



ad 15.479

Initiative parlementaire Stop au bradage ruineux du sucre! Pour la sauvegarde de l'économie sucrière indigène

**Rapport du 2 février 2021 de la Commission de l'économie
et des redevances du Conseil national**

Avis du Conseil fédéral

du 31 mars 2021

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport de la Commission de l'économie et des redevances du 2 février 2021 relatif à l'initiative parlementaire 15.479 «Stop au bradage ruineux du sucre! Pour la sauvegarde de l'économie sucrière indigène¹».

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

31 mars 2021

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Guy Parmelin
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

¹ FF 2021 457

Avis

1 Contexte

L'UE a décidé en 2013 d'abandonner les quotas sucriers dès la fin de la campagne 2016/17. En prévision de la chute des prix du sucre dans l'UE, les sucreries de l'UE avaient déjà augmenté leur production avant la crise afin d'optimiser leur situation commerciale, ce qui a provoqué une érosion des prix dans l'UE en raison des bonnes récoltes de betteraves sucrières.

La baisse des prix du sucre dans l'UE a un impact sur le marché suisse du sucre du fait de la renonciation réciproque aux mesures de compensation des prix du sucre dans les produits agricoles transformés appliqués dans les échanges entre l'UE et la Suisse depuis 2005. Malgré la contribution à des cultures particulières, les prix plus bas pratiqués en Suisse ont entraîné une diminution de l'attrait de la culture de la betterave sucrière. En conséquence, la surface cultivée en betterave sucrière a diminué, ce qui a entraîné une baisse de l'utilisation des capacités des deux usines de Sucre Suisse SA et une compétitivité plus faible.

Dans ce contexte, le conseiller national Jacques Bourgeois a déposé le 8 septembre 2015 l'initiative parlementaire 15.479 «Stop au bradage ruineux du sucre! Pour la sauvegarde de l'économie sucrière indigène». Cette initiative vise à adapter le mécanisme de fixation des droits de douane pour le sucre importé afin qu'un prix minimum du sucre soit respecté, et de garantir la rentabilité de la production indigène de sucre et de betteraves.

Si la Commission de l'économie et de redevances du Conseil national (CER-N) a décidé de donner suite à l'initiative parlementaire le 14 novembre 2016, son homologue du Conseil des États (CER-E) ne l'a pas fait le 16 octobre 2017. Le 28 février 2018, le Conseil national suivant l'avis de sa commission a donné suite à l'initiative et le 3 mai 2018, la CER-E s'est ralliée à la décision du Conseil national et a donné suite à l'initiative avec la voix prépondérante du président. Le 19 juin 2020, le Conseil national a prolongé le délai de traitement de l'initiative jusqu'à la session d'été de 2022.

Le 18 août 2020, la CER-N a examiné les lignes directrices élaborées par sa sous-commission qu'elle a instituée. Avec 12 voix pour, 12 contre et 1 abstention, la voix prépondérante du président a fait pencher la balance en faveur d'une contribution à des cultures particulières.

La CER-N a examiné l'avant-projet de loi et le rapport le 11 septembre 2020 et a approuvé l'avant-projet au vote sur l'ensemble par 22 voix contre 0 et 3 abstentions. Elle a également décidé d'ouvrir une consultation dont le délai a été fixé au 11 décembre 2020.

La CER-N a pris acte du rapport sur les résultats de la consultation le 2 février 2021². Elle a adopté le projet définitif, sans le modifier, à l'attention du Conseil national par

² www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2020 > CP > Loi fédérale sur l'agriculture. Modification

14 voix contre 4 et 6 abstentions. Elle a en outre adopté la motion 21.3016 «Promouvoir la culture écologique des betteraves sucrières», qui charge le Conseil fédéral de promouvoir la culture écologique de la betterave sucrière par des mesures appropriées, dans le cadre du système des paiements directs.

2 Avis du Conseil fédéral

2.1 Introduction

Le Conseil fédéral est conscient du fait que le contexte du marché est devenu plus exigeant pour l'économie sucrière suisse au cours de la dernière décennie. Comme dans l'UE, une production record de sucre a également été réalisée en Suisse en 2014. En raison de problèmes d'écoulement et des frais de stockage pour l'année suivante, l'industrie sucrière suisse a réduit la quantité de betteraves sucrières prises en charge, ce qui a fait retomber la surface consacrée à la culture de la betterave sucrière en dessous de 20 000 hectares. Les aléas climatiques tels que la sécheresse et la chaleur estivales ou l'hiver doux de 2019/20, qui ont entraîné la croissance d'une importante population de pucerons porteurs d'organismes nuisibles, ont exacerbé l'effet économique mentionné plus haut de la baisse de la surface de culture de betteraves en raison de la baisse des rendements. La quantité de betteraves sucrières suisses transformées a baissé; c'est pourquoi Sucre Suisse SA a davantage importé des betteraves sucrières et du sirop concentré, principalement en provenance d'Allemagne, afin d'améliorer l'efficacité opérationnelle de ses sucreries d'Aarberg et de Frauenfeld.

2.2 Production économique de sucre

Les coûts de transformation des betteraves sucrières en sucre dépendent dans une large mesure de l'utilisation des infrastructures en place. Afin de réduire les coûts fixes par unité de sucre, les installations doivent être exploitées à pleine charge pendant une période aussi longue que possible. Dans l'UE, des campagnes de 100 jours ou plus ont été réalisées. Malgré les importations de betteraves sucrières, les deux sucreries nationales ont enregistré des périodes de transformation de 80 jours, ce qui est bas en comparaison internationale et représente un désavantage en termes de coûts.

Le marché pour le sucre produit dans le pays est limité. Selon la récolte, la production suisse couvre à peu près la consommation intérieure. En outre l'industrie alimentaire suisse exporte des marchandises contenant du sucre à hauteur de près de 3 milliards de francs par année, la plupart étant produites à partir de sucre importé en franchise de droits de douane ou avec un remboursement des droits de douane sur la base de justificatifs d'importation (trafic de perfectionnement actif). Pour les petites entreprises de l'industrie alimentaire, cependant, une séparation du flux de marchandises entre le sucre suisse et le sucre importé entraînerait des coûts d'investissement supplémentaires. L'UE, lorsqu'elle importe du sucre qui a été fabriqué en Suisse à partir de betteraves importées, pratique une protection douanière. De manière analogue aux

Contributions à des cultures particulières: En vertu de l’art. 54 de la loi du 29 avril 1998 sur l’agriculture (LAgr)⁶, des contributions à des cultures particulières sont versées pour les oléagineux, le soja, les légumineuses à graines destinées à l’affouragement, les betteraves sucrières ainsi que les plants de pommes de terre et les semences de maïs, de graminées fourragères et de légumineuses fourragères. Ces contributions visent à maintenir la capacité de production et le fonctionnement de certaines filières de transformation, et contribuent à un approvisionnement approprié de la population en produits végétaux. Il s’agit d’une mesure de soutien du marché.

2.3.2 Soutien via les paiements directs

Les paiements directs servent à encourager les prestations fournies par l’agriculture dans l’intérêt général.

Contributions à l’utilisation efficiente des ressources: Dans le but d’améliorer l’exploitation durable des ressources naturelles et d’augmenter l’efficacité des moyens de production, les techniques ayant fait leurs preuves sont encouragées à l’échelle nationale depuis 2014 pour une durée limitée. Les contributions à l’utilisation efficiente des ressources permettent d’encourager le non-recours aux herbicides, aux fongicides et aux insecticides dans la culture de betteraves sucrières.

Contributions au système de production: Elles visent l’encouragement des modes de production proches de la nature, respectueux de l’environnement et des animaux. La «contribution bio» fait partie des contributions au système de production portant sur l’ensemble de l’exploitation. En complément des recettes supplémentaires que l’agriculture biologique peut réaliser sur le marché, la Confédération encourage celle-ci comme mode de production particulièrement respectueux de l’environnement. La culture de betteraves sucrières est ainsi également soutenue dans le cadre de l’agriculture biologique. La contribution bio pour les betteraves sucrières est cumulable avec la contribution à l’efficacité des ressources pour le non-recours aux fongicides et aux insecticides, mais pas avec celle pour le non-recours aux herbicides. Les contributions au système de production portant sur une partie de l’exploitation comprennent d’autres types de contributions qui ne sont pas pertinents pour la culture de betteraves sucrières.

Contributions à la sécurité de l’approvisionnement: Des contributions à la sécurité de l’approvisionnement sont octroyées dans le but d’assurer la sécurité de l’approvisionnement de la population en denrées alimentaires. La contribution de base assure une production de base. La contribution pour terres ouvertes et cultures pérennes est destinée à favoriser ces surfaces par rapport aux surfaces herbagères. Enfin, la contribution pour la production dans des conditions difficiles concerne les régions des collines et les régions de montagne.

2.3.3 Évolution de la structure des mesures

La betterave sucrière a atteint une très bonne rentabilité jusqu'en 2013 par rapport à d'autres grandes cultures. Compte tenu de la forte baisse des prix du sucre en 2014, le Conseil fédéral a suspendu en 2015 la réduction progressive de la contribution à des cultures particulières de 1900 à 1400 francs par hectare et par an, qu'il avait décidée auparavant. En raison de la constante pression sur les prix, il a augmenté la contribution à des cultures particulières de 1600 à 1800 francs par hectare et par année à partir de 2016.

Dans le contexte de la faiblesse des prix du sucre et des demandes de l'initiative parlementaire 15.479, le Conseil fédéral a décidé une protection douanière minimale de 7 francs par 100 kg à partir de 2019 et pour une durée limitée jusqu'à fin septembre 2021, contre les intérêts du deuxième échelon de transformation (industrie alimentaire située en aval de la production de sucre) et a augmenté la contribution à des cultures particulières pour la betterave sucrière destinée à la production de sucre, qui passe de 1800 à 2100 francs par hectare et par an jusqu'à fin 2021. Il a en outre cofinancé l'étude relative à l'économie d'entreprise Sucre Suisse. Grâce à ces mesures, le Conseil fédéral a donné le temps à l'industrie sucrière de développer une stratégie et d'améliorer sa compétitivité.

En novembre 2020, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a approuvé les produits Movento SC et Gazelle SG pour la lutte contre le jaunissement viral transmis par les pucerons. Il a rejeté la demande d'autorisation exceptionnelle déposée par la Fédération suisse des betteraviers, concernant la substance active imidaclopride pour le traitement des semences de betteraves sucrières. En outre, Agroscope a étendu son programme de recherche. En collaboration interdisciplinaire avec l'Institut de recherche de l'agriculture biologique (FiBL), Agroscope développera la protection durable des végétaux dans la culture de betteraves sucrières, dans les domaines de la gestion des habitats naturels, des méthodes de lutte alternatives, des systèmes d'assistance décisionnelle et du désherbage robotisé.

Le Conseil fédéral a directement soutenu à plusieurs reprises l'économie sucrière à l'aide de modifications à court terme d'ordonnances et indirectement via des projets de vulgarisation et de recherche.

2.4 À quel échelon réglementer: à l'échelon de la loi ou de l'ordonnance?

La répartition des tâches entre les pouvoirs législatif et exécutif exige que les principes soient édictés à l'échelon de la loi et que les dispositions d'application soient édictées à l'échelon de l'ordonnance. Cette pratique permet de réagir plus rapidement et avec un temps d'adaptation réduit aux défis en pleine évolution.

- Une réglementation des taux et des contributions au niveau de la loi représente une inégalité de traitement et un précédent indésirable pour d'autres produits agricoles et doit donc être rejetée.

- Une réglementation mixte comprenant des droits de douane et des contributions de soutien à l'échelon de la loi et de l'ordonnance complique le développement adéquat des instruments de soutien. La CER-N demande donc par la motion 21.3016 l'encouragement d'une culture écologique de betteraves sucrières via l'instrument des paiements directs, ce qui est cohérent par rapport au système actuel des paiements directs. Toutefois, aussi bien dans la proposition de la majorité que dans celle de la minorité, elle a maintenu la différenciation de la contribution à des cultures particulières en fonction du mode de production, ce qui entraîne un double encouragement financier incohérent portant sur les mêmes prestations écologiques, avec les contributions à des cultures particulières et les contributions au système de production.
- Dans le cadre de la consultation sur l'initiative parlementaire 15.479, de nombreux cantons et associations se sont prononcés favorablement sur le principe d'une réglementation à l'échelon de l'ordonnance. L'encouragement de la culture écologique de betteraves sucrières uniquement via les instruments de l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs⁷ est largement soutenu par les cantons et les associations.

2.5 **Protection douanière minimale de 7 francs par 100 kg de sucre**

La protection douanière minimale pour le sucre réduit la compétitivité de l'industrie alimentaire suisse sur les marchés de l'UE et de la Suisse par rapport aux concurrents de l'UE. Dans son rapport en réponse au postulat 15.3928 «Mesures contre la désindustrialisation dans le secteur agroalimentaire» et dans sa réponse à la motion 15.4192 «Sauver le sucre suisse du dumping par une taxe à l'importation adaptée en fonction des cours mondiaux», le Conseil fédéral s'est déjà prononcé en faveur du soutien de l'économie sucrière par le biais des contributions à des cultures particulières, car cela ne nuit pas à la compétitivité des secteurs situés en aval. Partant d'un rendement de 13 tonnes de sucre par hectare, une protection douanière minimale de 7 fr. par 100 kg correspond à un soutien pouvant atteindre 910 francs par hectare.

Le marché pour le sucre produit en Suisse est limité. Pour que ses deux sucreries fonctionnent à pleine capacité, Sucre Suisse SA est tributaire de clients performants aux plans local et international. Les prix du sucre qui sont augmentés du fait d'une protection douanière minimale réduisent la compétitivité des clients de Sucre Suisse SA par rapport aux concurrents étrangers et mettent ainsi en péril des emplois en Suisse. En outre, une protection douanière minimale augmente la pression sur l'industrie en aval, importante sur le plan économique (p. ex. le chocolat, les biscuits, les confiseries, les produits laitiers, les boissons sucrées), qui évolue déjà dans un environnement à coûts élevés. Pour les exportations de produits transformés contenant du sucre, une protection douanière minimale pour le sucre renforce l'incitation à utiliser du sucre importé sous le régime du perfectionnement actif.

⁷ RS 910.13

Si l'industrie alimentaire nationale transforme chaque année 200 000 tonnes de sucre produit en Suisse pour le vendre en Suisse ou dans l'UE, la protection douanière minimale de 7 francs par 100 kg peut à elle seule entraîner des coûts annuels supplémentaires pouvant atteindre 14 millions de francs. Cela affaiblit sa compétitivité et menace les emplois dans l'industrie alimentaire, qui fournit au total de 74 000 emplois équivalents plein temps. Une protection douanière minimale juridiquement inscrite dans la loi conduit à un niveau de prix du sucre plus élevé en permanence sur le marché intérieur et oblige les entreprises de transformation du sucre de l'industrie alimentaire à revoir leurs stratégies de production à moyen terme.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral rejette le maintien d'une protection douanière minimale pour le sucre, aussi bien à l'échelon de la loi qu'à celui de l'ordonnance.

2.6 Proposition de la majorité

La proposition de la majorité vise à réduire au moyen d'une modification de la loi la contribution à des cultures particulières temporairement augmentée de 2100 à 1500 francs par hectare et par an dans le cadre des prestations écologiques requises (PER) et à fixer les contributions supplémentaires de 700 francs par hectare et par an pour les betteraves sucrières cultivées conformément aux exigences de l'agriculture biologique et de 500 francs pour le non-recours aux fongicides et aux insecticides.

Comme expliqué ci-dessus, fixer des contributions pour les cultures à l'échelon de la loi n'est pas judicieux, conduit à un traitement inégal des différents produits agricoles et manque de souplesse.

Soutenir la culture écologique de betteraves sucrières par des contributions à des cultures particulières entraîne des incohérences et complique le système de soutien. La culture écologique de la betterave sucrière doit être encouragée via les paiements directs (p. ex., via les contributions au système de production) et non par des mesures de soutien du marché (p. ex., les contributions à des cultures particulières). Cela est cohérent dans le système de la politique agricole et permet une plus grande flexibilité pour couvrir les risques plus élevés de pertes de rendement.

En 2020, sur un total de près de 18 000 hectares de betteraves sucrières, 1200 hectares étaient cultivés sans recours aux fongicides et aux insecticides et 150 hectares étaient cultivés conformément aux exigences de l'agriculture biologique. On s'attend à ce que la culture biologique de la betterave évolue en 2021. Toutefois, en cas de pression des maladies et des ravageurs inattendue et très forte, les producteurs de betteraves sucrières peuvent se désinscrire de la mesure prévue par le système des paiements directs, à savoir le non-recours aux fongicides et aux insecticides.

Pour les raisons susmentionnées, le Conseil fédéral rejette aussi bien une réglementation au niveau de la loi de la contribution à des cultures particulières pour la culture de la betterave sucrière qu'une différenciation de la contribution à des cultures particulières selon le mode de production.

2.7 Proposition de la minorité

La proposition de la minorité vise à fixer dans la loi la contribution à des cultures particulières temporairement augmentées de 2100 francs par hectare et par an pour la culture de la betterave dans le cadre des PER et une contribution supplémentaire de 200 francs par hectare et par an pour les betteraves sucrières cultivées conformément aux exigences de l'agriculture biologique ou de la production intégrée.

Comme expliqué ci-dessus, fixer des contributions pour les cultures à l'échelon de la loi n'est pas judicieux, conduit à un traitement inégal des différents produits agricoles et manque de souplesse.

Soutenir la culture écologique de betteraves sucrières par des contributions à des cultures particulières entraîne des incohérences et complique le système de soutien. La culture écologique de la betterave sucrière doit être encouragée via les paiements directs et non par des mesures de soutien du marché (contributions à des cultures particulières). Les incitations au moyen des paiements directs sont cohérentes avec le système de la politique agricole et offrent une plus grande flexibilité pour compenser une sécurité de rendement moindre.

Selon l'évolution de la surface affectée à la culture betteravière éligible aux contributions, le maintien de la contribution à des cultures particulières temporairement augmentée et des contributions supplémentaires pour la culture écologique de la betterave sucrière entraînerait un besoin plus important de fonds fédéraux.

Pour les raisons susmentionnées, le Conseil fédéral rejette aussi bien la réglementation de la contribution à des cultures particulières pour la culture de la betterave sucrière à l'échelon de la loi qu'une différenciation de la contribution à des cultures particulières selon le mode de production. Il propose toutefois une autre façon de promouvoir la culture durable de la betterave sucrière de manière ciblée.

2.8 Motion de commission 21.3016

Lorsqu'elle a adopté l'initiative parlementaire 15.479 à l'attention du Conseil national, la CER-N a déposé la motion 21.3016. Elle demande que la culture écologique des betteraves sucrières soit encouragée dans le cadre du système des paiements directs, au moyen de mesures appropriées. À cette fin, des instruments et des mesures appropriés doivent être créés dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 19.475 «Réduire les risques liés à l'utilisation des pesticides». De plus, des fonds supplémentaires doivent être mis à disposition pour la recherche sur les méthodes de culture écologiques, l'examen de variétés tolérantes et le développement de modèles de pronostic et de services d'alerte dans le domaine de la culture de la betterave sucrière.

Avec la mise en œuvre planifiée de l'initiative parlementaire 19.475, il est notamment prévu en ce qui concerne la culture de betteraves sucrières à partir de 2023:

- que les contributions actuelles à l'utilisation efficiente des ressources pour le non-recours aux herbicides, fongicides et insecticides soient réallouées aux contributions au système de production et soient en même temps développées;

- qu’une contribution à l’hectare plus élevée qu’aujourd’hui soit versée à l’avenir pour le non-recours aux fongicides et aux insecticides;
- que le non-recours aux herbicides soit désormais également pris en compte pour les exploitations biologiques. Les exploitations bio sont actuellement exclues de cette contribution; l’encouragement des exploitations bio qui simultanément renoncent complètement aux herbicides augmentera;
- que la contribution bio soit maintenue au même niveau.

Comme le Conseil fédéral encourage déjà la culture écologique de la betterave sucrière dans le cadre du système de paiements directs (cf. ch. 2.3.2) et qu’il est de toute façon prévu de développer et de renforcer cet encouragement par le biais de la mise en œuvre de l’initiative parlementaire 19.475, la motion peut être rejetée. De même, il est déjà prévu de soutenir davantage la recherche dans le domaine de la betterave sucrière à Agroscope et au FiBL, raison pour laquelle la motion peut également être rejetée à cet égard.

2.9 Proposition de mise en œuvre à l’échelon de l’ordonnance

Le Conseil fédéral rejette l’idée de fixer le niveau des contributions à des cultures particulières à l’échelon de la loi pour les raisons indiquées au ch. 2.4. Toutefois, il est disposé, pour autant que la LAgr ne soit pas modifiée et que l’initiative parlementaire soit classée, à répondre positivement aux demandes de prolongation pour une durée indéterminée des augmentations, actuellement temporaires, du soutien et à renforcer la promotion d’une culture de la betterave sucrière plus écologique.

Sous réserve des conditions susmentionnées, le Conseil fédéral est prêt à adapter comme suit les ordonnances ci-après:

- Modification de l’ordonnance du 23 octobre 2013 sur les contributions à des cultures particulières⁸ en vue de fixer une contribution uniforme pour les betteraves sucrières destinées à la production de sucre à 2100 francs par hectare et par an, avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022.
- Modification de l’ordonnance sur les paiements directs afin de promouvoir une culture de la betterave sucrière plus écologique dans le cadre du train d’ordonnances en lien avec l’initiative parlementaire 19.475. Le Conseil fédéral ouvrira la consultation sur les dispositions d’exécution probablement au cours du deuxième trimestre 2021. Les milieux concernés auront ainsi la possibilité de donner leur avis sur les mesures proposées. Les grandes lignes des adaptations sont décrites au ch. 2.8.

Compte tenu des avis exprimés par les syndicats, les associations économiques et les associations de deuxième échelon de transformation, le commerce de détail et le secteur de la restauration dans le cadre de la consultation sur l’initiative parlementaire 15.479, le Conseil fédéral rejette le maintien d’une protection douanière minimale

⁸ RS 910.17

compte tenu du fait qu'il ne faudrait ni affaiblir la compétitivité des clients de Sucre Suisse SA ni menacer les emplois dans le secteur de la transformation des denrées alimentaires.

2.10 Ressources nécessaires

Le plafond de dépense Production et ventes pour les années 2022–2025 se fonde sur une contribution à des cultures particulières pour la culture de betteraves sucrières destinées à la fabrication de sucre de 1800 francs par hectare et par an. Dans le plan financier, 34,7 millions de francs ont été budgétés pour la betterave sucrière à partir de 2022, ce qui, avec une contribution à des cultures particulières de 2100 francs par hectare, est suffisant pour une surface éligible affectée à la culture de la betterave sucrière de 16 500 hectares. Le besoin financier global pour la production végétale peut toutefois augmenter du fait que d'autres cultures éligibles aux contributions à des cultures particulières sont cultivées à la place de la betterave sucrière. Le Conseil fédéral relève que la mise en œuvre de ce projet peut entraîner des besoins financiers supplémentaires, en fonction du calcul de la contribution à des cultures particulières et de l'évolution de la superficie éligible à la contribution. Il se réserve donc le droit de soumettre une proposition appropriée au Parlement en temps utile. Les ajustements des contributions au titre de l'ordonnance sur les paiements directs peuvent être réalisés dans le cadre du plan financier existant.

3 Propositions du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de rejeter le projet. Il propose également de rejeter le projet de la minorité de la commission concernant l'art. 54, al. 2^{bis}.

