

Les répercussions d'une ouverture des marchés sur l'industrie alimentaire suisse

Quelles conséquences l'industrie alimentaire suisse doit-elle attendre de l'accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire (ALEA), que Berne prévoit de conclure avec l'Union européenne (UE)? La question s'adresse aussi au cycle de Doha qui se déroule actuellement sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). C'est ce qu'a examiné une étude mandataée par economiesuisse, Migros, Nestlé (Suisse) et Igas. Selon les résultats, la branche devrait dans l'ensemble profiter d'un ALEA, mais d'importantes adaptations structurelles s'imposeront en raison de l'interventionnisme qui a caractérisé la politique agricole par le passé.

Après une longue période durant laquelle la politique intervenait directement sur le marché agricole, l'industrie alimentaire suisse se trouve aujourd'hui dans une phase de réorientation. Par des réformes successives, l'État se retire progressivement de la gestion opérationnelle des marchés agricoles depuis les années nonante. Ce processus de réformes progresse essentiellement en raison d'une pression extérieure croissante favorable à la libéralisation des relations commerciales, y compris dans le secteur agricole. Il est, en particulier, influencé par le cycle de Doha à l'OMC, par des accords bilatéraux de libre-échange négociés avec des États européens et par les pourparlers engagés avec l'UE en vue d'un ALEA.

Jusqu'ici, on n'avait pas analysé avec précision les impacts éventuels de tels accords sur l'industrie alimentaire suisse. Pourtant, cette dernière transforme et distribue une grande partie de la production primaire du pays – la vente des produits agricoles suisses dépend donc largement de sa stabilité. Une étude, récemment publiée, vient combler cette lacune.

L'industrie alimentaire évolue positivement

L'industrie alimentaire, qui génère une valeur ajoutée de près de 10 milliards de francs et fournit du travail à quelque 60 000 personnes, est un acteur important de l'économie suisse (voir encadré 1). Avec 5,7% de tous les emplois de l'industrie, elle occupe presque deux fois plus de travailleurs que le secteur pharmaceutique. Ces dernières années, elle a engrangé les succès et s'est tournée de plus en plus vers les marchés internationaux. Entre 2001 et 2008, son effectif s'est

accru de 3000 personnes, soit de 5%. La branche se situe ainsi légèrement au-dessous de la moyenne de l'économie suisse, mais elle dépasse largement l'agriculture, qui a perdu durant la même période environ 13% de ses effectifs. En outre, l'industrie alimentaire a doublé la valeur de ses exportations depuis 2000. En 2009, elle a vendu des marchandises à l'étranger pour 6,3 milliards de francs, ce qui correspond à environ 21% de son chiffre d'affaires global.

En raison des nombreuses réglementations produites par la politique agricole, la composition de l'industrie alimentaire est hétérogène (voir tableau 1). Les trois sous-branches «Fabrication d'autres produits alimentaires», «Produits de boulangerie-pâtisserie et pâtes alimentaires» et «Fabrication de boissons» – qui totalisent près des deux tiers

Encadré 1

Délimitation de l'industrie alimentaire

- Dans cette étude, la définition de l'industrie alimentaire correspond à la Noga 2008:
- 101 Transformation et conservation de la viande
 - 102 Transformation et conservation du poisson
 - 103 Transformation et conservation de fruits et légumes
 - 104 Fabrication d'huiles et graisses végétales et animales
 - 105 Fabrication de produits laitiers
 - 106 Travail des grains; fabrication de produits amylacés
 - 107 Fabrication de produits de boulangerie-pâtisserie et de pâtes alimentaires
 - 108 Fabrication d'autres produits alimentaires
 - 110 Fabrication de boissons

La fabrication de produits fourragers ainsi que le commerce (de gros) de matières premières agricoles et de denrées alimentaires ne sont pas inclus dans l'industrie alimentaire.



Irene Bösch
Groupe d'économie
agraire, agroalimentaire
et environnementale,
EPFZ, Zurich



Michael Weber
Groupe d'économie
agraire, agroalimentaire
et environnementale,
EPFZ, Zurich



Matteo Aeppli
Groupe d'économie
agraire, agroalimentaire
et environnementale,
EPFZ, Zurich



Martin Werner
Centre de recherche
en politique économique,
Haute école de technique
et d'économie (HTW),
Coire

Tableau 1

Données structurelles sur l'industrie alimentaire suisse

Sous-branches	Emplois 2008	Augmentation de l'emploi 2001-2008	Part à la valeur ajoutée brute de la branche	Part au total des exportations	Compétitivité internationale
Fabrication d'autres produits alimentaires, de produits de boulangerie-pâtisserie, de pâtes alimentaires et de boissons	37 576	1888	64%	83%	élevée
Fabrication de produits laitiers	9 091	142	15%	12%	moyenne
Transformation de la viande	10 514	1365	15%	1%	moyenne
Transformation de fruits et légumes	1 233	-110	2%	3%	critique
Fabrication d'huiles et de graisses végétales	1 346	-467	2%	1%	critique
Travail des grains; fabrication de produits amylacés	426	13	2%	0.1%	moyenne

Source: calculs internes basés sur les données de l'Office fédéral de la statistique, swissimpex / La Vie économique

(64%) de la valeur ajoutée brute de la branche – sont les plus tournées vers l'exportation; elles se sont spécialisées dans des produits différenciés et présentent une compétitivité élevée. Cette orientation marquée vers les marchés extérieurs s'accompagne de la plus forte hausse de l'emploi en chiffres absolus (voir *graphique 1*). Dans les deux sous-branches «Fabrication de produits laitiers» et «Transformation de la viande», également importantes sur le plan de la valeur ajoutée, la compétitivité est inégale. D'une part, il existe des secteurs concurrentiels qui sont déjà libéralisés (le fromage, par exemple) ou partiellement tournés vers les marchés étrangers en raison du trafic de perfectionnement actif (la viande séchée, par exemple). D'autre part, certains secteurs axés sur le marché intérieur souffrent d'un désavantage en termes de coûts par rapport à leurs concurrents étrangers, en raison de leur taille parfois insuffisante et de la grande diversité de leurs produits. Les autres sous-branches ne génèrent qu'une faible valeur ajoutée. Les transformateurs de fruits et de légumes ainsi que les fabricants d'huiles et de graisses ont une compétitivité plutôt faible.

Comparaison de quatre scénarios

L'étude a évalué les répercussions de quatre scénarios. Le *statu quo plus*, qui sert de référence, décrit l'évolution probable de la demande nationale et internationale ainsi que celle de la politique agricole suisse dans l'hypothèse où le commerce extérieur ne se libéralisera pas davantage. Il a été comparé à trois variantes d'ouverture. Le scénario *ALEA* présuppose que les négociations en cours avec l'UE déboucheront sur la conclusion d'un accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire. Le scénario *ALEA plus OMC-Doha* part de l'idée qu'il y aura non

seulement un ALEA, mais également un accord à l'OMC en l'état actuel des négociations. Enfin, le scénario *OMC-Doha* présume que le cycle de Doha aboutira, mais que la Suisse renoncera en revanche à un ALEA avec l'UE.

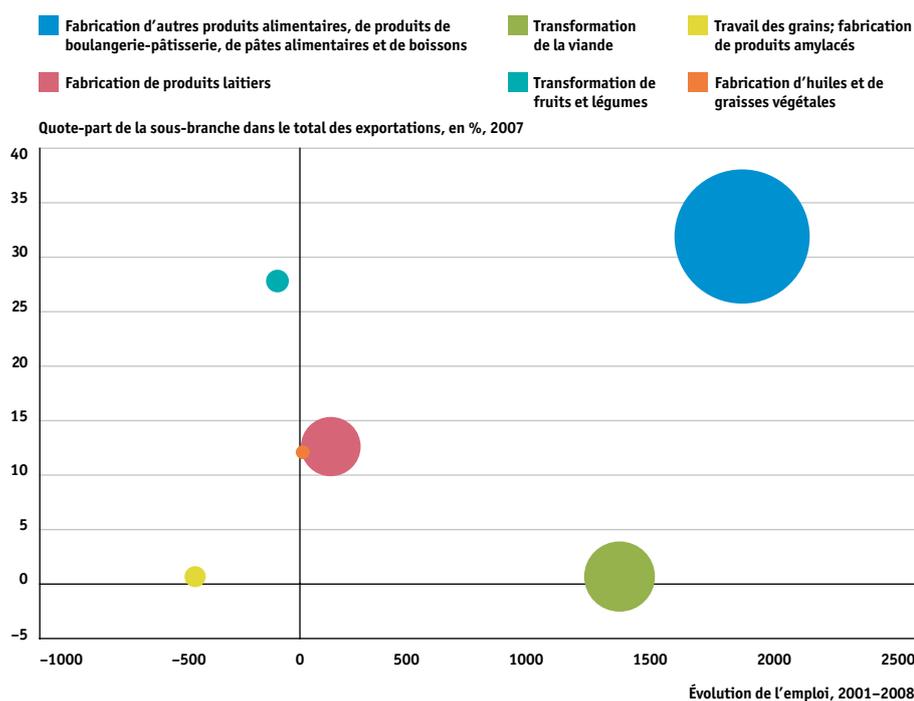
Pour évaluer les répercussions, les auteurs ont choisi une approche qualitative comprenant des groupes d'experts et fondée sur la méthode Delphi. Proche de la réalité grâce à ses procédures standardisées et structurées, celle-ci permet d'appréhender la situation actuelle et de discuter de son évolution future. Quatre ateliers se sont déroulés en juin 2010. Ils ont réuni 28 participants issus de toutes les sous-branches de l'industrie alimentaire. Les entreprises représentées dans ces groupes occupent quelque 29 000 collaborateurs en Suisse (près de 50% des emplois de la branche) et génèrent un chiffre d'affaires de 15,5 milliards de francs (environ 58% de celui de la branche).

L'ALEA est prioritaire pour l'industrie alimentaire

Au sein de l'industrie alimentaire, les entreprises interrogées attachent une grande importance à l'ALEA. En éliminant les droits de douane et surtout les obstacles non tarifaires au commerce, cet accord améliorera nettement l'accès au marché de l'UE et représentera de considérables débouchés potentiels. En revanche, la concurrence s'accroîtra avec les importations. Étant donné la pression sur les prix, il faut s'attendre à un léger recul du chiffre d'affaires. L'ALEA renforcera la tendance des entreprises de la branche à se retirer du commerce de masse, très sensible aux fluctuations de prix, pour développer et commercialiser internationalement des spécialités, un domaine dans lequel le succès dépend de l'innovation et de la qualité.

Graphique 1

Quote-part des exportations et évolution de l'emploi

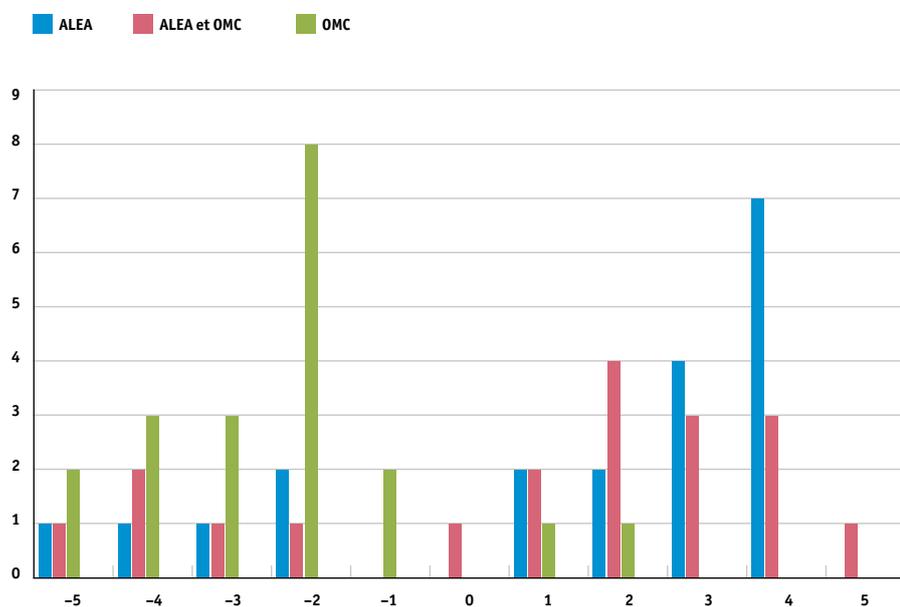


Remarque: La taille des cercles correspond au nombre d'emplois

Source: Bösch, Weber, Aepli, Werner / La Vie économique

Graphique 2

Évaluation sommaire des scénarios d'ouverture en comparaison avec le «statu quo plus»



Remarque: par rapport au «statu quo plus», 0 signifie l'égalité; les nombres positifs expriment une amélioration et les nombres négatifs une détérioration.

Source: Bösch, Weber, Aepli, Werner / La Vie économique

L'évaluation des différents scénarios met en lumière l'hétérogénéité de l'industrie alimentaire. Les entreprises et les sous-branches qui ont déjà des expériences dans l'exportation ou qui se sont spécialisées dans un nombre limité de produits se montrent pour la plupart favorables à une extension de la

libéralisation. De manière générale, ces domaines importants en termes de valeur ajoutée et d'emploi peuvent profiter d'un ALEA et, dans une certaine mesure, du cycle de Doha, s'ils n'évoluent pas déjà dans un contexte libéralisé. Une ouverture du marché profiterait, en particulier, aux fabricants de chocolat, de café, de confiseries, de plats cuisinés, de sauces et de produits laitiers.

Les entreprises axées sur le marché intérieur se montrent, par contre, sceptiques à l'égard d'une ouverture des marchés. Cela n'a rien d'étonnant au vu des problèmes supplémentaires auxquels elles seraient alors confrontées. Ces firmes devraient, le cas échéant, modifier leur stratégie: elles pourraient se concentrer sur des produits spécifiques et réaliser des économies d'échelle du fait de leur croissance dans ces domaines. Sur un marché ouvert, certains secteurs de la transformation ne pourront plus être exploités de manière rentable en Suisse. Ce sera surtout le cas (1) si le prix des matières premières n'est pas le même qu'à l'étranger, (2) si les produits alimentaires transformés peuvent être importés à moindres frais et (3) si le potentiel de différenciation est mince.

L'augmentation des exportations devrait produire de nouveaux emplois à moyen et à long terme. Il faut, toutefois, s'attendre à des transferts au sein de la branche, principalement dans le domaine «Transformation et conservation de la viande». À court terme, il est parfaitement possible que les suppressions d'emplois dépassent les créations. Comme c'est le cas dans tout changement structurel, les représentants de l'industrie ont eux-mêmes de la peine à prévoir l'émergence de nouvelles entités commerciales et le rythme de croissance des produits existants. Le fort attrait que suscite la place économique suisse, confirmée par de nombreux rapports et organisations, devrait offrir aux fabricants de denrées alimentaires des chances qui seront plus faciles à saisir en cas d'accès facilité aux marchés étrangers (voir *graphique 2*).

L'ALEA, une protection contre Doha

L'ALEA constitue aussi une assurance contre l'ouverture des marchés consécutive à l'aboutissement du cycle de Doha et les multiples incertitudes qu'elle comporte. Le jour venu, des droits de douane seront réduits à l'échelle mondiale, tandis que les barrières non tarifaires demeureront. Dans la branche alimentaire, la plupart des entreprises interrogées espèrent qu'un ALEA existera déjà au moment où se termineront les négociations à l'OMC. Elles préfèrent nettement cette option à celle d'une conclusion du cycle de

Doha sans ALEA. Nombre d'entre elles seraient défavorisées dans ce second cas de figure, car les soutiens à l'exportation disparaîtraient, alors que les prix des matières premières resteraient plus élevés en Suisse qu'à l'étranger. En outre, les entraves au commerce, aussi bien tarifaires que non tarifaires, subsisteraient avec l'UE.

Prix des denrées alimentaires en légère baisse

L'ouverture des marchés a d'autres répercussions d'ordre économique: selon le scénario d'ouverture retenu et les différences actuelles de prix dans la catégorie de matières premières prise en considération, le coût de ces dernières peut diminuer de 30%; associé à une efficacité améliorée de l'industrie alimentaire, ce phénomène peut se traduire par une baisse allant jusqu'à 10% des prix moyens des produits (pour le consommateur). Cette réduction de l'écart par rapport aux pays voisins devrait freiner sensiblement le tourisme d'achat transfrontalier.

Effets sur l'agriculture suisse

Le changement structurel engendré dans l'industrie alimentaire par la libéralisation a des retombées sur l'agriculture suisse. Un ALEA ferait baisser les prix des matières premières agricoles aisément transportables à un niveau comparable avec celui des pays voisins. Dès lors, la demande de produits agricoles de la part de l'industrie alimentaire prendrait l'ascenseur. Les représentants de la branche doutent cependant que l'agriculture puisse offrir des quantités suffisantes à ces prix-là.

Par contre, si le cycle de Doha se conclut en l'absence d'un ALEA, la demande de matières premières devrait se contracter en Suisse, même si leur prix baissait. Dans ce scénario, en effet, l'industrie alimentaire enregistrerait un recul de son chiffre d'affaires en raison de l'élimination des contributions à l'exportation.

Le changement structurel, une conséquence de la politique agricole

Comme le montre cette étude, c'est aussi à cause de la politique agricole pratiquée jusqu'ici que tous les fabricants de denrées alimentaires ne sont pas logés à la même enseigne. Une partie de la branche a bénéficié d'un soutien à l'exportation, à titre de compensation pour les prix élevés des matières premières. Cette aide disparaîtrait en cas d'ouverture du marché. Elle ne serait d'ailleurs plus nécessaire, puisque les prix

des matières premières ne constitueraient plus un inconvénient. Dans d'autres secteurs de l'industrie alimentaire, on a introduit un système de protection à la frontière pour compenser le niveau élevé des prix indigènes: les entreprises se sont dès lors structurées pour répondre au marché intérieur, alors que celui-ci est étroit et fermé. Ainsi, quelques sous-branches sont équipées de structures peu compétitives sur un marché international ouvert, faute de pouvoir réaliser des économies d'échelle. Il est donc possible que le chiffre d'affaires et les effectifs diminuent dans ces secteurs. Du point de vue économique, ceci n'est toutefois pas un argument contre la libéralisation, car c'est précisément l'extension du commerce international qui a engendré de telles mutations structurelles et amélioré le bien-être.

Une politique économique appropriée peut faciliter le changement structurel à l'intérieur de la branche alimentaire en soumettant l'ouverture des marchés à un calendrier précis. Les entreprises ont alors le temps d'adapter leur orientation stratégique et leurs investissements. Cela augmente les chances de voir émerger de nouveaux domaines compétitifs à l'intérieur de l'industrie alimentaire. ■

Encadré 2

Source

Bösch Irene, Weber Michael, Aepli Matteo et Werner Martin, *Folgen unterschiedlicher Öffnungsszenarien auf die Schweizer Nahrungsmittelindustrie*, étude mandatée par Economiesuisse, Migros et Nestlé (Suisse) et IGAS, 2011.