements directs, génère une rente économique dont les exploitations agricoles ne profitent guère, mais qui revient en grande partie aux étapes de production et de création de valeur situées en amont du secteur agricole. Ces phénomènes, combinés avec la hausse des prix à la consommation qui en découle, provoquent une diminution de la prospérité générale.

L'offre des marchés des branches en amont du secteur agricole est souvent très concentrée, de sorte qu'une concurrence efficace n'est pas attendue. Mentionnons en particulier un opérateur dominant, verticalement intégré et de surcroît actif dans les secteurs en aval. Il accumule des marges (et donc aussi des bénéfices) à tous les maillons de la chaîne de valeur agricole et profite ainsi du régime de protection.

Un faisceau d'indices tend à prouver que cet opérateur, même s'il est organisé en coopérative, est orienté vers le profit au détriment des producteurs agricoles. Pour diverses raisons, il vend des moyens de production à des prix nettement plus élevés que dans l'UE, et plusieurs acquisitions d'entreprises ont encore renforcé sa position dominante. La mesure dans laquelle les branches en amont récupèrent les rentes des exploitations agricoles est non seulement favorisée par la structure très concentrée de l'offre, mais dépend aussi, en particulier, du comportement de demande des agriculteurs. Les structures de marché sont très fragmentées en Suisse et se caractérisent par de nombreuses petites exploitations agricoles. Il en résulte qu'une exploitation individuelle ne peut guère avoir l'esprit d'entreprise sur les marchés publics et qu'elle délègue l'organisation des achats. Le comportement de la demande des agriculteurs peut donc être qualifié de non élastique quant aux prix, ce qui rend les augmentations de prix hautement lucratives. La protection douanière et en particulier le mode d'attribution des contingents pratiqué en Suisse consolident en outre les relations de marché avec des obstacles supplémentaires à l'entrée sur le marché. Conjugué à des paiements directs extraordinairement élevés en comparaison internationale, le système réduit la pression de la concurrence et des coûts sur les exploitations agricoles, de sorte que les agriculteurs sont prêts à payer davantage pour leur consommation intermédiaire. Une autre étude de Gentile et al. (2019b) sur le lien entre les paiements directs et la disposition des agriculteurs à payer pour des intrants variables arrive aux conclusions suivantes :

- (1) un lien existe effectivement entre le soutien étatique direct aux agriculteurs (surtout sous la forme de paiements directs) et leur disposition à payer pour des intrants variables ;
- (2) la direction de l'effet de ce soutien étatique (augmentation/diminution des dépenses pour des intrants variables) dépend de l'intensité du soutien ; l'effet est principalement positif – les agriculteurs dépensent plus – mais de manière dégressivement proportionnelle.

3.4 Conclusions des études sur les branches en amont

- La consommation intermédiaire est nettement plus chère en Suisse que dans les pays voisins.
- Les obstacles tarifaires ne jouent qu'un rôle limité au niveau de la consommation intermédiaire (principalement pour les aliments pour animaux et les semences).
- La relative petitesse du marché suisse et les exigences spécifiques/obstacles techniques suisses au commerce (p. ex. d'autres valeurs limites que celles en usage dans les pays voisins) sont des obstacles de taille à l'entrée sur le marché.
- L'offre des biens de consommation intermédiaire considérés est souvent très concentrée, ce qui est peu propice à une concurrence efficace et favorise l'accumulation de marges par des acteurs commerciaux puissants à toutes les étapes de la chaîne de valeur.
- Le niveau élevé des paiements directs et l'inélasticité-prix du comportement de demande des agriculteurs qui en découle font que les augmentations de prix de la consommation intermédiaire sont très profitables.
- Tandis que la protection douanière fournit un cadre propice à la production et à la vente de produits agricoles en Suisse, elle empêche dans une large mesure la pression concurrentielle de s'exercer sur le marché. Au bout du compte, cette situation a aussi des répercussions défavorables sur les consommateurs, qui doivent payer des prix assez élevés, ce qui entraîne une diminution de la prospérité.

4 Effets de la protection douanière sur les branches en aval

4.1 Introduction et procédé

En Suisse, le secteur de la transformation des denrées alimentaires, qui génère près de 11 % des emplois dans l'industrie, est très hétérogène⁷. Il comprend aussi bien de grandes entreprises industrielles que des entreprises artisanales avec de petits effectifs. En outre, de nombreuses filières et entreprises ont orienté leur production vers le marché indigène, écoulant ainsi leurs produits sur un marché dont les prix sont considérablement influencés par la protection douanière de la Suisse. En revanche, certaines entreprises destinent leur production surtout à l'exportation ou à des secteurs peu protégés, où elles sont directement exposées à la concurrence internationale. Le niveau assez élevé des prix des produits de base dû à la protection douanière constitue avant tout un handicap concurrentiel. Au-delà de la distinction entre filières tournées vers le marché intérieur ou vers l'exportation, les situations spécifiques des différents produits sont également déterminantes.

L'analyse qui suit concernant les effets de la protection douanière sur les branches en aval du secteur agricole se fonde sur des résultats connus.

Une série d'études réalisées ces dernières années ont examiné les chaînes de valeur de divers segments de marché du secteur alimentaire sous l'angle de la protection douanière, de la distribution des marges, de la transmission des prix et du pouvoir de marché. Il s'agit principalement d'études de cas, le but étant de tenir compte des différences entre les produits et d'examiner les mécanismes de formation des prix et les effets de la protection douanière pour chaque segment de marché. L'accent est mis sur les branches et les entreprises qui transforment des produits d'exploitations agricoles suisses pour les vendre sur le marché intérieur ou les exporter. L'industrie alimentaire suisse est traitée séparément dans un encadré.

⁷ Conseil fédéral (2017). *Mesures contre la désindustrialisation dans le secteur agroalimentaire. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 15.3928, Baumann du 23 septembre 2017.*

4.2 Résultats d'études existantes sur des marchés partiels

Marché du lait

Les droits de douane diffèrent fortement suivant le produit laitier. Certains produits sont soumis à des droits à l'importation prohibitifs, combinés à de très petites parts de contingent (p. ex. le beurre), alors que le fromage peut être importé en franchise de l'UE. Il ressort des statistiques d'importation que les importations de produits du premier échelon de transformation (en particulier le beurre et la poudre de lait) sont pratiquement nulles et que les contingents ne sont que partiellement utilisés (dans le cas du beurre, les parts de contingents sont vendues aux enchères par l'organisation professionnelle de la branche uniquement pour ensuite ne pas importer de beurre). La protection douanière a dès lors pour effet de pratiquement verrouiller le marché. Bokusheva et al. (2019) arrivent à la conclusion que, pour les produits laitiers soumis à des droits de douane élevés, on peut présumer que le taux hors contingent fixe le plafond pour le niveau des prix suisses et que les coûts et structures du marché suisse déterminent le prix effectif du produit. La protection douanière permet aux quelques entreprises de transformation de réaliser des marges qui ne seraient pas possibles sur des marchés ouverts. L'analyse de la création de valeur brute de divers produits laitiers, en particulier du fromage, fait apparaître un tableau différent. Bokusheva et al. (2019) montrent que la valeur ajoutée brute a marqué une tendance à la baisse entre 2000 et 2012. À leur avis, cette évolution est imputable principalement à une nette réduction des prix à la consommation pour les produits laitiers analysés et indique une concurrence accrue sur le marché du lait. Entre 2012 et 2019, on observe en revanche une augmentation de la valeur ajoutée brute pour le lait entier UHT, la Mozzarella et le Gruyère, la baisse des prix à la consommation pour le Gruyère étant la plus faible en moyenne par an. Les auteurs en déduisent qu'« en raison de la relative petitesse du marché, les producteurs de spécialités fromagères régionales comme le Gruyère ont un certain pouvoir de marché et l'exercent ». Chavaz et al. (2017) ont analysé la protection douanière pour des produits agricoles transformés contenant des matières de base du lait. Ils concluent que, vu le niveau de protection des produits agricoles de base, la protection tarifaire pour les produits agricoles transformés contenant du lait pourrait être réduite si elle avait pour seul but de compenser les différences de prix agricoles (protection industrielle implicite). Une étude portant sur la différence de prix entre la Suisse et l'étranger pour les yaourts nature (Logatcheva et al. 2019) atteste que cette différence est due au niveau plus élevé des coûts du lait et aux plus grandes marges réalisées dans le commerce de détail, et non pas aux coûts de transformation⁸. La protection douanière, qui s'exerce à des degrés divers dans le secteur laitier, est dans l'ensemble bien plus faible ici que dans d'autres branches, puisque les différentes sous-branches sont étroitement liées dans ce secteur. Il en découle une amélioration de la situation concurrentielle dans le secteur laitier, qui entraîne une réduction des marges que les branches en aval avaient pu dégager grâce à la protection douanière.

Marché des céréales

Chavaz et al. (2017) relèvent la faible transparence et concurrence sur le marché céréalier au premier échelon de transformation (mouture). Ils constatent par ailleurs que les marges réalisées en Suisse à la première transformation se sont rapprochées de celles de l'UE, ce qui pourrait s'expliquer par la réduction de la protection douanière pour la farine entre 2008 et 2011. La réduction tarifaire à l'échelon de la meunerie n'a pas été répercutée sur les producteurs agricoles. D'après l'étude de Logatcheva et al. (2019), le pain est deux fois plus cher en Suisse qu'en Allemagne. Pour les auteurs, les différences de prix au niveau de la matière première agricole n'expliquent que 10 % de la différence de prix finale. L'écart de prix restant est imputable aux boulangeries et au commerce de détail. Compte tenu des coûts suisses élevés principalement au niveau de ces étapes, des coûts en Allemagne, et des droits de douane sur le pain plutôt modiques, l'importation de pain devrait en principe être rentable. Or, nonobstant la progression des importations de produits transformés contenant de la farine, la quantité de pain importée demeure faible (environ 10 000 tonnes en 2018). Les auteurs voient l'explication dans

⁸ Selon l'étude, ce résultat pourrait également s'expliquer par le fait que les transformateurs en Suisse ont moins de coûts de marketing en raison de l'intégration verticale des marchés.

la nature périssable du pain et la structure concentrée du marché au niveau du commerce de détail (intégration verticale dans la branche). Les statistiques du commerce extérieur font toutefois apparaître une augmentation des importations de pâtons et de produits de boulange, moins problématiques en termes de durée de conservation.

Marché des oléagineux

Dans le marché des oléagineux également, Chavaz et al. (2017) observent une forte concentration du marché dans la première étape de transformation et doutent de ce fait de la représentativité des prix disponibles. L'absence de données sur les prix effectivement facturés entre l'agriculteur et le transformateur est un phénomène souvent observé sur des marchés où la concurrence est fortement restreinte. Les auteurs voient dans la « progressivité des droits »⁹ entre huiles brutes, huiles raffinées et huiles vendues au détail un indice que la protection douanière protège non seulement la production agricole mais également la transformation, comme l'attestent les marges de transformation élevées par rapport à l'UE. En outre, ces dernières années, des quantités importantes d'huiles brutes ont été importées en Suisse en franchise de droits de douane en provenance des pays les moins avancés. Toutefois, contrairement à ce qui serait le cas dans un marché très concurrentiel, ces importations n'ont pas eu d'impact sur les prix des huiles en Suisse. On en déduit que la protection douanière et la concentration du marché permettent aux transformateurs en Suisse de réaliser une rente.

Marché de la viande

Bokusheva et al. (2019) constatent une forte concentration du marché dans les domaines de l'abattage et de la transformation de viande. Ils identifient un pouvoir de marché dans tous les segments de marché de la chaîne de création de valeur, surtout pour la viande de porc dont le marché est dominé par deux grands acheteurs. Le pouvoir de marché est un peu plus faible pour la viande de bœuf et de veau. Cependant, vu la non-élasticité de l'offre, les transformateurs peuvent exercer une forte pression à la baisse sur les prix d'achat même s'ils n'ont qu'un faible pouvoir de marché. En outre, les marges brutes des étapes en aval « viande pour transformation/vente de détail » sont plus élevées que celles du canal de vente « viande pour transformation/gastronomie ». Les auteurs supposent que cela est dû à la proportion plus élevée de viande vendue sous label dans le premier circuit de distribution. En raison de la concurrence limitée, le prix plus élevé de ces produits n'est pas entièrement répercuté sur les producteurs. Le pouvoir de marché dans le domaine de la viande bovine et porcine a quelque peu diminué au fil du temps, tandis qu'il est demeuré constant pour le veau. La baisse du pouvoir de marché s'explique par l'augmentation du tourisme d'achat et par l'arrivée de nouveaux détaillants sur le marché. Les coûts et les marges du commerce de détail des produits étudiés sont nettement plus élevés en Suisse que dans les pays voisins. Ce constat ne surprend guère si l'on considère la concentration du marché dans le commerce de détail suisse. L'étude de Logatcheva et al (2019) renvoie en particulier à l'intégration verticale entre transformation et commerce de détail, qui accroît encore l'impact de la concentration du marché sur l'agriculture. Pour tous les exemples, les secteurs en aval profitent largement des prix plus élevés protégés par les droits de douane en Suisse. D'autres études arrivent également à la conclusion que les rentes générées par la protection douanière ne bénéficient que dans une faible mesure aux agriculteurs. Ainsi, celle de Loi et al. (2016) montre que le système des contingents se traduit par des prix plus élevés en Suisse à toutes les étapes de la chaîne de valeur, mais plus spécialement à celles du commerce de gros et de détail. Les chercheurs ont identifié une transmission verticale asymétrique des prix dans les marchés de la viande bovine et porcine, ce qui suggère une inégalité de pouvoir de négociation en faveur des branches en aval. Autrement dit, des prix à la consommation plus élevés ne sont que partiellement transmis aux producteurs agricoles. L'OCDE partage cette analyse (2003, confirmé dans Gray et al., 2017) ; elle estime à environ 25 % la part de la protection douanière qui revient effectivement au secteur agricole. Christoffel et Leuenberger

⁹ La progressivité des droits signifie que les droits par unité de produit agricole augmentent à mesure que le degré de transformation augmente et que l'industrie de transformation – et pas seulement la production agricole – est protégée.

(2016) en déduisent que les droits de douane représentent une charge financière considérable pour les consommateurs et l'économie du pays. Selon cette étude, les droits de douane renchérissent chaque année les produits importés d'environ 600 millions de francs au détriment des consommateurs. En outre, la protection de l'agriculture se révèle être un handicap par rapport aux concurrents étrangers pour d'autres branches (industrie agroalimentaire, tourisme, hôtellerie et restauration). La raison en est que les produits agricoles sont des biens de consommation intermédiaires importants.

L'industrie alimentaire exportatrice

En 2017, les exportations de l'industrie alimentaire se sont chiffrées à 7,2 milliards de francs, ce qui correspond à une augmentation de plus de 170 % depuis 2005¹⁰. Selon l'étude de Bösch et al (2011), les sous-secteurs de l'industrie alimentaire orientés vers l'exportation représentent 60 % des actifs dans la branche. Les exportations permettent aux entreprises de faire des économies d'échelle qui ne seraient pas réalisables sur le seul marché intérieur. Le coût des matières premières, qui représente une part du total des coûts, peut être démesuré pour les produits à faible marge. Si l'industrie alimentaire exportatrice utilise des matières premières suisses, les prix élevés de ces matières pour cause de protection douanière peuvent expliquer un important désavantage par rapport à la concurrence étrangère. Pour ce qui est des produits d'exportation, les entreprises ont la possibilité, dans la procédure dite de trafic de perfectionnement actif, d'importer en franchise de droits des matières premières de l'étranger destinées à la transformation. Mais les exigences administratives réduisent l'attractivité de cette possibilité. Qui plus est, les dispositions « Swissness », qui servent à protéger et à défendre les indications de provenance suisses dans le pays et à l'étranger, incitent l'industrie agroalimentaire à acheter des matières premières suisses. La conception des dispositions légales *ad hoc* est complexe parce qu'elle tient compte des multiples besoins particuliers du secteur¹¹.

Considérant le niveau de prix des matières premières en Suisse (et estimant qu'une réduction du handicap de ces prix n'est pas prévisible au regard du débat politique), les entreprises adaptent leur stratégie pour pouvoir exploiter leur potentiel sur les marchés extérieurs. Mentionnons entre autres le déplacement de la production à l'étranger. Au printemps 2019, lors d'un sondage non représentatif mené auprès de dix entreprises du deuxième échelon de transformation, la plupart ont déclaré que les discussions internes sur une éventuelle délocalisation de la production à l'étranger s'étaient fortement intensifiées. Toutes les entreprises interrogées ont en outre affirmé que la différence de prix entre les matières premières suisses et étrangères représentait un désavantage de taille pour elles par rapport à la concurrence étrangère. La possibilité de recourir au régime du perfectionnement pour importer des matières premières étrangères en franchise, les transformer en Suisse et les réexporter sous forme de produits finis est souvent rejetée en raison des obstacles administratifs. Seule une petite partie des coûts de production plus élevés des matières premières suisses peut être répercutée sur le prix de vente.

Les désavantages de l'industrie alimentaire suisse par rapport à la concurrence étrangère peuvent être illustrés avec l'exemple du biscuit de type « Petit Beurre ». Comme le montre le graphique, ce sont avant tout les coûts des matières premières (du blé et du lait) qui désavantagent les producteurs suisses par rapport à leurs concurrents de l'UE.

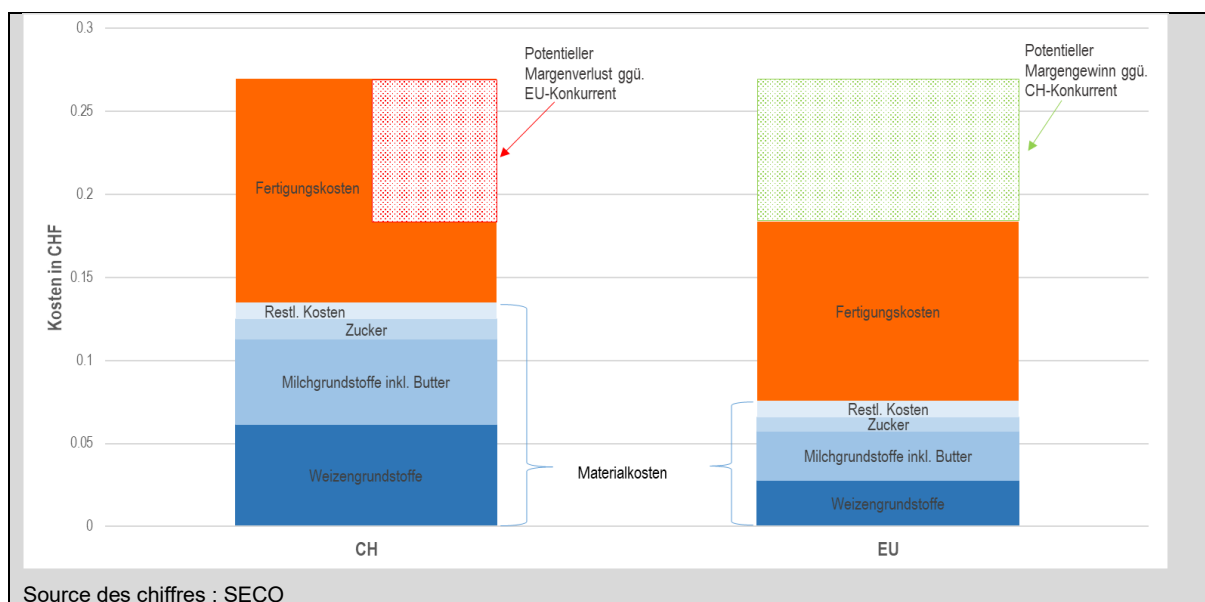
Fig. 1 : Exemple de produit : comparaison des coûts de fabrication pour un biscuit de type « Petit Beurre » entre producteurs en Suisse et dans l'UE¹²

¹⁰ Ces chiffres se rapportent aux exportations du deuxième échelon de transformation. Les produits agricoles de base exportés, notamment aussi le fromage, ne sont pas considérés.

¹¹ En 2020, le Conseil fédéral soumettra aux Chambres fédérales un rapport d'évaluation sur les effets de la législation « Swissness ».

¹² Hypothèse : les coûts de fabrication et de matériel représentent chacun 50 % du coût de production. Selon les estimations, les coûts de fabrication dans l'UE sont de 20 % inférieurs à ceux de la Suisse. Sources pour les prix des matières premières : prix de référence CH-UE, Administration fédérale des douanes ; prix du sucre CH selon Sucre suisse SA, prix du sucre UE selon l'Observatoire du marché du sucre de l'UE ; source pour les recettes : Office fédéral de l'agriculture (OFAG) : rapport explicatif relatif au droit d'exécution « Swissness », p. 17.

Effets du système de protection douanière sur les industries et les branches situées en amont et en aval du secteur agricole



4.3 Compétitivité des branches en aval

Les études réalisées sur les différents segments de marché ont montré que le niveau élevé des prix imputable à la protection douanière en Suisse permettait à l'industrie agroalimentaire et au commerce de détail de réaliser des marges importantes dans différentes branches. Le fait que les branches en aval profitent de la sorte de la protection douanière met en péril leur compétitivité à long terme ou leur restructuration en bonne et due forme – une situation qui limite leur capacité à subsister ou à se retirer dans des conditions de concurrence accrue et qui augmente les risques en cas d'ouverture ultérieure des marchés. Rien n'indique clairement, d'un point de vue statique, que la protection douanière et la faible compétitivité qui en résulte aient un impact négatif sur l'emploi en Suisse¹³. Mais, selon la théorie économique, confirmée par des modèles de simulation, une réduction des droits de douane accroît les performances économiques. Il s'ensuit notamment une augmentation de la demande du facteur de production « travail », qui se traduit à son tour par une hausse du prix du travail, à savoir des salaires¹⁴. Les auteurs Baur et al. (2017) concluent qu'il faut s'attendre à long terme à ce que l'emploi se déplace vers des activités plus compétitives, même s'il devait être momentanément en baisse à la suite du démantèlement de la protection douanière. L'étude de Greenville, J., et al. (2019a) montre que les interventions de l'État ont des effets négatifs sur les revenus du travail générés par les exportations du secteur primaire et sur ceux générés indirectement par les exportations du secteur de la transformation. Une étude de l'OCDE (2015) juge par ailleurs la compétitivité de l'industrie agroalimentaire suisse plus élevée que celle d'autres pays qu'elle a analysés. Ce constat vient du fait que des produits sont fabriqués avec des matières premières qui ne proviennent pas de Suisse (p. ex. chocolat) ou sont à base d'eau (p. ex. boissons) et ne sont donc pas influencés par la protection douanière. La compétitivité de secteurs utilisant des matières premières protégées par la politique agricole (p. ex. viande) est par contre considérablement plus faible. L'évolution des exportations de ce type de produits montre par ailleurs le bon niveau de la compétitivité internationale de certaines branches qui ne dépendent généralement pas de matières premières suisses.

Les conditions qui prévalent en Suisse, hormis la protection douanière, permettent donc une transformation compétitive des denrées alimentaires. Vu sous cet angle, la situation s'apparente à une occasion manquée, puisque l'industrie agroalimentaire n'a pas su profiter de la protection douanière

¹³ Le Conseil fédéral indique notamment que la législation « Swissness » n'aura pas un effet négatif sur le maintien de places de travail en Suisse. D'après : (Conseil fédéral (2017). Mesures contre la désindustrialisation dans le secteur agroalimentaire. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 15.3928, Baumann du 23 septembre 2015)

¹⁴ Ecoplan (2017). *Volkswirtschaftliche Auswirkungen unilateraler Importerleichterungen der Schweiz*. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO (en allemand).

pour exploiter pleinement son potentiel. C'est également la conclusion à laquelle aboutissent des études récentes de Greenville, J., et al. (2019b & 2019c), qui montrent, à l'aide d'un modèle, qu'une réduction à l'échelle mondiale de la protection douanière aurait pour conséquence une augmentation particulièrement forte des exportations de l'industrie agroalimentaire suisse.

4.4 Conclusions des études sur les branches en aval

- La protection douanière et son importance aux différents stades de transformation varient considérablement selon les catégories de produits considérées. Mais, dans tous les exemples, les secteurs en aval profitent largement, dans la production destinée au marché intérieur, du niveau de prix élevé garanti par les droits de douane en Suisse.
- La protection douanière restreint la concurrence et consolide ainsi la concentration des structures commerciales. Il en résulte des distorsions dans les décisions de production, des inefficiences économiques ainsi que des déficits de concurrence, qui ont un effet négatif sur la prospérité globale, entre autres, sous la forme de prix plus élevés à la consommation.
- La protection douanière n'explique qu'une partie des différences de prix des denrées alimentaires en Suisse. Il convient également de relever que la taille réduite du marché est à l'origine de la concentration de ses structures et qu'elle est encore accentuée par la protection douanière, qui freine la concurrence des importations.
- La protection douanière représente un handicap pour l'industrie agroalimentaire suisse à vocation exportatrice pour autant que celle-ci utilise des matières premières suisses pour ses produits et limite sa compétitivité à l'échelle internationale. D'autres mesures de protection, comme le trafic de perfectionnement ou les concessions tarifaires, qui ouvrent l'accès à des matières premières compétitives à certaines conditions, sont généralement très fastidieuses au plan administratif. Un démantèlement de la protection douanière entraînerait à longue échéance un déplacement de l'emploi dans des sous-branches plus compétitives du secteur en aval.

5 Conclusions

La protection à la frontière, qui comprend des droits de douane, des taxes d'effet similaire, un système de contingents, des obstacles techniques au commerce de marchandises et des réglementations sur les prestations de services transfrontalières, a un impact notable sur les secteurs en amont et en aval de l'agriculture. Les droits de douane jouent un rôle important en particulier pour les produits agricoles (aliments pour animaux compris) et les produits transformés, tandis que les barrières techniques protègent l'accès au marché pour les biens de consommation intermédiaire. Au fil du temps, la situation du marché induite par la protection douanière a exercé une influence croissante sur la concurrence. Du côté de l'offre de la consommation intermédiaire, la concentration des marchés, souvent forte, favorise l'accumulation des marges par des acteurs puissants tout au long de la chaîne de valeur. Cette accumulation de marges se poursuit dans le commerce des produits agricoles, où certains des mêmes acteurs ainsi que des grossistes et détaillants dominants opèrent simultanément comme négociants, transformateurs, importateurs et détaillants.

Si les producteurs agricoles profitent de certains avantages (prix de marché élevés et, dans certains cas, relativement stables en comparaison internationale), ils doivent prendre en compte divers désavantages. Ainsi, comme on l'a vu, ils doivent faire face à des prix élevés pour la consommation intermédiaire et – par rapport au niveau des prix à la consommation – à des prix de vente bas pour leurs produits. En outre, les agriculteurs se trouvent dans une position de négociation relativement défavorable pour profiter des rentes économiques générées par le régime d'importation pour les produits agricoles. De cette vue d'ensemble, on peut déduire différents axes stratégiques susceptibles

de remédier aux déficits du système actuel. Il sera évidemment tenu compte des éventuels effets secondaires associés à chacun de ces axes. Du point de vue d'un système alimentaire, il faut donc trouver un équilibre entre les conflits d'objectifs et les synergies, coordonner différents domaines politiques, tenir compte des préoccupations de la société et éviter qu'il y ait des perdants sur le court terme.

- 1) Amélioration de la transparence du marché : la disponibilité d'informations sur les prix réels du marché (au lieu de prix indicatifs et d'indicateurs de prix) et sur les marges agrégées pertinentes le long de la chaîne de valeur améliorerait la position des agriculteurs vis-à-vis de leurs fournisseurs et acheteurs. Une analyse des marges individuelles propres aux produits et aux entreprises donnerait, par contre, une fausse image de la situation des entreprises, vu que celles-ci procèdent souvent à des calculs de rentabilité mixtes pour plusieurs groupes de produits.
- 2) Offre d'alternatives au niveau de l'achat : il serait possible de réduire le pouvoir de marché des branches de production en amont du secteur agricole, notamment en encourageant l'usage d'outils numériques et en simplifiant le travail administratif relatif aux importations directes et parallèles. La Confédération soutient ces efforts afin de favoriser une utilisation profitable de la numérisation, suivant en cela l'objectif de l'égalité des chances en matière numérique visé par le Conseil fédéral dans sa stratégie « Suisse numérique ».
- 3) Promotion de la coopération entre les exploitations agricoles au niveau des achats : dans certaines régions et pour certains systèmes de production, l'amélioration de cette coopération en dehors de la structure d'organisation collective permettrait de réduire les coûts de production.
- 4) Amélioration de la position de négociation des agriculteurs au niveau des ventes : des approches plus coopératives entre agriculteurs et un plus grand nombre de canaux de vente directe augmenteraient les débouchés commerciaux et la participation des agriculteurs aux marges potentielles.
- 5) Recours accru aux instruments existants ou nouveaux de la politique agricole : l'objectif visé consiste à renforcer l'orientation marché en encourageant de manière ciblée l'action entrepreneuriale (axée sur les résultats et non pas sur les mesures) et les innovations pour améliorer la productivité du secteur.
- 6) Application cohérente et/ou adaptation de la loi sur les cartels : à court terme, la loi sur les cartels doit continuer d'être appliquée systématiquement dans le domaine de l'agriculture. À moyen et long terme, le Conseil fédéral a constaté un besoin de révision concernant le contrôle des fusions. À cet effet, il a chargé le DEFR de préparer un projet de consultation sur la modernisation et le renforcement de cet instrument.
- 7) Adaptation du système de protection douanière : la suppression d'obstacles techniques au commerce et des modifications du régime tarifaire (p. ex. l'abandon de la prestation en faveur de la production indigène ou l'affaiblissement de la position de force des acteurs dominants lors de la fixation des quantités libérées, des produits d'importation et de la fenêtre-temps pour les importations) permettraient d'améliorer la compétitivité des entreprises agricoles, ainsi que leur perception et mise en œuvre des signaux du marché. S'agissant des produits agricoles transformés, une application simplifiée du mécanisme de la compensation des prix représenterait une décharge administrative. Les éléments de protection industrielle, ainsi que la protection industrielle implicite induite par quelques éléments mobiles agricoles, dans le cas des produits agricoles transformés, sont eux aussi discutables du point de vue économique.
- 8) Simplification administrative du trafic de perfectionnement : le programme de transformation et de numérisation DazIT de l'Administration fédérale des douanes vise à simplifier et à numériser les processus, ce qui permettra de réduire la charge administrative. Le pays serait ainsi doté de capacités de transformation compétitives utilisables si le prix des matières premières agricoles suisses baissait.

Bibliographie

BAKBASEL (2014) : *Landwirtschaft – Beschaffungsseite ; Vorleistungsstrukturen und Kosten der Vorleistungen ; étude mandatée par l'Office fédéral de l'agriculture.*

Baur, P. et al. (2017) : Auswirkungen verschiedener Ausserhandelsszenarien auf die Nahrungsmittelindustrie. *Étude mandatée par l'Office fédéral de l'agriculture*

Bokusheva, R. et al. (2019) : *Eine Analyse von Food-Wertschöpfungsketten auf Basis internationaler Vergleichsdaten und Fallstudien ; étude mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie SECO ;* Strukturberichterstattung n° 60/4.

Bösch, I. et al. (2011) : *Folgen unterschiedlicher Öffnungsszenarien für die Schweizer Nahrungsmittelindustrie ; Untersuchung zuhanden von Economiesuisse, Migros, Nestlé (Schweiz) und IGAS ;* ETH/HTW Chur.

Cerca, M. et al. (2019) : *Concentrate animal feed as an input good in Swiss agricultural production – The effects of border protection and other support measures. Study on behalf of the State Secretariat for Economic Affairs SECO ;* Strukturberichterstattung n° 60/2.

Chavaz, J. et al. (2017) : *Réductions tarifaires autonomes dans le domaine agroalimentaire ; Étude mandatée par le Secrétariat d'État à l'économie SECO ;* Strukturberichterstattung n° 57/5.

Credit Suisse (2017) : Retail Outlook 2017. *Le commerce de détail suisse en mutation.*

Christoffel, J. et Leuenberger, M., (2016) : *Die Wirkung des Grenzschatzes auf die Preise von landwirtschaftlichen Erzeugnissen.* Surveillance des prix SPR

Gentile E. et al. (2019a) : *Fertilizers and pesticides : Price differences between Switzerland and neighbouring countries. Report mandated by the Swiss State Secretariat of Economic Affairs.* Areté srl, Bologna ; Strukturberichterstattung n° 60/1.

Gentile E. et al. (2019b) : *Impact of agricultural subsidies on farmers' willingness to pay for input goods and services. Report mandated by the Swiss State Secretariat of Economic Affairs.* Areté srl, Bologna ; Strukturberichterstattung n° 60/5.

GfK (2015) : *Achats à l'étranger en 2015 – Rapport final. Étude mandatée par la CI CDS.*

Gray, E. et al. (2017) : *Evaluation of the relevance of border protection for agriculture in Switzerland.* OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, n° 109. Éditions OCDE, Paris.

Greenville, J. et al. (2019a) : *Employment in Agriculture and Food Trade : Assessing the Role of GVCs,* OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, n° 124. Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5ed3b181-en>.

Greenville, J. et al. (2019b) : *Influencing GVCs through Agro-Food Policy and Reform,* OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, n° 125. Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9ce888e0-en>.

Greenville, J. et al. (2019c) : *Dynamic Changes and Effects of Agro-Food GVCS*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, n° 119. Éditions OCDE, Paris, Paris, <https://doi.org/10.1787/43b7bcec-en>.

Hillen, J. (2019) : *Market Integration and Market Efficiency under Seasonal Tariff Rate Quotas*. Journal of Agricultural Economics, 70(3), 859-873.

Logatcheva, K. et al. (2019) : *Factors driving up prices along the food value chain in Switzerland – Case studies on bread, yoghurt, and cured ham*. Study on behalf of the State Secretariat for Economic Affairs SECO ; Strukturberichterstattung n° 60/3.

Loi A. et al. (2016) : *Policy evaluation of tariff rate quotas*. Report mandated by the Swiss federal Office of Agriculture. Areté srl, Bologna.

Müller, L. (2018) : *Les barrières commerciales favorisent les prix élevés* : La Vie économique 4 / 2018.

OCDE (2003) : *Le revenu des ménages agricoles : Problèmes et réponses*. Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2015) : *Examen des politiques agricoles de l'OCDE : Suisse 2015*. Éditions OCDE, Paris ; https://www.oecd-ilibrary.org/fr/agriculture-and-food/examen-des-politiques-agricoles-de-l-ocde_19900066.

Rudolph, T. et al. (2017) : *Einkaufstourismus Schweiz 2017/2018*. St. Gallen : Forschungszentrum für Handelsmanagement.

Wey, C. et al. (2019) : *Eine Bewertung der Rolle des Grenzschutzes auf die landwirtschaftlichen Betriebe in der Schweiz und ihre vorgelagerten Industrien ; étude mandatée par l'Office fédéral de l'agriculture*.