



Commentaire

Augmentation temporaire du soutien pour le sucre

Modification d'ordonnances agricoles

Il est prévu d'améliorer la rentabilité de la culture des betteraves sucrières en Suisse au moyen d'une augmentation temporaire du soutien. En plus du soutien direct apporté aux betteraviers au moyen des contributions à des cultures particulières, la protection douanière pour le sucre sera étendue au moyen d'une protection douanière minimum. C'est la raison pour laquelle il est proposé de modifier l'ordonnance sur les contributions à des cultures particulières et l'ordonnance sur les importations agricoles.

Le contexte et les propositions de modification sont présentés ci-après.

1. Contexte

En vertu de l'art. 4, al. 3, du Protocole n° 2 concernant certains produits agricoles transformés (RS 0.632.401.2), les parties contractantes (l'UE et la Suisse) ne doivent pas, depuis mars 2005, accorder de restitutions à l'exportation ni de remboursement, de remise ou de dispense de paiement, partielle ou totale, de droits de douane ou de charges d'un effet équivalent pour le sucre contenu dans les produits transformés mentionnés dans l'accord. Cette renonciation à des mesures de compensation des prix (solution dite du double zéro) entraîne le libre-échange réciproque pour le sucre utilisé dans les produits agricoles transformés, tels que les biscuits, le chocolat, les produits laitiers et les boissons sucrées.

Pour que la compétitivité de l'industrie agroalimentaire produisant en Suisse soit préservée sur les marchés européen et suisse, il faut un prix du sucre qui soit comparable. En vertu de l'art. 5 de l'ordonnance sur les importations agricoles (RS 916.01), l'OFAG examine depuis 2006 les droits de douane tous les mois et les fixe en veillant à ce que les prix du sucre importé correspondent aux prix du marché dans l'UE. Le prix du marché européen s'étant rapproché du faible prix du marché mondial, la protection douanière a diminué en Suisse.

Fin septembre 2017, l'UE a supprimé les quotas sucriers, c'est-à-dire les limitations de la production pour le marché intérieur (sucre produit sous quota, 13,53 millions de tonnes) et pour l'isoglucose (mélange de fructose et de glucose obtenu à partir d'amidon de blé et d'amidon de maïs, 0,72 million de tonnes). Parallèlement à cette libéralisation du marché, l'OMC a supprimé les restrictions à l'exportation, portant sur 1,37 million de tonnes de sucre, qu'elle avait imposées à l'UE.

Avant la suppression des quotas déjà, le prix départ usine du sucre relevé par l'UE avait diminué en 2014 à quelque 400 euros par tonne à la suite de la production, élevée, de 17,4 millions de tonnes. Après une augmentation à 500 euros au début de l'année 2017, le prix européen du sucre est redescendu à 370 euros par tonne pour une production de sucre estimée à 21 millions de tonnes, issue de la récolte de betteraves 2017.

L'évolution du prix européen du sucre et du taux de change de l'euro influence le prix suisse du sucre au travers de l'exécution de la protection douanière pour le sucre, axée sur la solution du double zéro. Les betteraves sucrières comptent environ pour 50 % des dépenses dans la production du sucre. Le seul producteur suisse de sucre, l'entreprise Sucre Suisse SA, répercute pour cette raison les pertes de recettes sur les betteraviers en payant à ces derniers des prix plus bas pour les betteraves sucrières.



Le sucre est soumis à l'obligation de constituer des réserves selon la loi sur l'approvisionnement du pays (RS 531). La Confédération reverse les prélèvements douaniers jusqu'à concurrence du montant de 16 francs par 100 kg aux fins du financement des réserves de l'organisation chargée des réserves obligatoires (appelés contributions au fonds de garantie). Ce n'est qu'à partir d'une protection à la frontière supérieure à 16 francs par 100 kg que des droits de douane complémentaires sont perçus sur ce sucre. Depuis octobre 2016, les prélèvements douaniers sont inférieurs à 16 francs par 100 kg, ce qui fait que seules des contributions au fonds de garantie sont prélevées lors de l'importation. Au début du mois de septembre 2018, la protection douanière a été réduite pour le sucre du numéro de tarif douanier 1701.9999, passant de 5 à 2 francs par 100 kg.

Partant jadis d'une très bonne rentabilité des betteraves sucrières, le Conseil fédéral a, dans le cadre de la politique agricole 2014-2017, décidé de réduire en deux étapes la contribution à des cultures particulières pour les betteraves sucrières de 1900 francs à 1400 francs par hectare. En raison de la baisse des prix, seule une étape a été réalisée ; début 2016, le Conseil fédéral a fait passer le montant de la contribution à des cultures particulières de 1600 francs à celui d'actuellement 1800 francs par hectare.

Depuis 2014, cinq objets parlementaires ont été consacrés à la question de la production de sucre indigène :

- Pétition 15.2031 ; Sauvons le sucre suisse ; liquidée
- Postulat 15.3928 ; Mesures contre la désindustrialisation dans le secteur agroalimentaire ; classée
- Interpellation 17.3958 ; Monopole du sucre encouragé par l'État ; liquidée
- Motion 15.4192 ; Sauver le sucre suisse du dumping par une taxe à l'importation adaptée en fonction des cours mondiaux ; en suspens
- Initiative parlementaire 15.479 ; Stop au bradage ruineux du sucre ! Pour la sauvegarde de l'économie sucrière indigène ; en suspens

Après que le Conseil national a donné suite à l'initiative parlementaire 15.479, qui demande un prix minimum du sucre, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) en a fait autant le 3 mai 2018, dans le cadre de la procédure préliminaire. Les milieux de l'économie sucrière demandent un prix minimum de l'ordre de 60 francs par 100 kg. Il incombe maintenant à la CER-N prioritaire d'élaborer une proposition de mise en œuvre au niveau de la loi. Elle a à cet effet institué une sous-commission. Un projet de loi ne peut déployer ses effets juridiques que s'il est approuvé par les deux Chambres.

Les présentes propositions de modification visent à permettre un soutien en temps utile et de durée déterminée à la production de sucre indigène. Comme la production de betteraves sucrières est également à peine rentable dans l'UE en raison des actuels prix du sucre, on s'attend, au terme d'une phase d'adaptation, à un recul de la production accompagné d'une augmentation des prix.

Des prix du marché plus bas appellent des gains d'efficacité à tous les niveaux pour assurer la pérennité de la production de sucre. Pour que cette dernière soit économique, il faut que les capacités des sucreries d'Aarberg et de Frauenfeld soient utilisées au maximum. Si la culture des betteraves sucrières – et partant l'approvisionnement en matières premières indigènes – recule, les importations de betteraves destinées à être transformées augmenteront, car une moindre utilisation des capacités des sucreries entraîne une augmentation des coûts fixes moyens par tonne de sucre produite.



Lors d'une séance de la commission chargée de l'examen préliminaire (CER-N), le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a présenté à la mi-août 2018, à l'occasion des débats relatifs à l'initiative parlementaire 15.479, un plan en quatre points. Ce plan comprend, en guise de mesures immédiates, a) la dissolution des réserves constituées à cette fin par Sucre Suisse SA, l'augmentation temporaire b) de la contribution à des cultures particulières pour les betteraves sucrières et c) de la protection douanière pour le sucre, ainsi qu'au niveau stratégique d) l'élaboration d'une étude indépendante sur le potentiel d'optimisation de la production suisse de sucre et de la mise en œuvre de ses conclusions. Sous réserve de la procédure d'appel à avis externes, le DEFR s'est déclaré prêt à proposer les présentes modifications au Conseil fédéral.

2. Aperçu des principales modifications

Ordonnance sur les contributions à des cultures particulières

Le montant de la contribution à des cultures particulières pour les betteraves sucrières est augmenté de 300 francs, passant au total à 2100 francs par hectare et par an pour les années 2019 à 2021.

Ordonnance sur les importations agricoles

Une protection douanière minimum de 7 francs par 100 kg de sucre du numéro de tarif douanier 1701.9999 sera introduite du 1^{er} janvier 2019 au 30 septembre 2021.

3. Commentaire article par article

Ordonnance sur les contributions à des cultures particulières

Art. 2, let. f

La contribution pour les betteraves sucrières destinées à la fabrication de sucre est fixée à 2100 francs par hectare.

Conformément au chiffre II de l'ordonnance, la modification est limitée au 31 décembre 2021.

Ordonnance sur les importations agricoles

Art. 5, al. 2

La teneur actuelle de l'alinéa est complétée par une protection douanière minimum de 7 francs par 100 kg.

Conformément au chiffre II de l'ordonnance, la modification est limitée au 30 septembre 2021.

Par l'entrée en vigueur de la présente proposition de modification, la protection douanière est relevée à un montant minimal de 7 francs par 100 kg, indépendamment de l'évolution des prix et de la protection douanière ainsi que de la fourchette fixée dans l'OIAgr. La protection douanière minimum est traitée de manière analogue au droit de douane et reversée en tant que contribution au fonds de garantie aux fins du financement des réserves obligatoires.

Si, à la fin de la mesure temporaire, la protection douanière minimum est appliquée, la protection douanière sera fixée le 1^{er} octobre 2021 au niveau déterminé conformément à l'actuel alinéa 2, indépendamment de la fourchette définie dans l'alinéa 3.



4. Conséquences

4.1 Confédération

Ordonnance sur les contributions à des cultures particulières

L'augmentation temporaire de la contribution à des cultures particulières de 300 francs par hectare et par an nécessitera, de 2019 à 2021, des moyens supplémentaires annuels de l'ordre de 6 millions de francs pour une surface en betteraves visée de 20 000 hectares. Les besoins supplémentaires ne sont inscrits ni dans le budget 2019 ni dans les plans financiers 2020 et 2021. Les dépenses supplémentaires dans le poste budgétaire Aides pour la production végétale devront être compensées dans le cadre des moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018-2021.

La mesure n'entraînera pas de conséquences sur le plan du personnel.

Ordonnance sur les importations agricoles

Le prix du marché de l'UE s'étant rapproché du prix du marché mondial, il n'y a pas lieu de s'attendre à ce que la protection douanière excède 16 francs par 100 kg, même en cas d'application d'une protection douanière minimum de 7 francs par 100 kg. Il n'est pour cette raison pas attendu de recettes supplémentaires dans la caisse des douanes.

4.2 Cantons

Ordonnance sur les contributions à des cultures particulières

L'augmentation temporaire de la contribution à des cultures particulières requiert l'adaptation du taux de contribution dans les systèmes informatiques des cantons.

Ordonnance sur les importations agricoles

Les cantons ne sont pas concernés par l'exécution de la protection douanière.

4.3 Économie nationale

Ordonnance sur les contributions à des cultures particulières

L'augmentation temporaire de la contribution à des cultures particulières pour les betteraves sucrières améliore la rentabilité de la culture des betteraves sucrières et la rend plus attrayante. L'augmentation de la disposition à cultiver des betteraves sucrières, et donc l'augmentation de la production, profite à Sucre Suisse SA, qui en raison d'un plus grand volume transformé peut baisser les coûts unitaires de production (effets d'échelle).

L'augmentation temporaire de la contribution à des cultures particulières n'a pas d'effet direct sur le prix du sucre, raison pour laquelle elle est neutre en termes d'impact pour l'industrie agroalimentaire située en aval.

Ordonnance sur les importations agricoles

L'application temporaire de la protection douanière minimum pour le sucre vise à soutenir le prix indigène du sucre. Le but est de réaliser un prix du sucre supérieur au prix du marché de l'UE, afin que Sucre Suisse SA puisse payer aux betteraviers un prix plus élevé qui influera sur leur disposition à cultiver des betteraves.



Environ 80 % du sucre sont transformés dans l'industrie agroalimentaire située en aval. Si le système actuel de protection à la frontière aboutit à des prélèvements douaniers inférieurs au minimum temporaire, il en résulte une hausse des prix du sucre pour l'industrie alimentaire nationale en aval de la production de sucre. La protection douanière minimum constitue, en lien avec la solution dite du double zéro, – comme l'a exposé le Conseil fédéral dans sa réponse à la motion 15.4191 et dans son rapport en réponse au postulat 15.3928 – un désavantage compétitif pour le deuxième échelon de transformation produisant en Suisse sur les marchés européen et suisse et elle menace les ventes de sucre produit en Suisse. La renonciation à la mise en avant de la provenance permet aux transformateurs de se reporter sur le trafic de perfectionnement de sucre (importation de sucre à l'état pur et exportation sous forme de produits transformés).

La Suisse exporte – presque exclusivement sous forme de produits transformés – pratiquement autant de sucre qu'elle n'en importe sous forme pure. Comme le principe d'équivalence s'applique dans le trafic de perfectionnement selon la procédure particulière, il est possible de demander dans les treize mois suivant l'exportation le remboursement des prélèvements douaniers effectués au moment de l'exportation, indépendamment de la provenance du sucre. En cas d'exportation à destination de l'UE, les prélèvements douaniers peuvent être remboursés sur la base de la décision de l'autorité douanière étrangère pour la part de sucre contenue dans le produit concerné.

Il existe différents risques de marché :

- Les pertes de parts de marché des clients de Sucre Suisse SA et le passage de ceux-ci au trafic de perfectionnement entraînent une réduction des ventes de sucre produit en Suisse. Cela peut contrarier l'augmentation visée de la production.
- Le producteur indigène de sucre peut, du fait de son monopole, renforcer la différenciation des prix en fonction des clients. Pour défendre ses parts de marché, il pourrait augmenter substantiellement le prix du sucre pour les clients qui ne peuvent pas passer au sucre importé ou ne le peuvent que moyennant des investissements supplémentaires (séparation des flux de marchandises) ; des prix plus attractifs dans les segments de masse lui permettraient de réduire autant que possible ses pertes de volumes de ventes à l'avantage du trafic de perfectionnement.
- L'entrée en vigueur rapide de la protection douanière minimum vise à réduire les importations de sucre avant le renforcement de la protection douanière. Celui-ci saperait l'effet visé par la protection douanière minimum et exercerait une pression prolongée sur le prix du sucre indigène. Par ailleurs, la protection douanière minimum prend les acteurs du marché au dépourvu et renchérit les importations de sucre par rapport aux conditions-cadres valables au moment de la conclusion des contrats.
- L'annonce et la fixation d'une protection douanière minimum de l'ordre de grandeur proposé peut se traduire par l'importation et le stockage de quantités importantes de sucre pour des taxes douanières plus basses avant l'entrée en vigueur de la protection douanière minimum. Après le renforcement attendu de la protection douanière, le sucre stocké et transformé sera exporté sous le régime du taux de remboursement plus élevé des contributions au fonds de garantie. Le taux de remboursement plus élevé peut temporairement augmenter l'attrait économique de secteurs d'activités moins attractifs et se traduire en 2019 et 2020 par des millions de dépenses excédentaires du fait de volumes d'importations moindres et de volumes d'exportations plus élevés.



5. Rapport avec le droit international

Les révisions des deux ordonnances sont compatibles avec les engagements de la Suisse envers l'OMC en matière de tarifs douaniers (GATT, art. II.1(a)) et de subventions (Accord agricole, art. 6.3).

6. Entrée en vigueur

Ordonnance sur les contributions à des cultures particulières

Il est prévu que la disposition entre en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

Ordonnance sur les importations agricoles

Il est prévu que la disposition entre en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

7. Bases légales

Ordonnance sur les contributions à des cultures particulières

L'augmentation temporaire de la contribution à des cultures particulières pour les betteraves sucrières se fait d'après l'art. 54 de la loi sur l'agriculture (RS 910.1).

Ordonnance sur les importations agricoles

L'application temporaire d'une protection douanière minimum pour le sucre se fait d'après l'art. 10 de la loi sur le tarif des douanes (RS 632.10).