

POLICY EVALUATION OF TARIFF RATE QUOTAS

Commissioned by: Swiss Federal Office for Agriculture (FOAG)

Final report
(Version 18/11/2016)

POLICY EVALUATION OF TARIFF RATE QUOTAS
NOVEMBER 2016

Commissioning body

Swiss Federal Office for Agriculture (FOAG)

Project Manager

Enrica Gentile – Arété srl

CONTACT DETAILS

Areté srl

Via del Gomito 26/4

40127 Bologna – Italy

+39.051.4388500

egentile@areteonline.net

info@areteonline.net

www.areteonline.net

Study Team

Areté

Mauro Bruni

Alberico Loi

Annachiara Saguatti

Mario Gentile

Serena Berisio

Luca Cuppari

External experts involved in the study

Prof. Roberto Esposti

Prof. Maurizio Aragrande

Therese Haller

Prof. Martin Huber

Please quote as: Loi A., Esposti R., Gentile M. et al. (2016), *Policy evaluation of tariff rate quotas*. Report mandated by the Swiss federal Office of Agriculture. Arété srl, Bologna.

Version intégrale : voir sous <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/etudes.survey-id-761.html>

0 Condensé

0.1 Introduction

La présente étude est la première à dresser une évaluation complète des contingents tarifaires (CT), cheville maîtresse du système suisse de protection douanière dans le secteur agricole. Ces contingents tirent leur principe du Cycle d'Uruguay de l'OMC. Jusqu'alors, le volume des importations de produits agricoles était bridé par des contingents dits d'importation. Ce régime s'est trouvé toutefois en porte-à-faux avec les engagements internationaux impliquant un accès minimal au marché pour tous les groupes de produits, ainsi que la possibilité d'effectuer des importations sans limitations de quantité moyennant un taux hors contingent majoré. Actuellement, le système est structuré en 28 CT pour l'importation d'animaux vivants et de produits d'origine animale ou végétale, avec à la clé différentes méthodes de répartition (p. ex. mise en adjudication, prestations en faveur de la production indigène, importations antérieures, système du fur et à mesure à la frontière [ou principe du premier arrivé, premier servi]).

Le but de l'étude est d'évaluer d'une part l'efficacité, d'autre part l'efficience¹ dudit système à travers un bouquet de produits choisis pour leur importance économique, la disponibilité des données et leur représentativité par rapport aux modes d'administration des CT :

- **viande** : bœuf, porc ;
- **végétaux** : pommes de terre, tomates, pommes, fraises.

L'efficacité et l'efficience des CT sont analysées sur la base des objectifs techniques par la logique d'intervention² : i) le soutien de la production indigène par le biais de restrictions à l'importation visant à maintenir le différentiel de prix entre produits indigènes et produits étrangers ; ii) le soutien de la rente des producteurs agricoles (maintien du revenu) ; iii) la stabilisation des conditions cadres de la production agricole et iv) la mise en place d'un approvisionnement adéquat du marché indigène.

0.2 Le système suisse des contingents tarifaires

En Suisse, le taux d'auto-provisionnement du bœuf est supérieur à 80 % – nonobstant les fluctuations saisonnières. Les morceaux importés dans les limites du contingent sont en général des morceaux nobles ou des carcasses fraîches et réfrigérées. Les importations de bœuf sont comptabilisées sous le CT n° 05, lui-même subdivisé en plusieurs sous-contingents. Le groupe de produits « autres viandes de l'espèce bovine », déterminant pour l'étude en question, ainsi que la « viande et abats comestibles » appartiennent au contingent partiel 05.71. Le CT n° 05 est ouvert par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) sur demande de Proviande (Interprofession suisse de la filière viande qui regroupe producteurs, transformateurs, grossistes, détaillants et importateurs), en fonction de la demande du marché. Jusqu'en 2004, les parts du contingent tarifaire étaient réparties proportionnellement aux prestations indigènes. De 2005 à 2007, la méthode de répartition a été progressivement transformée en système de mise en adjudication à concurrence de 33 % en 2005, de 66 % en 2006 et de 90 % dès 2007. Les 10 % restants des parts de contingent sont répartis comme précédemment selon le nombre d'animaux achetés sur les marchés publics. Cette réforme a été toutefois partiellement annulée suite à une décision de l'Assemblée fédérale en 2015.

La production indigène de **viande de porc** couvre presque intégralement la demande du marché, le taux d'auto-provisionnement dépassant les 90 % dans ce secteur en Suisse. Les rares contingents ouverts se limitent aux demi-carcasses, l'interprofession indigène ayant intérêt à couvrir elle-même une part aussi grande que possible de la chaîne de valeur ajoutée. Les ouvertures de contingents autorisées par l'OFAG sur demande de Proviande ont essentiellement pour fonction de stabiliser l'offre et le niveau des prix sur le marché intérieur. Le CT en question (n° 06) comprend également la viande de volaille, ce qui explique pourquoi les contingents sont épuisés sans problème (essentiellement du fait des importations de viande de volaille). Ledit CT est subdivisé en contingents partiels, parmi lesquels le CT partiel 06.41 « viande de porc en demi-carcasses » entre dans le périmètre de l'étude sous revue. De manière analogue à la viande de bœuf, la seule modification essentielle apportée à la gestion de ce contingent au cours des dernières années touche à sa répartition. Jusqu'en 2004, les parts étaient distribuées proportionnellement aux prestations indigènes (abattages). Dès 2005, la méthode de répartition a été transformée progressivement en système de mise en adjudication à concurrence de 33 % en 2005, de 66 % en 2006, puis dans sa totalité dès 2007.

L'effet saisonnier caractérisant la production indigène des produits d'origine végétale retenus dans la présente étude (pommes de terre, tomates, pommes, fraises) a des incidences sur l'aménagement politique du dispositif tarifaire. En effet, les contingents ont pour fonction première de limiter les importations dans les mois où la production indigène est disponible sur le marché, et de permettre une offre adéquate lorsque la production domestique est indisponible (compte tenu de l'effet tampon du stockage des produits conservables, tels que pommes ou pommes de terre). Les méthodes et la coordination chronologique de la répartition des

¹ L'efficacité d'une mesure politique est fonction du degré de réussite par rapport à ses objectifs, tandis que son efficience exprime le rapport entre les coûts investis et le bénéfice obtenu lorsque les objectifs sont atteints ainsi que leur distribution.

² La logique dite d'intervention (ou modèle servant à apprécier les effets) exprime la chaîne de causes à effets décrivant par hypothèse l'action d'une mesure politique (intervention), rapportée à ses objectifs.

parts de contingent dépendent par conséquent de la durée de la récolte indigène et des capacités de stockage pour chaque catégorie de produit. Dans le cas des fruits et légumes frais, le régime des contingents est scandé par l'alternance entre la période dite administrée et la période dite non administrée (« système à deux phases »). Le taux hors contingent (THC) ne s'applique pas durant la période non administrée. Les importations sont alors toutes dédouanées au taux du contingent (TC).

Les **pommes de terre** sont importées lorsque la récolte suisse est retardée ou de mauvaise qualité. En général, les stocks suffisent pour faire le pont jusqu'à la récolte suivante, raison pour laquelle les importations se limitent en général aux pommes de terre nouvelles. La présente étude prend en considération uniquement les pommes de terre de consommation. Il n'est fait aucune distinction de sorte ni de type. La seule différenciation prise en compte a trait au conditionnement : le TC est le même pour tous les conditionnements, tandis que le tarif douanier prévoit pour les importations hors contingent de pommes de terre en vrac, en sacs ou en contenants ouverts, un numéro spécifique qui ne s'applique pas aux autres contenants. Les pommes de terre et les produits à base de pommes de terre sont importés dans les limites du CT n° 14, qui comprend plusieurs contingents partiels. Le contingent partiel des pommes de terre de consommation est ouvert de janvier à mai depuis 2009. D'éventuels contingents supplémentaires sont libérés si le marché l'exige : l'OFAG augmente dans ce cas le contingent tarifaire sur demande de l'Interprofession³ Swisspatat.

Les **tomates** sont importées dans les limites du CT n° 15. La seule catégorie retenue dans la présente étude est celle des « tomates rondes ». Durant la période non administrée du 21 octobre au 30 avril, les importations de tomates sont soumises au TC dès lors que le THC n'est pas appliqué. La phase administrée dure du 1^{er} mai au 20 octobre, mais la période administrée effective dure du 1^{er} juin au 30 septembre seulement. Le CT est libérable deux fois par semaine, sur requête des importateurs à l'interprofession, qui soumet la demande à l'OFAG. L'ouverture du contingent tarifaire est assez généreuse pour garantir que le volume demandé puisse être effectivement importé. Les parts au contingent tarifaire sont réparties en fonction des parts de marché de l'année précédente, la production indigène et la production importées se cumulant.

Les **pommes** se caractérisent par une abondante offre indigène à tendance excédentaire. Les importations sont toutefois nécessaires pour gommer les fluctuations saisonnières et les variations de qualité, de même que pour maintenir un choix diversifié pendant toute l'année. Comme pour d'autres fruits et légumes, les importations sont régulées par un régime de CT à deux phases. La période non administrée ne dure qu'un mois, du 15 juin au 14 juillet. Elle peut être prolongée en cas de rupture importante des stocks ou – cas plus fréquent – lorsque la récolte débute après le 15 juillet. Dans ce cas, l'OFAG prolonge la phase non administrée, ce qui bloque l'attribution des parts de contingent. Toutes les importations sont alors opérées au TC. Les pommes sont importées dans les limites du CT n° 17, moyennant une distinction entre récipients ouverts et autres récipients. Les parts de CT sont réparties selon les parts de marché de l'année précédente, la production indigène et les importations étant cumulées. L'attribution des parts dépend toutefois essentiellement de la production indigène, attendu que le volume d'importation est comparativement beaucoup plus petit.

Dans le secteur des **fraises** suisses, la période de production est de trois mois et demi seulement, soit entre le 15 mai et le 31 août. C'est précisément la période administrée du CT de fraises (qui fait partie du CT n° 19). En dehors de cette période, il est possible d'importer des fraises sans restriction au TC. Pendant la période administrée, le régime suit la demande du marché. Les ouvertures de contingent sont possibles deux fois par semaine, la décision étant prise sur la base des données de consommation de l'année précédente et des données de production actuelles. A l'instar des pommes, la période administrée peut être entrecoupée de phases durant lesquelles les importations au TC ne sont pas limitées (prolongations de la période non administrée). Durant la période administrée, les contingents tarifaires peuvent être ouverts deux fois par semaine. L'interprofession demande la libération des contingents à l'OFAG, sur requête des importateurs. La demande et l'ouverture des contingents tarifaires sont assez généreuses pour garantir que les volumes demandés puissent être effectivement importés.

Les contingents tarifaires des produits retenus dans l'étude sont en général totalement exploités, voire surexploités (en d'autres termes, le volume des importations autorisées au TC dépasse celui du CT notifié à l'OMC).

0.3 Méthodologie

Au plan méthodologique, la présente étude suit une double approche, à la fois **quantitative et qualitative**.

Elle se fonde sur des **analyses quantitatives** et des **méthodes économétriques** pour déterminer empiriquement l'incidence des CT sur les paramètres permettant de répondre aux questions d'évaluation 1.1, 1.2, 2.1, 2.2 et 3.1 (cf. encadré, chap. 0.4 « Questions d'évaluation »). Le manque de données adéquates a toutefois quelque peu restreint l'application de ces méthodes.

³ Par interprofession, on entend l'organisme faitier d'un secteur regroupant tous les acteurs de la chaîne de valeur ajoutée, du producteur au détaillant. Son but premier consiste à fournir une plateforme d'échanges via laquelle ces acteurs peuvent débattre au sujet des bonnes pratiques ou de la transparence du marché.

L'étude recourt aux analyses quantitatives pour dégager divers aspects, dont les principaux sont les suivants :

1. définition des critères, des indicateurs et (si possible) des grandeurs comparatives pour l'analyse quantitative.
2. préparation des données brutes pour l'établissement de séries de données calibrées selon la méthode d'analyse considérée.
3. visualisation de l'évolution diachronique des variables et des indicateurs pertinents durant la période analysée (2000-2014) par des séries de graphiques.
4. premiers constats résultant de l'évaluation visuelle des graphiques.
5. analyse des caractéristiques statistiques des séries chronologiques pertinentes par une batterie de tests économétriques visant à préciser les aspects suivants : présence et types d'autocorrélations, racines unitaires (non-stationnarité), modèles autorégressifs conditionnellement hétéroscédastiques (effets ARCH décrivant les variations de la volatilité des prix), modèles saisonniers, ruptures structurelles.
6. évaluations économétriques des séries de données (dans la mesure où elles s'y prêtent) pour identifier l'incidence des variables politiques sur les variables de l'offre et de la demande, sur la relation entre prix étrangers et prix suisses, ainsi que sur les prix aux différents échelons de la chaîne de valeur ajoutée. Le blindage du marché indigène a été décortiqué en passant au crible les corrélations à long terme entre les prix étrangers et les prix suisses à partir de modèles vectoriels autorégressifs (VAR ; niveau et différences premières). Ces relations ont été évaluées en intégrant explicitement les variables politiques sous forme de facteurs régressifs exogènes ou endogènes.

Dans la méthodologie de l'étude, l'analyse quantitative descriptive et les méthodes économétriques sont complétées par des approches qualitatives. Ces analyses interviennent dans l'appréciation des bases théoriques d'évaluation ou lorsqu'il s'avère que les caractéristiques statistiques de certaines séries de données sont réfractaires aux méthodes économétriques prévues. De plus, les analyses qualitatives permettent d'approfondir et de différencier les conclusions sur les phénomènes identifiés au plan de l'analyse quantitative. Elles s'appliquent en particulier aux éléments suivants :

1. analyse de la logique d'intervention des CT et des modes d'administration respectifs.
2. analyse théorique du fonctionnement des CT.
3. analyse de la chaîne de valeur ajoutée, notamment au plan de la structure, de l'organisation et du fonctionnement.

Les analyses qualitatives se fondent sur différentes approches (« *approche systémique* », « *analyse des facteurs critiques* ») des sources de données (recherche secondaire, analyse de la littérature, interviews d'experts).

0.4 Conclusions

Les études requises pour répondre aux questions d'évaluation des CT (détails : voir ci-dessous) montrent que **certains objectifs politiques sous-jacents sont atteints et que l'instrument peut donc être considéré comme partiellement effectif, mais que le système des contingents tarifaires est globalement inefficace**. Outre le **volume des CT** et le **niveau des THC**, les **modes d'administration** jouent un rôle majeur. Pour affiner l'évaluation du système, il faudrait avoir accès à un certain nombre d'informations faisant défaut (il n'existe p. ex. aucun relevé des **données** concernant les prix effectifs pour la production suisse des fruits et légumes).

Questions préliminaires

Question 1.1 : Quelle est l'incidence des CT sur les importations, la production et la consommation ?

Question 1.2 : Quelle est l'incidence des CT sur les prix à l'importation et les prix suisses aux différents échelons de la chaîne de valeur ajoutée ?

Questions sur le volet efficacité

Question 2.1 : Quelle est leur contribution au différentiel entre les prix sur le marché suisse et les prix sur le marché mondial ? Cette différence est-elle plus petite que le THC ?

Question 2.2 : Quelle est leur contribution à la stabilité des prix suisses ?

Question 2.3 : Quelle est leur contribution à la mise en place d'un approvisionnement adéquat du marché suisse ?

Concernant la question préliminaire 1.1, l'étude met en évidence que les **CT et leur mode d'administration exercent une influence évidente sur les importations des six produits observés** : les THC sont en général extrêmement élevés et le volume d'importation est étroitement corrélé à l'ouverture des CT. Les contingents tarifaires sont libérés uniquement à partir du moment où

la production indigène ne suffit plus à couvrir la demande sur le marché suisse. Ce dispositif correspond à l'intention du Législateur, qui voulait à l'origine compléter l'offre indigène par le biais des importations seulement quand cela s'avérait nécessaire. L'étude montre que les **modes d'administration des CT n'ont aucune influence sur la production et la consommation indigènes. Au contraire, ils sont définis de manière à pouvoir s'adapter aux besoins de la production et de la demande indigènes** (système à deux phases ajustable à la saisonnalité de la production des fruits et des légumes ; moins d'ouvertures de contingents tarifaires des CT en cas d'excédent structurel ; calcul précis des créneaux calendaires et des volumes structurant la libération des CT dans le secteur viande lorsqu'il s'agit de décongestionner le marché sans faire baisser les prix).

Concernant la question préliminaire 1.2, l'étude parvient à la conclusion que **les CT et leur mode d'administration exercent une influence sur les prix suisses de la plupart des produits analysés** (à deux exceptions près, les pommes de terre et les pommes, les importations jouant un rôle marginal par rapport à la production indigène). Ils ont pour effet que les prix sont plus élevés en Suisse qu'à l'étranger. Cette incidence sur les prix **est en général cohérente avec ce à quoi on peut s'attendre du fait de la conception de l'instrument**. Si le législateur avait à l'origine l'intention de préserver les **prix à la production agricole** à un niveau élevé (avec en point de mire la période à laquelle les produits de saison – tomates, fraises – arrivent sur le marché), l'étude révèle que le niveau de prix est supérieur à tous les échelons de la chaîne de valeur ajoutée, **en particulier aux échelons du commerce en gros et du commerce de détail**. S'agissant de la **viande**, la libération des CT intervient typiquement lorsque le niveau élevé des prix à la consommation signale un assèchement du marché suisse (en clair : l'offre est inférieure à la demande nationale), et qu'il faut compléter l'offre par le biais des importations. Il y a lieu de souligner ici que les **prix suisses restent, contre toute attente, élevés à tous les niveaux de la chaîne de valeur ajoutée lorsque les contingents tarifaires sont libérés**. Cela confirme que les ouvertures de CT sont administrées avec le plus grand soin pour éviter de mettre sous pression les prix suisses. Les pommes de terre sont importées normalement de janvier à mai, lorsque le CT est ouvert. S'agissant des fruits et légumes, les prix à la consommation sont plus élevés durant la période administrée, ce qui correspond au caractère saisonnier de l'administration. Dans ce cas, la conclusion ne saurait être définitive dans la mesure où les prix disponibles au niveau du commerce de gros et de la production agricole sont seulement des prix indicatifs. Les filières du bœuf et du porc se caractérisent par une **transmission verticale asymétrique des prix**. Cette situation laisse subodorer des déséquilibres en termes de force de négociation entre les acteurs des différents échelons de la chaîne de valeur ajoutée, l'avantage étant du côté des échelons en aval, avant tout au niveau du commerce de détail. En conséquence, les prix plus élevés à la consommation qui sont imputables au mode d'administration des CT ne peuvent être que partiellement répercutés sur les prix à la production.

Concernant la question relative à l'efficacité au sens propre (question 2.1), on note des **différences de prix significatives, voire substantielles entre les prix suisses et les prix étrangers sur la plupart, sinon tous les échelons de la chaîne de valeur ajoutée**. Ce constat vaut pour tous les produits analysés dans le cadre de l'étude. S'agissant des fruits et légumes, cette différence n'a été constatée que pendant la période administrée, étant donné que les prix sont disponibles uniquement pour cette période. L'analyse des différences de prix par rapport au THC s'est avéré être un exercice particulièrement difficile. Les données disponibles limitent les possibilités d'analyse dans ce domaine, en particulier en raison des caractéristiques et de la longueur des séries chronologiques de prix. Les constats relatifs aux autres questions d'évaluation fournissent toutefois des indices concernant cette problématique (on note en particulier que le volume des importations au THC est marginal pour les six produits analysés, ce qui signifie que le système des CT ne permet pas de satisfaire la croissance de la demande nationale par des importations au THC). En guise de conclusion, il paraît défendable d'affirmer que les **deltas entre les prix suisses et les prix étrangers sont en général inférieurs au THC**.

Les constats relatifs à la question 2.2 suggèrent que les **CT et leurs modes d'administration contribuent vraisemblablement à stabiliser les prix suisses par rapport aux prix étrangers**. Cet effet a été constaté à **presque tous les échelons de la chaîne de valeur ajoutée pour les six produits analysés**. Les seules exceptions significatives sont les prix à la consommation pour le bœuf et les fraises. L'analyse des fruits et légumes est ici également fortement limitée par le fait que les prix connus au niveau du commerce de gros et de la production agricole sont uniquement des prix indicatifs.

Concernant la question 2.3, il s'agit ici d'évaluer la contribution des CT et de leurs modes d'administration à un **approvisionnement adéquat du marché suisse**. Il s'agit ici d'un agrégat assez complexe, issu de l'interaction des trois paramètres suivants :

- i. l'absence de pénurie des produits (ce qui impliquerait une fréquence moindre des pics de prix en Suisse par rapport aux marchés étrangers).
- ii. le panachage équilibré des pays de provenance des importations (ce qui garantirait une meilleure sécurité de l'approvisionnement par rapport à un approvisionnement de type unilatéral centré sur un seul pays dominant).
- iii. l'inexistence de restrictions (parts de contingents tarifaires pas entièrement exploitées, en particulier lorsque de grands transferts de parts de CT ont lieu simultanément entre les acteurs du marché ; quantités significatives d'importations THC par des acteurs ayant un accès limité aux parts de CT), qui laisserait supposer l'existence d'un rationnement du marché par les importateurs.

Dans ce cas également, les analyses ont été entravées par un certain nombre de difficultés et de restrictions liées aux caractéristiques et à la longueur des séries chronologiques de prix. Les principales conclusions sont résumées ci-après :

- L'étude n'a décelé aucun indice de pénurie d'approvisionnement dans les six cas de produits analysés.

- Pour les produits dont les importations montrent une distribution très unilatérale des pays de provenance (demi-carcasses de porc et, dans une moindre mesure, pommes de terre et fraises), on note soit une offre surabondante (viande de porc), soit des importations d'importance marginale pour le marché interne (pommes de terre), ou encore l'absence d'autres indices permettant d'identifier une menace possible de la sécurité de l'approvisionnement (fraises).
- **Dans le cas des pommes de terre mais aussi et surtout des tomates, on note un possible rationnement du marché par les importateurs dominants**, ce qui peut se traduire par un risque d'approvisionnement sous-optimal du marché suisse. Cette situation pourrait aussi concerner les autres produits, étant donné que l'ouverture des CT (volume et créneau calendaire) dépend d'acteurs économiques qui cherchent à prévenir les effets négatifs sur les prix du marché suisse.

Résumé des conclusions sur le volet efficacité

Les principales conclusions relatives à l'efficacité des CT sont schématisées ci-après :

1. S'agissant du soutien de la production indigène, l'étude montre que les importations ne sont autorisées *de facto* qu'à partir du moment où la production indigène ne suffit plus à couvrir la demande sur le marché suisse. Ce dispositif correspond à l'intention du Législateur. Aussi bien les CT (compte tenu du montant du THC) que les modes d'administration (créneau calendaire et fréquence de l'ouverture des contingents tarifaires) exercent une influence évidente sur les importations des six produits analysés. L'étude montre que les modes d'administration des CT n'ont pas d'influence sur la production et la consommation indigènes. Au contraire, ils sont définis de manière à pouvoir s'adapter aux besoins de la production et de la demande indigènes.
2. A tous les échelons de la chaîne de valeur ajoutée, les CT contribuent à maintenir un niveau de prix plus élevé en Suisse qu'à l'étranger. Le mode d'administration des CT contribue lui aussi à ce que les prix restent plus élevés en Suisse qu'à l'étranger, même pendant les phases de libération des CT. Globalement, ce dispositif sert à consolider le revenu des producteurs agricoles⁴. On notera toutefois les éléments suivants :
 - a. Si l'objectif politique est bien de relever les prix à la production agricole, l'étude montre que l'augmentation du niveau de prix profite avant tout aux échelons en aval de la chaîne de valeur ajoutée, en particulier le commerce de gros et le commerce de détail.
 - b. La transmission verticale asymétrique des prix sur le marché du bœuf et du porc trahit une force de négociation inégale entre les acteurs, les échelons en aval de la chaîne de valeur ajoutée étant favorisés. En conséquence, l'augmentation des prix à la consommation n'est transférée que partiellement au niveau de la production agricole.
 - c. Les deltas entre les prix suisses et les prix étrangers à tous les échelons de la chaîne de valeur ajoutée sont en général inférieurs au THC (en clair : les importations au THC n'ont aucun effet d'équilibrage).
 - d. Dans le cas des fruits et légumes, l'analyse est limitée par le fait que les seuls prix connus sont des prix indicatifs.
3. Au niveau de la stabilité des prix, les CT et leurs modes d'administration ont vraisemblablement contribué à stabiliser les prix suisses par rapport aux prix étrangers. Cette constatation s'applique à presque tous les échelons de la chaîne de valeur ajoutée pour les six produits étudiés. Ici également, l'analyse pour les fruits et légumes est entravée par le fait que les prix connus sont seulement indicatifs.
4. Concernant l'approvisionnement adéquat du marché suisse, l'étude ne relève aucun indice de pénurie d'approvisionnement pour les six produits étudiés. On note toutefois un risque de rationnement du marché par les importateurs dominants, avant tout dans le secteur des pommes de terre et des tomates. Ce rationnement se traduirait par un approvisionnement sous-optimal du marché suisse, risque potentiel qui touche tous les produits étudiés.

Questions sur le volet efficacité

Question 3.1 : Quels sont les coûts et les bénéfices résultant pour les différents acteurs (gains de prospérité pour les producteurs, les importateurs, les transformateurs, les commerçants, les détaillants, les consommateurs et l'Etat), compte tenu des caractéristiques distinctives du marché mondial et du marché suisse ? Quelle est l'influence des CT sur les agriculteurs d'une part, et sur les échelons industriels aval d'autre part ? Quelles sont les situations de rente et comment sont-elles réparties ?

Question 3.2 : Quelle est l'incidence des CT et de leur mode d'administration sur la structure des importations (incidence sur la répartition des importations en termes de prix, de quantités, de typologie des importateurs) ?

Question 3.3 : Dans quelle mesure la structure du marché suisse (concurrence imparfaite) influence-t-elle la répartition des coûts, des bénéfices et des rentes ?

Question 3.4 : Quelle est l'influence des CT sur le développement structurel de la chaîne de valeur ajoutée, et en particulier de la chaîne de production verticale ? Favorisent-ils la cristallisation de structures non concurrentielles ? Si oui, dans quelle mesure ?

⁴ Pour mémoire, la présente étude n'inclut pas l'analyse détaillée de la structure des coûts et des revenus dans son périmètre.

Les analyses répondant à la question 3.1 montrent que les CT génèrent des situations de rente dans la mesure où les barrières douanières favorisent un niveau de prix plus élevé en Suisse qu'à l'étranger. Divers éléments font toutefois obstacle à la quantification de la rente totale générée par les CT. Le sujet a été abordé dans d'autres études et articles spécialisés, qui permettent de situer l'ordre de grandeur de ces rentes. L'OCDE⁵ évalue ainsi le gain de prospérité des producteurs à environ CHF 1 milliard, alors que le coût global supporté par les consommateurs suisses est estimé à CHF 1,7 milliard, simplement à cause des pertes d'efficacité économique en relation avec les mesures de protection douanière. Le Surveillant des prix⁶ évalue les coûts supplémentaires grevant les consommateurs suisses à hauteur de CHF 2 à 3 milliards. La présente étude montre que les secteurs en aval, en particulier le commerce de détail – **sont, pour la plupart des produits analysés, avantagés par rapport aux producteurs lorsqu'il s'agit de consolider la rente des CT et de leur mode d'administration**. Ce privilège s'explique pour diverses raisons : différences de dynamique des prix suisses aux deux extrémités de la chaîne de valeur ajoutée (producteurs : courbe plate ; consommateurs : courbe croissante) ; transmission asymétrique des prix (pour la viande) ; dominance des acteurs majeurs du commerce de détail, corrélée au rôle marginal des acteurs indépendants ; terrain relativement stable pour les importateurs, couplé à la non-participation des producteurs au commerce d'importation. Les exceptions possibles aux constats concernant la consolidation de cette situation de rente concernent les pommes de terre (les producteurs pouvant éventuellement être capables de détenir une part du commerce d'importation bien plus grande que pour les autres produits, bien que le marché soit dominé par deux grands détaillants), ainsi que la viande de bœuf et de porc (l'introduction de la mise en adjudication des contingents tarifaires permettant à l'Etat d'encaisser une partie de la rente sur les CT). **Les effets des CT et de leurs modes d'administration sur les consommateurs suisses sont négatifs pour tous les produits analysés**. Cette situation s'explique par le niveau de prix assez élevé sur le marché de détail (respectivement les économies manquées qui seraient réalisées sur les prix plus bas sans CT et sans mode d'administration). Concernant la viande de bœuf et les fraises, le potentiel de rente s'est accru au fil du temps pour les échelons intermédiaires de la chaîne de valeur. Cette situation est en corrélation avec la différence de dynamique entre les prix suisses à la consommation (courbe croissante) et les prix suisses à la production (courbe relativement plate), en comparaison avec la situation des prix à l'étranger.

La question 3.2 a trait aux **incidences des CT et de leurs modes d'administration sur la structure des importations** :

- i. Il existe des incidences sur la **composition des importations concernant la qualité et le prix pour tous les produits, à l'exception des pommes** (aucune influence significative n'a été mise en évidence ici, ni sur les sortes importées, ni sur les prix correspondants). On observe une spécialisation de l'importation sur certains types de produits (« *high quality beef* », demi-carcasses de porc, pommes de terre précoces) ainsi qu'une régulation stricte des importations (très petits volumes et pics de valeur par unité importée⁷ pendant la période administrée (tomates et fraises)).
- ii. De plus, l'étude met en évidence des incidences sur la **dispersion des pays de provenance pour le bœuf et les fraises**. S'agissant du bœuf, il n'existe aucune allocation de CT par pays de provenance, de sorte que les pays exportateurs constituent un groupe très varié. S'agissant des fraises, le CT préférentiel envers les pays membres de l'UE se traduit par la dominance de quelques pays exportateurs.
- i. L'étude met en évidence des incidences sur la **structure des importations et le champ des participants actifs au commerce d'importation** pour les six produits étudiés. Cet aspect est corrélé à la possibilité qu'ont les acteurs du marché de négocier les parts de CT entre eux.

Le passage au système de mise en adjudication ne semble pas avoir changé grand-chose au plan pratique en ce qui concerne la structure des acteurs actifs dans l'importation et le commerce des parts des contingents de bœuf et de porc dans les limites du contingent tarifaire. Des prestataires de services ainsi que quelques grandes entreprises mandatant les premières, qui étaient déjà les principaux acteurs du système avant 2005, ont préservé leur position avec succès au-delà du passage au nouveau système. Comme évoqué plus haut, cette situation est aussi imputable au fait que les acteurs peuvent négocier entre eux des parts de CT. Cette possibilité a émué l'impact du passage au système de mise en adjudication en termes d'équilibre du pouvoir de marché entre importateurs.

La répartition des parts de CT par mise en adjudication pour la viande a certes ouvert l'accès au marché à de nouveaux importateurs. Mais leur importance en termes de droits d'importation (ainsi que de volume d'importation effectif) est toutefois restée assez marginale (il faut souligner ici que le rôle des prestataires de services est un problème difficile à décortiquer lorsqu'il s'agit de déterminer ce que les divers acteurs qui se cachent derrière ces centrales importent effectivement).

Enfin, on ne peut exclure que, dans des marchés concentrés comme celui de la viande, les prestataires de services, dont la mission première est en soi de concentrer la demande, de réduire les risques et de centraliser la gestion des processus administratifs liés à la répartition des contingents tarifaires, favorisent aussi une certaine harmonisation des stratégies d'importation entre acteurs du marché. Cet aspect supplémentaire va au-delà de ce que le mode d'administration du CT est censé favoriser (voir plus loin). Les

⁵ OECD Review of Agricultural Policies for Switzerland, 2015

⁶ Infolettre n° 04/16, www.preisueberwacher.admin.ch/pue/fr/home/documentation/informations-destinees-aux-medias/newsletter/2016.html

⁷ La valeur par unité importée est le résultat de la division de la valeur (en CHF) par le volume (en kg net) des importations pendant une certaine durée (en général un mois) dans une ligne tarifaire faisant référence pour les ouvertures de CT. C'est en principe la moyenne pondérée des valeurs d'importations.

prestataires de services agissent sur mandat de nombreux acteurs – dont certains sont très importants – et leur rôle dans la redistribution des parts de CT entre leurs membres affiliés n'est pas clair. Leur influence potentielle sur la structure du marché global pourrait revêtir une importance significative. S'agissant des effets potentiels sur les producteurs, les analyses effectuées n'ont pas révélé d'effet négatif ou positif du nouveau système de mise en adjudication par rapport aux prix à la production et aux rentes agricoles.

Les réponses aux questions 3.3 et 3.4 sont étroitement corrélées aux réponses des questions 3.1 et 3.2.

Concernant la question 3.3, on peut dire que **la concurrence imparfaite qui caractérise les marchés suisses analysés a une influence sur la répartition des rentes**. Ce constat s'applique en particulier à la viande de bœuf et de porc, deux secteurs évalués à partir de l'analyse économétrique de la transmission des prix. Il s'applique cependant également aux fruits et légumes. Dans ces deux cas, le même constat a été indirectement déduit des constatations développées aux questions précédentes, les analyses quantitatives faisant ici défaut. Pour les six produits analysés, les échelons en aval de la chaîne de valeur ajoutée sont systématiquement les mieux positionnés pour conquérir les plus grandes parts de rente.

Les analyses répondant à la question 3.4 (qui, comparée à la question 3.3, se rapporte à l'identification des incidences causales en sens inverse) conduisent à la conclusion que, pour les six produits analysés, **l'administration des CT encourage, ou au moins facilite l'échange d'informations et, plus concrètement, de parts de CT, ainsi que la coopération entre les acteurs de la même chaîne de valeur ajoutée**. La structure et la concentration du marché sont déterminées par les CT, mais aussi par de nombreux autres facteurs. Toutes conditions par ailleurs égales, aucune preuve directe ne vient conforter l'hypothèse selon laquelle le taux de concentration serait moindre sans CT. Malgré tout, on relèvera le constat suivant : **les processus autorégulés, bien synchronisés et consensuels encouragent pratiquement dans tous les cas des alliances ou des partenariats plus ou moins officiels entre les acteurs eux-mêmes, ce qui a une influence sur la structure globale du marché**. La recherche du consensus est une démarche perceptible aussi bien à l'intérieur d'un échelon de la chaîne de valeur ajoutée qu'entre ses échelons. Cette approche touche aux volumes et aux créneaux calendaires des libérations de contingent, à la possibilité de négocier des parts de CT (viande), ou de parvenir à une deuxième ronde de négociation, pour ajuster au plus près les droits d'importation d'une entreprise (fruit et légumes). Logiquement, les actions concertées et le dialogue deviennent des facteurs de réussite pour la gestion des importations, précisément sur un marché déjà concentré comme le marché suisse. La structure du marché est ainsi influencée tant au niveau formel et pratique qu'informel. Les incitations à la concurrence agressive diminuent. Globalement, la résultante est le développement de structures de marché non concurrentielles, ce qui entraîne globalement une perte d'efficacité économique pour l'ensemble du système.

L'étude pointe du doigt deux facteurs critiques caractérisant les modes d'administration des CT :

- i. une complexité extraordinaire, affectant surtout **certains mécanismes du système** (p. ex. l'allocation des parts de CT ou le négoce des parts de CT entre les acteurs).
- ii. le fait qu'en matière de contingents tarifaires, **les décisions administratives les plus importantes** (créneaux calendaires et volumes des CT libérés) **sont prises de facto par les acteurs concernés** grâce au truchement d'un processus coordonné et consensuel. Le secteur agroalimentaire suisse est dominé par deux enseignes majeures du commerce de détail, qui détiennent des parts de marché significatives, et qui exercent un rôle systémique du fait de leur forte intégration verticale dans la chaîne de valeur ajoutée. Le système en place pourrait consolider la position dominante de ces acteurs, avec d'éventuels effets négatifs sur l'efficacité globale du système. De plus, les stratégies des différents acteurs qui participent au processus décisionnel sont par nature secrètes. Le fonctionnement du système des CT n'est donc pas totalement transparent pour l'observateur externe et le grand public.

Résumé des conclusions sur le volet efficience

Les principales conclusions ressortant de l'analyse de l'efficience des CT sont résumées ci-après :

1. Selon la littérature économique publiée à ce sujet, les CT génèrent des rentes qui profitent aux producteurs en raison de la protection douanière du marché. Cette situation a une incidence négative sur le bien-être économique. L'OCDE et le Surveillant des prix ont évalué l'ordre de grandeur de ces rentes. Selon l'OCDE, la perte pour les consommateurs est plus grande que le bénéfice pour les producteurs agricoles et le budget étatique.
2. Par rapport aux producteurs, les échelons en aval de la chaîne de valeur ajoutée sont privilégiés lorsqu'il s'agit d'acquérir des rentes issues des CT et de leurs modes d'administration. Cette constellation se retrouve dans la plupart des produits analysés. Elle s'explique par la concurrence imparfaite qui règne aux échelons intermédiaires de la chaîne de valeur ajoutée.
3. Les CT et leurs modes d'administration influencent la composition des produits importés par rapport à leur qualité et leur prix.
4. L'introduction de la mise en adjudication des parts de contingent a permis à l'État d'enregistrer une partie des rentes de contingent. L'introduction du système de mise en adjudication des parts de CT a eu une incidence somme toute très limitée sur la structure des acteurs qui participent à l'importation et au négoce des parts des contingents de la viande de bœuf et de la viande de porc.
5. On complètera ces constats par deux remarques essentielles :

- a. Comme déjà évoqué plus haut, la concurrence imparfaite caractérise la structure du marché suisse dans les six cas analysés, et privilégie la distribution des rentes au commerce de gros et au commerce de détail.
- b. Simultanément, le système administratif encourage pratiquement la mise en place d'alliances et de partenariats plus ou moins formels parmi les acteurs, ce qui influence la structure globale du marché.

Question 4 : Quelles sont les adaptations susceptibles d'améliorer l'efficacité et l'efficience du système actuel des contingents tarifaires, compte tenu des réponses aux questions 1 à 3 ?

La question 4 vise expressément à identifier les retouches possibles du système actuel des CT pour en améliorer l'efficacité et l'efficience. Si l'étude atteste certes que l'efficacité du système est globalement bonne, sous réserve de quelques points faibles, elle met surtout en évidence les déficits considérables du système en termes d'efficience.

Avec des changements mineurs du système actuel, seules des améliorations marginales pourraient être obtenues. Il faudrait par exemple simplifier l'ensemble du système, réduire les THC ou cadrer le négoce des parts de CT ainsi que leur épuisement par le biais de limitations et de contraintes. Une amélioration substantielle du système nécessiterait une refonte à plus grande échelle.