

Abaissier les droits de douane sans nuire à l'agriculture suisse

Il serait possible de lutter contre le prix élevé des denrées alimentaires en Suisse en abaissant certains droits de douane. Une telle mesure, décidée unilatéralement, ne devrait pas affecter la production agricole indigène. *Jacques Chavaz, Martin Pidoux*

Abregé Une étude de la société de recherche jch-consult et de la Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires (HAFL) constate que de nombreuses possibilités existent pour réduire la protection tarifaire inutile ou inutilement élevée dans le secteur agroalimentaire, sans porter atteinte à la production agricole ni mettre en cause la politique agricole suisse. Ceci concerne notamment les droits sur des produits exotiques ou sans importance pour l'agriculture suisse, certains droits excessifs dans les régimes contingentés, ainsi que la protection industrielle explicite et implicite. Cette dernière peut représenter une part considérable des droits de douane. Des marges de manœuvre existent aussi dans des sous-secteurs réputés sensibles pour l'agriculture suisse. Vu que les mesures analysées ne doivent pas empiéter sur les objectifs de la politique agricole, leur effets devraient être limités en termes de bien-être économique.

Le débat sur l'«îlot de cherté suisse» a conduit le Conseil fédéral à réfléchir sur la question des produits agricoles et alimentaires. En décembre dernier, il a notamment décidé de réduire les droits pesant sur ceux qui sont importés, mais non produits en Suisse¹. Cela concerne, par exemple, les bananes et d'autres fruits exotiques. L'Office fédéral de l'agriculture (Ofag) prépare un projet en ce sens.

Le Secrétariat d'État à l'économie a demandé à la société de recherche jch-consult et à la Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires (HAFL) d'étudier la question suivante: est-il possible de réduire unilatéralement la protection dont bénéficie les produits agricoles et alimentaires à nos frontières? Une des conditions était qu'aucune des propositions ne devait porter atteinte aux objectifs de la politique agricole². Il faudrait aussi conserver une marge de manœuvre pour des concessions nécessaires à la conclusion d'accords de libre-échange.

En Suisse, les droits appliqués à l'importation de produits agricoles s'élèvent en moyenne,

selon l'OMC, à 36,1%. Ils sont nettement plus élevés que ceux en vigueur pour les produits industriels, qui sont de 1,8 % en moyenne. Par comparaison, ces mêmes droits se montent à 10,7 % et 4,2 % dans l'UE. Un tel niveau de protection va de pair avec des prix suisses à la production qui sont souvent plus du double de ceux constatés en Allemagne, en Autriche ou en France. Les écarts sont du même ordre pour les prix pratiqués dans le commerce de détail³. Selon l'OCDE, la faible compétitivité de l'industrie alimentaire suisse, à l'exception de secteurs comme les boissons, le café et le chocolat, est à mettre en relation avec le protectionnisme agricole⁴.

L'analyse de mesures ponctuelles autonomes se heurte à plusieurs difficultés. Citons d'abord la grande complexité de la protection douanière, déclinée sur plus de 2400 lignes tarifaires, et les régimes d'importation contingentés relevant d'une abondance de règles administratives. L'inexistence de données concernant le marché à un niveau de détail équivalent à celui des droits de douane complique également l'évaluation. Plusieurs approches complémentaires ont donc été utilisées afin de savoir si certains niveaux de protection pourraient être réduits. Les lignes tarifaires ont été filtrées, avec des méthodes ciblées en fonction des catégories à analyser. On a également utilisé plusieurs indicateurs de protection industrielle. Pour saisir les contours généraux de la sensibilité des tarifs agricoles et les impacts sur la chaîne de valeur, des scénarios de réductions tarifaires ont été modélisés à l'aide du modèle sectoriel Capri⁵. Enfin, des études de cas ont complété l'analyse en vue d'une estimation plus solide des seuils de sensibilité et des effets sur la transmission des prix.

1 Conseil fédéral, *Entraaves aux importations parallèles. Rapport en réponse au postulat* 14.3014. Berne, 2016, DEFR.

2 Chavaz J., Pidoux M., Wunderlich A., Kohler A. et Egger U., *Réductions tarifaires autonomes dans le domaine agroalimentaire*, 2017.

3 Voir notamment Ofag, *Rapport agricole*, 2016.

4 OCDE, *Examen des politiques agricoles de l'OCDE: Suisse 2015*, Paris, 2015, Publications de l'OCDE.

5 Simulations effectuées par Anne Wunderlich et Andreas Kohler, Agroscope Tänikon.

Réduire les droits qui pèsent sur les importations de bananes ? Centre logistique de Migros à Dietikon (LU).



KEystone

Produits sans lien avec l'agriculture suisse

Plus de 300 lignes tarifaires concernant des produits tropicaux permettent d'envisager l'élimination des droits de douane. Les importations concernées représentaient 2,7 milliards de francs en 2015, soit 25 % de la valeur des importations agricoles suisses. La protection s'y élevait à 6,1 % en moyenne. À titre d'exemple, le droit de douane appliqué sur les bananes est de 14 francs par 100 kg, soit un «équivalent ad valorem» (AVE)⁶ de 11,7 %. Cela représente une charge inutile pour les consommateurs de 3,8 millions de francs, puisque ces droits de douane sont reportés sur les prix. Il faut cependant relativiser un allègement éventuel, car de nombreux produits exotiques bénéficient déjà de préférences au titre des pays les moins avancés ou dans le cadre d'accords bilatéraux.

Pics tarifaires et régimes contingentés

L'identification des pics tarifaires a mis en évidence un profil tarifaire agroalimentaire suisse très accidenté. La protection des domaines sen-

sibles par des contingents d'importation l'explique pour une part. Ainsi, la moyenne simple 2012-2015 des AVE était de 13 % pour plus de 1800 lignes à taux unique, de 11 % pour les produits importés dans des contingents et de près de 115 % pour les importations hors contingents. En outre, 124 lignes tarifaires affichent un AVE supérieur à 100 % et entraînent ainsi le doublement du prix du produit lors du passage en douane, voire davantage. L'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 ainsi que des légumes, qui présentent une concentration notable de pics tarifaires.

Les contingents ont été passés en revue selon plusieurs critères. Des potentiels de simplification existent pour ceux qui ne sont pas administrés (par ex. certains produits laitiers, produits d'œufs, jus de raisin, blé dur). Les contingents non remplis concernent les porcs d'élevage, 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'évaluation est à différencier et

⁶ Droit de douane exprimé en % de la valeur unitaire à l'importation, alors que la Suisse applique exclusivement des droits spécifiques (CHF/100 kg) dans le domaine agroalimentaire.

à approfondir pour chacun d'entre eux. Même dans des secteurs réputés sensibles (par ex. la viande de bœuf et de volaille, les pommes de terre), la grille d'analyse indique des pistes de réduction possibles sans impact négatif sur la production indigène.

L'analyse du régime saisonnier spécifique aux fruits et légumes montre qu'une élimination des taux du contingent (y compris dans la période non administrée) est possible sans impact sur la production suisse; elle simplifierait le travail des opérateurs, mais n'aurait que des effets modestes sur les prix de détail. Il existe aussi une marge pour abaisser les taux hors contingent les plus prohibitifs. Une réduction plus ambitieuse de la protection pourrait être envisagée en vue d'une simplification du régime d'importation, d'une plus grande prévisibilité et d'une meilleure réponse qualitative à une demande qui se diversifie.

Une protection industrielle complexe

Par protection industrielle, on entend la part des droits de douane qui protège non pas les matières premières agricoles, mais les plus-values revenant à leur transformation. Une telle protection ne s'accorde guère avec les principes qui sous-tendent notre politique économique. En outre, elle restreint l'accès que les pays en développement pourraient avoir à notre marché.

Il y a, dans certains cas, une protection industrielle explicitement prévue dans le droit suisse, notamment pour les produits de la minoterie, dont la farine (20 francs par 100 kg), ainsi que pour les produits alimentaires issus du second échelon de transformation, comme les crèmes glacées, le chocolat, les biscuits, la confiture et les röstis (jusqu'à 120 francs par 100 kg)⁷. S'agissant de cette dernière catégorie, la protection pourrait être systématiquement éliminée sans conséquence pour la production agricole, au vu des concessions accordées dans le Protocole 2 de l'accord de libre-échange de 1972 entre la Suisse et l'UE et d'autres accords commerciaux.

Encore plus nombreux sont les cas de protection industrielle implicite, détectée à l'aide d'indicateurs. Ainsi, la protection industrielle implicite est de 53 % sur la partie variable des droits

de douane s'appliquant aux produits transformés contenus dans le beurre (voir *tableau*)⁸.

Les éléments mobiles pourraient en principe être réduits de 40 à 50 % sans impact sur le prix du lait. Cela allègerait substantiellement les coûts d'approvisionnement des industries qui utilisent ces composants et les prix du chocolat au lait ou des crèmes glacées pour les consommateurs.

Globalement, le filtrage met en évidence la possibilité de réduire la protection industrielle sur environ 600 lignes tarifaires. Le potentiel effectif pourrait être encore plus important, car les données disponibles ne permettent pas une analyse exhaustive.

La rente des consommateurs s'accroît

La modélisation de réductions linéaires unilatérales des droits de douane avec Capri met en évidence de grandes différences de sensibilité entre les sous-secteurs agricoles. En utilisant les résultats de premiers tests avec des réductions linéaires, il a été possible d'analyser deux scénarios de réductions différenciées. Avec un abaissement de 25 % des droits de douane sur les pommes de terre, le bœuf, la volaille, le lait cru

- 7 Le premier échelon représente la matière première agricole qui permet de passer au produit transformé (second échelon) : fabrication de beurre, fromage, farine, huile, viande désossée, etc.
- 8 Pour ces produits, le droit de douane se compose d'un élément mobile agricole, variable selon les différences de prix des produits de base entre la Suisse et l'UE respectivement le reste du monde, et d'un élément fixe de protection industrielle.

Mesures unilatérales ou réciproques ?

Une réduction unilatérale de droits de douane peut avoir des conséquences sur de futurs accords de libre-échange (ALE). La Suisse ne pourrait plus les proposer sous forme de concessions. Toutefois, trois remarques s'imposent :

- L'« assainissement » autonome de certaines irrégularités ou d'éléments défectueux de son tarif douanier n'affaiblirait pas la position de la Suisse dans la négociation d'un ALE.
- Dans l'hypothèse d'une suppression unilatérale de la protection industrielle

des produits agricoles transformés, des marges substantielles existent pour réduire les éléments mobiles de protection agricole, en particulier sur le beurre et la poudre de lait, mais aussi dans la filière des céréales.

- Les pistes mises en évidence par la présente évaluation sont suffisamment variées pour donner matière aussi bien à des mesures autonomes qu'à des concessions bilatérales, sans impact négatif sur la production agricole suisse.

Protection industrielle implicite pour la poudre de lait entier et le beurre dans les produits transformés

| | Droit ad valorem (AVE) | Taux de protection industrielle (TPI) | Part de protection industrielle dans l'élément mobile (TPI/AVE) |
|-----------------------|------------------------|---------------------------------------|---|
| Poudre de lait entier | 109 % | 42 % | 39 % |
| Beurre | 190 % | 101 % | 53 % |

ESTIMATION DES AUTEURS BASÉE SUR LES DONNÉES DE LA DGD, DU SECO ET DE L'OFAG / LA VIE ÉCONOMIQUE

et le beurre, et de 50 % sur les tomates, le vin, les produits laitiers frais, la crème et la poudre de lait, le modèle montre des effets de 0 à -2 % sur les prix ou de 0 à -1 % sur les volumes de production. Un scénario plus radical, prévoyant des droits abaissés de 75 à 100 % sur certains produits, ne conduit pas non plus à une réduction notable de la production agricole, sauf pour les oléagineux et le maïs (-5 et -7 %). L'analyse de bien-être révèle une amélioration de la rente des consommateurs de 80 et 325 millions de francs selon les scénarios, accompagnée d'une réduction des profits agricoles de 23 et 81 millions.

Pas d'effet spectaculaire

L'étude confirme que la protection tarifaire pourrait être réduite unilatéralement à plusieurs endroits sans que la production agricole indigène n'en souffre. L'ampleur exacte de ces réductions reste, cependant, à préciser. L'approche agrégée par modélisation souligne que des marges de manœuvre existent également dans des sous-secteurs réputés sensibles pour l'agriculture suisse, comme le lait, la viande de bœuf et de volaille, les pommes de terre, les légumes ou le vin. Par contre, les céréales, les oléagineux et les cultures fruitières réagiraient plus vite à des baisses de protection tarifaire.

Au premier échelon de transformation, les marges brutes de transformation élevées en comparaison internationale sont en lien à la fois avec la protection industrielle et avec un manque de concurrence. Cela touche tout particulièrement les huileries ainsi que la fabrication de beurre et de poudre de lait. Une

réduction de la protection industrielle se répercuterait probablement sur les structures de ces secteurs, au profit, du moins à terme, d'une amélioration de leur compétitivité. La réduction de la protection industrielle bénéficierait aux entreprises du second échelon de transformation, l'approvisionnement en produits de base devenant plus compétitif.

Globalement, les possibilités de réduction mises 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 analysées. Cependant, la diminution de la protection industrielle et l'élimination de la protection sur les produits sans relation avec l'agriculture suisse pourraient se révéler bénéfique. Au vu des problèmes générés par la complexité et l'irrégularité de la protection douanière suisse dans le domaine agroalimentaire, une succession de petits pas aiderait à cerner les démarches permettant de simplifier un instrumentaire compliqué et souvent peu transparent.



Jacques Chavaz

Partenaire et directeur de projets, jch-consult sàrl, Villars-sur-Glâne

Martin Pidoux

Professeur de politique et marchés agricoles, Haute École des sciences agronomiques, forestières et alimentaires (HAFL), Zollikofen