

Le « Swissness » dans l'alimentaire : mission (presque) accomplie

La législation « Swissness » pose des exigences claires aux entreprises du secteur alimentaire afin de protéger la marque « Suisse ». Son application est toutefois perfectible.

Stephan Feige, Stefan Rieder

Abrégé La réglementation « Swissness » en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017 vise à protéger la « marque Suisse ». Si elle accomplit à satisfaction sa mission pour les produits alimentaires en Suisse, certaines de ses exceptions assouplissent les exigences initialement prévues par la loi, ce qui peut conduire à des indications trompeuses pour les consommateurs. Une révision de l'ordonnance devrait donc être examinée afin de rectifier le tir et de simplifier les procédures.

Les consommateurs doivent pouvoir reconnaître sans hésitation les produits fabriqués en Suisse. Il s'agit dès lors d'éviter toute utilisation abusive de la « marque Suisse » : c'est la raison d'être de la législation « Swissness », y compris pour les denrées alimentaires. En vigueur depuis début 2017, cette réglementation protège la « marque Suisse » en encadrant toutes les déclinaisons verbales et graphiques possibles de l'indication de provenance, telles que « Suisse », « of Switzerland » ou la croix blanche sur fond rouge.

Pour qu'un fabricant de denrées alimentaires puisse utiliser la « marque Suisse », au moins 80 % du poids des matières premières utilisées doivent provenir de Suisse, une proportion qui passe à 100 % pour les produits laitiers. En outre, l'étape de transformation essentielle doit avoir lieu en Suisse. Toutefois, les indications de provenance ne s'appliquent qu'aux matières premières cultivables en Suisse et pas aux grains de café ou aux fèves de cacao, par exemple.

Mais quel est l'impact de ces règles dans le secteur alimentaire (agriculture, industrie et commerce alimentaires) ? Une étude commandée par l'Office fédéral de l'agriculture (Ofag) a fait le tour de la question¹.

La première difficulté consiste à cerner la notion de « Swissness » dans l'alimentaire. Les producteurs, les transformateurs, les

commerçants et les consommateurs s'accordent tous sur la nécessité de protéger la « marque Suisse », mais pas sur la manière dont il faut définir la notion de « Swissness » dans cette branche. L'agriculture se dit satisfaite du cadre légal actuel, qui prend comme référence les pourcentages de matières premières suisses ; de nombreux transformateurs et fabricants préféreraient en revanche prendre comme critère la création de valeur en Suisse ou, le cas échéant, la recette ; quant aux consommateurs, ils estiment que toutes les matières premières généralement considérées comme disponibles en Suisse devraient en provenir.

Un compromis a été trouvé dans l'application de la réglementation « Swissness » : c'est en principe le pourcentage de matières premières indigènes qui détermine si un produit peut arborer la « marque Suisse ». De nombreuses dérogations aboutissent toutefois à un relâchement de cette norme et, dans certains cas, à un résultat contraire à l'esprit de la loi. Il était ainsi possible, jusqu'à fin 2020, d'apposer la croix suisse sur de la fondue prête à l'emploi, même si son vin blanc provenait de l'étranger. L'Ofag a depuis lors rectifié le tir et supprimé cette dérogation.

Qui en profite ?

La provenance est un important argument de vente pour de nombreux producteurs alimentaires, car de nombreux consommateurs sont disposés à déboursier davantage pour des produits d'origine suisse. Toutefois, l'importance de cette « prime Swissness » varie beaucoup (de pratiquement 0 à 20 %) en fonction du secteur, du produit et du débouché.

¹ Feige et al. (2020).



Le vin utilisé dans une fondue « suisse » doit également être issu d'une production indigène.

En outre, les intervenants de la chaîne de valeur ne tirent pas tous le même profit de cette prime. Ainsi, les fabricants et les commerçants ne sont guère enclins à répercuter l'augmentation de leurs recettes sur les fournisseurs et producteurs indigènes. Ceux qui s'attendaient par exemple à ce que la réglementation « Swissness » aide les producteurs locaux de céréales et de fruits à obtenir des prix plus élevés ont vu leurs espoirs en grande partie déçus.

L'industrie alimentaire éprouve en particulier des difficultés à obtenir une « prime Swissness » lorsque les matières premières deviennent invisibles dans le produit. Pensons aux biscuits ou aux pâtisseries : le consommateur fait davantage attention au lieu de production, à la recette et à la marque du fabricant qu'aux ingrédients comme le sucre, la farine et les œufs. Dans ce cas, les producteurs doivent consentir davantage d'efforts pour convaincre les consommateurs des avantages des matières premières indigènes. Ce n'est cependant pas un combat perdu d'avance, comme le montre une étude consacrée à la tourte aux noix des Grisons : l'indication de l'utilisation de noix suisses plutôt qu'étrangères augmente la propension des consommateurs à payer.

Meilleure sécurité juridique

La réglementation « Swissness » a amélioré la protection des marques et la sécurité juridique

pour les entreprises : d'une part, il est désormais officiellement possible d'utiliser la croix suisse, alors qu'un flou juridique régnait auparavant ; d'autre part, les abus ont pratiquement disparu du marché suisse. Le débat public qui a précédé l'entrée en vigueur de la réglementation a joué un rôle non négligeable en exerçant une certaine pression sur les producteurs. Il en va néanmoins autrement à l'étranger, car les mécanismes juridiques garantissant l'application de la législation « Swissness » ne s'appliquent qu'en Suisse².

L'impact sur l'agriculture, située en amont de la chaîne, est étonnamment faible : la réglementation ne s'est pas traduite par une hausse de la demande de matières premières suisses, comme on le supposait avant son entrée en vigueur. La façon dont l'Ofag applique l'ordonnance sur l'utilisation des indications de provenance suisses pour les denrées alimentaires (OIPSD) n'y est pas étrangère. En vertu de cette ordonnance, le taux d'auto-provisionnement en Suisse est pris en compte pour déterminer la proportion minimale requise de matières premières locales. Or, comme le calcul de ce taux se fonde sur les moyennes des années précédentes, l'incitation à produire davantage en Suisse reste faible. En outre, les organisations sectorielles peuvent demander des dérogations lorsque des matières premières ne peuvent temporairement pas être produites en Suisse ou ne sont pas disponibles dans la qualité requise. Si une autorisation est accordée, il est possible de vendre

² Voir à ce propos l'article de David Stärkle (Swissness Enforcement) dans ce numéro (p. 26-27).

sous la « marque Suisse » des produits contenant des matières premières étrangères. L'Ofag s'est jusqu'ici montré plutôt généreux au moment d'accorder des dérogations, ce qui a freiné la demande de matières premières suisses, tout comme le fait que les organisations de défense des consommateurs ne soient que faiblement associées à l'examen de ces dérogations.

La révision de la loi aurait pu pousser les entreprises à renoncer au label suisse si les producteurs alimentaires n'avaient par exemple pas pu respecter les pourcentages exigés. Cela n'a toutefois pas été le cas et les entreprises ayant abandonné la « marque Suisse » ont constitué l'exception.

La nouvelle réglementation a occasionné des coûts supplémentaires à certains fabricants qui ont par exemple dû calculer la proportion de matières premières suisses pour chaque produit ou modifier l'emballage (coûts uniques), ou encore acquérir des ingrédients locaux plus chers que ceux provenant de l'étranger (coûts récurrents). Ce deuxième effet était recherché par le législateur. Dans de nombreux cas, l'octroi de délais transitoires a toutefois permis d'atténuer les conséquences des coûts supplémentaires uniques, de sorte que cet impact est lui aussi resté limité.

Une application perfectible

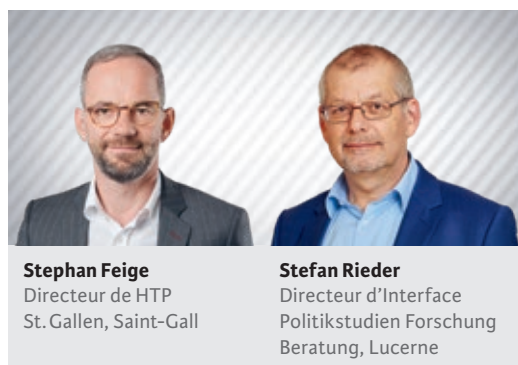
Les enquêtes menées auprès de la moitié des entreprises de l'industrie alimentaire suisse révèlent que le secteur agricole et la majorité des entreprises de transformation ne voyaient pas grand-chose à modifier dans les dispositions légales au moment où l'étude a été réalisée. Il semble donc que ces acteurs se soient en grande partie accommodés du cadre légal.

Les auteurs de l'étude estiment qu'il existe néanmoins deux axes d'amélioration en matière d'application de la réglementation : d'une part, l'exemple de la fondue « suisse » précédemment mentionné montre qu'on ne tient pas entièrement compte des attentes des consommateurs, qui s'attendent en effet à ce que la qualité suisse

vantée sur l'emballage se retrouve autant que possible dans le produit ; d'autre part, l'OIPSD est actuellement appliquée d'une façon qui n'incite guère les producteurs de matières premières indigènes à cultiver des ingrédients pour lesquels l'offre en Suisse est aujourd'hui faible.

Une simplification de l'OIPSD permettrait de tenir compte de ces deux aspects. Il conviendrait en premier lieu d'envisager la possibilité de classer simplement les matières premières agricoles en deux catégories : « en principe productible » et « en principe non productible », ce qui permettrait de mieux aligner la réglementation sur la teneur de la loi sur la protection des marques et de mieux répondre aux attentes des consommateurs.

Deuxièmement, l'Ofag devrait, lorsqu'il octroie des dérogations, mieux tenir compte de la production indigène limitée de certaines matières qui ne satisfait donc qu'une partie des besoins. En outre, il ne devrait pas fixer à l'avance le taux d'auto-appvisionnement et l'étendue des dérogations pour les produits agricoles (dont la récolte fluctue), mais les déterminer de manière flexible en fonction de la situation effective. Enfin, il s'agirait de concevoir un mécanisme qui définisse de manière claire et compréhensible pour tous les acteurs les situations et les volumes dans lesquels il est permis d'importer sans enfreindre les critères « Swissness ».



Stephan Feige

Directeur de HTP
St. Gallen, Saint-Gall

Stefan Rieder

Directeur d'Interface
Politikstudien Forschung
Beratung, Lucerne

Bibliographie

Feige S., Rieder S., Annen R. et Roose Z. (2020). *Evaluation der «Swissness» im Lebensmittelbereich*. Rapport final à l'attention de l'Office fédéral de l'agriculture. HTP St. Gallen et Interface Politikstudien Forschung Beratung.