



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études  
en administration publique

Rémi Schweizer

**Swissness et denrées alimentaires.  
Entre compromis politiques et intérêts  
économiques, quelle place pour les  
citoyens-consommateurs?**

**Working paper de l'IDHEAP 11/2016**  
Unité Politiques publiques et durabilité



## **NRP 69 PROJECT: „Consumer Participation in decisions regarding sustainable food”**

Team: Jean-Philippe Leresche<sup>1</sup>, Stéphane Boisseaux<sup>1</sup>, Sophie Réviron<sup>2</sup>, Joëlle Salomon Cavin<sup>1</sup>,  
Magali Estève<sup>2</sup>, Rémi Schweizer<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Université de Lausanne

<sup>2</sup> agridea

---

## **Swissness et denrées alimentaires. Entre compromis politiques et intérêts économiques, quelle place pour les citoyens-consommateurs ?**

Rémi Schweizer

Working paper de l'IDHEAP n° 11/2016  
Unité Politiques publiques et durabilité

© juillet 2016, IDHEAP, Université de Lausanne

Le texte intégral est disponible en ligne sur le dépôt institutionnel de l'UNIL : <https://serval.unil.ch/>

---



## Avant-propos

Ce *working paper* s'inscrit dans le cadre du projet « Accès des citoyens-consommateurs<sup>1</sup> aux décisions sur la durabilité des systèmes alimentaires », financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS ; [www.snf.ch](http://www.snf.ch)) au sein du Programme national de recherche 69 « Alimentation saine et production alimentaire durable » (PNR 69 ; [www.pnr69.ch](http://www.pnr69.ch)). Divisé en 21 projets réunissant un large éventail de disciplines, ce PNR vise à élaborer des bases scientifiques pour promouvoir en Suisse une alimentation saine et de qualité, disponible en quantité suffisante et à des prix abordables tout en assurant un impact environnemental réduit.

La participation des citoyens-consommateurs constitue un enjeu central pour l'adéquation et la légitimité des décisions prises en ce sens. Le projet « Accès des citoyens-consommateurs » consiste dès lors à analyser les conditions et la portée de cette participation dans le cadre de grandes thématiques discutées en Suisse au cours de ces 25 dernières années, dans le but d'en dégager les principaux déterminants. Un premier *working paper*, paru en janvier 2015, développait cette problématique autour de questions et d'un design de recherche plus spécifiques, et détaillait les concepts et méthodes analytiques mobilisées<sup>2</sup>.

Le présent document rend compte de la première étude de cas réalisée dans ce cadre. Celle-ci porte sur le volet agro-alimentaire du paquet législatif *Swissness*, qui désigne la révision des conditions d'utilisation de la dénomination et des armoiries suisses sur des produits ou services à des fins commerciales (i.e., en tant que *signes distinctifs facultatifs*). L'étude s'étend de la mise à l'agenda politique du dossier au début des années 2000 à l'adoption des ordonnances par le Conseil fédéral en septembre 2015. Elle n'intègre pas les développements plus récents, notamment les tentatives de remise en cause intervenues au printemps 2016.

Le contenu du rapport a été discuté lors de plusieurs séances avec l'équipe du projet (Jean-Philippe Leresche, Sophie Réviron, Stéphane Boisseaux, Joëlle Salomon Cavin et Magali Estève), de même que dans le cadre d'un groupe d'accompagnement composé de représentant-e-s de l'administration, de la société civile et du monde agro-alimentaire (milieux agricoles, industrie alimentaire, grande distribution). Il repose sur une série d'entretiens approfondis réalisés entre les printemps 2014 et 2016, dont une partie a été menée avec l'aide de Magali Estève (voir la liste dans les références), de même que sur l'analyse minutieuse de différentes sources : rapports et communiqués de l'administration et des parties prenantes ; archives parlementaires ; revue de presse (là aussi, voir les références). Enfin, le processus décisionnel a été au cœur d'un enseignement de maîtrise en science politique donné au semestre de printemps 2016 à l'Université de Lausanne, dans le cadre duquel les étudiant-e-s ont été amené-e-s à réfléchir aux rôles des acteurs des politiques publiques à partir du cas *Swissness*. Quatre rencontres avec des protagonistes clés ont, dans ce cadre, été organisées.

Le propos qui suit a largement bénéficié de ces différents dispositifs de recherche, d'enseignement et d'interactions et j'en profite pour adresser ici mes plus vifs remerciements à toutes les personnes qui, par leurs connaissances, leur regard original et le temps qu'elles ont consacrées à cette entreprise au long cours, ont permis de donner à ce rapport la profondeur analytique nécessaire. Il va, cela étant, sans dire que son contenu n'engage que le soussigné.

Rémi Schweizer (Lausanne, juillet 2016)

---

<sup>1</sup> L'expression « citoyen-consommateur » est employée sans discrimination de genre. Au sein du texte qui suit, le masculin est utilisé comme générique pour désigner des catégories de personnes ou des fonctions.

<sup>2</sup> Schweizer (2015). *La participation et l'influence des citoyens-consommateurs au sein du secteur agro-alimentaire suisse. Des grands récits à la réalité empirique*. Working paper de l'idheap no1/2015, Lausanne : idheap. Disponible sur [http://my.unil.ch/serval/document/BIB\\_7F9DDBF8E97B.pdf](http://my.unil.ch/serval/document/BIB_7F9DDBF8E97B.pdf).



## Table des matières

<b>Avant-propos</b> .....	<b>3</b>
<b>Table des matières</b> .....	<b>5</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>7</b>
<b>Phase 1 : mise à l'agenda politique</b> .....	<b>10</b>
<b>1.1 Construction du problème public</b> .....	<b>10</b>
<b>1.2 Eléments explicatifs</b> .....	<b>12</b>
<b>1.3 Evaluation de la participation et de l'influence des citoyens-consommateurs</b> .....	<b>13</b>
<b>Phase 2 : phase pré-parlementaire</b> .....	<b>15</b>
<b>2.1 De l'avant-projet au Message du Conseil fédéral</b> .....	<b>15</b>
2.1.1 Avant-projet: une volonté de simplification .....	15
2.1.2 Consultation externe: entrée en jeu de la question agro-alimentaire .....	16
2.1.3 Projet révisé et Message du Conseil fédéral .....	18
<b>2.2 Eléments explicatifs</b> .....	<b>19</b>
<b>2.3 Evaluation de la participation et de l'influence des citoyens-consommateurs</b> .....	<b>21</b>
<b>Phase 3 : débats parlementaires</b> .....	<b>22</b>
<b>3.1 Examen par le Conseil national</b> .....	<b>23</b>
3.1.1 Séances d'auditions des milieux intéressés .....	23
3.1.2 Travaux au sein de la sous-commission .....	25
3.1.3 Décision de la CAJ-CN et vote du Conseil national .....	27
3.1.4 Eléments explicatifs.....	28
<b>3.2 Examen par le Conseil des Etats</b> .....	<b>32</b>
3.2.1 Premier examen par la CAJ-CE .....	32
3.2.2 Renvoi en commission .....	32
3.2.3 Retour en commission et vote du Conseil des Etats.....	33
3.2.4 Eléments explicatifs.....	34
<b>3.3 Elimination des divergences</b> .....	<b>37</b>
3.3.1 Retour devant la CAJ-CN puis le Conseil national.....	37
3.3.2 Retour devant la CAJ-CE puis le Conseil des Etats et vote final.....	38
3.3.3 Eléments explicatifs.....	38
<b>3.4 Evaluation de la participation et de l'influence des citoyens-consommateurs</b> .....	<b>41</b>
<b>Phase 4 : Elaboration des ordonnances</b> .....	<b>43</b>
<b>4.1 Elaboration de l'OIPSD et derniers rebondissements parlementaires</b> .....	<b>43</b>
<b>4.2 Eléments explicatifs</b> .....	<b>46</b>
<b>4.3 Evaluation de la participation et de l'influence des citoyens-consommateurs</b> .....	<b>49</b>
<b>5. Epilogue</b> .....	<b>51</b>
<b>5.1 Observations générales</b> .....	<b>51</b>
<b>5.2 Retour sur les trois canaux de participation</b> .....	<b>52</b>
5.2.1 Canal 1 : entre effet halo, risques d'instrumentalisation et perte de vue .....	52
5.2.2 Canal 2 : influence des organisations représentant les consommateurs .....	53
5.2.3 Canal 3 : absence de participation plus active des citoyens-consommateurs .....	55
<b>Références et entretiens réalisés</b> .....	<b>57</b>
<b>Annexes</b> .....	<b>63</b>
Annexe 1 : Canal 1 : Principales études-consommateurs / sondages.....	63
Annexe 2 : Encart publicitaire dénonçant la décision de la Commission pour la loyauté .....	64
Annexe 3 : exemples d'encarts publicitaires de l'industrie alimentaire.....	65
Annexe 4 : exemples de calcul de la provenance suisse : cas du Bircher et du biscuit.....	66



## Introduction

« C'est hallucinant ce temps qu'on a passé sur Swissness ; moi c'était mon Mais im Bundeshaus. »

« Tellement de sang a coulé là-dedans que les mêmes gens pouvaient presque pas se parler. »

« C'était un cas d'école, quoi. »

[extrait de trois entretiens]

Le projet *Swissness* désigne la révision des conditions d'utilisation de l'indication de provenance<sup>3</sup> (par ex., *made in Switzerland*) et des armoiries suisses à des fins commerciales, que ce soit en relation avec des denrées alimentaires, produits industriels ou services. Il s'agit d'un processus législatif fédéral initié en 2006 par deux postulats parlementaires, qui vise à renforcer la protection de la désignation suisse contre les utilisations abusives qui se sont multipliées au début des années 2000. Deux législations sont concernées : la Loi sur la protection des marques (LPM)<sup>4</sup> et la Loi sur la protection des armoiries (LPAP)<sup>5</sup>. Les nouvelles dispositions législatives ont été adoptées en juin 2013 par les chambres fédérales et entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Le présent document analyse cette révision de sa mise à l'agenda politique à sa matérialisation au sein de textes de lois et d'ordonnances, avec le but sous-jacent de mettre en exergue la participation et l'influence des *citoyens-consommateurs* (Schweizer 2015). Concrètement, nous proposons d'appliquer une méthode qui part des points d'inflexion au sein du processus décisionnel pour, ensuite, identifier les raisons qui expliquent cette trajectoire. Plutôt que de partir des citoyens-consommateurs en tant que tels, nous remontons donc vers ces derniers à travers une reconstruction de l'ensemble des éléments déterminants pour expliquer la trajectoire décisionnelle observée. Quatre phases sont, plus spécifiquement, identifiées (voir figure 2 ci-après) :

- la *mise à l'agenda politique*, effective lorsque le Conseil fédéral donne mandat à l'administration de réviser l'aLPM et l'aLPAP (novembre 2006) ;
- la *phase pré-parlementaire*, qui débouche sur un Message du Conseil fédéral soumettant les deux projets de lois à l'Assemblée fédérale (novembre 2009) ;
- les *débats parlementaires*, riches en rebondissements et qui aboutissent à l'adoption de versions révisées de la LPM et de la LPAP par l'Assemblée fédérale (juin 2013) ;
- la *préparation des ordonnances*, achevée en septembre 2015.

Pour chacune des phases, une analyse du processus décisionnel est proposée et le contenu des décisions intermédiaires ou finales est décrit. Les mécanismes permettant d'expliquer ces inflexions sont ensuite identifiés en mettant l'accent sur les éléments de contexte et sur les actions / interactions entre acteurs. Sur cette base, la participation et l'influence des citoyens-consommateurs sont éva-

---

<sup>3</sup> Une *indication de provenance* désigne « toute référence directe ou indirecte à la provenance géographique des produits ou des services utilisée pour identifier ceux[-ci] » (source : <https://www.ipi.ch/fr/indications-de-provenance/indications-de-provenance-et-indications-geographiques/questions-frequentes.html>).

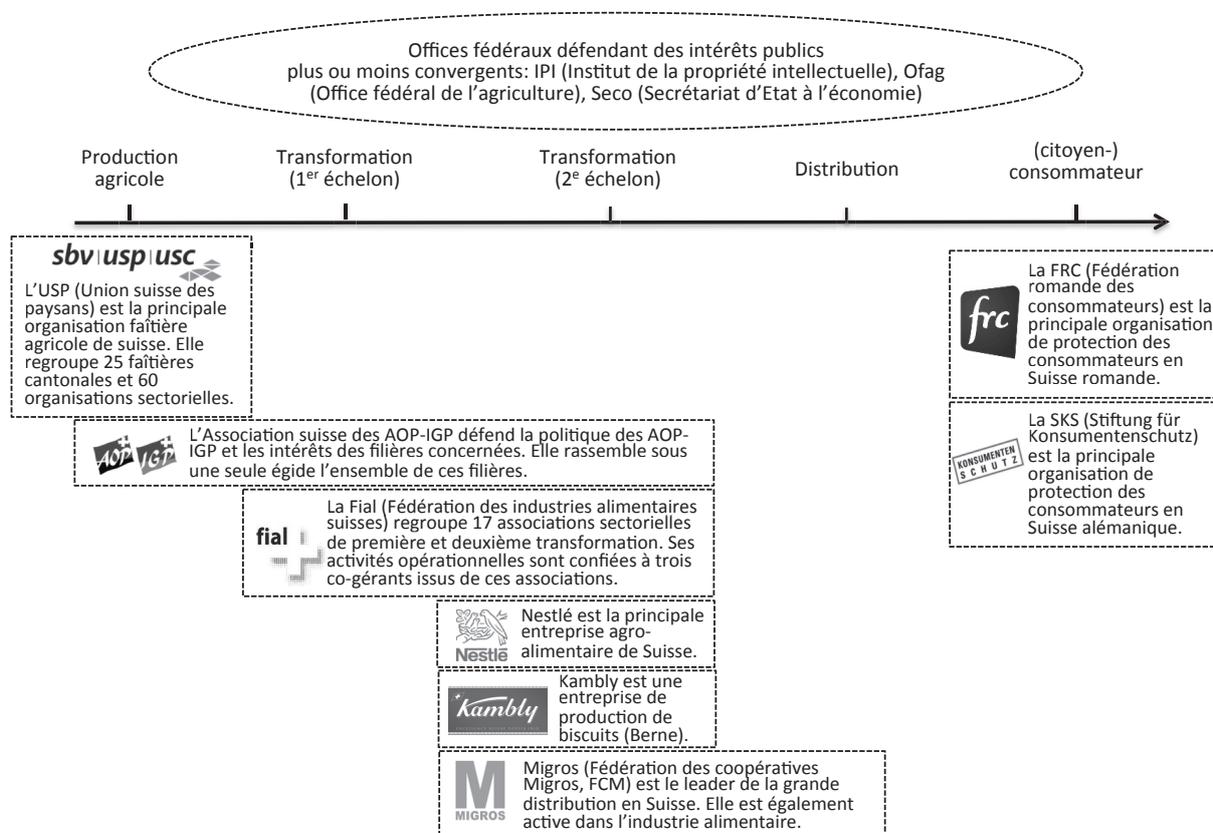
<sup>4</sup> *Loi fédérale du 28 août 1992 sur la protection des marques et des indications de provenance* (RS 232.11). Au sein du présent document, l'abréviation aLPM est utilisée pour désigner le texte en vigueur avant la révision, et l'abréviation LPM pour désigner le texte révisé/en cours de révision.

<sup>5</sup> *Loi fédérale du 5 juin 1931 pour la protection des armoiries publiques et autres signes publics* (RS 232.21). Au sein du présent document, l'abréviation aLPAP est utilisée pour désigner le texte en vigueur avant la révision, et l'abréviation LPAP pour désigner le texte révisé/en cours de révision.

luées à travers l'analyse de trois canaux à travers lesquels ils sont susceptibles d'intervenir au cours d'un processus décisionnel. Soit, du plus passif au plus actif : comme *image* (à travers la mobilisation de leurs intérêts et préférences par les acteurs impliqués) ; comme *acteurs collectifs* (à travers leur représentation par des groupes d'intérêts plus ou moins légitimés à parler en leur nom) ; et comme *acteurs individuels* (à travers leur implication directe, que ce soit via les instruments de la démocratie directe, des campagnes de boycotts ou de buycotts, ou des dispositifs participatifs). Une dernière partie synthétise le propos et dresse les enseignements qui peuvent être tirés du cas quant aux modalités et aux obstacles à l'accès des citoyens-consommateurs aux processus décisionnels dans le secteur agro-alimentaire.

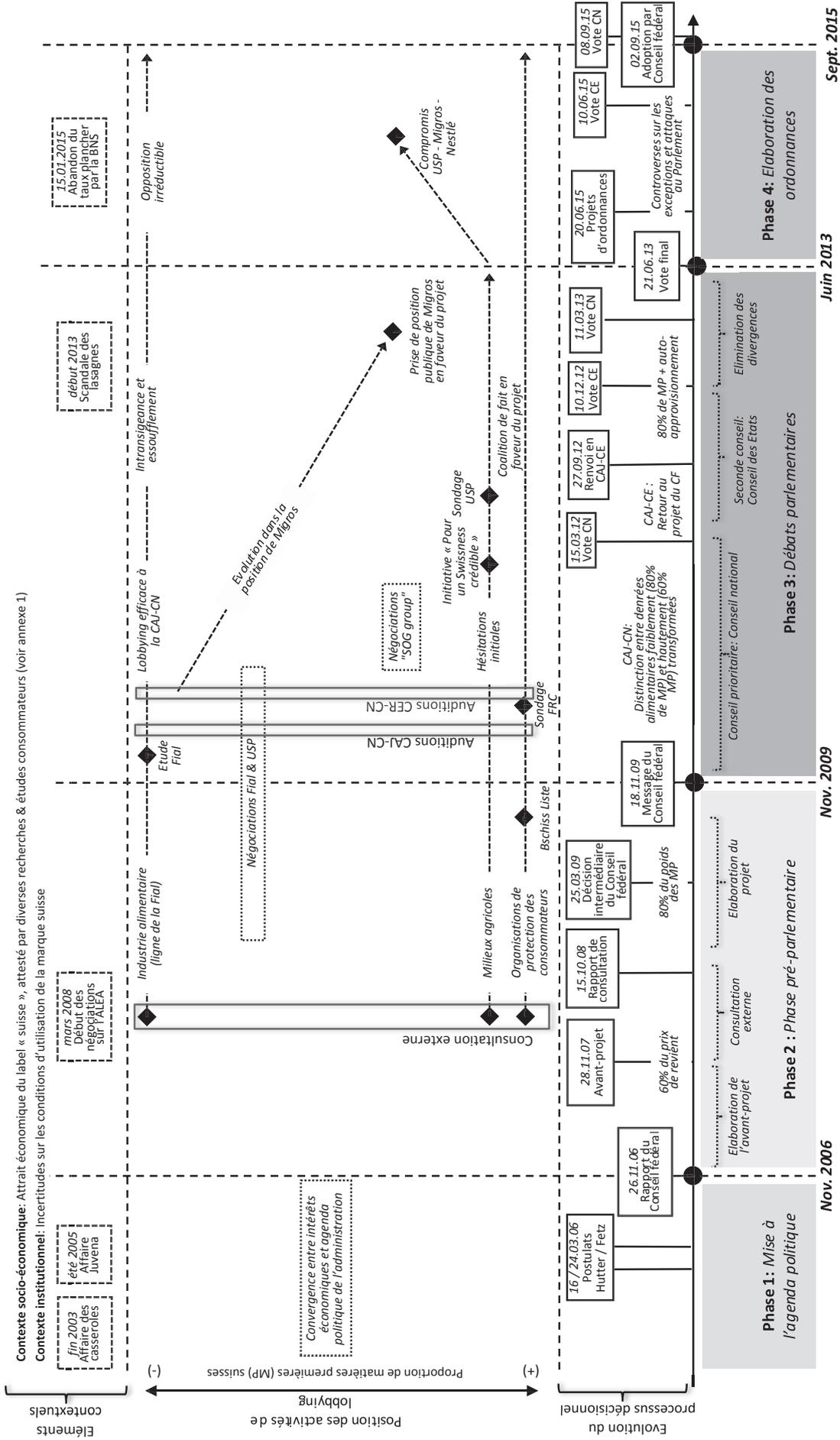
L'analyse se focalise sur l'article de la LPM relatif aux denrées alimentaires transformées (art. 48b). Celui-ci a suscité d'âpres débats, en particulier autour de l'importance respective de la provenance des matières premières, d'une part, et du lieu de la transformation, d'autre part. Il a impliqué un large éventail d'acteurs tout au long de la chaîne alimentaire, à la fois publics (Offices fédéraux), économiques (entreprises, associations faïtières), ou représentant la société civile (organisation de protection des consommateurs) – voir le panorama présenté à la figure 1. Ainsi que le constate un observateur fin 2010, alors que le *Swissness* « *devait fédérer les acteurs de la filière agro-alimentaire [...], il les déchire* »<sup>6</sup>. Quel critère pour qu'un produit alimentaire puisse être considéré comme suisse ? Un critère fondé sur le poids de matières premières est-il judicieux et si oui, comment déterminer les matières premières à prendre en compte ? Faut-il distinguer entre produits alimentaires faiblement et hautement transformés ? Ces questions, de même que celle des exceptions, ont cristallisé l'essentiel des débats, d'abord durant la phase de préparation des textes de lois, puis durant les débats parlementaires et l'élaboration des ordonnances.

Figure 1 : Panorama général des acteurs en présence



<sup>6</sup> Le Temps (06.12.2010).

**Figure 2 : Chronologie du processus et identification des phases**



## Phase 1 : mise à l'agenda politique

La mise à l'agenda politique représente la phase durant laquelle un *problème social* ayant émergé au sein de la société civile est thématiqué politiquement, devenant un *problème public*. Dans le cas du *projet Swissness*, la mise à l'agenda intervient par le truchement de deux postulats parlementaires déposés en mars 2006 par Jasmin Hutter (conseillère nationale UDC de Saint-Gall)<sup>7</sup> et Anita Fetz (conseillère aux Etats socialiste de Bâle-Ville)<sup>8</sup>. Ces postulats relaient les inquiétudes du monde économique face à la multiplication des abus dans l'utilisation de la marque suisse à des fins commerciales, en particulier dans le secteur industriel. Ils sont reçus favorablement par le Conseil fédéral (17 mai 2006), puis acceptés par les chambres compétentes (respectivement les 23 et 9 juin). Le Conseil fédéral y répondra en novembre 2006 dans son rapport sur la « Protection de la désignation 'suisse' et de la croix suisse » (CF 2006), donnant mandat à l'administration – et en particulier à l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI) – de préparer un avant-projet de révision de l'aLPM et de l'aLPAP. C'est ce rapport qui vient asseoir la mise à l'agenda politique.

### 1.1 Construction du problème public

L'émergence d'un débat autour des conditions d'utilisation du label suisse s'inscrit dans un contexte socio-économique et institutionnel particulier, favorable à la prise en charge politique du dossier.

D'un point de vue socio-économique tout d'abord, les années 1990 sont marquées par un tournant dans le rapport au label 'suisse'. Dans un contexte de globalisation du commerce mondial, de repli identitaire et de préoccupation environnementale accrue, l'origine suisse résonne comme un élément fédérateur de personnes aux référentiels variés. Dans les secteurs alimentaires comme non alimentaires, cet attachement se traduit par une préférence et un consentement à payer de plus en plus marqués pour les produits suisses, attestés par diverses études-consommateurs (Annexe 1). La *suissitude* est, en Suisse comme à l'étranger<sup>9</sup>, considérée comme un gage de qualité, de précision, de savoir-faire (CF 2006 : 7). La marque suisse est alors « redécouverte comme un instrument de marketing » (CF 2006 : 6), devenant un support de différenciation pour les entreprises. Dans le secteur agro-alimentaire, ces tendances sont parfaitement illustrées par la transposition en droit suisse des notions d'Appellations d'origine contrôlée (AOC) et d'Indication géographique protégée (IGP) en 1996<sup>10</sup>, par le lancement de la marque *Suisse Garantie* en 2004, ou par la multiplication de l'apposition des armoiries ou de la désignation suisses sur les produits alimentaires.

Cet engouement s'inscrit dans un contexte institutionnel particulier quant aux conditions d'utilisation de la marque suisse, propice aux abus à plus d'un titre. D'une part, l'aLPAP débouche sur une différence de traitement entre biens et services quant à l'apposition des armoiries (*croix suisse*) à des fins commerciales. Celle-ci est autorisée pour les marques de services ou les prospectus si elle n'induit pas en erreur, alors qu'elle est interdite sur les produits ou emballages (art. 2 aLPAP) à moins que la reproduction ne soit décorative ou stylisée de manière à ce que « tout risque de confusion avec l'emblème national » soit exclu (CF 2006 : 9). L'aLPAP introduit, ce faisant une frontière ténue entre utilisation prohibée à des fins commerciales et utilisation licite à des fins décoratives, entre représentation « fidèle » et stylisée. Le caractère arbitraire de cette distinction – claire dans le cas d'un maillot de football ou d'un lampion, plus ambiguë lorsqu'il s'agit d'un couteau suisse – et son décalage avec une réalité qui voit les incitations économiques à utiliser la croix suisse sur les emballages et les produits se multiplier représentent la première porte ouverte aux abus.

---

<sup>7</sup> Postulat 06.3056 du 16 mars 2006.

<sup>8</sup> Postulat 06.3174 du 24 mars 2006.

<sup>9</sup> La Suisse est, par exemple, deuxième (derrière la Grande-Bretagne) du *Nation Brands Index* en 2005.

<sup>10</sup> Art. 14 à 16 de l'actuelle Loi fédérale sur l'agriculture du 28 avril 1998 (LAgr, RS 910.1).

D'autre part, le droit suisse accorde une importance particulière aux indications de provenance en tant que *signes distinctifs* assimilés à un type particulier de droits de propriété intellectuelle (art. 47ss aLPM). Facultatifs<sup>11</sup>, ces indications participent à la valorisation et à la différenciation d'un produit et sont considérées comme dignes de protection au même titre que les marques. Au contraire des droits de propriété intellectuelle traditionnels toutefois, ils ne revêtent pas de nature privative. Dans la mesure où « c'est la collectivité qui est à l'origine de la valeur à protéger » (Grossenbacher 2006), leur utilisation est en effet ouverte pour autant que certaines conditions soient remplies. Or c'est précisément la manière dont ces conditions sont fixées qui pose problème. Celles-ci sont définies en termes généraux à l'art. 48 al. 1 aLPM, qui stipule que « *la provenance d'un produit est déterminée par le lieu de fabrication ou par la provenance des matières de base et des composants utilisés* ». Une ordonnance spécifique au secteur horloger<sup>12</sup> et une jurisprudence peu abondante viennent préciser ces critères. Un arrêt saint-gallois de 2003, qui servira de base aux réflexions de l'administration, fixe que 50% du coût total de production et que l'essentiel du processus de fabrication doivent se dérouler en Suisse (Widmer 2013). Reste qu'en pratique, ces conditions demeurent floues, notamment dans le secteur agro-alimentaire. C'est la deuxième porte ouverte aux abus.

Se pose, enfin, la question du contrôle et de la défense des droits conférés par les indications de provenance. D'un côté, bien qu'elles aient la compétence légale de poursuivre les utilisations frauduleuses, « *les instances cantonales n'introduisent que très peu de procédures* » (CF 2006 : 11). D'un autre côté les entreprises lésées et les associations de protection des consommateurs, qui pourraient également agir, ne le font que rarement. Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer cela, du caractère collectif des indications de provenance, qui n'inciterait pas les entreprises à se mobiliser (Grossenbacher 2006), à la maigre jurisprudence autour des conditions d'utilisation (CF 2006), en passant par la difficulté à prouver effectivement les abus. Le fardeau de la preuve incombe en effet au demandeur dans le cadre de litiges civils (art. 8 du Code civil), alors que dans les faits seul le producteur « a connaissance des détails de fabrication d'un produit » (CF 2009 : 7780). Ces difficultés et cette absence de contrôles effectifs constituent la troisième porte ouverte aux abus.

L'attrait économique et les incertitudes juridiques liés à l'utilisation commerciale de la croix et de la dénomination suisses ont donc mené à une multiplication des utilisations abusives : « *ce qui est pré-occupant, aujourd'hui, c'est que plus personne ne semble respecter les règles régissant son utilisation* », pour reprendre les propos du directeur de l'IPI (Grossenbacher 2006 : 2). « *On use et abuse* » (CF 2006 : 10), en d'autres termes, du flou juridique existant pour placer le label suisse sur des emballages et produits de premier plan, dans les secteurs alimentaires comme non alimentaires. Au début des années 2000, les utilisations perçues comme abusives ont ainsi augmenté d'une manière telle qu'elles ont entraîné des réactions importantes des milieux économiques et médiatiques, alertant l'opinion publique. Deux événements ont, à cet égard, contribué à marquer les esprits :

*septembre 2003 – janvier 2004* : le grand distributeur Coop lance une action de fidélité sur des casseroles. L'affaire est un succès et plus de 3 millions d'exemplaires sont écoulés en 4 mois<sup>13</sup>. Problème : sur l'emballage et les publicités figurent la croix suisse et la dénomination *Switzerland* alors que les casseroles ont été fabriquées en Chine, déclenchant une vague de réactions de la part des médias<sup>14</sup> et de la population.

---

<sup>11</sup> Il s'agit, sur ce point, de distinguer entre les indications de provenance au sens de la LPM et deux autres objets, qui répondent à d'autres logiques. D'une part les *règles d'origine douanière* (Loi sur le tarif des douanes, LTaD, RS 632.10), utilisée pour calculer les tarifs douaniers et qui ne sont pas considérées comme un critère pour déterminer la provenance. D'autre part, les *informations sur la provenance et les obligations d'étiquetage* issues de la loi sur les denrées alimentaires (LDAI, RS 817.0), qui remplissent des objectifs de santé publique (nous y reviendrons).

<sup>12</sup> Ordonnance du 23 décembre 1971 réglant l'utilisation du nom « Suisse » pour les montres (RS 232.119).

<sup>13</sup> Voir Swissinfo (27 janvier 2004).

<sup>14</sup> voir par ex. Kassensturz (23.12.2003), Swissinfo (27 janvier 2004) ou KTip (28 janvier 2004).

13 juillet 2005 : la Commission suisse pour la loyauté<sup>15</sup> rejette une plainte de l'entrepreneur Thomas Minder (à la tête de Trybol, une PME active dans le secteur des cosmétiques) contre une grande enseigne concurrente (*Juvena*) utilisant la désignation *of Switzerland* pour des produits fabriqués en Allemagne.

La mise à l'agenda politique du projet *Swissness* va, dans ce contexte, intervenir principalement sous l'impulsion d'acteurs économiques se sentant victime de concurrence déloyale. Ceux-ci, et en particulier Thomas Minder, parviendront à investir l'arène politique fédérale, où leurs revendications seront relayées par les deux postulats parlementaire Hutter et Fetz. Le second mentionne d'ailleurs expressément le cas *Juvena*, qualifiant la décision de la Commission pour la loyauté d'«*incompréhensible*». L'accent est mis sur les nuisances à «*l'image de la marque suisse*» et sur les risques pour «*les derniers emplois industriels suisses*». Tel qu'il est construit, le problème public ne vise donc pas en premier lieu à protéger les consommateurs de la tromperie engendrée, mais plutôt les entreprises d'une forme de concurrence déloyale et les places de travail d'un risque de délocalisation voire de disparition. La formulation du problème peut, dès lors, être synthétisée de la sorte : *Risques pour la place économique suisse et menaces sur l'emploi en raison d'une multiplication des usages abusifs de la marque suisse (baisse de réputation et de confiance entraînant une dilution de la valeur ajoutée)*.

L'écho reçu est largement favorable et les postulats rencontrent un front consensuel au niveau politique. Ils sont acceptés à la fois par le Conseil fédéral et les chambres compétentes. La reconnaissance de la nécessité d'agir dépasse ainsi largement les clivages partisans<sup>16</sup> et c'est vers une solution rapide, à travers une révision des deux textes légaux mentionnés auparavant (aLPM et aLPAP), que l'on semble se diriger au moment de l'adoption des postulats – il n'en sera toutefois rien, ainsi que va le montrer la suite de ce rapport.

A noter que, à ce stade, les enjeux propres au secteur agro-alimentaire ne sont perçus ni du côté de l'administration ou des chambres fédérales, ni du côté des acteurs de la filière. Dans son rapport de 2006, le Conseil fédéral mobilise bien des exemples issus de ce secteur pour appuyer son argumentation (Emmi, Valser, Mövenpick), mais à aucun moment celui-ci n'est présenté comme soulevant des enjeux *spécifiques*. De même, la présentation des intérêts proposée par le gouvernement (p. 12) ne considère pas ceux, potentiellement contradictoires, des acteurs des filières agro-alimentaires (production, transformation, distribution, consommation). Enfin, au niveau de l'administration fédérale, l'Office fédéral de l'agriculture (Ofag) n'est pas encore impliqué de manière particulière.

## 1.2 Eléments explicatifs

La mise à l'agenda politique du projet *Swissness*, plutôt consensuelle, s'explique à la fois par un contexte ouvrant la porte aux abus, par certains événements marquants, et par une convergence entre les intérêts économiques de certaines entreprises et l'agenda politique de l'administration.

---

<sup>15</sup> La Commission suisse pour la loyauté représente l'organe d'autocontrôle en matière de loyauté dans la communication commerciale. Elle est composée, à parts égales, de représentants des consommateurs, de professionnels des médias et de publicitaires.

<sup>16</sup> Ainsi que l'illustre l'échange entre Anita Fetz (socialiste) et le ministre Christoph Blocher (UDC) (Conseil des Etats, objet 06.3174) :

**Anita Fetz:** Ich freue mich, dass das mal in einem Feld der Fall ist, wo wir einer Meinung sind, was ja auch nicht allzu häufig geschieht;

**Christoph Blocher:** Ich möchte trotz der fast unheimlichen Harmonie zwischen Frau Fetz und mir zu diesem Postulat Stellung nehmen und Ihnen sagen, warum wir Annahme beantragen.

### *1. Un contexte ouvrant la porte à une multiplication des abus*

Le contexte décrit ci-dessus – évolution sociétale renforçant l’attrait économique pour la marque suisse ; incertitudes juridiques quant à sa mobilisation à des fins commerciales ; multiplication des abus – joue un rôle central dans l’émergence d’un problème public autour de l’utilisation abusive de la marque suisse. Il motive les acteurs économiques à se mobiliser et participe à créer un consensus autour de la nécessité d’agir. Les deux événements mentionnés – affaire des casseroles et cas Juvena – jouent à cet égard un rôle de catalyseur. Le premier constitue un tournant qui va durablement marquer les esprits. Il est systématiquement cité par le Conseil fédéral dans ses rapports pour illustrer la sensibilité croissante de l’opinion publique (CF 2006, 2007, 2009). Quant au second, il mène le principal protagoniste de l’affaire à porter son combat juridique dans les arènes politiques et médiatiques, où il va trouver un écho favorable.

### *2. Une convergence entre des intérêts économiques et l’agenda politique de l’IPI*

L’impulsion vient donc principalement de milieux économiques. Thomas Minder finance plusieurs encarts dans la presse pour fustiger l’inaction des autorités fédérales (voir celui reproduit à l’Annexe 2) alors que d’autres secteurs se mobilisent en parallèle, à l’instar de la Fédération horlogère suisse (FHS), qui milite depuis 2007 pour un renforcement du *Swiss made* horloger<sup>17</sup>. Ces préoccupations, relayées au niveau politique par les postulats Fetz et Hutter, convergent avec l’agenda de l’administration fédérale, et plus particulièrement de l’IPI. D’une part, l’Institut cherche depuis plusieurs années à promouvoir la protection des indications de provenance en tant que droit de propriété intellectuelle au niveau international. A ce titre, les lacunes de l’aLPM et de l’aLPAP, de même que les abus qui en découlent, sont problématiques et la Direction voit dans la clarification des règles une occasion de faire ses devoirs à l’interne pour être plus fort vis-à-vis de l’extérieur. D’autre part, la réglementation des indications de provenance représente une prérogative importante pour l’Institut établissement de droit public autonome et indépendant financièrement auquel un mandat de prestation attribue un certain nombre de tâches. La mise à l’agenda puis la réussite du projet *Swissness* représente dans ce cadre un enjeu clé pour l’IPI, autour duquel l’engagement sera important tout au long du processus.

### **1.3 Evaluation de la participation et de l’influence des citoyens-consommateurs**

A ce stade, la participation des citoyens-consommateurs demeure largement passive, et leur influence sur le processus décisionnel se limite à une présence en toile de fond, comme un élément de contexte socio-économique. La figure du consommateur (plus que du citoyen) intervient à la marge au sein des débats, sous l’angle de sa préférence et de son consentement à payer pour des produits ornés de la désignation ou de la croix suisse (canal 1). Aucune mobilisation des organisations de défense des consommateurs (comme acteurs collectifs, canal 2) ou des citoyens-consommateurs (comme acteurs individuels, canal 3) n’est observée. Le tableau 1 synthétise ces éléments en évaluant l’influence de chacun de ces trois canaux de participation.

---

<sup>17</sup> Voir <http://www.fhs.ch/fre/strengthening.html> (consulté le 9 juillet 2015).

**Tableau 1 : évaluation de l'influence à travers les trois canaux de participation identifiés**

<p style="text-align: center;"><i>passif</i></p>  <p style="text-align: center;"><i>images</i></p>	<p>Les préférences et le consentement à payer des consommateurs pour les produits suisses interviennent essentiellement en toile de fond, comme un élément de contexte socio-économique attesté par divers éléments (études-consommateurs, chiffres de ventes). C'est la volonté de capter ces préférences qui pousse toujours plus d'entreprises à apposer la désignation et les armoiries suisses à des fins commerciales, parfois de manière abusive.</p> <p>A ce stade, le problème qui émerge est essentiellement construit comme un enjeu économique pris du point de vue des entreprises (souffrant d'une concurrence déloyale) plutôt que des consommateurs (victimes de tromperie). Les attentes de ces derniers par rapport aux produits suisses, pas plus que la notion de transparence dans l'étiquetage des produits, ne sont des éléments centraux. La figure du consommateur n'intervient qu'à la marge, ponctuellement mentionnée pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• appuyer les risques de dilution de la valeur ajoutée liée à la marque suisse (« induire ainsi les consommateurs en erreur nuit à l'image de la marque 'Suisse' », ainsi que le formule Anita Fetz dans son postulat) ;</li> <li>• souligner – de manière très générale – leurs attentes ou leurs difficultés à s'y retrouver (voir par exemple aux pages 7 et 8 du rapport du Conseil fédéral).</li> </ul> <p>Dans ce même rapport, le Conseil fédéral met toutefois en avant le caractère central des attentes des consommateurs sur un tel sujet, ouvrant la possibilité pour l'IPI d'entreprendre des enquêtes démoscopiques sur les « attentes des consommateurs concernant l'emploi de la désignation 'Suisse' » (Conseil fédéral 2006 : 14).</p>
<p style="text-align: center;"><i>actif</i></p> <p style="text-align: center;"><i>acteurs collectifs</i></p>	<p>Les organisations de défense des consommateurs ne sont, comme les autres acteurs de la filière agro-alimentaire du reste, pas impliqués à ce stade. La révision s'inscrit certes dans la continuité de thèmes (lutte contre la tromperie) et d'évolutions (multiplication constatée des abus) qui occupent ces organisations, sans toutefois que celles-ci n'aient milité au niveau politique pour une révision législative. La mise à l'agenda ne représente pas une priorité politique pour ces associations ; elle ne constitue pas le résultat de leurs actions.</p>
<p style="text-align: center;"><i>acteurs individuels</i></p>	<p>Les instruments de démocratie directe, pas plus que d'autres dispositifs participatifs ou délibératifs, n'ont été mobilisés. Les bons chiffres de vente des produits suisses attestent bien, chez certains consommateurs, de préférences individuelles marquées dont l'agrégation participe au mouvement de fond mentionné ci-dessus. Ces pratiques de consommation ne sont toutefois pas directement liées à la mise à l'agenda politique. On ne constate, en particulier, pas de campagnes explicites et coordonnées de boycotts ou de buycotts qui viseraient spécifiquement les « faux » ou les « vrais » produits suisses.</p> <p>A noter que la Commission suisse pour la loyauté, dont la décision contribue à créer un consensus autour de la nécessité d'agir, représente une forme de dispositif participatif puisqu'elle compte des représentants des organisations de défense des consommateurs en son sein (cf. note 16). Toutefois, ce dispositif n'est pas propre au secteur agro-alimentaire et voit sa légitimité remise en cause, notamment par le Postulat Fetz. Sa décision controversée ne reflète, en outre, pas les positions des associations de défense des consommateurs.</p>

## Phase 2 : phase pré-parlementaire

Une fois la mise à l'agenda politique acquise et le mandat donné à l'administration de préparer une révision législative, le processus entre dans sa phase dite pré-parlementaire. C'est durant cette phase, divisée en trois étapes, que l'administration prépare le projet de loi qui sera soumis au Parlement. Les trois étapes sont les suivantes : élaboration d'un avant-projet par l'Office compétent (ici : l'IPI) ; procédure de consultation externe ; révision et adoption du projet par le Conseil fédéral. Dans le cas présent, un avant-projet de révision de l'aLPM et de l'aLPAP est élaboré par l'IPI dès novembre 2006. Accompagné d'un rapport explicatif (CF 2007), il est mis en consultation en novembre 2007. Le rapport de consultation est publié le 15 octobre 2008 (DFJP 2008) et le projet définitif préparé dans l'année qui suit. Il sera achevé en novembre 2009, accompagné du Message du Conseil fédéral (CF 2009). Au total, cette phase s'étale donc sur trois ans, au cours desquels divers acteurs se mobiliseront pour tenter d'influencer la direction prise par le projet.

### 2.1 De l'avant-projet au Message du Conseil fédéral

#### 2.1.1 Avant-projet: une volonté de simplification

Dans le cas présent, l'avant-projet reflète le problème tel qu'il a été formulé au sein des postulats et du rapport du Conseil fédéral, de même que les préoccupations qui ont mené à sa mise à l'agenda. Au cours de son élaboration, des contacts ont été pris avec plusieurs acteurs afin de saisir les contraintes propres aux différents secteurs et échelons concernés. Ces échanges ont lieu de manière informelle et non systématique (entretiens personnels, téléphones, réunions informelles) et demeurent peu documentés. Ce travail préparatoire informel, qui se joue en amont de la consultation externe et des débats politiques, n'en est pas moins central pour la suite du processus. Visant à dégager des tendances quant aux intérêts en présence et à construire une solution politiquement acceptable, il répond davantage à une logique fondée sur la confiance et les contacts privilégiés qu'à une volonté de légitimité démocratique. Au vu de la levée de boucliers que suscitera l'avant-projet au sein du secteur agro-alimentaire, on peut se demander dans quelle mesure les acteurs de ce secteur ont été consultés à ce stade. La même question se pose à propos des organisations de protection des consommateurs, qui ne semblent pas avoir été approchées – la FRC n'a d'ailleurs, suite à une erreur d'appréciation, initialement pas pris position lors de la consultation externe, montrant par là bien qu'elle n'avait pas été consultée en amont.

La procédure formelle de circulation au sein de l'administration fédérale a en parallèle été suivie, menant différents Offices à prendre position. Là encore, les points d'achoppement potentiels ont été mis en exergue, entre certains offices plus réticents à une révision législative (Seco) et d'autres défendant des intérêts sectoriels (Ofag). Dans ce cadre, l'IPI a cherché à adopter une position intermédiaire, à favoriser l'équilibre du projet pour améliorer ses chances au niveau politique. Pour l'Institut, il s'agit d'élaborer un texte répondant à un triple objectif :

- clarifier (en fixant dans la loi des critères clairs) et renforcer (par rapport au taux fixé par jurisprudence de Saint-Gall) le régime juridique des indications de provenance. Si l'enjeu est avant tout de préserver la valeur ajoutée du *Swissness*, l'argument de la transparence vis-à-vis du consommateur est également invoqué. L'idée est que les indications de provenance « *doivent être clairement comprises par les consommateurs afin de pouvoir être prises en considération dans les décisions d'achat* » (CF 2007 : 20).
- élaborer des critères uniformes, qui soient adaptés à l'ensemble des biens et services tout restant simple, en évitant de créer un « *monstre bureaucratique* » (ce terme a été utilisé à diverses reprises lors de nos entretiens et des débats politiques qui ont suivi).
- prendre en compte la recherche et le développement dans la définition d'un produit suisse, dans la mesure où ces domaines sont importants pour l'économie nationale.

La solution retenue se décline de la manière suivante (art. 48 de l'avant-projet, cf. encadré 1) : un critère général selon lequel 60% du prix de revient (i.e., des coûts générés par un produit) doivent être réalisés au lieu de provenance (al. 2) ; auquel s'ajoutent les critères spécifiques (al. 3) propres aux produits naturels (lit. a), aux produits naturels transformés (lit. b) et aux produits industriels (lit. c). Pour les produits naturels transformés, 60% des coûts de production (y compris des matières premières) et l'étape principale de la transformation doivent avoir été réalisés au lieu de la provenance. Des conditions supplémentaires peuvent être requises (al. 4) pour des produits qui éveillent certaines attentes en termes de recette ou de qualité (par exemple les *Basler Leckerli*, CF 2007 : 47). Certains produits enfin, tels que le chocolat « à base de cacao étranger mais fabriqué en Suisse » (CF 2007 : 49), sont protégés par une *fiction d'utilisation correcte* de l'indication de provenance (al. 5).

#### Encadré 1 : art.48 LPM, version proposée dans l'avant-projet (al. 1 à 5)

##### Art. 48 Indication de provenance des produits

<sup>1</sup> L'indication de provenance est exacte si les critères visés à l'al. 2 et à l'al. 3 sont remplis.

<sup>2</sup> La provenance correspond au lieu où est réalisé au minimum 60% du prix de revient du produit. Ne sont notamment pas pris en compte les frais de commercialisation, tels que les frais de promotion et les coûts du service après-vente.

<sup>3</sup> Le lieu visé à l'al. 2 doit correspondre:

- a. pour les produits naturels, au lieu d'extraction ou au lieu où la croissance du produit s'est déroulée intégralement;
- b. pour les produits naturels transformés, au lieu de la transformation ayant donné au produit ses caractéristiques essentielles ;
- c. pour les produits industriels, au lieu où l'activité ayant donné au produit ses caractéristiques essentielles s'est déroulée; une étape au moins de la fabrication du produit doit y être effectuée.

<sup>4</sup> Des conditions peuvent être requises en plus des critères fixés aux al. 2 et 3, telles que l'observation de principes de fabrication ou de transformation ou le respect de critères de qualité usuels ou prescrits au lieu de provenance.

<sup>5</sup> Les critères fixés aux al. 2 à 4 doivent être définis cas par cas, en fonction de la compréhension des milieux intéressés et, le cas échéant, sur la base de l'influence qu'ils exercent sur la renommée des produits; lorsqu'une indication de provenance correspond à la compréhension des milieux intéressés, elle est exacte.

#### 2.1.2 Consultation externe: entrée en jeu de la question agro-alimentaire

Le 28 novembre 2007, l'avant-projet et son rapport explicatif (CF 2007) sont soumis à consultation. Ce moment marque l'entrée en scène des acteurs du monde agro-alimentaire, de même que l'émergence de débats spécifiques aux denrées alimentaires transformées (inclues dans la catégorie des *produits naturels transformés*). Si, dans l'ensemble, l'avant-projet et les objectifs qu'il poursuit sont salués (voir le rapport de consultation, DFJP 2008), *le critère fondé sur le prix de revient fait quasiment l'unanimité contre lui en ce qui concerne les denrées alimentaires*. Sur ce point, le débat se polarise entre deux fronts entre lesquels l'USP tente de jouer un rôle de pivot.

D'un côté, la majorité des acteurs du monde agricole et des milieux de défense des consommateurs plaident en faveur d'un *Swissness fort*. Un « point chaud » organisé par AGRIDEA le 20 février 2008 en présence d'acteurs de l'administration (IPI, Ofag), du monde agricole (notamment AGRIDEA, AOP-IGP, USP) et des consommateurs (SKS) constitue l'occasion de prendre conscience des enjeux. Certains (AOP-IGP) poussent pour que la question devienne, dans un contexte probable d'ouverture des frontières, une priorité politique pour le monde agricole. D'autres (USP) font preuve de davantage de retenue, montrant des signes d'ouverture envers l'industrie alimentaire et engageant des négociations dans l'espoir d'arriver à un compromis rapide. Quant aux représentants des consommateurs, ils dénoncent la « *situation absurde* » engendrée par la solution proposée par l'IPI, qui permettrait par exemple de désigner comme suisse du fromage à base de lait français (FRC-SKS 31.03.2008).

Ces divergences se traduisent au sein des prises de position émises par ces acteurs (tableau 2). Tous s'accordent, certes, à souligner l'inadéquation d'un critère fondé sur le prix de revient. Celui-ci est vu comme une solution simplifiée, qui ne prend pas en compte les spécificités des denrées alimentaires telles que la provenance des matières premières (MP). La difficulté à fixer un prix de référence pour les matières premières d'origine agricole, de même que leur grande variabilité de prix, sont soulignées. Toutefois, si un critère fondé sur la *proportion de matières premières* (part minimale du poids total) est jugé plus approprié, la proportion effectivement proposée varie : l'USP est prête à entrer en matière sur une proportion moindre (70%) ; les autres proposent des taux entre 90 et 100%.

De l'autre côté, les acteurs de l'industrie (Fial) et les grands distributeurs (Migros, Coop) défendent une exclusion des denrées alimentaires du champ d'application de la LPM. Ils arrivent à une telle conclusion sur la base d'un raisonnement similaire à celui exposé ci-dessus (inadéquation d'un critère fondé sur le prix de revient) tout en soulignant, en parallèle, la crainte d'une incompatibilité avec les exigences issues du droit alimentaire (*informations sur la provenance et les obligations d'étiquetage*, cf. note 9 ci-dessus). Pour ce qui est de la condition de base, un critère moins strict (50% du prix de revient) est jugé plus conforme aux réalités du marché.

Le tableau 2 résume les prises de position et les solutions proposées par ces différents acteurs.

**Tableau 2 : Consultation – synthèse des prises de position des acteurs du monde agro-alimentaire**

<b>AOP-IGP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>critère de la matière première (part minimale du poids total) plus approprié que le prix de revient</li> <li>proportion de 100% des MP principales et des MP conférant son caractère distinctif au produit, pour autant qu'il soit possible de les produire</li> <li>opérations de transformation et de conditionnement en Suisse</li> </ul>
<b>SKS / FRC<sup>18</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>critère de la matière première (part minimale du poids total) plus approprié que le prix de revient</li> <li>proportion de 100% de MP pour les produits naturels transformés d'origine animale, 90% pour les autres</li> </ul>
<b>BioSuisse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>critère de la matière première (part minimale du poids total) plus approprié que le prix de revient</li> <li>proportion de 90% de MP, sur le modèle de la marque Suisse Garantie</li> </ul>
<b>USP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>critère de la matière première (part minimale du poids total) plus approprié que le prix de revient</li> <li>proportion de 70% de MP</li> <li>mise en place de solutions flexibles, notamment pour les produits bien établis sur le marché (ex : chocolat)</li> </ul>
<b>fial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>exclusion des denrées alimentaires du champ d'application de l'art. 48 (incompatibilité avec la déclaration de provenance du droit des denrées alimentaires, indépendante de tout critère de valeur)</li> <li>pour le reste, critère de 50% du prix de revient</li> </ul>
<b>Migros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>exclusion des denrées alimentaires du champ d'application de l'art. 48 (incompatibilité avec la déclaration de provenance du droit des denrées alimentaires, indépendante de tout critère de valeur)</li> <li>pour le reste, critère de 50% du prix de revient</li> </ul>

<sup>18</sup> Source : DFJP (2008). Suite à une erreur d'appréciation, la FRC n'a pas pris position sur le projet. Elle se ralliera dans un second temps à la prise de position de la SKS (FRC-SKS 31.03.2008).

### 2.1.3 Projet révisé et Message du Conseil fédéral

Les résultats de la procédure de consultation soulignent, pour l'administration, la nécessité de procéder à des modifications de l'art. 48 afin de le rendre politiquement acceptable. Dans cette perspective, un groupe de travail interdépartemental<sup>19</sup> est créé avec pour tâches d'examiner les doléances émises : compatibilité des exigences du droit des marques avec le droit alimentaire et, le cas échéant, définition d'un critère plus adéquat du point de vue des denrées alimentaires. Il est en outre décidé de passer par une décision intermédiaire du Conseil fédéral afin d'asseoir formellement les résultats de cette discussion.

La création de ce groupe de travail et la volonté de bétonner la solution retenue par une décision intermédiaire démontrent le caractère politiquement délicat des enjeux soulevés. La forte divergence des intérêts en présence se manifeste jusqu'au cœur de l'administration. Si les travaux du groupe de travail demeurent confidentiels, il ressort de nos entretiens que des disparités sont apparues sur plusieurs niveaux, entre cultures professionnelles différentes (juristes vs. agronomes par ex.), intérêts économiques variés (agriculture vs. industrie alimentaire par ex.), ou encore entre la volonté de maintenir une vision holistique et la nécessité de prendre en compte les spécificités de chaque type de produits (posant la question de la *densité normative* adéquate).

Le Conseil fédéral rend le 25 mars 2009 une décision intermédiaire qui porte sur deux points principaux (DFJP 25.03.2009). Les denrées alimentaires sont, d'une part, maintenues au sein du projet. Le droit des marques et le droit alimentaire constituent bien, selon les conclusions du groupe de travail, deux corpus complémentaires qui ne visent pas les mêmes objectifs : le premier traite des conditions de l'apposition *facultative*, à des fins commerciales, des indications de provenance (objectifs de protection contre la concurrence déloyale et de lutte contre la tromperie des consommateurs) ; alors que le second traite de l'*obligation* de déclarer le pays de production pour des motifs de santé publique. D'autre part, le critère fondé sur la *proportion de matières premières suisses*, tel que proposé par les milieux agricoles et de protection des consommateurs, est retenu. Le chiffre de 80% du poids total, accompagné d'exceptions, est proposé comme un compromis.

Sur cette base, le Message du Conseil fédéral du 18 novembre 2009 introduit un art. 48b, traitant spécifiquement des produits naturels transformés (encadré 2). Il reprend le critère de 80% du poids des matières premières (al. 1) assorti d'une exigence liée au lieu de transformation (al. 4), tout en prévoyant un régime d'exception (al. 2 et 3) qui sera précisé par voie d'ordonnance.

#### Encadré 2 : art.48b LPM, version proposée dans le projet

##### **Art. 48b Produits naturels transformés**

<sup>1</sup> La provenance d'un produit naturel transformé correspond au lieu d'où proviennent au minimum 80 % du poids des matières premières qui composent le produit.

<sup>2</sup> Ne sont pas pris en compte dans le calcul visé à l'al. 1:

- a. les produits naturels qui ne peuvent être produits au lieu de provenance en raison des conditions naturelles;
- b. les produits naturels qui ne sont temporairement pas disponibles en quantité suffisante au lieu de provenance.

<sup>3</sup> Ne sont en outre pas prises en compte dans le calcul visé à l'al. 1 les matières premières qui font l'objet d'une ordonnance édictée en vertu de l'art. 50, al. 2, parce que, pour des raisons objectives, elles ne sont pas disponibles en quantité suffisante au lieu de provenance.

<sup>4</sup> L'indication de provenance doit en outre correspondre au lieu de la transformation qui a conféré au produit ses caractéristiques essentielles.

<sup>19</sup> Celui-ci se compose de l'IPI, de l'OFAG et du Seco, ainsi que de l'OFSP.

Cette solution est reçue diversement par les milieux intéressés. Les acteurs agricoles saluent le projet du Conseil fédéral, tout en rejetant toute dérogation supplémentaire (USP 18.11.2009). Si les organisations de protection des consommateurs se montrent plutôt satisfaites du principe général décidé en mars (SKS 25.03.2009), elles dénoncent par la suite la porte ouverte à la tromperie des consommateurs en raison d'un régime d'exceptions trop incertain, qu'elles voient comme le résultat de la pression de l'industrie alimentaire (SKS 18.11.2009). De manière plus surprenante, la Fial se montre également favorable à la décision intermédiaire du Conseil fédéral, saluant dans un communiqué de presse (Fial 25.03.2009) et dans sa newsletter (Fial 04.2009) le passage d'un critère de valeur à un critère de poids. Elle reviendra toutefois sur cette position après la publication du Message du Conseil fédéral, dénonçant un projet qui va trop loin et proposant une réglementation plus souple fondée sur un critère alternatif : 60% des matières premières *ou* 60% de la valeur (Fial 18.11.2009).

## 2.2 Eléments explicatifs

Cette deuxième phase marque l'entrée en scène d'enjeux propres au secteur agro-alimentaire. Les critères pertinents pour déterminer la provenance des denrées alimentaires transformées suscitent, en particulier, de vifs débats. Sur ce point, la décision intermédiaire du Conseil fédéral et le projet soumis au Parlement vont dans la direction d'un *Swissness* plutôt fort, fondé sur une proportion élevée de matières premières (80%) assortie d'exceptions. L'émergence de ce critère constitue une évolution par rapport à l'avant-projet et semble être le résultat d'une conjonction de divers éléments.

### 1. Les attentes des consommateurs comme registre d'argumentation

Cette phase s'inscrit dans la continuité de la précédente, en ce sens que les tendances soulignées continuent, voire s'accroissent. D'une part, les préférences et le consentement à payer des consommateurs pour les produits suisses sont confirmés. Les recherches de Feige et al. (2008) et Réviron & Bolliger (2009) viennent, en particulier, affiner les connaissances sur ces questions à travers des études menées à l'échelle internationale (pour la première) ou mobilisant une méthode pénétrant au cœur de l'acte d'achat (l'évaluation contingente, pour la seconde). D'autre part les abus, c'est-à-dire l'apposition trompeuse de la marque suisse, continuent à se multiplier. La volonté de capter la valeur ajoutée liée à la croix et à la dénomination suisses n'a, clairement, pas faibli. Les médias continuent à s'en faire l'écho<sup>20</sup>, et les organisations de protection des consommateurs à recevoir des dénonciations. La SKS décide d'ailleurs, à l'été 2009, de lancer une opération médiatique (la *Bschiss Liste*, voir SKS 07.2009) dénonçant la multiplication des produits déclarés de manière abusive comme suisses (*Produkte, bei denen zwar «Schweiz» drauf, aber viel Ausland drin ist*). L'enjeu est, par ce biais, d'anticiper sur la suite des débats en dénonçant les abus de l'industrie : « *Nur mit Transparenz kann dem Lobbying der Lebensmittelindustrie Paroli geboten werden* » (SKS 16.09.2009).

Ces deux tendances fournissent à l'administration une partie de son argumentaire. Ainsi, le Message du Conseil fédéral mentionne à plusieurs reprises les attentes des consommateurs (voir par ex. pp. 7712, 7734) et la lutte contre la tromperie (voir par ex. pp. 7714, 7735, 7763) comme motifs importants de la révision proposée. Le chiffre de 80% est justifié, en particulier, par le fait qu'il correspond aux attentes des consommateurs, à propos desquelles plusieurs études sont citées :

Il ressort d'un sondage représentatif réalisé en 2003 sur mandat de l'OFAG que la majorité des personnes interrogées attend d'un « produit portant une indication de provenance suisse qu'il provienne effectivement à 100 % de Suisse ». [...] Une étude menée en 2008 par l'Université de Saint-Gall dans 66 pays révèle que la majorité des personnes interrogées s'attend à ce que la part des matières premières suisses utilisées représente de 60 à 70 % (valeur médiane) [Feige et al. 2008]. Ce chiffre, qui est moins élevé par rapport au sondage réalisé par l'OFAG, s'explique par le fait qu'une partie des personnes interrogées admet que la Suisse ne dispose pas de toutes les matières premières nécessaires. L'art. 48b, al. 2, P-LPM tient compte de cette réalité. (note 56, p. 7766)

---

<sup>20</sup> Kassensturz (16.06.2009) ; 20 Minuten (16.07.2009) ; Tages Anzeiger (16.07.2009) ; Blick (07.08.2009).

Les attentes des consommateurs sont également mobilisées par certains groupes d'intérêt dans leurs prises de position (tableau 2). L'analyse de ces dernières démontre toutefois le poids variable qui leur est accordé : Migros, Fial et USP ne mentionnent pas ces attentes ; BioSuisse ne les invoque que de manière très générale ; Agridea, AOP-IGP et SKS en font un élément important, sans toutefois renvoyer à des études précises. En d'autres termes, *plus la solution proposée est stricte quant à la proportion de matières premières, plus les attentes des consommateurs sont mobilisées.*

## 2. Les résultats de la procédure de consultation

Les résultats de la procédure de consultation mettent en avant les spécificités des denrées alimentaires par rapport aux autres types de produits, de même que le caractère inadéquat du projet sous cet angle. Ils démontrent la polarisation des intérêts au sein du monde agro-alimentaire, un élément que le travail préparatoire informel a apparemment sous-estimé. A cet égard, les prises de position émises ont mené à un remaniement complet. Ainsi le critère de 80% du poids des matières premières, assorti d'exceptions, se justifie-t-il par la convergence des prises de position entre milieux agricoles et de protection des consommateurs (qui légitime le principe d'un tel critère) et la volonté de renforcer les règles par rapport au droit existant tout en trouvant un compromis acceptable pour l'industrie. Le Message du Conseil fédéral parle ainsi d'un « *compromis adéquat* » (p. 7766), qui s'accompagne d'une grande flexibilité quant aux exceptions afin de « *tenir compte des contraintes matérielles, structurelles ou accidentelles* » dans l'approvisionnement des transformateurs (p. 7714).

## 3. La perspective d'une ouverture des marchés dans le secteur agro-alimentaire

Le chiffre de 80% est, également, vu par certains acteurs comme une volonté de donner des garanties au monde agricole dans un contexte d'ouverture des frontières. Les années 2007 et 2008 sont en effet marquées par deux événements importants sur ce plan : la libéralisation du marché des fromages entre la Suisse l'UE dès le 1<sup>er</sup> juin 2007<sup>21</sup> ; et le lancement en mars 2008 de négociations avec l'UE autour d'une ouverture des marchés pour l'ensemble des filières agro-alimentaires (ALEA). La libéralisation du secteur fromager, qui engendre un accès facilité au marché suisse pour la concurrence européenne (et réciproquement), soumet les acteurs de la filière à une pression accrue, venant de concurrents qui ne subissent pas les mêmes contraintes de production. Dans la foulée, le Conseil fédéral se prononce favorablement à l'ouverture de négociations plus larges autour de l'ouverture des marchés agricoles, soulevant diverses craintes de la part du monde agricole.

Cette idée que le projet Swissness ait pu être mis en avant comme contrepartie à l'ouverture des frontières est évoquée par plusieurs observateurs rencontrés, ainsi que dans la presse<sup>22</sup>. Certes les deux objets ne sont pas explicitement liés, certes l'impulsion du projet Swissness ne vient pas des milieux agro-alimentaires, mais il semble que cette dimension ait pu jouer un rôle. Les négociations autour de l'ALEA débutent, précisément, entre la publication de l'avant-projet et le Message. Celui-ci mentionne d'ailleurs l'intérêt d'un Swissness fort « *pour faire face à une concurrence régionale et mondiale qui ne manquera pas de s'exacerber si un accord agricole est signé avec l'UE* » (p. 7831). De même, un rapport de juillet 2009 concernant les mesures d'accompagnements à mettre en place pour permettre au « *secteur agro-alimentaire [de] faire face à la transition vers des marchés ouverts* »<sup>23</sup> renvoie explicitement au projet. Il appelle à préciser la notion de Swissness en « *s'appuyant sur les exigences du droit des marques et de la protection des armoiries [...] en voie d'élaboration* » (p. 17). La volonté d'établir le Swissness comme un signe distinctif de la haute qualité des produits agro-alimentaires suisses transparaît, en outre, clairement dans la « *stratégie de qualité* » élaborée suite au rapport (OFAG 08.07.2009). Ces différents éléments attestent du lien qui a pu, à l'époque, exister entre le projet Swissness et l'ouverture des marchés.

---

<sup>21</sup> Accord relatif aux échanges de produits agricoles du 21 juin 1999 (RS 0.916.026.81).

<sup>22</sup> Le Temps (06.12.2010).

<sup>23</sup> DFE (08.04.2008).

### 2.3 Evaluation de la participation et de l'influence des citoyens-consommateurs

L'influence des citoyens-consommateurs s'accroît durant cette deuxième étape du processus décisionnel. D'une part leurs attentes par rapport aux produits désignés comme suisses (canal 1) constituent à la fois un registre d'argumentation mobilisé par différents acteurs et l'une des justifications majeures du critère retenus par le Conseil fédéral pour les *produits naturels transformés* (encadré 2). D'autre part, la prise de position des organisations de protection des consommateurs dans le cadre de la procédure de consultation (canal 2) contribue à expliquer la modification dudit critère entre l'avant-projet et le projet. Aucune mobilisation des citoyens-consommateurs (comme acteurs individuels, canal 3) n'est en revanche observée. Le tableau 3 synthétise ces éléments en évaluant l'influence de chacun de ces trois canaux de participation.

Tableau 3 : évaluation de l'influence à travers les trois canaux de participation identifiés

<p style="text-align: center;"><i>passif</i></p> <p style="text-align: center;">↑</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;"><i>actif</i></p>	<p><i>images</i></p>	<p>De nouvelles études viennent confirmer les attentes, préférences et consentement à payer des consommateurs suisses et étrangers vis-à-vis des produits suisses (cf. annexe 1). Alors qu'elles n'intervenaient qu'à la marge durant la phase de mise à l'agenda politique, comme élément attestant d'un contexte socio-économique favorable à la marque suisse et comme un risque de voir celle-ci perdre de la valeur en cas de tromperie, ces éléments gagnent en importance.</p> <p>Les attentes des consommateurs sont ainsi mobilisées par divers acteurs comme argument pour appuyer leur position. Les groupes militant en faveur d'un <i>Swissness</i> fort (SKS, Agridea, AOP-IGP) y font référence dans leurs réponses à la procédure de consultation. Dans son message, le Conseil fédéral cite expressément plusieurs études-consommateurs pour appuyer le critère établi par l'art. 48b. On observe également, dans certains propos de l'administration, un glissement dans la formulation du problème : à la volonté de protéger la place économique suisse s'ajoute un enjeu de transparence vis-à-vis du consommateur. Celui-ci est, par exemple, clairement exprimé par le Conseil fédéral dans son communiqué lié à la décision du 25.03.2009 : « <i>Au final, cette révision vise donc à protéger le consommateur contre la tromperie qui consiste à lui vendre un produit qui n'a de suisse que la désignation dont il est muni</i> ».</p> <p>Ces acteurs renvoient, en résumé, à une certaine image du consommateur et de ses attentes afin d'appuyer un <i>Swissness</i> plutôt fort. Cette image devient, ce faisant, un véritable registre d'argumentation qu'ils peuvent mobiliser.</p>
	<p><i>acteurs collectifs</i></p>	<p>Si les organisations de protection des consommateurs n'ont pas constitué des interlocuteurs privilégiés lors des travaux préparatoires informels qui ont précédé l'avant-projet, cette phase n'en marque pas moins leur entrée en scène. Leurs prises de position contribuent en particulier à réorienter le projet vers une solution plus adéquate vis-à-vis du secteur alimentaire (critère fondé sur la proportion de matière première), ainsi que vers des critères plus stricts (80%).</p> <p>C'est à travers la réponse à la procédure de consultation, au sein desquelles leurs prises de position convergent avec les milieux agricoles, que ces organisations pèsent sur le processus. En parallèle, elles dénoncent l'absurdité de la solution préparée par l'IPI dans un communiqué de presse (FRC-SKS 31.03.2008) et lancent, à l'été 2009, une liste d'abus (<i>Bschiss Liste</i>, SKS 16.06.2009) pour alerter l'opinion publique et anticiper sur la suite des débats en opposant la transparence au lobbying de l'industrie alimentaire, qu'elles perçoivent d'ores et déjà comme intense.</p>
	<p><i>acteurs individuels</i></p>	<p>Comme durant la phase de mise à l'agenda, aucune mobilisation des instruments de démocratie directe ou dispositifs participatifs ou délibératifs n'ont été observés. Il n'y a pas, non plus, eu de campagnes explicites et coordonnées de boycotts ou boycotts. Si la <i>Bschiss Liste</i> aurait pu résonner comme un appel au boycott, un tel pas n'est pas franchi par la SKS. Il s'agit davantage de dénoncer les abus et de préparer le terrain au niveau politique, en vue des débats parlementaires.</p>

### Phase 3 : débats parlementaires

Le processus entre, suite à l'adoption du Message du Conseil fédéral, dans sa phase parlementaire. Dans le cas présent, celle-ci dure de janvier 2010 à juin 2013 et peut être divisée en trois étapes dont l'articulation découle de l'organisation bicamérale du système politique suisse<sup>24</sup> : examen par le Conseil national (*Conseil prioritaire* dans le cas présent) et décision de modifier les conditions prévues à l'art. 48b du projet de LPM ; examen par le Conseil des Etats (*Second conseil*) et retour à une solution plus proche du projet sur cet article ; élimination des divergences et, dans les grandes lignes, ralliement du Conseil national à la solution des Etats. A chacune des étapes, le projet est d'abord examiné, discuté et amendé en commission<sup>25</sup>, avant d'être débattu et voté en plénière.

L'ensemble de cette phase est marqué par des discussions animées, par des rebondissements et des votes serrés, de même que par un lobbying intense. La complexité technique et les multiples intérêts en jeu (lutte contre la concurrence déloyale, préservation de l'emploi, soutien au secteur agricole, protection des consommateurs) ont contribué à créer des fronts politiques complexes, mobilisant des attractions diverses chez les parlementaires (idéologiques, régionales, professionnelles). Les débats ont par conséquent transcendé les clivages partisans et les logiques de groupes parlementaires – ainsi par exemple, le Président de la Fial (Rolf Schweiger) et le Directeur de l'USP (Jacques Bourgeois) sont tous deux des parlementaires PLR.

Au fil de ces étapes, une multitude de catégorisations, de critères et d'exceptions sont discutés pour les produits naturels transformés – finalement limités aux denrées alimentaires. Différents services de l'administration participent aux séances, synthétisant les propositions émises, préparant des rapports sur leur faisabilité, élaborant des esquisses d'ordonnances autour, notamment, de la question des exceptions. Les groupes d'intérêts du secteur agro-alimentaire qui s'étaient activés durant la consultation tentent également d'influencer les discussions et mobilisent divers canaux pour ce faire – séances d'auditions des milieux intéressés ; contacts bilatéraux avec les parlementaires ; interactions avec l'administration ; tentatives de trouver un compromis en coulisse. Pour alimenter ces activités, des stratégies plus ou moins visibles sont mobilisées, de la production d'expertises (études-consommateurs, exemples concrets, discussions techniques) à la communication au grand public (communiqués de presse, encarts publicitaires), en passant par le recours aux instruments de démocratie directe.

Sur le fond, l'essentiel des enjeux discutés se cristallise autour de deux articles de la LPM, véritables « *pièces de résistance* »<sup>26</sup> : les art. 48b (critères pour les produits naturels transformés) et 48c (critères pour les produits industriels). Le premier – qui nous intéresse tout spécialement – a suscité des débats houleux, dans un premier temps au sein de la sous-commission du Conseil national chargée d'examiner le projet, puis au Conseil des Etats (avec notamment un renvoi en commission qui a fait grand bruit). Les discussions se sont focalisées sur trois points, au détriment des dimensions moins visibles (ou trop délicates politiquement) telles que les questions de mise en œuvre et de contrôle<sup>27</sup> :

---

<sup>24</sup> Le Parlement se compose de deux chambres au pouvoir égal, le Conseil national et le Conseil des Etats. Chaque projet législatif est discuté par chacune des deux chambres, d'abord par le *Conseil prioritaire* puis par le *Second conseil*. Pour qu'un projet soit adopté, il doit être accepté à l'identique par les deux chambres.

<sup>25</sup> Les protocoles des commissions, confidentiels, ont pu être consultés pour les besoins de cette recherche. Comme il s'agit de résumés qui ne sont pas destinés à être diffusés, les Services du Parlement les mettent à disposition en priant « *de bien vouloir renoncer à toute citation de texte ou indication de nom, en particulier pour ce qui est des participants à la séance, des partis ou des groupes* ». De telles indications ne sont, dès lors, données que lorsqu'elles ont été corroborées par d'autres sources.

<sup>26</sup> La formule est utilisée à plusieurs reprises au cours des débats, en plénière comme en commission.

<sup>27</sup> Le projet soumis par le Conseil fédéral propose à cet égard trois modifications qui ne feront pas l'objet de débats : le renversement du fardeau de la preuve (art. 51a) ; la qualité d'agir au civil pour les collectivités publiques concernées (IPI et cantons, art. 56) ; et la poursuite d'office des utilisations abusives au pénal (art. 64). Aucun mécanisme de surveillance ou de sanctions spécifiques ne sont en revanche prévus.

**1. Catégorisation** : Faut-il, d'une part, limiter la catégorie des produits naturels transformés aux denrées alimentaires (et donc exclure, par exemple, les meubles en bois ou les vêtements en laine et les considérer comme des produits industriels) ? Faut-il, d'autre part, distinguer entre produits naturels (respectivement denrées alimentaires) faiblement et hautement transformés ?

**2. Critères** : Quels critères faut-il prévoir pour les différentes catégories retenues ? Un critère fondé sur la proportion de matières premières est-il pertinent ? Faut-il y ajouter une prise en compte de la valeur créée en Suisse ? A quelles proportions fixer le *Swissness* ?

**3. Exceptions** : Quelles exceptions faut-il prévoir ? Sur quelle base les fixer ? Faut-il qu'elles ressortent clairement de la loi ou doivent-elles être fixées par voie d'ordonnance ?

Cette partie rend compte de ce processus de longue haleine en suivant les trois étapes dégagées ci-dessus : examen par le Conseil national ; examen par le Conseil des Etats ; élimination des divergences. Elle part des décisions votées en commission et en plénière pour remonter aux différents éléments qui peuvent les expliquer.

### **3.1 Examen par le Conseil national**

La phase parlementaire débute par l'examen du projet par la commission du Conseil national désignée comme compétente, soit la Commission des affaires juridiques (ci-après la CAJ-CN). Ce cas de figure, plutôt inhabituel pour un sujet qui touche au secteur agro-alimentaire, s'explique par le fait que le projet relève du droit des marques. La Commission de l'économie et de redevances (ci-après la CER-CN) décide toutefois de se saisir également du dossier et de produire un co-rapport. La CAJ-CN entame ses travaux en janvier 2010. Elle procède à l'audition des milieux intéressés en mars, puis institue une sous-commission dans le but de clarifier les enjeux liés au projet. Cette sous-commission travaille de novembre 2010 à août 2011 et propose un certain nombre de variantes qui précisent ou assouplissent le projet du Conseil fédéral. La CAJ-CN termine ses travaux en novembre 2011 et le projet est débattu et voté par le Conseil national en mars 2012.

#### **3.1.1 Séances d'auditions des milieux intéressés**

L'audition des milieux intéressés constitue pour les parlementaires une première prise de contact avec le projet, et pour les acteurs économiques ou représentant la société civile un moment privilégié pour se positionner par rapport à celui-ci. La CAJ-CN décide lors de sa première séance de procéder à une telle audition en mars 2010, invoquant notamment la nécessité de clarifier la position ambiguë qui ressort des communiqués de presse contradictoires émis par la Fial en mars et novembre 2009<sup>28</sup>. En parallèle, la CER-CN procède à sa propre série d'auditions en août. Des acteurs représentants l'ensemble des intérêts en présence sont entendus, et trois groupes se dégagent au sein de la filière agro-alimentaire : l'industrie alimentaire (Nestlé, Kämpf, Migros), qui défend un assouplissement du projet du Conseil fédéral (dans la lignée du second communiqué de presse de la Fial) et avance l'idée d'une distinction en fonction du degré de transformation ; les milieux agricoles (USP, Bio-Suisse, AOP-IGP), qui soutiennent le projet du Conseil fédéral ; et les organisations de protection des consommateurs (SKS, FRC), qui défendent un taux de 90% de matières premières. Divers registres d'argumentation (technique, économique, juridique, émotionnel et lié aux attentes des consommateurs), que l'on retrouve par la suite tout au long des discussions, sont mobilisés aussi bien par les opposants que par les défenseurs du projet.

Le tableau ci-dessous offre un aperçu des prises de position et des différents arguments mobilisés :

---

<sup>28</sup> Fial (25.03.2009) et Fial (18.11.2009). Source : Protocole CAJ-CN, 28 janvier 2010.

Tableau 4 : résumé des prises de position lors des auditions <sup>29</sup>

Acteur	Arguments mobilisés	Solution esquissée
<b>Nestlé</b> [CAJ-CN]	<ul style="list-style-type: none"> <li>attentes des consommateurs (sur la base de Feige et al. 2008 &amp; Fial mars 2010)<sup>30</sup></li> <li>registre émotionnel : exemples concrets (produits phare de la marque qui perdraient la croix suisse)</li> <li>registre économique : importance de l'industrie alimentaire en tant que branche économique et de Nestlé Suisse en tant qu'entreprise</li> <li>registre juridique : déficit de sécurité juridique et de transparence dans la fixation des exceptions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>critère alternatif assoupli (60% du poids des matières premières <i>ou</i> 60% de la valeur) tel que proposé par la Fial</li> </ul>
<b>Kämbly</b> [CAJ-CN]	<ul style="list-style-type: none"> <li>attentes des consommateurs (en général)</li> <li>registre émotionnel : exemples concrets (produits phare de la marque qui perdraient la croix suisse)</li> <li>registre technique : spécificités du deuxième échelon de transformation (en particulier fabrication de biscuits)</li> <li>registre économique : pénalisation de la branche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>distinction des produits hautement transformés apparaît en toile de fond.</li> </ul>
<b>Migros</b> [CER-CN]	<ul style="list-style-type: none"> <li>registre technique : spécificités du deuxième échelon de transformation (biscuits, bircher)</li> <li>registre juridique : déficit de sécurité juridique et de transparence dans la fixation des exceptions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>amène l'idée d'une distinction entre premier et deuxième niveau de transformation</li> </ul>
<b>USP</b> [CAJ-CN]	<ul style="list-style-type: none"> <li>registre technique : disponibilité des matières premières permet de répondre aux besoins de l'industrie</li> <li>registre économique : importance d'un Swissness fort dans le cadre de la Stratégie de qualité de l'agriculture suisse et face à l'ouverture des marchés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>soutien au projet du Conseil fédéral</li> </ul>
<b>Bio Suisse</b> [CAJ-CN]	<ul style="list-style-type: none"> <li>registre économique : importance d'un Swissness fort dans le cadre de la Stratégie de qualité de l'agriculture suisse et face à l'ouverture des marchés</li> <li>registre technique : parallèle avec le label étatique mis en place en Autriche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>soutien au projet du Conseil fédéral</li> </ul>
<b>AOP-IGP</b> [CAJ-CN]	<ul style="list-style-type: none"> <li>attentes des consommateurs (sur la base de Feige et al. 2008 &amp; Ofag 2003)</li> <li>registre économique : importance d'un Swissness fort dans le cadre d'un marché de plus en plus ouvert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>soutien au projet du Conseil fédéral</li> </ul>
<b>SKS</b> [CAJ-CN]	<ul style="list-style-type: none"> <li>attentes des consommateurs (sur la base de Ofag 2003 &amp; FRC/Agri nov. 2000)</li> <li>registre émotionnel : exemples concrets d'abus &amp; risques si le projet est affaibli</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>90% des matières premières</li> </ul>
<b>FRC</b> [CER-CN]	<ul style="list-style-type: none"> <li>attentes des consommateurs (FRC juillet 2010)</li> <li>registre émotionnel : exemples concrets d'abus &amp; risques si le projet est affaibli</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>90% des matières premières</li> </ul>

<sup>29</sup> Sources : Protocoles CAJ-CN, 25-25 mars 2010 ; CER-CN, 30-31 août 2010. N'ont pas été prises en compte les auditions des acteurs n'étant pas directement liés au secteur agro-alimentaire.

<sup>30</sup> Voir annexe 1 pour les détails sur les études-consommateurs citées.

Ces auditions sont l'occasion pour les membres des deux commissions de prendre la mesure des intérêts soulevés. Elle débouche, au sein de la CER-CN, sur un co-rapport qui évoque l'opportunité d'une clause spéciale pour les produits naturels hautement transformés, fondée sur des critères cumulatifs assouplis – part minimale de matières premières et part minimale du prix de revient réalisées au lieu de provenance (proposition votée à 10 c. 5). La CER-CN suggère en outre la création d'une sous-commission afin d'étudier l'adéquation de cette solution pour la filière agro-alimentaire (14 c. 1). La CAJ-CN suivra ces recommandations lors de sa séance d'octobre 2010.

### 3.1.2 Travaux au sein de la sous-commission

La sous-commission, composée de 11 membres, débute ses travaux en novembre et se réunira à six reprises jusqu'en août 2011. Les débats ont été, de l'avis de plusieurs observateurs, denses et complexes, certains parlementaires soulignant d'ailleurs lors du retour devant la CAJ-CN la difficulté qu'ils ont eu à se faire une idée bien établie<sup>31</sup>. Les protocoles attestent de nombreux changements de personnes et de discussions très techniques, avec une implication particulièrement active de certains membres (Norbert Hochreutener et Alec von Graffenried ; Carlo Sommaruga dans un second temps). Les propositions de réexamens ont été fréquentes et les votes se sont multipliés au cours des six séances, donnant lieu à des majorités serrées et mouvantes.

Il faut dire qu'un nombre important de variantes, aux nuances parfois subtiles, ont été examinées concernant les catégories, critères et exceptions relatives à l'art. 48b. En cumulant les principales, pas moins de six solutions alternatives peuvent ainsi être dégagées (tableau 5)<sup>32</sup>. La première consiste à renoncer à légiférer et à s'en tenir au droit actuel, précisé par la jurisprudence de Saint-Gall (critère de 50% du prix de revient pour l'ensemble des produits). Les propositions de l'administration fédérale figurant soit dans l'avant-projet (60% du prix de revient pour l'ensemble des produits), soit dans le Message du Conseil fédéral (80% du poids des matières premières pour les produits naturels transformés) représentent les deuxième et troisième variantes.

La variante 4 est celle émise dans le co-rapport de la CER-CN, et portée par la suite par certains parlementaires proches de l'industrie alimentaire. Elle propose des critères cumulatifs assouplis pour les produits naturels transformés (60% du prix de revient et 60% du poids des MP). La variante 5 est celle soutenue par la Fial depuis son communiqué de novembre 2009 (Fial 18.11.2009). Elle fait un pas plus loin dans la flexibilité offerte à l'industrie en proposant des critères alternatifs plutôt que cumulatifs (60% du prix de revient *ou* 60% du poids des MP). Ces deux variantes envisagent également une distinction entre produits faiblement et hautement transformés (variantes 4b et 5b).

Enfin la variante 6, formellement émise par l'Ofag, s'en tient à la solution du Conseil fédéral tout en précisant le régime d'exceptions. Cette variante est soumise en février 2011 à la sous-commission<sup>33</sup>, dans une esquisse d'ordonnance visant à démontrer la faisabilité du projet pour les produits naturels transformés. Cette solution développe une proposition antérieure de l'association des AOP-IGP sans toutefois qu'il ne soit possible, à la teneur de notre analyse, d'établir un lien direct entre les deux. Ladite proposition, initialement émise en décembre 2010<sup>34</sup>, a largement circulé dans les milieux agricoles et visait à répondre à l'argument de l'insécurité juridique avancé par plusieurs représentants de l'industrie alimentaire (cf. tableau 4). Elle clarifie le régime d'exceptions en déterminant les matières premières à prendre en compte pour calculer la part de 80% sur la base du *taux d'auto-provisionnement (taa)* : seules sont intégrées celles dont le taa est supérieur à 50%. L'Ofag ajoute deux paliers dans son esquisse d'ordonnance, distinguant donc trois niveaux : les matières premières

---

<sup>31</sup> Source : Protocole, CAJ-CN, 1-2 septembre 2011.

<sup>32</sup> Tour d'horizon réalisé sur la base du récapitulatif proposé par l'IPI. Source : Protocole, Sous-commission 09.086, 13 mai 2011.

<sup>33</sup> Source : Protocole, Sous-commission 09.086, 23 février 2011.

<sup>34</sup> AOP-IGP (17.12.2010).

dont le taa est supérieur à 50%, totalement intégrées ; celles dont le taux figure entre 20 et 49.9%, prises en compte pour moitié ; et celles dont le taux est inférieur à 20%, totalement exclues. Le Conseiller national socialiste Carlo Sommaruga reprend cette dernière proposition lors de la séance de juin 2011, en l'intégrant directement à l'art. 48b<sup>35</sup>.

Le tableau 5 récapitule les six variantes exposées ci-dessus.

**Tableau 5 : récapitulatif des principales variantes discutées au sein de la sous-commission**

	Catégories	Critères	Exceptions
<b>Variante 1</b> : codification du droit en vigueur ( <i>Jurisprudence de Saint-Gall</i> )			
1	Tous sans distinction	- 50% du coût total de production <u>et</u> - Processus essentiel de fabrication	-
<b>Variante 2</b> : avant-projet mis en consultation			
2	Tous sans distinction	- 60% du coût total de production <u>et</u> - Processus essentiel de fabrication	<i>fiction de l'art. 48 al. 5 (cf. encadré 1)</i>
<b>Variante 3</b> : message du Conseil fédéral			
3	Produits naturels transformés	- 80% du poids des matières premières <u>et</u> - Processus essentiel de fabrication	<i>fixées par voie d'ordonnance (cf. encadré 2)</i>
<b>Variantes 4</b> : co-rapport CER-CN (critères cumulatifs assouplis)			
4a	Produits naturels transformés	- 60% du poids des matières premières <u>et</u> - 60% du coût total de production <u>et</u> - Processus essentiel de fabrication	<i>pas abordées</i>
4b	Distinction produits naturels faiblement / hautement transformés	- Variante 3 pour faible transformation - Variante 4a pour haute transformation	
<b>Variantes 5</b> : variantes industrie alimentaire (critères alternatifs assouplis)			
5a	Produits naturels transformés	- 60% du poids des matières premières <u>ou</u> - 60% du coût total de production <u>ou</u> - Processus essentiel de fabrication	<i>pas centrales</i>
5b	Distinction produits naturels faiblement / hautement transformés	- Variante 3 pour faible transformation - Variante 5a pour haute transformation	
<b>Variante 6</b> : variantes Ofag et milieux agricoles (clarification des exceptions)			
6	Produits naturels transformés	- Similaire à la variante 3	<i>Liste positive fondée sur l'auto-provisionnement</i>

<sup>35</sup> Source : Protocole, Sous-commission 09.086, 22 juin 2011.

C'est finalement vers une combinaison de ces variantes que la sous-commission se dirige suite à une série de votes serrés, parfois contradictoires<sup>36</sup> :

- catégorisation : elle décide à l'unanimité le 13 mai de limiter les produits naturels transformés aux denrées alimentaires. La distinction entre denrées alimentaires faiblement et hautement transformées (variantes 4b / 5b), combattue par les milieux agricoles et de protection des consommateurs, est acceptée une première fois à la voix prépondérante du Président le 13 mai, puis confirmée à une voix près le 22 juin ;
- critères : plusieurs votes contradictoires ont lieu, c'est finalement le choix de critères alternatifs tels que proposés par l'industrie alimentaire (variante 5) qui est fait le 12 août ;
- exceptions : la solution du taux d'auto-provisionnement telle que portée par les milieux agricoles (variante 6) est adoptée le 12 août grâce à la voix prépondérante du Président

### 3.1.3 Décision de la CAJ-CN et vote du Conseil national

Dans ce contexte, le projet retourne en commission en septembre 2011 sans véritable assise politique. Il suscite, à nouveau, des débats animés et pas moins de trois séances sont nécessaires pour arriver à une solution. Celle-ci diffère légèrement de la proposition de la sous-commission sur la question des critères retenus :

- catégorisation : la limitation aux denrées alimentaires est confirmée sans opposition. La distinction entre denrées alimentaires faiblement et hautement transformées est, en revanche, combattue par certains membres issus des milieux agricoles<sup>37</sup>. Elle est au final confirmée à une large majorité le 13 octobre (17 c. 7) ;
- critères : des critères cumulatifs (variante 4) sont privilégiés aux critères alternatifs (variante 5, retenue par la sous-commission) à une large majorité (14 c. 5). Dans un premier temps (13 octobre), un taux de 80% du poids des MP est voté, mais la commission revient dessus lors de sa séance du 10 novembre. Au final, le taux de 60% est confirmé (15 c. 8), avec une proposition de minorité pour un taux de 80% ;
- exceptions : la solution du taux d'auto-provisionnement est confirmée.

Le projet est débattu en plénum lors de la session de printemps 2012. Deux modifications sont apportées par rapport aux propositions de la CAJ-CN, dans les deux cas sur l'impulsion de parlementaires UDC proches de l'agriculture : une règle spéciale pour les produits laitiers (100% de matières premières) est ajoutée sur proposition de Toni Brunner ; l'alinéa sur l'auto-provisionnement est supprimé sur proposition de Guy Parmelin. Ce dernier invoque, un peu à contre-courant des milieux agricoles, le risque d'un désintérêt du marché pour certaines matières premières et, dans la foulée, une baisse du taux d'approvisionnement pour les MP en question. Il est suivi par 102 parlementaires (contre 80). Pour le reste, la distinction entre denrées alimentaires faiblement et hautement transformées de même que les critères cumulatifs adoptés pour ces dernières sont confirmées. Au final, c'est donc la formulation suivante qui est retenue pour l'art. 48b de la LPM (l'art. 48c concernant les produits industriels n'est lui pas modifié) :

---

<sup>36</sup> Voir les Protocoles de la sous-commission des 13 mai, 22 juin et 12 août 2011.

<sup>37</sup> Notamment par le Directeur de l'USP, qui remplace un collègue lors de la séance du 13 octobre. Source : Protocole CAJ-CN, 13-14 octobre 2011.

### Encadré 3 : art.48b LPM, version acceptée par le Conseil national (chambre prioritaire)

#### Art. 48b Denrées alimentaires

<sup>1a</sup> La présente disposition s'applique aux denrées alimentaires au sens de la loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires (LDAI) à l'exception des produits naturels visés à l'art. 48a de la présente loi. Une distinction est faite entre les denrées alimentaires hautement transformées et les denrées alimentaires faiblement transformées. Le Conseil fédéral règle les modalités de la distinction.

<sup>1</sup> La provenance d'une denrée alimentaire faiblement transformée correspond au lieu d'où proviennent au minimum 80 % du poids des matières premières qui la composent. *Pour le lait et les produits laitiers, cette proportion s'élève à 100 % du poids du lait qui les composent [ajout à la formulation de la CAJ-CN]*

<sup>1 bis</sup> La provenance d'une denrée alimentaire hautement transformée correspond:

- a. au lieu d'où proviennent au minimum 60% du poids des matières premières qui la composent; et
- b. au lieu où sont réalisés au minimum 60% de son prix de revient.

<sup>2</sup> Ne sont pas pris en compte dans le calcul du poids des matières premières visé aux al. 1 et 1bis:

- a. les matières premières qui ne peuvent être produites au lieu de provenance en raison des conditions naturelles;
- b. les matières premières qui ne sont temporairement pas disponibles en quantité suffisante au lieu de provenance.

<sup>3</sup> ~~Sont obligatoirement prises en compte dans le calcul du poids des matières premières ou du prix de revient toutes les matières premières pour lesquelles le taux d'auto approvisionnement en Suisse est d'au moins 50%. Les matières premières pour lesquelles ce taux se situe entre 20 et 49,9% ne sont prises en considération que pour moitié. Il est possible de ne pas tenir compte des matières premières pour lesquelles le taux d'auto approvisionnement est inférieur à 20%. Le Conseil fédéral fixe les modalités. [proposition de la CAJ-CN biffée]~~

#### 3.1.4 Eléments explicatifs

Le vote du Conseil national, qui laisse plus de flexibilité à l'industrie alimentaire par rapport au projet du Conseil fédéral, peut s'expliquer par la conjonction de divers éléments. L'échec des tentatives de compromis et le manque de lisibilité initiale des positions de certains acteurs agricoles ont, d'un côté, contribué à créer une certaine confusion autour des implications des variantes proposées. D'un autre côté, la composition spécifique de la CAJ-CN et l'efficacité du lobbying des acteurs représentants l'industrie alimentaire, que ce soit du point de vue de la collaboration avec leurs relais au sein de la sous-commission ou des registres d'argumentation mobilisés, ont également orienté le Conseil national vers une formulation plus souple.

##### 1. Les hésitations initiales du monde agricole et l'échec des tentatives de compromis

L'incertitude des fronts politiques et la complexité des débats ont été alimentées, durant la première moitié des discussions en commission, par les tentatives infructueuses de certains groupes de trouver une solution de compromis. Passant par un travail de négociations en coulisse, ces tentatives se sont déclinées en deux phases :

1. *négociations USP – Fial* : dès la procédure de consultation (point 2.1.2), l'USP a tenté de se placer dans une position de pivot, se montrant plus ouverte que les autres acteurs du monde agricole aux propositions de l'industrie alimentaire dans l'espoir d'arriver à un compromis rapide. Des négociations en ce sens ont été menées avec l'USAM et, surtout, la Fial. Si ces discussions demeurent confidentielles, les positions défendues par les relais de l'USP au sein des commissions et par son Président Hans-Jörg Walter lors d'une conférence de presse en août 2010<sup>38</sup> en attestent. Les déclarations du Président à cette occasion laissent en particulier entendre que, pour les denrées alimentaires hautement transformées, l'USP aurait pu entrer en matière sur un critère cumulatif impliquant un seuil inférieur à 80% (60% de MP et 60% de la valeur ajoutée, soit la variante finalement retenue par le Conseil national). Une telle déclaration légitime à la fois la distinction en fonction du degré de transformation, et un assouplissement des critères. Les discussions ont toutefois été rompues autour de fin 2010 / début 2011, les uns et les autres

<sup>38</sup> Source : USP (08.10.2010).

se renvoyant la responsabilité de cette rupture. A partir de là, les fronts se sont polarisés entre ces deux acteurs et le dialogue est devenu difficile.

2. *SOG groupe (Migros, USP, AOP-IGP, Nestlé, FRC)* : une seconde tentative de trouver un compromis intervient entre fin 2010 et le printemps 2011. Elle implique un groupe d'acteurs au sein duquel ne figure plus la Fial mais où l'on retrouve des entreprises importantes de la branche (Migros, Nestlé), ainsi que l'USP, les AOP-IGP et la FRC. L'initiative revient principalement à la Migros, qui a convoqué et organisé les différentes séances, et à l'Association des AOP-IGP. Cette dernière s'est d'emblée fortement engagée en faveur d'un compromis, menant des discussions bilatérales avec Nestlé, se montrant sensible aux arguments de l'industrie alimentaire relatifs à l'insécurité juridique et, surtout, élaborant en décembre 2010 la solution fondée sur le taux d'auto-provisionnement (taa), par la suite reprise et développée dans la variante 6 discutée au sein de la sous-commission (voir tableau 5).

Là encore, le contenu des discussions de ce groupe de travail est confidentiel, quoique la presse s'en soit fait l'écho en mars 2011<sup>39</sup>. Il semble que ces différents acteurs soient passés près d'un accord fondé sur la proposition des AOP-IGP. Ce compromis est présenté comme acceptable car il ménage à la fois l'agriculture (maintien voire création de débouchés pour ses principales matières premières), l'industrie (renforcement de la sécurité juridique, simplicité administrative) et les consommateurs (transparence et maintien d'un taux élevé de MP). Au final toutefois, aucun accord ne sera entériné. Il semble que l'évolution des discussions au sein de la sous-commission, plutôt favorable à l'industrie alimentaire, ait contribué à refroidir Nestlé et Migros. Quant aux milieux de protection des consommateurs, ils se sont montrés réservés sur la question du taux d'auto-provisionnement, le considérant comme peu lisible pour leurs membres. Les discussions s'arrêtent donc autour d'avril 2011.

Les milieux agricoles ont sans doute été pénalisés par ces échecs, eux qui n'ont pas d'emblée défendu les 80% du Conseil fédéral, ont suggéré des alternatives plus souples bref, ont contribué à ouvrir les discussions. Ainsi ces acteurs, quoiqu'ils se soient dès septembre 2009 organisés au sein d'un groupe de travail visant à coordonner leurs efforts de lobbying (répartition des prises de contacts, courriers communs aux parlementaires), ont dans un premier temps soufflé le chaud et le froid en commission. Le Président de l'USP (séance de la CER-CN) puis son Directeur (siégeant en remplacement d'un collègue au sein de la CAJ-CN en octobre 2010) ont en particulier pris des positions ambiguës<sup>40</sup>. Ils ont participé à mettre sur la table la question d'une réglementation différenciée pour les produits hautement transformés, de même que l'idée de créer une sous-commission pour approfondir cette question. Cette ouverture, qui s'explique par les négociations menées en parallèle avec la Fial, a contribué à mettre en place une sous-commission au sein de laquelle les idées de l'industrie alimentaire ont, par la suite, été efficacement relayées.

Ce n'est finalement que dans un second temps, une fois qu'il était devenu clair que les tentatives de compromis échoueraient, que les milieux agricoles viennent véritablement avec leur solution. Ils reprennent alors la variante discutée au sein du SOG groupe, très proche de celle proposée par l'Ofag dans son esquisse d'ordonnance. C'est cette variante qui, par la suite, fédérera les soutiens au projet à la fois au sein et en dehors de l'administration. La solution est proposée en mai 2011 aux membres de la sous-commission à travers un courrier signé par le Président et le Directeur de l'USP, puis relayée par Carlo Sommaruga en juin sous la forme d'une proposition alternative à celles portées par les relais de la Fial<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Tages Anzeiger (02.03.2011).

<sup>40</sup> Sources : Protocoles CER-CN, 30-31 août 2010 ; CAJ-CN, 14-15 octobre 2010.

<sup>41</sup> Source : Protocole, Sous-commission 09.086, 22 juin 2011.

En parallèle, les milieux agricoles commencent à réfléchir au lancement d'une initiative populaire afin de mettre davantage la pression sur les parlementaires. Un groupe de travail est créé et un texte élaboré durant l'été 2011. Face à l'enlisement du projet, l'initiative est mentionnée publiquement dans un communiqué de l'USP en octobre 2011<sup>42</sup>. Son comité y évoque « *la pression de l'industrie alimentaire* » et les « *divergences d'opinion [qui] ont bloqué pendant des mois les débats parlementaires* ». Fort de ces constats et craignant que le projet du Conseil fédéral ne soit « *vidé de sa substance* », il déclare avoir pris la décision de proposer à l'assemblée des délégués le lancement d'une initiative « *Pour un Swissness crédible* », c'est-à-dire répondant aux « *attentes des consommateurs* ». L'assemblée se prononce à l'unanimité en faveur de l'initiative le 17 novembre<sup>43</sup>. Il semble, toutefois, que cette décision intervienne trop tard pour retourner les débats au sein de la commission.

## 2. L'efficacité du lobbying de l'industrie alimentaire

Tout au long des discussions en (sous-)commission puis au plénum, les groupes d'intérêts ont mené un travail de lobbying intense, multipliant les courriers, contacts bilatéraux et communiqués de presse, cherchant à trouver la bonne personne pour leur servir de relais et les tenir informés des discussions au sein de la commission. A cet égard, le fait que ce soit la CAJ-CN qui ait été saisie n'a pas été sans influence. Cette arène, essentiellement composée de juristes et de germanophones, est inhabituelle pour les milieux agricoles et de protection des consommateurs.

Dans ce contexte, la Fial et quelques entreprises de l'industrie alimentaire (Migros, Nestlé, Kämpf notamment) sont parvenues d'emblée à trouver des relais efficaces, rassemblés par l'importance économique du secteur pour leur canton plutôt que par leur appartenance partisane (en particulier le PDC Norbert Hochreutener et le Vert Alec von Graffenried, tous deux Bernois). Ces relais, très bien préparés, sont parmi les rares membres à avoir participé à l'ensemble des débats de la sous-commission. Ils se montrent particulièrement actifs, affichant d'emblée leur réticence par rapport au projet<sup>44</sup>, soutenant l'idée d'une distinction entre produits alimentaires hautement et faiblement transformés<sup>45</sup>, multipliant les prises de paroles et les propositions d'amendement. La collaboration avec la Fial fonctionne très bien, ainsi qu'en atteste la manière détaillée avec laquelle la Fial-letter rend compte des discussions de la sous-commission<sup>46</sup>. Même si toutes les entreprises représentées au sein de la Fial ne s'y retrouvent pas totalement (notamment celles issues du premier échelon de transformation), une ligne claire, opposée au projet du Conseil fédéral, est choisie. Elle ressort sans ambiguïté des protocoles de la sous-commission et des différents numéros de la Fial-letter. Les propositions émises défendent une distinction entre produits faiblement et hautement transformés, ainsi qu'un assouplissement des critères pour ces derniers (variantes 4b et 5b). Elles seront, au final, suivies par une majorité de la CAJ-CN puis du Conseil national – même si la variante 4b, un peu moins flexible, est finalement retenue.

En face, les soutiens au projet ont éprouvé plus de difficultés. Les milieux agricoles, suite à leurs hésitations initiales, peinent à reprendre la main. Quant aux *milieux de protection des consommateurs*, ils évoquent lors des entretiens la composition décourageante de la CAJ-CN et leur difficulté à se tenir informés des discussions, notamment en raison d'une collaboration difficile avec leurs relais. Globalement, ces organisations défendent une position commune sur le fond (soutien à un taux de 80%, voir 90% de MP) et ont mené des efforts de lobbying coordonnés, par le biais de l'Alliance des organisations des consommateurs (FRC, SKS et acsi). Sur la forme toutefois, la SKS et la FRC ont pu différer dans leurs approches. D'un côté la première s'est montrée plus intransigente dans ses relations avec les autres acteurs et a privilégié, au Parlement, les contacts bilatéraux à travers sa Présidente

---

<sup>42</sup> USP (12.10.2011).

<sup>43</sup> USP (17.11.2011) ; Le Temps (17.11.2011).

<sup>44</sup> Source : Protocole CAJ-CN, 28 janvier 2010.

<sup>45</sup> Source : Protocole CAJ-CN, 25-26 mars 2010.

<sup>46</sup> Voir par ex. Fial (12.2010) ou Fial (04.2011).

(conseillère nationale socialiste). D'un autre côté, la FRC s'est révélée plus encline à chercher un compromis au sein du *SOG groupe* et à tenter d'élargir sa base politique, en particulier à travers la création d'un intergroupe de parlementaires latins. Ce groupe, dont la première réunion a lieu le 15 mars 2012 (soit le jour-même où le Conseil national vote le projet *Swissness*), réunit une trentaine de membres de tous les partis. Il est présidé par Géraldine Savary et Dominique de Buman. Dans les deux cas, l'impact concret de ces activités peut être questionné – ainsi par exemple, l'un des présidents de l'intergroupe lancé par la FRC (Dominique de Buman) a-t-il soutenu la variante de l'industrie alimentaire lors du vote au Conseil national.

### 3. Un léger avantage à l'industrie dans les batailles d'argumentation

Si l'on reprend les différents registres d'argumentation identifiés dans le tableau 4 (technique, économique, juridique, émotionnel et lié aux attentes des consommateurs), il semble que l'industrie alimentaire se soit montrée plus convaincante, parvenant à imposer une ligne d'argumentation que ses adversaires ne sont pas parvenus à contrer.

Ses représentants ont, très rapidement, su placer les débats sur un registre *technique* qui a pu entraîner une certaine confusion chez les personnes peu familières avec le secteur agro-alimentaire. Il s'est agi, en suivant la ligne adoptée, de souligner les spécificités des différentes filières et échelons de transformation, d'affirmer que le projet du Conseil fédéral n'est pas adéquat à cet égard, et d'arriver avec des variantes présentées comme plus appropriées. Ce raisonnement s'est appuyé, en parallèle, sur une mobilisation convaincante des autres registres d'argumentation. Ont été en particulier invoqués, d'une part, la nécessité de ne pas pénaliser les entreprises de l'industrie alimentaire en leur imposant des contraintes trop strictes (*registre économique*) et, d'autre part, les risques de voir certains produits fortement ancrés dans l'imaginaire helvétique perdre leur identité si le projet était adopté (*registre émotionnel*). Ces arguments ont été relayés à grand renfort de communiqués de presse<sup>47</sup>, encarts publicitaires<sup>48</sup>, ou déclarations dans les médias<sup>49</sup> et culminent dans les menaces de délocalisation articulées par diverses entreprises<sup>50</sup>. Ils résonnent avec des thématiques électoralement porteuses, en particulier pour les parlementaires issus de régions où l'industrie alimentaire est un employeur important. Ils sont, en outre, appuyés par des renvois plus ou moins étayés aux *préférences des consommateurs*, dont la majorité jugerait le lieu de transformation plus important que la provenance des matières premières (résultats de l'étude-consommateur commandée par la Fial en mars 2010, voir annexe 1). Du point de vue *juridique* enfin, l'argument du manque de sécurité engendré par la proposition du Conseil fédéral, plutôt floue sur la question des exceptions, est également mis en avant – c'est d'ailleurs autour de cette question que certains acteurs tenteront de trouver un compromis au sein du *SOG groupe*.

En face, les défenseurs d'un *Swissness* plus strict tentent de jouer sur les mêmes tableaux mais leur argumentation se montre plus hésitante, ou ne sera réellement efficace que dans un second temps. Sur le plan *technique* d'abord, les milieux agricoles insistent sur le fait que l'agriculture est en mesure de produire en quantité et en qualité adéquates les matières premières nécessaires à l'industrie. Ils ne combattent pas la distinction en fonction du degré de transformation, voire contribuent à situer les discussions sur ce terrain alors qu'il s'agit là de la pièce maîtresse de l'argumentation de l'industrie alimentaire. Ce n'est que dans un second temps, devant le Conseil des Etats, que cette distinction sera déconstruite méthodiquement. Sur le plan *économique* ensuite, les acteurs agricoles insistent sur l'opportunité que représente un *Swissness* fort dans un contexte d'ouverture des frontières. Avancé durant l'audition des milieux intéressés, cet argument soulève toutefois le spectre

---

<sup>47</sup> Voir par ex. Fial (27.09.2010 ou 15.10.2010).

<sup>48</sup> Voir l'annexe 3.

<sup>49</sup> Voir par ex. Aargauer Zeitung (22.03.2010) ou Le Temps (30.08.2010 et 06.12.2010), où des hauts dirigeants de Nestlé ou Kambly expliquent le risque pour leurs produits.

<sup>50</sup> C'est notamment le cas de Kambly, Reitzel, Mondelez (Toblerone), Hero et de la Fial. Voir Vonlanthen (2014).

d'un retour à une forme de protectionnisme agricole et vient alimenter les propos des acteurs dénonçant le caractère jusqu'au-boutiste du projet. Conscient de cela, les milieux agricoles éviteront par la suite de s'aventurer sur ce registre. Sur le plan *émotionnel*, les milieux de protection des consommateurs (dans la continuité de la *Bschiss Liste*) et l'administration insistent, constamment, sur les produits qui utilisent de manière abusive l'indication de provenance suisse. Les assertions de l'industrie alimentaire sur les produits prétendument menacés de perdre l'appellation suisse ne sont toutefois pas – encore – déconstruites de manière convaincante. Les arguments relatifs aux *préférences des consommateurs* tendent quant à eux à s'annuler, chacun arrivant avec des études soutenant son point de vue sans réellement parvenir à prendre le dessus. Enfin, le problème de sécurité *juridique* est reconnu et constitue l'une des justifications de la solution fondée sur le taux d'auto-provisionnement, qui ne convaincra toutefois à ce stade pas encore.

### 3.2 Examen par le Conseil des Etats

Le projet passe, suite au vote du Conseil national, à la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (ci-après la CAJ-CE). Il est discuté lors des séances du 21 mai et des 18-19 juin 2012, avant d'être soumis au plenum le 27 septembre. Nouveau rebondissement à cette occasion : l'ensemble du paquet est renvoyé devant la commission en raison d'une avalanche de propositions individuelles d'amendements. La CAJ-CE reprend alors ses travaux lors de sa séance des 22 et 23 octobre, puis les termine le 15 novembre. Le Conseil des Etats se prononce une seconde fois en décembre, suivant cette fois les propositions de la commission.

#### 3.2.1 Premier examen par la CAJ-CE

La CAJ-CE traite du projet lors de ses séances de mai et juin 2012<sup>51</sup>. Concernant les denrées alimentaires, la solution votée par le Conseil national est perçue négativement par une majorité des membres. Elle est jugée excessivement compliquée et peu lisible, répondant davantage aux intérêts à court terme de l'industrie alimentaire qu'à un objectif de protection de la marque suisse. Trois propositions sont discutées pour corriger le tir, deux revenant à quelques nuances près au projet du Conseil fédéral (variante 3), et la troisième réintroduisant la solution de l'auto-provisionnement (variante 6), présentée comme un compromis à même de rassurer l'industrie alimentaire. Finalement, un retour à la formulation du Conseil fédéral est accepté à l'unanimité des membres :

- *catégorisation* : la limitation aux denrées alimentaires est supprimée, de même que la distinction entre produits naturels faiblement et hautement transformés. La commission revient à la catégorie proposée au sein du Message, soit celle des *produits naturels transformés*.
- *critères* : un taux de 80% du poids des matières premières est retenu, et les règles spéciales pour les produits hautement transformés et pour les produits laitiers sont supprimées.
- *exceptions* : la proposition relative à l'auto-provisionnement est retirée face au consensus généré par la solution du Conseil fédéral.

#### 3.2.2 Renvoi en commission

Le projet tel que modifié par la CAJ-CE est débattu au Conseil des Etats lors de sa session d'automne 2012, le 27 septembre. De manière surprenante (en tous les cas au vu des débats « *extrêmement sereins* »<sup>52</sup> au sein de la commission), cette séance donne lieu à une forte agitation. De nombreux lobbyistes, principalement issus des milieux économiques (Economie suisse, Fial, entreprises de différents secteurs), sont présents dans la salle des pas perdus. Un nombre impressionnant de propositions individuelles d'amendement sont déposées concernant, principalement, les articles 48a, b et c. Ainsi par exemple, une proposition individuelle émanant du sénateur PDC fribourgeois Urs Schwaller demande un retour à la formulation du Conseil national sur l'art. 48b. Pour les milieux économiques, cette avalanche d'amendements vise à démontrer que, dans la forme proposée par la CAJ-CE, « *le*

<sup>51</sup> Source de ce qui suit : Protocoles, CAJ-CE, 21 mai 2012 ; CAJ-CE, 18-19 juin 2012.

<sup>52</sup> Pour reprendre les déclarations de Raphael Comte, membre de la CAJ-CE (RTS 27.09.2012).

*projet ne tient pas compte des divers besoins* »<sup>53</sup> ; pour les soutiens au projet en revanche, ces propositions ont pour but exclusif de gagner du temps et d'empêcher un débat serein.

Le caractère agressif de ce lobbying de dernière minute est dénoncé par plusieurs membres de la commission<sup>54</sup>. Sa Présidente Anne Seydoux souligne le réveil tardif des groupes d'intérêt, de même que la « *créativité* » très développée de ses collègues lorsqu'il s'agit de trouver des objets d'amendements. Elle insiste sur le « *lobbysme très intensif, parfois franchement exaspérant* » que les membres de la CAJ-CE ont subi, « *dont nous retrouvons les traces dans les diverses propositions individuelles déposées* ». D'autres font également part de leur frustration, à l'instar de Thomas Minder : « *Wie soll da eine gute Vorlage erarbeitet werden, wenn die Parlamentarier Sprachrohr der Lobbyisten spielen?* ». La plupart des membres de la CAJ-CE préviennent, dans un tel contexte, qu'un renvoi en commission ne changerait pas les positions sur le fond.

Au final, une motion de renvoi est malgré tout largement acceptée, à 27 voix contre 14. Présenté comme un « *coup de théâtre* »<sup>55</sup>, cet épisode sera largement médiatisé et contribuera à créer un débat plus large sur le rôle des lobbys au Parlement<sup>56</sup>.

### 3.2.3 Retour en commission et vote du Conseil des Etats

La CAJ-CE est donc appelée à traiter du projet une seconde fois, lors de ses séances d'octobre et de novembre 2012<sup>57</sup>. Elle doit décider, par rapport à chaque question ouverte par les amendements, si elle maintient sa position, se rallie à une proposition individuelle déposée au plénum, ou élabore une nouvelle formulation. Ainsi que certains de ses membres l'avaient prévenu, les positions sur le fond n'ont guère évolué : c'est, à nouveau, vers un soutien au projet du Conseil fédéral que la commission se dirige sur l'art. 48b, avec le maintien d'un taux de 80% sans distinction en fonction du niveau de transformation. Celle-ci ne convainc aucun membre, étant même qualifiée par certains de « *blödsinnigen Unterscheidung* ». L'ensemble des propositions individuelles demandant un retour à une version plus proche de la formulation du Conseil national sont, sur ce point, écartées. S'agissant en revanche du champ d'application de l'article, la limitation aux denrées alimentaires suscite davantage de débats. La commission demande à ce sujet une note de clarification à l'IP<sup>58</sup>, sur la base de laquelle cette limitation est réintroduite sans opposition.

La principale modification par rapport au premier examen a trait à l'ajout d'un alinéa précisant le régime d'exception. Fondé sur le système du taux d'auto-provisionnement (variante 6), le texte reprend une formulation similaire à l'esquisse d'ordonnance de l'Ofag, à la proposition des milieux agricoles et à l'alinéa retenu par la CAJ-CN mais écarté par le Conseil national. Cet alinéa est réintroduit sous l'impulsion, principalement, de l'administration et de la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, qui y voit un moyen d'assurer la transparence et – encore une fois – une certaine sécurité juridique quant au régime d'exception en le fixant directement dans la loi.

En résumé, la commission propose une version légèrement remaniée de l'art. 48b :

- catégorisation : la limitation aux denrées alimentaires est réintroduite sans opposition. En revanche, la commission renonce une nouvelle fois, et à l'unanimité, à faire une distinction entre denrées alimentaires hautement et faiblement transformées.

---

<sup>53</sup> Economie Suisse (27.09.2012).

<sup>54</sup> Source : Conseil des Etats, Bulletin officiel, objet 09.086, 27 septembre 2012.

<sup>55</sup> RTS (27.09.2012).

<sup>56</sup> Voir par ex. RTS (27.09.2012) ; RTS (28.09.2012).

<sup>57</sup> Source de ce qui suit : Protocoles, CAJ-CE, 22-23 octobre 2012 ; CAJ-CE, 15 novembre 2012.

<sup>58</sup> Ce rapport est d'ailleurs cité par la présidente de la commission lors des débats en plénum. Conseil des Etats, Bulletin officiel, objet 09.086, 10 décembre 2012.

- *critères* : le taux de 80% du poids des matières premières (variante 3) est maintenu à une large majorité. Aucune règle spéciale n'est retenue pour les produits laitiers, la majorité de la commission « estimant qu'il n'y a pas lieu de faire d'exceptions pour un seul produit dans l'optique d'une solution claire et simple »<sup>59</sup>.
- *exceptions* : la solution du taux d'auto-provisionnement (variante 6) est réintroduite selon une formulation échelonnée: les produits dont le taux est supérieur à 50% sont obligatoirement prises en compte dans le calcul (partie acceptée à 11 c. 1), celle dont le taux se situe entre 20 et 49.9% ne sont prises en compte que pour moitié (8 c. 4). Une proposition de minorité suggère de ne retenir que le premier échelon.

Le projet est débattu une seconde fois en plénum lors de la session d'hiver 2012. La formulation de la commission est, à nouveau sur proposition d'Urs Schwaller, confrontée à la version votée par le national. La première est soutenue à une large majorité, à 29 voix contre 13. La formulation échelonnée de l'alinéa 3 sur l'auto-provisionnement est également préférée à la proposition de minorité, à 25 voix contre 15. Au final, la formulation suivante est donc retenue par le Conseil des Etats pour l'art. 48b de la LPM :

#### Encadré 4 : art.48b LPM, version acceptée par le Conseil des Etats (seconde chambre)

##### Art. 48b Denrées alimentaires

<sup>1a</sup> La présente disposition s'applique aux denrées alimentaires au sens de la loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires (LDAI) à l'exception des produits naturels visés à l'art. 48a de la présente loi. Le Conseil fédéral règle les modalités de la distinction

<sup>1</sup> La provenance d'une denrée alimentaire correspond au lieu d'où proviennent au minimum 80% du poids des matières premières qui la composent.

<sup>2</sup> Ne sont pas pris en compte dans le calcul visé à l'al. 1:

- les produits naturels qui ne peuvent être produits au lieu de provenance en raison des conditions naturelles;
- les produits naturels qui ne sont temporairement pas disponibles en quantité suffisante au lieu de provenance.

<sup>3</sup> Sont obligatoirement prises en compte dans le calcul prévu à l'alinéa 1 toutes les matières premières pour lesquelles le taux d'auto-provisionnement en Suisse est d'au moins 50%. Les matières premières pour lesquelles ce taux se situe entre 20 et 49,9% ne sont prises en compte que pour moitié. Les matières premières pour lesquelles le taux d'auto-provisionnement est inférieur à 20% peuvent être exclues du calcul. Le Conseil fédéral fixe les modalités.

A noter que sur l'art. 48c en revanche (produits industriels), le Conseil des Etats adopte une solution plus souple que le Conseil national en fixant le critère à 50%.

#### 3.2.4 Eléments explicatifs

Au final et malgré le renvoi en commission, le Conseil des Etats revient donc à une variante en ligne avec le projet du Conseil fédéral tout en précisant le régime d'exceptions sur la base du taux d'auto-provisionnement. Cette formulation, plus proche des positions défendues par les milieux agricoles et de protection des consommateurs, constitue un retournement par rapport à la solution votée au Conseil national. Plusieurs éléments expliquent ce revirement : d'un côté, l'industrie alimentaire s'est montrée moins efficace dans ses activités de lobbying, finissant même par agacer par son intransigeance ; d'un autre côté, les défenseurs du projet, milieux agricoles en tête, se sont montrés plus systématiques et ingénieux, formant une coalition de fait autour du projet et parvenant à déconstruire de manière convaincante la ligne d'argumentation adoptée par l'industrie.

<sup>59</sup> Justification de la présidente de la commission devant le Plenum. Conseil des Etats, Bulletin officiel, objet 09.086, 10 décembre 2012.

### 1. L'essoufflement du lobbying de l'industrie alimentaire

Un premier élément expliquant le retour à des critères plus stricts a trait à l'essoufflement du lobbying de l'industrie alimentaire. Ses représentants, au premier rang desquels figure toujours la Fial, ont ainsi éprouvé davantage de difficultés au sein de la CAJ-CE. Cette dernière présente il est vrai un visage différent de la CAJ-CN, plus romande et traditionnellement plus imperméable au lobbying du secteur économique. Cette observation ressort de divers entretiens et est confirmée par la lecture des Protocoles de la CAJ-CE, qui viennent souligner les difficultés de l'industrie alimentaire.

Ses représentants sont apparus, comparativement à leur action au sein de la CAJ-CN, plus en retrait, plus hésitants, moins préparés. La pression a semble-il été, dans un premier temps, relâchée suite au vote favorable du Conseil national. On ne trouve en tous les cas personne pour défendre les positions de la Fial lors des séances de mai et juin 2012. Le premier débat en plénum, en septembre, est l'occasion de réoccuper le terrain et d'obtenir un renvoi en commission. Mais même après cet épisode, les relais de l'industrie alimentaire se montrent moins virulents et influents que leurs homologues du national. En fait, son porte-parole le plus actif se révèle être le PDC fribourgeois Urs Schwaller, qui justifie sa position par l'importance que revêt l'industrie alimentaire pour son canton. Celui-ci propose à plusieurs reprises un retour à la solution du Conseil national, sans succès. Il n'est pas membre de la CAJ-CE et ne trouvera personne, au sein de cette dernière, pour relayer son argumentation. Il ne parviendra pas non plus, lors du second examen par le plénum, à convaincre une majorité de parlementaires de revenir sur la décision de la commission.

En parallèle, les lobbyistes les plus virulents de l'industrie alimentaire ont sans doute fait l'erreur de ne pas se montrer prêt à assouplir leur position, préférant maintenir une ligne offensive et une argumentation similaire à celle adoptée au Conseil national – spécificités de l'industrie de transformation, menaces sur l'emploi, risques pour certains produits phares<sup>60</sup>. Si cette stratégie a pu fonctionner pour un temps, elle s'est révélée contre-productive à long terme. Ainsi l'« *intransigence* », voire « *l'agressivité* » ou la « *mauvaise foi* »<sup>61</sup> avec laquelle certains lobbyistes ont agi (multiplication de courriers, téléphones, envois de produits, contacts directs dans la salle des pas perdus) a pu agacer certains parlementaires et créer une crispation grandissante jusqu'au sein de l'administration. Elle a également conduit certaines entreprises clé à prendre leur distance, ainsi que le souligne Géraldine Savary lors des débats de décembre 2012 : « *il y a aussi un certain nombre d'entreprises, et non des moindres, qui nous disent en ce qui concerne ce projet : 'Wir können damit leben'* »<sup>62</sup>. Il s'agit ici, sans la citer nommément, d'une allusion à la position de Migros, qui s'est progressivement mise en retrait en voyant l'ampleur que prenaient les actions de la Fial.

### 2. Le lobbying des milieux agricoles et la naissance d'une coalition de fait en faveur du projet

En face, les soutiens à un Swissness fort ont bénéficié de la composition particulière de la CAJ-CE, au sein de laquelle figurent de solides alliés. Thomas Minder, entrepreneur à l'origine de la mise à l'agenda politique du projet (voir phase 1), a entre temps été élu au Conseil des Etats. Il continue à militer pour une protection à long terme de la marque suisse, également pour les denrées alimentaires. Le monde agricole de même que les milieux de protection des consommateurs y disposent par ailleurs de relais efficaces, ancrés à gauche, en la personne de la socialiste vaudoise Géraldine Savary (à la fois présidente des AOP-IGP et de l'intergroupe des parlementaires latins créé par la FRC) ou du Vert genevois Robert Cramer. La position des acteurs agricoles (de l'USP en particulier) s'est en outre clarifiée. Le soutien au projet est désormais dénué d'ambivalence et se montre plus actif, mobilisant diverses stratégies qui contribueront à réorienter le projet.

---

<sup>60</sup> Voir par exemple l'argumentation d'Urs Schwaller devant le Conseil des Etats (Conseil des Etats, Bulletin officiel, objet 09.086, 10 décembre 2012), le compte-rendu des discussions proposés dans la Fial-letter (Fial 06.2012), ou la conférence de presse du Président de la Fial Rolf Schweiger le 13 juin 2012 (Fial 13.6.2012).

<sup>61</sup> Ces termes ont été utilisés à plusieurs reprises lors de nos entretiens. On perçoit aussi cette agressivité au cours des débats en plénum.

<sup>62</sup> Source : Conseil des Etats, Bulletin officiel, objet 09.086, 10 décembre 2012.

L'initiative « *Pour un Swissness crédible* » commence, premièrement, à porter ses fruits tant il est difficile d'aller à son encontre. Rendue publique en novembre 2011, elle est certes intervenue trop tard pour influencer les débats au sein de la CAJ-CN. Elle pèse toutefois sur la suite du processus dans la mesure où, selon toute vraisemblance, elle ne pourrait que se révéler gagnante si elle devait être lancée. C'est d'ailleurs pour démontrer cela que l'USP commande un sondage, communiqué en mai 2012<sup>63</sup>, qui atteste d'un large soutien (73% des sondé-e-s). Même s'il s'agit davantage d'une menace que d'une volonté réelle de s'en remettre au peuple, la perspective d'une votation populaire est embarrassante pour l'industrie. Il est d'ailleurs singulier de constater que la Fial, hormis un communiqué dénonçant un texte « *superflu* »<sup>64</sup>, évite de mentionner l'initiative.

Un second élément fondamental consiste en la production de calculs visant à déconstruire les propos de l'industrie alimentaire relatifs aux menaces qui pèseraient sur leurs produits phare<sup>65</sup>. Ont ainsi été remis aux parlementaires des documents montrant que des produits tels que le Toblerone ou l'Ovomaltine, fortement ancrés dans l'imaginaire helvétique, pourraient continuer à afficher leur suissitude avec la variante proposée par la commission. Cette discussion autour d'exemples concrets a, semble-t-il, contribué à clarifier les implications du projet et à dissiper les doutes de certains parlementaires. Ce d'autant que l'industrie alimentaire n'est pas parvenue à produire de contre-expertise véritablement convaincante, alors que les services de l'administration fédérale sont venus appuyer ces résultats.

Les milieux agricoles ont, enfin, profité de la coalition de fait qui s'est formée entre les différents acteurs intéressés à sauver le projet, que ce soit avec l'administration (IPI, Ofag) ou les milieux de protection des consommateurs. Les premiers ont clairement joué un rôle clé lors des débats en commission, démontrant les limites techniques de la solution votée par le National (en particulier de la distinction en fonction du degré de transformation) et proposant, dans un second temps, de réintroduire l'alinéa sur l'auto-provisionnement afin de clarifier le régime d'exception. A cet égard et quoiqu'il soit difficile de les évaluer objectivement, il semble que les bons contacts entre certains représentants de l'administration et des milieux agricoles aient pu influencer la tournure des débats – certains de nos interlocuteurs parlent de « *relation privilégiée* » ou de « *collaboration active* ».

Les organisations de protection des consommateurs ont, quant à elles, continué leur travail de lobbying. La FRC publie ainsi, le 29 mai 2012, un dossier et un argumentaire exhaustifs sur son site internet<sup>66</sup>, alors qu'un courrier est adressé aux membres de la CAJ-CE le 15 mai en demandant un retour au projet du Conseil fédéral. Si ces milieux se montrent plus réservés sur la question de l'auto-provisionnement, considéré comme peu lisible et facilement manipulable, il est clair que le soutien des deux extrêmes de la chaîne alimentaire contribue à rassembler autour du projet des parlementaires aux intérêts variés en donnant, notamment, un visage moins protectionniste à la loi.

### 3. Un retournement dans la bataille de l'argumentation

Dans ce contexte, les soutiens au projet sont parvenus à déconstruire l'avantage qu'avait pu prendre l'industrie alimentaire sur le terrain de l'argumentation, tandis que cette dernière s'est révélée incapable de faire évoluer son discours pour répondre aux critiques émises. Cela est vrai pour l'ensemble des registres mobilisés, sur lesquels l'industrie a perdu du terrain. D'un point de vue *technique*, la difficulté à mettre en oeuvre la distinction en fonction du degré de transformation et les aberrations auxquelles celle-ci pourrait mener ont été soulignées. De nombreux exemples ont été fournis pour démontrer la manière avec laquelle cette variante complexifie le projet, crée une surcharge adminis-

---

<sup>63</sup> USP (06.05.2012). Voir l'Annexe 1.

<sup>64</sup> Fial (17.11.2011).

<sup>65</sup> Ces calculs, que nous avons pu consulter, sont notamment mentionnés lors de la séance de la CAJ-CE d'octobre 2012. Protocole, CAJ-CE, 22-23 octobre 2012.

<sup>66</sup> Source : <http://www.frc.ch/actions/suisse-dehors-suisse-dedans/> (consulté le 6 janvier 2016).

trative et se révèle, au final, peu lisible pour le consommateur. Sur le registre *émotionnel* également, les discussions autour d'exemples concrets (Toblerone, Ovomaltine) et les calculs concomitants du monde agricole et de l'administration ont vidé les menaces de l'industrie de leur substance. Sur le plan des *préférences des consommateurs*, l'initiative de l'USP et le sondage très favorable y relatif ont rendu délicat pour l'industrie alimentaire de s'aventurer sur un tel registre. D'un point de vue *juridique* enfin, l'alinéa sur l'auto-provisionnement a contribué à rassurer certains parlementaires sur la question de la sécurité juridique alors que le caractère volontaire de l'apposition de la croix suisse (et donc du respect des conditions qui y sont liées) a davantage été mis en avant.

### 3.3 Elimination des divergences

Le projet entre alors dans une troisième phase, dite d'éliminations des divergences. Il est revoté par le Conseil national en mars 2013, lequel se rallie au Conseil des Etats sur l'art.48b (à l'exception du 100% de matières premières pour les produits laitiers) mais maintient sa version de l'art. 48c. Le Conseil des Etats se prononce à nouveau le 6 juin et rejoint le Conseil national sur ces deux points. Ne subsistent alors plus que quelques divergences de détails qui seront réglées rapidement, si bien que le projet est définitivement accepté le 21 juin 2013.

#### 3.3.1 Retour devant la CAJ-CN puis le Conseil national

Le projet repasse devant la CAJ-CN en janvier 2013<sup>67</sup>, au cours d'une séance de deuxième lecture qui constitue indubitablement l'un des moments clés des débats parlementaires. Schématiquement, deux variantes sont opposées à propos de l'art. 48b : celle élaborée par la CAJ-CN et retenue par le Conseil national (encadré 3), qui propose une distinction entre denrées alimentaires faiblement et hautement transformées et prévoit un volume de matières premières moins important pour ces dernières (60%) ; et celle élaborée par le Conseil fédéral et amendée par le Conseil des Etats (encadré 4), qui prévoit un taux unique de 80% tout en ajoutant un alinéa précisant le régime d'exceptions sur la base du taux d'auto-provisionnement.

La donne est, par rapport au premier passage en commission, similaire sur un certain nombre de points. La composition de la CAJ-CN s'est certes légèrement modifiée, mais on retrouve les mêmes protagonistes derrière les deux propositions précitées : Alec von Graffenried pour la première, par ailleurs toujours soutenue par la majorité des acteurs de l'industrie alimentaire (le PDC Norbert Hochreutener n'est en revanche plus présent) ; et Carlo Sommaruga pour la seconde, soutenue par les milieux agricoles, l'administration et les organisations de protection des consommateurs. A nouveau, une certaine division au sein des groupes parlementaires peut être observée. Des majorités serrées vont dans ce contexte se dessiner, et ce n'est que suite à une proposition de réexamen que la majorité de la commission se ralliera au Conseil des Etats. Un premier vote a ainsi lieu en milieu de séance, à travers lequel une courte majorité renouvelle son soutien à la variante adoptée en novembre 2011 (à 14 voix contre 10). En fin de séance toutefois, une proposition de réexamen est déposée par un parlementaire qui déclare s'être, avec un collègue de parti, trompé lors du premier vote, pensant soutenir la version du Conseil des Etats en votant pour la formulation de la CAJ-CN. Le principe d'un nouveau vote est accepté et celui-ci conduit à un retournement de situation : la version du Conseil des Etats est cette fois retenue à une voix près (13 c. 12), la phrase sur le 100% lait étant toutefois maintenue à une courte majorité (12 c. 10).

Le Conseil national se prononce le 11 mars 2013. On retrouve les mêmes variantes en compétition, soit l'ancienne formulation de la CAJ-CN et du Conseil national, devenu proposition de minorité von Graffenried, et la version désormais soutenue par le Conseil fédéral, le Conseil des Etats et une courte majorité de la CAJ-CN. La seconde est préférée à la première à 107 voix contre 80. Le Conseil national se rallie donc à cette occasion à la variante du Conseil des Etats sur l'art. 48b (à l'exception

---

<sup>67</sup> Source de ce qui suit : Protocole, CAJ-CN, 10-11 janvier 2013.

des 100% pour les produits laitiers). Il maintient en revanche une version plus stricte pour les produits industriels (60% plutôt que 50% du coût de revient).

### 3.3.2 Retour devant la CAJ-CE puis le Conseil des Etats et vote final

Le projet repart ensuite au Conseil des Etats, où l'article sur les denrées alimentaires ne suscite plus de discussion. Il est traité en mai par la CAJ-CE<sup>68</sup>, dont la majorité des membres (10 c. 1) se rallie au Conseil national sur le 100% lait afin de ne pas bloquer le projet pour une divergence perçue comme minime. Ses membres suivent également la chambre basse sur la question des produits industriels, acceptant de remonter la part du prix de revient à 60%. Si le premier point est accepté sans problème par le plénum le 6 juin 2013, le cas des produits industriels suscitera davantage de débat. Ce n'est au final qu'à une courte majorité que le taux de 60% est accepté (22 voix contre 21).

Il ne subsiste, à partir de là, plus que des divergences de détails qui seront effacées en juin 2013. Le projet est accepté dans son intégralité le 21 juin, à une large majorité du Conseil national (135 c. 47) et du Conseil des Etats (26 c. 13). La formulation finale de l'article 48b se décline ainsi :

#### Encadré 5 : art.48b LPM, version définitive

##### Art. 48b Denrées alimentaires

<sup>1</sup> La présente disposition s'applique aux denrées alimentaires au sens de la loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires (LDAI) à l'exception des produits naturels visés à l'art. 48a de la présente loi. Le Conseil fédéral règle les modalités de la distinction.

<sup>2</sup> La provenance d'une denrée alimentaire correspond au lieu d'où proviennent au moins 80 % du poids des matières premières qui la composent. Pour le lait et les produits laitiers, cette proportion s'élève à 100 % du poids du lait qui les composent.

<sup>3</sup> Ne sont pas pris en compte dans le calcul visé à l'al. 2:

- a. les produits naturels qui ne peuvent être produits au lieu de provenance en raison des conditions naturelles;
- b. les produits naturels qui ne sont temporairement pas disponibles en quantité suffisante au lieu de provenance.

<sup>4</sup> Sont obligatoirement prises en compte dans le calcul prévu à l'al. 2 toutes les matières premières pour lesquelles le taux d'auto-provisionnement en Suisse est d'au moins 50 %. Les matières premières pour lesquelles ce taux se situe entre 20 et 49,9 % ne sont prises en compte que pour moitié. Les matières premières pour lesquelles le taux d'auto-provisionnement est inférieur à 20 % peuvent être exclues du calcul. Le Conseil fédéral fixe les modalités.

<sup>5</sup> L'indication de provenance doit en outre correspondre au lieu de la transformation qui a conféré à la denrée alimentaire ses caractéristiques essentielles.

### 3.3.3 Eléments explicatifs

Il est difficile d'expliquer précisément ce qui, durant la séance de la CAJ-CN de janvier 2013, a entraîné la demande de réexamen et le retournement de vote documenté, dont l'impact sur le vote subséquent du plénum est sans nul doute considérable. Au-delà de ces incertitudes toutefois, il semble que les raisons qui expliquent le ralliement du Conseil national s'inscrivent, d'une manière générale, dans la continuité de celles qui ont contribué en premier lieu à orienter le Conseil des Etats vers la variante retenue. Ainsi, le renforcement de la coalition en faveur du projet, avec une implication importante des différents groupes d'intérêt et du niveau hiérarchique le plus élevé de l'administration fédérale, a joué un rôle central. De même, les difficultés des opposants, marqués par le jusqu'au-boutisme de la Fial et le soutien désormais explicite de Migros, ont perduré voire ont été accentuées par les scandales alimentaires survenus à cette période.

<sup>68</sup> Protocole, CAJ-CE, 2-3 mai 2013.

### 1. Le renforcement de la coalition en faveur du projet

Le front de soutien au projet réunit toujours les deux extrêmes de la chaîne alimentaire (milieux agricoles et de protection des consommateurs) et bénéficie de l'engagement du plus haut niveau hiérarchique de l'administration fédérale. Ces acteurs continuent leur travail de conviction, d'explication et de démonstration, restant dans la droite ligne des arguments déjà avancés devant le Conseil des Etats : la distinction en fonction du degré de transformation n'est pas souhaitable et ne peut être mise en œuvre de manière convaincante, alors que la faisabilité de la solution fondée sur l'autoapprovisionnement a été démontrée (*registre technique*) ; les risques économiques pour l'industrie sont moindres que ceux qui sont avancés, notamment parce que l'apposition de la croix suisse demeure facultative et parce que sa meilleure protection renforcera son potentiel économique (*registre économique*) ; les exemples concrets sont placés au cœur du propos, que ce soit à travers les calculs de l'USP démontrant les impacts limités sur les produits présentés comme menacés, ou par le biais des listes d'abus remis par les organisations de protection des consommateurs (*registre émotionnel*) ; enfin, la solution du taux d'autoapprovisionnement est présentée comme un compromis permettant de garantir la sécurité juridique (*registre juridique*). Les garanties qui ont été faites à certaines entreprises quant à la flexibilité qui serait maintenue au niveau des ordonnances a, sur ce dernier point, pu jouer un rôle déterminant dans leur prise de position finalement favorable (voir ci-dessous le cas de Migros), ainsi que dans le retournement de vote de certains parlementaires, notamment ancrés à droite.

L'analyse des votes au Conseil national démontre en effet que c'est plutôt à droite, en particulier dans les rangs du PLR, que les positions ont évolué (tableau 6). Ainsi les parlementaires de ce groupe, très majoritairement favorables à la vision de l'industrie alimentaire en mars 2012 (20 voix contre 7), se rallient au final très largement à la solution du Conseil des Etats (26 contre 3), suscitant l'ire de la Fial<sup>69</sup>. Combiné aux quelques voix gagnées dans les rangs UDC (une dizaine) et au soutien unanime et constant du Parti socialiste (qui est tout au long du processus apparu uni), ce glissement explique en grande partie le ralliement du Conseil national. Il laisse entrevoir l'influence qu'a pu avoir sur son groupe le Directeur de l'USP Jacques Bourgeois, lui-même parlementaire PLR.

Tableau 6 : comparaison des votes au Conseil national<sup>70</sup>

#### Vote du 15 mars 2012

Fraktion / Groupe / Gruppo	GL	CE	BD	G	RL	S	V	-	Tot.
+ Ja / oui / si (i.e., soutien à la proposition de la CAJ-CN)	11	20	7	5	20	1	37		101
= Nein / non / no (i.e., soutien à la proposition de minorité Sommaruga)		7	2	8	7	36	7	1	68
o Enth. / abst. / ast.					1	1			2
% Entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4 / excusé selon art. 57 al. 4 / scusato sec. art. 57 cps. 4				1		1	1		3
* Hat nicht teilgenommen / n'a pas participé au vote / non ha partecipato al voto	1	4		1	2	7	10		25
# Die Präsidentin/der Präsident stimmt nicht / La présidente/le président ne prend pas part aux votes							1		1

#### Vote du 11 mars 2013

Fraktion / Groupe / Gruppo	CE	BD	GL	G	RL	S	V	-	Tot.
+ Ja / oui / si (i.e., soutien à la proposition de la CAJ-CN)	12	1	1	7	26	43	16	1	107
= Nein / non / no (i.e., soutien à la proposition de minorité von Graffenried)	18	8	11	3	3		37		80
o Enth. / abst. / ast.				2		2			4
% Entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4 / excusé selon art. 57 al. 4 / scusato sec. art. 57 cps. 4	1				1		1		3
* Hat nicht teilgenommen / n'a pas participé au vote / non ha partecipato al voto				2		1	2		5
# Die Präsidentin/der Präsident stimmt nicht / La présidente/le président ne prend pas part aux votes				1					1

<sup>69</sup> Voir Fial (04.2013), où la position du groupe PLR est qualifiée de « décevante ».

<sup>70</sup> Source : Procès-verbal de vote, Objet 09.086-1, 15 mars 2012 (Ref. 7145) et 11 mars 2013 (Ref. 8577). Signification des groupes : CE = PDC ; BD = PBD ; GL = Verts Libéraux ; G = Verts ; S = PS ; RL = PLR ; V = UDC.

### 3. Les difficultés de l'industrie alimentaire

Ce retournement n'est pas, non plus, sans lien avec les difficultés et les divisions croissantes que le projet fait naître au sein de l'industrie alimentaire et, plus largement, des milieux économiques<sup>71</sup>. Dans le domaine agro-alimentaire, trois éléments ont en particulier contribué à rendre les positions défendues par l'industrie moins attractives : l'intransigeance de la Fial ; le scandale des lasagnes qui a éclaté en janvier 2013 ; et le soutien explicite de Migros.

*Intransigeance de la Fial.* Même après la défaite au Conseil des Etats, la Fial continue dans une large mesure à défendre une position intransigeante, fondée sur la distinction en fonction du degré de transformation (voir par ex. Fial 02.2013). Elle n'adapte pas son argumentation aux éléments apportés par ses opposants, n'y apportant pas de réponses convaincantes.

*Scandale des lasagnes.* En janvier 2013 éclate à travers l'Europe un scandale autour de viande de cheval utilisée sans déclaration conforme dans des produits transformés prétendument à base de viande de bœuf (lasagnes notamment). Le scandale touche la Suisse en février : les distributeurs Coop et Manor retirent des produits de leur assortiment le 18 ; la gamme Buitoni (Nestlé) est écla-boussée le 19 après que du cheval ait été décelé dans des raviolis et des lasagnes ; la FRC parle le 20 d'un « Horsegate »<sup>72</sup> ; une plainte est déposée par l'Alliance des organisations de consommateurs le 26. L'affaire éclabousse de plein fouet l'industrie agro-alimentaire, contribuant à dégrader un peu plus l'image d'un secteur déjà mis à mal par des scandales antérieurs.

S'il ne concerne pas à proprement parlé la désignation suisse, ce scandale soulève des questions contingentes sur l'étiquetage des denrées alimentaires et sur la tromperie généralisée du consommateur. Il intervient entre le vote de la CAJ-CN (janvier) et le moment où le Conseil national doit se prononcer (mars), ouvrant une opportunité de faire le lien entre les deux. Ainsi l'USP, dans un point de vue publié sur son site internet le 19 février<sup>73</sup>, appelle à un « *changement de mentalité* » et indique que le projet Swissness doit être vu comme une occasion d'« *instaurer des règles crédibles s'agissant de la déclaration et de l'étiquetage de la provenance des denrées alimentaires* ». De même, plusieurs parlementaires mobiliseront cette affaire pour défendre un Swissness fort lors des débats en plénum<sup>74</sup>. La Fial aura beau regretter une argumentation « *der mit der Swissnessvorlage gar nichts zu tun hat* » (Fial-letter Avril 2013, p. 7), on ne peut exclure que le scandale ait effectivement influencé certains conseillers nationaux au moment de leur vote.

*Soutien explicite de Migros.* Le 10 mars 2013, soit la veille du vote du Conseil national, Migros prend publiquement position en faveur du projet, à contre-courant de l'association faîtière des industries alimentaires. Son Responsable *Politique économique* Martin Schlöpfer effectue cette annonce dans le quotidien de référence de la droite libérale, la NZZ<sup>75</sup>, une prise de position que la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga ne se prive pas de mentionner lors des débats du lendemain : « *Gestern konnten Sie in den Zeitungen lesen, dass unter anderem die Migros gesagt hat, dass das auch für sie ein guter Vorschlag ist* »<sup>76</sup>.

---

<sup>71</sup> Ainsi le début de l'année 2013 est-il marqué par un clash retentissant au sein d'Economie Suisse qui, s'il ne concerne pas le domaine agro-alimentaire, a fortement marqué les esprits. Le 28 février en effet, le Président de la Fédération horlogère suisse (FHS) Jean-Daniel Pasche annonce que les membres du conseil de la Fédération, insatisfaits « *des prestations et de la position d'Economie suisse dans le dossier Swissness* », ont pris la décision de se retirer de l'association faîtière (voir Le Temps 28.02.2013), illustrant par là toutes les divisions que suscitent le projet au sein du monde économique.

<sup>72</sup> Source : FRC (20.02.2013).

<sup>73</sup> [www.sbv-usp.ch/fr/medias/points-de-vue/archive-2013/190213-un-changement-de-mentalite-simpose/](http://www.sbv-usp.ch/fr/medias/points-de-vue/archive-2013/190213-un-changement-de-mentalite-simpose/) (consultée le 6 janvier 2016).

<sup>74</sup> Source : Conseil national, Bulletin officiel, objet 09.086, 11 mars 2012.

<sup>75</sup> NZZ (10.03.2013).

<sup>76</sup> Source : Conseil national, Bulletin officiel, objet 09.086, 11 mars 2012.

D'emblée plus ouverte que d'autres entreprises du secteur (ainsi qu'en atteste sa tentative, même avortée, de trouver un compromis au sein du SOG groupe), indirectement mentionnée au Conseil des Etats comme pouvant « *vivre avec* » (voir ci-dessus), ce groupe clé du secteur agro-alimentaire soutient donc désormais explicitement la variante du Conseil des Etats et du Conseil fédéral. Plusieurs éléments peuvent expliquer cette position : premièrement une question d'image et de crédibilité auprès de la clientèle, l'entreprise jouant depuis plusieurs années sur la fibre régionale des consommateurs avec son label *De la Région* ; deuxièmement, par rapport aux entreprises de plus petite taille, une capacité d'absorption plus importante des contraintes qui seront générées ; enfin troisièmement, un engagement informel de la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga que les Ordonnances maintiendront une certaine flexibilité, ainsi que le mentionne Martin Schläpfer dans la NZZ : « *Wenn die Verordnung so wirtschaftsfreundlich herauskommt, wie es Bundesrätin Simonetta Sommaruga angekündigt hat, sind wir zuversichtlich* ».

### **3.4 Evaluation de la participation et de l'influence des citoyens-consommateurs**

Le retournement de situation au sein de la CAJ-CN en janvier 2013 (sur les denrées alimentaires) ou le vote serré du Conseil des Etats en mai de la même années (sur les produits industriels) l'illustrent de manière édifiante, l'issue du projet *Swissness* s'est finalement jouée sur un rien. Les débats parlementaires ont, nous l'avons vu, été riches en rebondissement. Les majorités ont été serrées et, au final, se sont dessinées sur une série de détails. Aucune corrélation simple entre les différents facteurs identifiés ne saurait dès lors suffire pour expliquer l'issue des débats. A cet égard, il est clair que les renvois de nombreux acteurs aux préférences des consommateurs (canal 1), les actions des organisations défendant leurs intérêts (canal 2) et la menace citoyenne représentée par l'initiative populaire de l'USP (canal 1 plutôt que 3, cf. ci-dessous) ont pu jouer un rôle. Aucun de ces éléments n'a toutefois été déterminant et il ressort de notre analyse que d'autres registres d'argumentation (techniques et émotionnels notamment) et, surtout, d'autres acteurs (l'USP, la Fial, la Migros, l'Association des AOP-IGP) ont davantage pesé sur les débats. Vis-à-vis des trois canaux de participation identifiés, la synthèse suivante peut être proposée :

Tableau 7 : évaluation de l'influence à travers les trois canaux de participation identifiés

	<p><i>images</i></p>	<p>La figure du consommateur est omniprésente au sein des débats, comme image mobilisée par l'ensemble des acteurs dans leur registre d'argumentation. Chacun y est allé de son étude-consommateur ou de son sondage d'opinions visant à démontrer que leur position correspondait, effectivement, aux attentes de la population quant à la définition d'un produit suisse (cf. annexe 1). Les préférences des consommateurs ont à cet égard fait l'objet d'une instrumentalisation politique tout au long du processus, avec plus ou moins de bonne foi. Il semble sur ce point que la menace d'initiative de l'USP (voir ci-dessous) et le sondage de mai 2012 ait définitivement clôt les débats, rendant difficile pour les opposants de s'aventurer sur ce terrain.</p> <p>Cela étant, les renvois à ces préférences n'ont constitué qu'un argument parmi d'autres, élément qui a tendu à perdre en importance au fur et à mesure que les discussions devenaient plus techniques et émotionnelles. Au final, il semble que les expertises sur la faisabilité et les conséquences effectives des différentes solutions discutées, de même que l'argumentation autour d'exemples concrets (d'abus ou de produits menacés), aient davantage contribué à faire pencher la balance.</p>
<p><i>passif</i></p>  <p><i>actif</i></p>	<p><i>acteurs collectifs</i></p>	<p>Les organisations de protection des consommateurs jouent un rôle important tout au long des débats parlementaires. Elles adoptent une ligne claire (80% minimum de matières premières, assorti d'une réglementation la plus simple possible des exceptions) et constituent un interlocuteur reconnu, que ce soit au sein des commissions (invitation aux auditions) ou par les autres acteurs impliqués (participation aux tentatives de compromis). L'essentiel du lobbying s'est fait en commun au sein de l'Alliance des organisations des consommateurs créée en juin 2010, avec notamment un gros travail sur les exemples concrets et sur la défense des attentes des consommateurs. Sur la forme toutefois, les stratégies ont pu varier entre la FRC la SKS, la première se montrant plus pragmatique et prête au compromis.</p> <p>Cette participation ne signifie pas, toutefois, que les actions de ces organisations aient été centrales. Au contraire, il ressort de l'analyse que ces dernières ont été des acteurs plutôt secondaires, et que la plupart des tournants identifiés peuvent être liés aux actions d'autres protagonistes (les hésitations initiales des milieux agricoles puis leur lobbying efficace ; l'intransigeance de la Fial ; le soutien de dernière minute de Migros ; le rôle des AOP-IGP comme courroie de transmission entre les intérêts des uns et des autres).</p> <p>Il ne s'agit pas ici de nier toute influence, mais d'en souligner les limites. On remarque ainsi, par exemple, une forte asymétrie dans l'accès aux parlementaires ou à l'administration, déterminant dans un contexte où le lobbying informel fait beaucoup. Clairement, les principaux parlementaires impliqués au sein des débats n'étaient pas des relais (directs) de ces organisations. En outre, si les relations avec les autres acteurs favorables au projet ont été bonnes, il s'agit davantage d'une alliance de circonstance née de l'opposition marquée entre industrie alimentaire (Fial en particulier) et milieux agricoles (USP en particulier). La <i>coalition de fait</i> évoquée dans l'analyse s'est, ainsi, construite au sein d'une constellation d'acteurs un peu spéciale, marquée par la nécessité pour les milieux agricoles de trouver des alliances plus larges afin de donner un visage moins protectionniste à leur position.</p>
	<p><i>acteurs individuels</i></p>	<p>Comme durant la mise à l'agenda et la phase pré-parlementaire, aucune mobilisation de dispositifs participatifs ou délibératifs ou de campagnes explicites et coordonnées de boycotts ou buycotts n'a été observée. Les instruments de démocratie directe ont en revanche été mobilisés par les milieux agricoles, qui ont menacé de lancer une initiative populaire sans que cela n'implique, au final, de participation active des citoyens. Ce cas de figure représente une situation assez classique au sein du système politique suisse : il ne s'agit pas tant de s'en référer au peuple (l'initiative ne sera d'ailleurs jamais lancée) que de mobiliser une ressource d'action politique, véritable épée de Damoclès visant à maintenir une certaine pression en jouant sur la menace citoyenne et le poids de l'opinion publique, en renvoyant à une certaine image des préférences des consommateurs. On reste donc ici dans un registre de participation très passif et déconnecté du processus.</p>

## Phase 4 : Elaboration des ordonnances

La législation sur le *Swissness*, adoptée « après presque quatre ans de débats parlementaires intenses »<sup>77</sup>, ne sera pas attaquée par referendum. La fin de cette saga ne clôt toutefois pas les débats pour autant. Elle ouvre, au contraire, une nouvelle phase de controverses liée aux exceptions et dispositions d'exécution figurant au sein des ordonnances. Quatre textes sont rédigés, respectivement révisés par l'IPI et l'Ofag, parmi lesquels une ordonnance appelée à préciser les critères de l'art. 48b LPM : l'Ordonnance sur l'utilisation de l'indication de provenance 'Suisse' pour les denrées alimentaires (OIPSD)<sup>78</sup>. L'élaboration de ces ordonnances prolonge encore la procédure de deux années, les quatre textes étant définitivement adoptés en septembre 2015 par le Conseil fédéral, assortis d'une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

### 4.1 Elaboration de l'OIPSD et derniers rebondissements parlementaires

Elaborée par l'Ofag en collaboration étroite avec les milieux intéressés et l'IPI, l'OIPSD est sujette à débats et controverses. Elle est mise en consultation le 20 juin 2014 (IPI/Ofag 2014), suscitant de part et d'autres des critiques. L'industrie alimentaire va même jusqu'à exiger « un remaniement complet du projet » (IPI/Ofag 2015 : 4), perçu comme trop complexe et impraticable. Les points d'achoppement principaux ont, à nouveau, trait à des questions substantielles (régime d'exception) et techniques (manière de calculer les taux) au détriment des enjeux procéduraux. Si la date d'entrée en vigueur est âprement discutée – certains acteurs tentant par tous les moyens de la repousser –, les questions relatives aux compétences et aux moyens mis à disposition pour le contrôle des règles adoptées ne sont une fois de plus pas au cœur du débat. Les points d'achoppement principaux peuvent être résumés de la manière suivante (voir le rapport de consultation, IPI/Ofag 2015) :

- **Zones frontalières.** L'art. 3 prévoit de limiter la reconnaissance comme lieu de provenance suisse aux surfaces cultivées à l'étranger « *par tradition* ». Jugée trop peu restrictive par certains (Fial, Migros, FRC), adéquate par d'autres (Nestlé, SKS, AOP-IGP), cette limitation suscite les critiques de l'USP, qui réclament une extension à l'ensemble des surfaces cultivées en zones frontières par des exploitations agricoles suisses. Les cantons de Genève et de Vaud, concernés au premier chef, demandent par ailleurs l'assimilation des zones franches à un lieu de provenance suisse. Ce point, très médiatisé dans ces deux cantons mais peu compris au-delà<sup>79</sup>, constituera une priorité politique pour le Comité directeur de l'USP<sup>80</sup>.
- **Eau.** La majorité des participants sont en accord avec l'art. 4 al. 4, qui prévoit d'exclure l'eau du calcul de la part de matières premières suisses, à moins que celle-ci ne soit vendue sous une forme pure. L'industrie alimentaire et l'industrie des boissons défendent une position inverse. Ce point, également fortement médiatisé à travers le cas emblématique de la bière<sup>81</sup>, sera érigé par certains en symbole du risque de voir la loi vidée de sa substance – voir par ex. le communiqué de la SKS (29.05.2015) : *Swissness darf nicht vertagt und verwässert werden*.
- **Clause bagatelle.** L'art. 4 al. 5 prévoit une clause d'exception pour les composants présents en quantité négligeable et ne donnant pas au produit ses propriétés essentielles. Cette disposition est jugée floue par la plupart des acteurs, qui réclament une clarification de la limite de poids. L'industrie alimentaire propose une proportion de 10% du poids au maximum.

---

<sup>77</sup> Dans les termes choisis par l'administration fédérale au moment de lancer la consultation officielle sur le contenu des ordonnances d'application (voir IPI/Ofag 2014, p.3).

<sup>78</sup> Les autres textes sont l'Ordonnance sur la protection des marques et des indications de provenance (OPM) ; l'Ordonnance concernant le registre des indications géographiques et appellations d'origine pour les produits non agricoles ; et l'Ordonnance sur la protection des armoiries de la Suisse et des autres signes publics (OPAP).

<sup>79</sup> Voir par ex. Tribune de Genève (25.04.2014 et 02.09.2015).

<sup>80</sup> Source : Entretien du 25 septembre 2015 (Membre du Comité directeur, USP).

<sup>81</sup> Voir par ex. SRF (17.10.2014) ; La liberté (07.04.2015).

- *Lait*. L'art. 4 al. 6 prévoit que le lait et les produits laitiers utilisés comme matière première doivent provenir intégralement de Suisse. Si les représentants des organisations agricoles et des consommateurs soutiennent cette disposition, l'industrie alimentaire s'y oppose en arguant qu'elle va au delà de l'art. 48b – celui-ci limite cette exigence aux seuls produits laitiers, à l'exclusion des autres denrées alimentaires.
- *Produits semi-finis*. Invoquant le respect du secret d'affaires de leurs fournisseurs et une nécessité de simplification administrative, les représentants de l'industrie alimentaire souhaitent pouvoir prendre en compte les produits semi-finis sans les décomposer.
- *Dispositions spéciales*. L'industrie alimentaire demande à ce que les matières premières telles que le chocolat et le café puissent recevoir l'indication de provenance si elles ont été transformées en Suisse. Certains participants exigent une clause autorisant à souligner la provenance suisse de certains ingrédients centraux (par ex. *lasagne à base de viande de bœuf suisse*).
- *Exception de qualité*. L'art. 8 prévoit une clause d'exception pour les produits naturels qui ne peuvent être produits en Suisse avec les exigences techniques nécessaires. Ceux-ci peuvent, sur demande, être exclus du calcul. Pour l'industrie alimentaire, le mécanisme est trop bureaucratique et il conviendrait de miser sur la responsabilité des entreprises, via une simple procédure d'annonce. Les milieux agricoles sont divisés, certains souhaitant supprimer l'article et d'autres limiter la durée de l'exception à 3 ans.
- *Contrôle et sanctions*. Certains acteurs, au premier rang desquels les organisations de protection des consommateurs, regrettent que ni la loi ni les ordonnances n'attribuent explicitement la responsabilité des contrôles et ne prévoient de mécanismes de sanctions spécifiques. Le rapport explicatif (IPI/Ofag 2014) mentionne la responsabilité des cantons à cet égard mais, en l'absence de bases légales, ces organisations craignent que le projet se transforme en une « coquille vide » (FRC 13.10.2014). Une majorité de cantons rejette, de leurs côtés, l'idée de confier à leurs organes les compétences de contrôle.
- *Entrée en vigueur et dispositions transitoires*. L'entrée en vigueur prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le délai de deux ans pour vendre les produits fabriqués avant cette date sont jugés inacceptables par les milieux agricoles et de protection des consommateurs<sup>82</sup>. L'industrie alimentaire demande en revanche de pouvoir continuer à *fabriquer* des produits en vertu de l'ancien droit durant la période transitoire, et de pouvoir les vendre jusqu'à épuisement du stock.

En parallèle à ces enjeux spécifiques, qui soulèvent des questions délicates à trancher pour l'administration, le projet dans sa globalité continue à faire l'objet de vives attaques de la part de ses opposants, en particulier issus de l'industrie alimentaire. Ceux-ci tentent de retarder sa mise en œuvre en revenant, via le dépôt de diverses motions et postulats parlementaires, au sein de l'arène politique. Deux tentatives peuvent en particulier être mentionnées :

*Postulat Germann*<sup>83</sup> : Le Conseiller aux Etats UDC schaffhousois demande au Conseil fédéral d'examiner avant l'entrée en vigueur (et donc en retardant *de facto* celle-ci) les conséquences économiques du projet *Swissness* compte tenu du renforcement du franc engendré par la décision de la Banque nationale suisse (BNS) d'abolir le taux plancher par rapport à l'euro (BNS 15.01.2015). Suivant la proposition du Conseil fédéral, le Conseil des Etats rejette toutefois ce postulat le 10 juin 2015<sup>84</sup>.

<sup>82</sup> Voir USP (20.06.2014) ; SKS (20.06.2014).

<sup>83</sup> Postulat 15.3214 du 19 mars 2015.

<sup>84</sup> Conseil des Etats, Bulletin Officiel, Objet 15.3214, 19 juin 2015.

*Motion de la CAJ-CN*<sup>85</sup> : En mai 2015, la CAJ-CN se fonde sur son droit de consultation (art. 151 LParl)<sup>86</sup> pour présenter des recommandations formelles au Conseil fédéral concernant le contenu de l'OIPSD<sup>87</sup>. En outre, la Commission demande explicitement de suspendre l'entrée en vigueur du projet et de simplifier les ordonnances, à une très courte majorité puisque le vote s'est joué à la voix prépondérante du Président – qui n'est autre que Alec von Graffenried, qui avait déjà été très actif durant les débats parlementaires pour relayer les positions de l'industrie alimentaire. Suivant la proposition du Conseil fédéral, qui a entre temps adopté les ordonnances d'exécution en intégrant les recommandations formelles de la CAJ-CN (voir ci-dessous), le Conseil national rejette la motion le 8 septembre 2015, à 108 voix contre 72<sup>88</sup>. Le vote souligne la division de la droite (PLR, PDC et UDC) et l'unité de la gauche (Verts et PS) derrière le projet<sup>89</sup>, ainsi que le soutien des Romands (88% contre la motion)<sup>90</sup>.

L'administration continue, parallèlement à ces attaques, son travail afin de répondre aux différents enjeux soulevés. Tout le paradoxe de l'exercice consiste à fixer des règles de provenance à la fois transparentes et tenant compte des intérêts des différentes filières et échelons de production et de transformation. L'enjeu est de trouver la *densité normative* adéquate, d'arriver à un équilibre entre, d'une part, les exigences qui militent en faveur d'une simplification (transparence demandées par les organisations de protection des consommateurs, nécessité de ne pas créer de surcharge administrative trop importante pour les entreprises et l'administration) et, d'autre part, la prise en compte des requêtes spécifiques de chaque branche, complexifiant nécessairement le projet. Certains milieux n'hésitent d'ailleurs pas à jouer de cette tension, multipliant les demandes d'exceptions tout en dénonçant la complexité globale de la réglementation.

Les textes mis en consultation sont donc adaptés en cherchant à bâtir une solution à la fois simple et politiquement acceptable. Les ordonnances sont finalement adoptées par le Conseil fédéral le 2 septembre 2015<sup>91</sup>. L'OIPSD prévoit de calculer la proportion minimale de matières premières sur la base de la recette de fabrication (art. 3 al. 1) et sur le flux de marchandise moyen d'une année civile (art. 4 al. 1). Pour la détermination de l'auto-provisionnement, le calcul est réalisé sur la moyenne des taux de trois années civiles consécutives (art. 7 al. 1). Quant aux controverses listées auparavant, elles sont tranchées de la manière suivante :

---

<sup>85</sup> Motion 15.3500 du 28 mai 2015.

<sup>86</sup> Loi fédérale sur l'Assemblée fédérale (LParl, RS 171.10).

<sup>87</sup> Service du Parlement (29.05.2015).

<sup>88</sup> Conseil national, Bulletin Officiel, Objet 15.3500, 8 septembre 2015.

<sup>89</sup> Source : Procès-verbal de vote, Objet 15.3500, 8 septembre 2015 (Ref. 12263).

<sup>90</sup> Source : FRC (16.09.2015).

<sup>91</sup> Voir Conseil fédéral (02.09.2015).

## Encadré 6 : exceptions et dispositions d'exécution au sein de l'OIPSD

1. *Zones frontalières*. Assimilation à des lieux de provenance suisse des zones franches et des surfaces en zones frontalières cultivées par des exploitations suisses (art. 2) ;
2. *Eau*. Prise en compte de l'eau comme ingrédient dans les boissons auxquelles elle confère ses caractéristiques essentielles telles que, par exemple, la bière ou l'eau minérale (art. 3 al. 3) ;
3. *Clause bagatelle*. Maintien de la clause d'exception pour les ingrédients négligeables en termes de poids sans précision du pourcentage (art. 3 al. 4). Le rapport explicatif indique toutefois que la totalité des exceptions ne doit pas dépasser un poids de 3% ;
4. *Lait*. Suppression de l'alinéa controversé : la clause du 100% d'origine suisse pour le lait ne s'applique qu'aux produits laitiers, et non à l'ensemble des denrées alimentaires.
5. *Produits semi-finis*. Absence de nécessité de décomposer les produits semi-finis pour en déterminer les matières premières (art. 3 al. 5 et 4 al. 2) ;
6. *Dispositions spéciales*. Possibilité de placer l'indication de provenance suisse sur du chocolat et du café intégralement transformé en Suisse même sans matières premières suisses (art. 5 al. 4) ; possibilité de mettre en avant l'origine d'une matière première conférant ses caractéristiques essentielles à un produit, par ex. « lasagnes avec de la viande suisse » (art. 5 al. 5) ;
7. *Exception de qualité*. Exception de qualité en faveur des produits naturels qui ne peuvent être produits en Suisse avec les exigences techniques requises (art. 9) ;
8. *Contrôle et sanctions*. Pas de dispositions spécifiques ajoutées quant aux responsabilités de contrôle et des sanctions.
9. *Entrée en vigueur et dispositions transitoires*. Maintien des dispositions transitoires et de la date d'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Le rapport explicatif préparé par l'Ofag (Ofag 02.09.2015) propose plusieurs cas pour illustrer les implications concrètes d'une telle réglementation. Ainsi par exemple (voir annexe 4 pour les calculs détaillés), dans le cas d'un Yogourt Birchermüesli à base de fruits et de céréales, celui-ci pourra bénéficier de l'indication de provenance suisse dans le cas où le lait et le sucre utilisés proviennent effectivement de Suisse, et ce indépendamment de la provenance des poires, pommes ou abricots qui figurent également dans la liste d'ingrédients. Il en ira de même dans le cas d'un biscuit dont la farine de blé et le sucre proviennent de Suisse, indépendamment de la provenance des produits laitiers utilisés (un biscuit n'étant pas un produit laitier, cf. point 4 de l'encadré 6).

### 4.2 Eléments explicatifs

La manière dont les différentes controverses évoquées autour de la question des exceptions ont été tranchées peut s'expliquer par la conjonction de trois mécanismes principaux : la prédominance d'enjeux économiques liés à la répartition de la plus-value liée au Swissness ; l'opposition irréductible de la Fial et l'impact du franc fort ; la position de compromis des grands groupes d'intérêt que sont l'USP, Migros et Nestlé.

### 1. La prédominance d'enjeux économiques liés à la répartition de la plus-value

L'ensemble de la phase de préparation des ordonnances est dominée par des discussions entre industrie alimentaire (notamment Fial, Nestlé, Migros, à nouveau pas totalement sur la même longueur d'onde), milieux agricoles (en particulier l'USP) et administration fédérale (IPI et Ofag). La Newsletter de la Fial atteste ainsi de contacts étroits avec cette dernière, évoquant plusieurs séances de discussions avec l'IPI et/ou l'Ofag<sup>92</sup>. Celle de l'USP mentionne également des discussions avec la Fial, de même qu'une position de compromis (cf. point 3 ci-dessous) visant à s'assurer que « *tous les échelons de l'économie agroalimentaire obtiennent une valeur ajoutée* »<sup>93</sup>.

On retrouve en fait ici, en parallèle à la procédure officielle de consultation qui permet à l'ensemble des acteurs concernés de se prononcer, une logique d'informalité similaire à celle qui prévalait durant la phase pré-parlementaire. Exacerbée par la nécessité de rendre le projet acceptable dans un contexte de forte pression politique (cf. point 2 ci-dessous), ce travail informel est fermé et relativement opaque. A cet égard, les organisations de consommateurs sont consultées ponctuellement mais ne constituent pas un interlocuteur privilégié. Elles peinent à imposer leurs thématiques et leurs points de vue, que ce soit sur la question très médiatisée de l'eau ou celle des mécanismes de contrôle et de sanction, trop délicate politiquement.

Il semble clair que, à ce stade, la transparence vis-à-vis du consommateur ou la volonté de répondre à leurs attentes ne constituent pas (plus) un enjeu primordial, ni même un registre d'argumentation central. Il s'agit, bien plus, de *déterminer comment va se répartir concrètement la plus-value liée au Swissness entre les différents acteurs de la chaîne de production, maintenant que la crédibilité à long terme de la marque est assurée par une législation claire*. C'est là l'enjeu principal des négociations tripartites mentionnées ci-dessus, la justification première des controverses qui sont survenues autour de la réglementation des exceptions. C'est également l'objectif qui ressort des propos de l'administration lorsqu'elle souligne avoir exploité « *toute la marge de manœuvre qu'offre la loi* » et pris en « *considération les demandes justifiées branches concernées* »<sup>94</sup>, ou lorsqu'elle met en avant les « *solutions flexibles [...] aménagées en faveur de l'industrie alimentaire* » pour présenter le régime d'exceptions prévues par l'OIPSD<sup>95</sup>. Les supposées promesses de Simonetta Sommaruga quant à la flexibilité qui serait laissée au niveau des ordonnances, avancées à la fin du débat parlementaire par Migros<sup>96</sup>, en sont une autre illustration.

### 2. L'opposition irréductible de la Fial et l'impact du franc fort

La Loi sur la protection des marques telle qu'adoptée par l'Assemblée fédérale n'a pas été attaquée par referendum. Les opposants issus des milieux économiques ont préféré ne pas s'engager dans une voie coûteuse et, probablement, vouée à l'échec. Loin cependant de renoncer à défendre leurs intérêts, ils ont porté leur attention sur les travaux liés aux ordonnances (afin d'en assouplir son contenu) tout en attaquant, par ailleurs, le projet dans sa globalité (afin d'en retarder la mise en œuvre). La Fial continue, tout comme durant les débats parlementaires, à représenter l'un des acteurs les plus critiques. Arrivant d'emblée avec une série de propositions très précises, notamment quant aux modalités de calcul de la proportion de matières premières (Fial 04.2014), elle maîtrise parfaitement ce double registre : d'un côté elle participe étroitement à l'élaboration des ordonnances (voir ci-dessus), mettant en avant la nécessité de développer des règles d'exception ; d'un autre côté elle continue à attaquer frontalement le projet dans son ensemble.

---

<sup>92</sup> Voir par ex. Fial (04.2014) et (08.2014).

<sup>93</sup> Source : USP (03.03.2014).

<sup>94</sup> Le Conseil fédéral dans son communiqué de presse du 2 septembre (Conseil fédéral 02.09.2015).

<sup>95</sup> Présentation de l'OIPSD sur le site de l'Ofag : <http://www.blw.admin.ch/themen/00013/01837/index.html?lang=fr>.

<sup>96</sup> Voir NZZ (10.03.2013). Ces promesses sont avancées par Migros comme un élément central de son soutien.

Jouant sur la question de la densité normative et sur les tensions que suscitent sur ce point les multiples demandes d'exceptions, la Fial met en avant un « *Bürokratischer Overkill bei den Ausnahmeregelungen* » (Fial 10.2014). Cette image de « *monstre bureaucratique* » – qu'elle a, pourtant, contribué à créer – constituera l'un des principaux arguments mobilisés durant cette phase, notamment par ses relais au Parlement. Une autre ligne de critique consiste à affirmer, de manière récurrente, que l'administration aurait fait des promesses qui ne figurent plus dans les ordonnances – « *In den Diskussionen um die Verordnung habe sich aber gezeigt, dass für Dinge, die versprochen worden seien, nun die gesetzliche Grundlage nicht vorhanden sei* »<sup>97</sup>. La limite maximale de poids pour les ingrédients concernés par la clause bagatelle, par rapport à laquelle le chiffre de 10% aurait été articulé durant les débats parlementaires, en constitue un exemple. Il est toutefois difficile d'établir un véritable engagement de la part de l'administration sur cette question. Un tel chiffre est effectivement mentionné dans l'esquisse d'ordonnance présentée par l'Ofag en commission, qui évoque une base de calcul limitée à 90% du poids de la denrée alimentaire pour déterminer la part minimale de matières premières suisses<sup>98</sup>. Il n'était toutefois à l'époque pas encore question de clause bagatelle, et il ressort des exemples concrets fournis par l'Ofag que la base des matières premières considérées pour le calcul peut dans les faits être moindre, indépendamment de cette clause (83.6% dans le cas du biscuit mentionné à l'annexe 4).

Le début de l'année 2015 est, par ailleurs, marqué par un événement qui donne un nouvel élan à l'opposition de la Fial et des milieux économiques : la Banque nationale suisse abolit le cours plancher du Franc suisse par rapport à l'Euro le 15 janvier (BNS 15.01.2015), entraînant des réactions parfois épidermiques des milieux économiques, craignant l'impact d'un renchérissement du franc sur l'industrie d'exportation. La Fial ne tarde pas à se saisir de cette annonce en publiant, le jour même, un communiqué faisant explicitement le lien avec le projet Swissness (Fial 15.01.2015). Celui-ci est présenté, dans un contexte d'incertitudes quant au cours futur du CHF, comme un poids supplémentaire qui participe à la dégradation des conditions-cadre pour l'industrie alimentaire d'exportation. Il sera, en clair, déjà suffisamment compliqué d'absorber les conséquences du franc fort sans avoir encore à intégrer les nouvelles contraintes liées au *Swissness*.

La Fial saisit donc cette opportunité pour muscler sa stratégie d'opposition. Soutenue notamment par la NZZ – dont les éditoriaux parlent d'« *Unnötiger Hemmschuh* » (03.06.2015), de « *protektionistisches Korsett* » ou de « *Lobbygesetz für die Bauern* » (02.09.2015) et font expressément référence au Franc fort –, elle met la pression pour retarder la mise en œuvre de la législation. Les débats sont, pour ce faire, replacés dans une arène davantage politisée, à travers le dépôt de diverses motions et postulats à l'Assemblée fédérale. Si ces appels à retarder l'entrée en vigueur ne seront pas entendus, si certains parlementaires dénoncent un procédé douteux à travers lequel une loi qui n'a pas été attaquée par referendum est après coup remise en cause<sup>99</sup>, cette stratégie maintiendra jusqu'au bout une forte pression sur l'administration, créant le risque de voir l'ensemble du projet remis en cause. Elle contribue à expliquer les concessions faites en faveur de l'industrie alimentaire au sein des projets d'ordonnance.

---

<sup>97</sup> Source : AlimentaOnline (05.05.2015).

<sup>98</sup> Source : Protocole, Sous-commission 09.086, 23 février 2011.

<sup>99</sup> Source : Conseil national, Bulletin Officiel, Objet 15.3500, 8 septembre 2015.

### 3. Le compromis construit par l'USP, Nestlé et Migros

Le compromis proposé par l'USP, Nestlé et Migros constitue, sans doute, l'illustration la plus incontestable des discussions menées entre les acteurs de la chaîne alimentaire autour de la répartition de la plus-value associée au Swissness. Communiqué aux autorités politiques impliquées (membres de la CAJ-CN et, surtout, Conseil fédéral), le soutien de ces trois acteurs à une solution commune est, peut-être, l'élément qui a fait pencher la balance au final. On retrouve en tous les cas la plupart des éléments de leur proposition au sein des exceptions prévues par les ordonnances<sup>100</sup> :

- L'élargissement de la notion de zones frontalières ;
- La limite fixée à 3% du poids total pour les ingrédients concernés par la clause bagatelle ;
- L'indication de provenance suisse partielle, pour une matière première importante ;
- L'indication de provenance suisse du café et du chocolat intégralement transformé en Suisse ;
- Le non-report de la mise en œuvre.

Ce n'est pas un hasard si ce sont, précisément, ces acteurs-là qui arrivent avec une telle proposition. Premièrement, aussi bien l'USP que Nestlé et, surtout, Migros ont déjà adopté une posture de compromis lors des débats parlementaires, notamment au sein du SOG group (où l'on retrouvait également la FRC, cette fois écartée). Le soutien publiquement affiché par Migros en mars 2013 est peut-être même l'un des tournants majeurs du processus parlementaire (voir point 3.3.3).

Chacun de ces acteurs a, deuxièmement, un intérêt à une meilleure protection de la marque suisse. Pour l'USP, il s'agit depuis le début de garantir / d'offrir des débouchés au secteur agricole et, au niveau des ordonnances, de défendre les exploitations cultivant des surfaces en zones frontalières. Son comité directeur s'est montré prêt, pour obtenir une certaine souplesse sur ce point, à négocier sur les demandes de flexibilité issues de l'industrie alimentaire. Quant aux deux géants que sont Nestlé et Migros, la perspective de dégager un avantage comparatif par rapport à une concurrence moins armée pour absorber les contraintes générées par la nouvelle législation s'ajoute à la volonté de pouvoir continuer à utiliser une marque suisse forte. L'enjeu est, toutefois, également de minimiser les contraintes, ainsi que cela ressort bien de la position défendue par la Direction de Migros dans son infomail : « *Aus Sicht der Migros ist der Umsetzungfahrplan einzuhalten. Es gilt nun aber erst recht, die gängigen Verordnungen möglichst praktikabel und unbürokratisch auszugestalten* »<sup>101</sup>.

### 4.3 Evaluation de la participation et de l'influence des citoyens-consommateurs

Cette dernière phase révèle des résultats mitigés quant à la participation et à l'influence des citoyens-consommateurs, que ce soit sous l'angle passif de leurs préférences ou attentes pour les produits suisses (canal 1), via l'intervention de groupes représentant leurs intérêts (canal 2), ou par le biais d'une implication directe au sein des processus décisionnel (canal 3). Le tableau 8 démontre l'influence restreinte de ces trois canaux sur la phase d'élaboration des ordonnances :

---

<sup>100</sup> Voir AlimentaOnline (05.05.2015) pour le détail de la proposition de compromis. Le seul élément qui n'est pas retenu est la volonté d'avoir une capacité d'autorégulation plus importante sur la question des exceptions.

<sup>101</sup> Cité par AlimentaOnline (05.05.2015).

Tableau 8 : évaluation de l'influence à travers les trois canaux de participation identifiés

<p style="text-align: center;"> <i>passif</i>    <i>actif</i> </p>	<p><i>images</i></p> <p>Par rapport aux deux phases précédentes, les attentes des consommateurs ou la question de la transparence vis-à-vis de ces derniers passent clairement au second plan. Les controverses en apparence très techniques liées à la réglementation des exceptions sont, nous l'avons vu, avant tout mues par des enjeux économiques relatifs à la répartition concrète de la plus-value générée par le <i>Swissness</i>. Durant cette phase donc, « <i>on a un peu oublié le consommateur</i> »<sup>102</sup> pour tenter de répondre à ces controverses et trouver un compromis acceptable pour les uns et les autres. Il en découle, au final, une ordonnance davantage conçue pour ceux qui produisent ou transforment que pour ceux qui consomment.</p>
	<p><i>acteurs collectifs</i></p> <p>Les organisations de protection des consommateurs apparaissent, également, davantage en retrait que lors de la phase parlementaire. Si elles participent effectivement à la procédure, en étant consultée comme d'autres parties prenantes, ce n'est pas avec elles que se jouent les principales alliances. Leurs contacts avec l'administration sont moindres et leurs revendications sur une réglementation simple des exceptions – qu'elles maintiennent depuis la publication du Message du Conseil fédéral – ou sur un système de contrôle plus ambitieux passent définitivement au second plan.</p> <p>D'ailleurs, si les organisations de protection des consommateurs se félicitent de l'entrée en vigueur du projet<sup>103</sup>, les conséquences du régime d'exceptions et l'ouverture laissée à l'importation de produits pourtant disponibles en Suisse<sup>104</sup> reçoivent un accueil plus mitigé. La FRC annonce ainsi qu'elle s'appliquera, d'une part, à rendre l'application de la nouvelle législation crédible et, d'autre part, qu'elle entend « <i>obtenir une indication de provenance des ingrédients importés qui pourront légalement entrer dans la compositions d'un produit orné d'une croix suisse</i> ».</p>
	<p><i>acteurs individuels</i></p> <p>Comme durant les phases précédentes, aucune mobilisation de dispositifs participatifs ou délibératifs ou de campagnes explicites et coordonnées de boycotts ou buy-cotts n'a été observée.</p>

<sup>102</sup> Focus groupe du 26.11.2014.

<sup>103</sup> Voir SKS (02.09.2015) ; FRC (16.09.2015).

<sup>104</sup> C'est le cas des fruits ou des produits laitiers dans les deux exemples de l'annexe 4.

## 5. Epilogue

### 5.1 Observations générales

Le projet *Swissness* représente bien, en somme, un « *cas d'école* » – pour reprendre l'une des citations en ouverture de ce rapport. A la fois classique par l'enchaînement de ses séquences (mise à l'agenda, phase pré-parlementaire, débats parlementaires, élaboration des ordonnances) et les arènes au sein desquelles il s'est déroulé (administration fédérale, Assemblée fédérale, salles des pas perdus), il ne s'en révèle pas moins exemplaire de la complexité et de la subtilité des jeux politiques contemporains. Il montre la manière avec laquelle les acteurs (groupes d'intérêts, services de l'administration, individualités politiques) *ne lâchent jamais* (Knoepfel et al. 2006) : à chaque étape, les différents intérêts en présence se sont mobilisés pour défendre une position – pas nécessairement stable (USP), parfois trop intransigeante (Fial) – et il est à cet égard certain que l'adoption des ordonnances ne constitue pas une fin en soi. Elle ouvre au contraire la porte à une phase de mise en œuvre tout aussi complexe et chargée politiquement, par rapport à laquelle certains acteurs se sont déjà positionnés (ainsi par ex. la FRC dans son communiqué du 16 septembre 2015).

L'ensemble de ce processus est, par ailleurs, révélateur des paradoxes de l'action publique. Il met en évidence une ouverture des systèmes décisionnels à une pluralité d'acteurs (y compris vis-à-vis des organisations de protection des consommateurs) tout en illustrant, parallèlement, l'importance cruciale de l'informalité, des relations de confiance et des réseaux. Or cette politique de coulisse contribue à refermer le système sur lui-même, renforçant les asymétries de pouvoir entre acteurs (en termes, notamment, de moyens matériels, d'expertise, de relais politiques). Le processus dévoile, en parallèle, à la fois l'intelligence des acteurs dans la poursuite de leurs objectifs (maîtrise des registres d'argumentation et des rouages politiques, capacité à jouer la bonne carte au bon moment), mais également leur rationalité nécessairement limitée (l'entêtement dont certains peuvent faire preuve, leurs erreurs d'appréciation, leurs dissensions internes). A côté de cette composante éminemment stratégique, il vient également souligner le poids des structures de contraintes et des événements exogènes qui échappent – partiellement – à la maîtrise des acteurs : la pression de la globalisation et de l'ouverture des marchés, les scandales alimentaires, les règles institutionnelles (démocratie directe, procédure parlementaire), l'inertie des systèmes décisionnels. A cet égard, les contraintes subies par les uns peuvent constituer des opportunités pour les autres, pour autant qu'ils parviennent à s'en saisir (ainsi par exemple, le scandale de la viande de cheval ou l'impact du franc fort). Enfin, la cohérence toute relative des processus décisionnels et la part de hasard qui, au final, contribue aussi à orienter les trajectoires décisionnelles sont également révélées.

Le cas illustre, de manière plus spécifique, la mécanique et les rouages d'un secteur agro-alimentaire ayant subi de nombreux bouleversements ces deux dernières décennies – entre fin du paradigme productiviste, écologisation, globalisation. L'alimentation y résonne comme un *fait éminemment politique*, autour duquel se structurent divers registres de tensions et s'engage un large éventail d'acteurs. Les enjeux substantiels liés aux indications de provenance (comment définir un produit suisse ? tenir compte des contraintes de chaque secteur ? répondre aux attentes des consommateurs ?), présentés comme purement techniques, ont donné lieu à des débats houleux, dépassant parfois les limites habituellement admises sous la coupole. Loin d'être consensuelle dans le cas présent, la réponse à ces enjeux est passée par un processus au sein duquel ces tensions latentes se sont muées en conflits manifestes, avec au final une polarisation des débats et une animosité marquée entre certains acteurs. A cet égard, il est évident que la manière avec laquelle ces dimensions politiques se sont déclinées a, de manière déterminante, influencé le contenu substantiel des textes adoptés (critère retenu, régime d'exceptions, etc.).

Sans être représentatif de l'évolution des structures décisionnelles au sein du secteur agro-alimentaire (des configurations plus ou moins ouvertes ou consensuelles étant au contraire susceptibles de surgir dans d'autres cas), le cas *Swissness* vient confirmer certaines observations générales mises en évidence par de précédents travaux (Sciarini 1995, Boisseaux 2007). Si l'USP (faïtière agricole historiquement dominante) et l'Ofag (Office fédéral historiquement dominant) demeurent au centre du jeu, l'ouverture du système à de nouveaux acteurs (l'association des AOP-IGP ou l'IPI, par exemple) et enjeux (indications de provenance, protection des marques) participe effectivement à remettre en cause le corporatisme sectoriel autrefois dominant. Le cas est également révélateur de l'évolution des modalités d'interventions publiques au sein du secteur. L'administration fédérale n'intervient plus directement sur les marchés (garantie des prix à la production par ex.) mais décline ses activités via de nouvelles modalités d'encadrement et de facilitation de l'activité économique – c'est précisément l'objectif de la législation sur le *Swissness*, qui vient *encadrer* l'usage de la marque suisse afin de *faciliter* la captation de la plus-value qui y est associée. Le passage d'un corporatisme sectoriel fermé à un système véritablement pluraliste et ouvert – et *a fortiori* participatif – ne constitue toutefois pas une réalité à la lumière du cas. Au contraire, confirmant en cela les observations de Boisseaux une décennie plus tôt (2007) à propos de la mise en place du dispositif AOP-IGP, on assiste à une forme de *pluralisme limité* au sein duquel les logiques corporatistes résistent bien et les dispositifs participatifs sont absents.

## 5.2 Retour sur les trois canaux de participation

Le citoyen-consommateur intervient, dans ce contexte, essentiellement de deux manières au sein du processus décisionnel : sous la forme d'un *effet halo*, image immanente qui légitime les acteurs à agir sans toutefois mener à une implication plus active ; et par le biais des *organisations représentants leurs intérêts* au niveau politique, qui parviennent à se créer des espaces d'action et d'influence sans toutefois bouleverser l'équilibre des rapports de force.

### 5.2.1 Canal 1 : entre effet halo, risques d'instrumentalisation et perte de vue

La première modalité de participation et d'influence consiste, dans le cas présent, en la construction par les acteurs d'une certaine image des préférences et des attentes des citoyens-consommateurs envers le label suisse. Durant une première phase, qui débute antérieurement à la mise à l'agenda, plusieurs éléments participent à un tel processus : études qui soulignent la bonne perception des produits suisses par la population puis, de manière plus fine, les préférences et le consentement à payer des consommateurs (annexe 1) ; phénomènes de *buycotts* soutenus par le marketing (notamment via le développement des AOC, la création des marques Suisse Garantie ou De la Région, la multiplication de l'apposition de la marque suisse) qui, par leur agrégation, attestent concrètement de ces préférences ; sensibilité croissante de l'opinion publique – relayée par les médias – autour des scandales et des abus (affaires Juvena ou des casseroles). Paradigmatique d'évolutions sociétales plus profondes, cette image s'inscrit dans un contexte de globalisation, de repli identitaire et de rapport renouvelé à l'alimentation qui voit se fédérer autour des produits suisses des personnes aux référentiels variés, orientées par des considérations diverses (voir Révillon & Bolliger 2009).

La construction progressive de cette image, combinée à la valeur de la marque suisse et aux réactions des milieux économiques et des médias face à la multiplication des abus (trois éléments finalement interdépendants), participe à la création d'un consensus politique sur la nécessité de régler l'usage commercial de l'indication de provenance helvétique. Elle souligne une forme d'*effet halo*, de consentement latent qui légitime les acteurs économiques et politiques à agir sans nécessiter (ou engendrer) l'implication plus active des citoyens-consommateurs (voir canal 3).

Le processus avançant, les débats et les controverses se politisant, le rôle de cette image évolue progressivement. Les attentes et les préférences des citoyens-consommateurs deviennent un véritable registre d'argumentation, mobilisés par les acteurs pour appuyer et justifier leur position en tentant de lui accorder la légitimité inhérente à cet effet halo. L'administration y fait par exemple directe-

ment référence dans ses rapports et dans les débats parlementaires, alors que des études-consommateurs sont commandées ou réalisées par divers acteurs (Fial et FRC notamment). Il semble à cet égard que l'évocation par les milieux agricoles du lancement d'une initiative populaire, puis la réalisation d'un sondage démontrant le large soutien dont celle-ci disposerait, viennent clore les débats sur ce point. Elles rappellent le poids immanent du consentement latent évoqué ci-dessus, et la difficulté qui en découle, pour les opposants à un *Swissness* fort, de s'imposer en votation populaire. Les attentes et les préférences des consommateurs sont alors mises de côté et l'enjeu devient, davantage, de trouver un compromis acceptable pour les différents acteurs de la filière. Cette perte de vue culmine lors de la phase de préparation des ordonnances, avec pour résultat la mise en place d'un régime d'exceptions complexe, dont on ne se pose plus la question de l'adéquation avec les attentes des consommateurs.

Ce récit pose certaines questions sur la manière dont se développe, est mobilisé puis finalement se dissout cet *effet halo*. Sa construction est, premièrement, médiatisée par le rôle de divers acteurs qui participent, par leurs interventions, à son développement. Quelque part, les produits suisses se vendent également parce qu'ils sont mis en avant sur le marché ; les citoyens-consommateurs attestent de leurs préférences parce que quelqu'un vient leur poser la question ; ils sont sensibles aux scandales parce que certains médias les relaient. A cet égard, le degré d'influence de ces acteurs (économiques, scientifiques, médiatiques) sur les déclinaisons concrètes du halo et sur les choix de consommation – un phénomène seulement effleuré par notre recherche – constitue indéniablement un enjeu, qui renvoie à la question plus large du caractère socialement ancré des pratiques de consommation. Deuxièmement, l'image qui résulte d'un tel halo n'est pas univoque mais sujette à interprétation, voire instrumentalisation. Les acteurs sont conscients de ce risque et traitent les études réalisées avec circonspection (cela ressort bien des entretiens). Au final et lorsque des controverses concrètes doivent être tranchées, il semble ainsi que l'effet halo ait eu tendance à se dissiper et à laisser place à d'autres registres d'argumentation (techniques, économiques, juridiques, émotionnels). Enfin troisièmement, la question se pose de savoir si la construction d'un tel halo, et la forme de consentement latent qui en découle et semble légitimer les acteurs dans leur action, ne se fait pas au détriment d'une implication plus active des citoyens-consommateurs et, au final, d'une véritable prise en compte de leurs intérêts ou de leurs attentes.

### **5.2.2 Canal 2 : influence des organisations représentant les consommateurs**

Les organisations de protection des consommateurs (en particulier la SKS et la FRC, sur lesquelles nous nous sommes concentrés) constituent, dès la phase de consultation, des parties prenantes. Elles défendent une ligne claire (80 à 100% de matières premières et réglementation simple et transparente des exceptions) et participent au processus par divers biais. Elles sont consultées aussi bien par l'administration (projets de loi et d'ordonnances, contacts ponctuels) que par les parlementaires (auditions en commissions). Elles sont, également, approchées par d'autres acteurs pour participer à des séances de discussion (par ex. point chaud chez Agridea en 2008) ou à des tentatives de bâtir des compromis (par ex. au sein du SOG group). Elles regroupent, enfin, leur force au sein d'une Alliance afin de déployer leurs activités de lobbying en commun. Par leur ligne claire et leur légitimité à parler au nom des consommateurs, leur travail efficace sur les exemples d'abus (registre émotionnel), et leur stratégie de communication qui contribue à maintenir et à rappeler la présence de l'effet halo décrit ci-dessus, elles participent à orienter la trajectoire décisionnelle à différents moments – entre l'avant-projet et le message du Conseil fédéral ; au cours des débats parlementaires – tout en jouant un rôle plus restreint à d'autres – mise à l'agenda ; préparation des ordonnances.

Cela ne signifie toutefois pas que les actions de ces organisations aient été déterminantes au sein du processus. Celles-ci ne constituent de l'avis de plusieurs observateurs pas des acteurs de premier plan, une impression que vient confirmer notre analyse. D'autres acteurs ont davantage occupé le terrain et, par leurs actions (ou leurs erreurs), contribué à expliquer la trajectoire décisionnelle. Les hésitations initiales des milieux agricoles, l'intransigeance de la Fial, l'évolution de la position de Mi-

gros, l'engagement actif de l'administration et, au moment de la rédaction des ordonnances, le compromis Migros – Nestlé – USP représentent, par exemple, autant d'éléments explicatifs centraux sur lesquels les organisations de protection des consommateurs n'ont pas eu de prise. Encore une fois, il ne s'agit pas de négliger le rôle joué par ces organisations, mais plutôt de partir de ce constat pour chercher à identifier les obstacles à un degré d'influence accru.

On remarque ainsi, premièrement, une claire asymétrie de ressources par rapport aux autres acteurs impliqués. Cela se traduit – au-delà de considérations matérielles (moyens financiers ou humains) que nous n'avons pas spécifiquement abordées – à différents niveaux : *en termes d'accès aux décideurs* (parlementaires ou fonctionnaires), en particulier lorsque la politique de coulisse prédomine, avec des implications non seulement sur la capacité à influencer les discussions, mais également à se tenir informer de leurs évolutions et à anticiper les étapes futures ; *en termes de relations avec les autres acteurs de la filière* (voir ci-dessous) ; *en termes d'expertise technique*, ces organisations restant perçues comme des généralistes confrontés, au sein de chaque secteur, à des spécialistes vers lesquels l'administration ou les parlementaires se tournent plus volontiers pour discuter des données « techniques » d'un projet de loi ; *en termes de poids médiatique*, ainsi que l'illustre bien l'impact de (l'unique) prise de position publique de Migros en mars 2013. Le fait que les organisations de protection des consommateurs soient considérées comme des interlocuteurs légitimes ne doit, dès lors, pas masquer ces déséquilibres au sein des rapports de force.

Deuxièmement, si les relations avec les acteurs (en particulier ceux soutenant le projet) ont été globalement bonnes, les activités de lobbying ont pour l'essentiel été menées sans véritable coordination. Alors que la ligne défendue était proche, les organisations de protection des consommateurs ne sont ni le premier interlocuteur vers lequel les milieux agricoles se sont tournés pour négocier, ni celui dont la participation a été jugée nécessaire au moment de bâtir un compromis politique pour « sauver » les ordonnances. Dans ce contexte, la *coalition de fait* évoquée dans l'analyse résulte davantage d'une constellation particulière – qui a vu une polarisation extrême du débat – et d'une volonté de donner un visage moins protectionniste à la loi – en montrant qu'elle sert des intérêts plus larges – qu'elle ne s'inscrit dans un partenariat sérieux et durable. On peut, de manière exploratoire, proposer diverses pistes pour expliquer cela : barrière de la langue (pour la FRC) ; méfiance vis-à-vis d'une organisation perçue comme trop idéologique (pour la SKS, voir ci-dessous) ; rapports de proximité économique (le premier débouché du monde agricole restant l'industrie alimentaire), cognitive (la protection des consommateurs renvoyant à d'autres référentiels) et sociale (développement d'un langage commun, habitudes de travail).

Le dernier constat a trait à la manière dont les organisations de protection des consommateurs perçoivent et développent leurs activités de lobbying, et aux tensions que cela implique entre pragmatisme et idéologie. Sur ce point, la FRC et la SKS ont effectivement pu diverger dans leurs approches : alors que la première a pu se montrer plus ouverte (création d'un intergroupe parlementaire, participation au SOG group), la SKS a adopté une posture plus résolue. Les implications concrètes de ces différences peuvent toutefois difficilement être jugées à l'aune du seul cas *Swissness*, même s'il ne semble pas que l'une ou l'autre approche ait mieux fonctionné que l'autre. Peut-être sont-elles d'ailleurs davantage complémentaires qu'il n'y paraît, et que l'équilibre entre les deux constitue davantage une question de contextes décisionnels que de principes.

### **5.2.3 Canal 3 : absence de participation plus active des citoyens-consommateurs**

Le cas *Swissness* ne met pas en évidence de participation plus active des citoyens-consommateurs, que ce soit par le biais de dispositifs participatifs ou délibératifs, de mobilisation citoyenne ou de campagnes coordonnées de boycotts ou de buycotts. Les bons chiffres de vente des produits suisses et les motivations citoyennes liées à ces achats (Réviron & Bolliger 2009) participent à créer un effet halo (canal 1), mais demeurent déconnectés du processus politique analysé ici. A aucun moment l'acte d'achat n'est, de manière publique en tous les cas, revendiqué comme une action visant à orienter le débat dans un sens ou dans un autre ; à aucun moment un acteur impliqué au sein des débats politiques appelle au boycott ou au buycott des produits suisses.



## Références et entretiens réalisés

### Textes légaux (par ordre de citation)

- Loi sur la protection des marques et des indications de provenance, 28 août 1992 (aLPM, RS 232.11)
- Loi pour la protection des armoiries publiques et autres signes publics, 5 juin 1931 (aLPAP, RS 232.21)
- Loi sur l'agriculture, 28 avril 1998 (LAgr, RS 910.1)
- Loi sur le tarif des douanes, 9 octobre 1986 (LTaD, RS 632.10)
- Loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels, 9 octobre 1992 (LDAI, RS 817.0)
- Ordonnance réglant l'utilisation du nom «Suisse» pour les montres, 23 décembre 1971 (RS 232.119)
- Accord relatif aux échanges de produits agricoles du 21 juin 1999 (RS 0.916.026.81)
- Loi sur l'Assemblée fédérale (LParl, RS 171.10)

### Rapports et communiqués de l'administration

- BNS (15.01.2015). *La Banque nationale abolit le cours plancher et abaisse le taux d'intérêt à -0.75%*. Communiqué de presse.
- Conseil fédéral (2006). *Protection de la désignation « suisse » et de la croix suisse. Rapport du Conseil fédéral du 15 novembre 2006 en réponse aux postulats 06.3056 Hutter (« Protection de la marque Suisse ») et 06.3174 Fetz (« Renforcer la marque Made in Switzerland »)*. Berne.
- Conseil fédéral (2007). *Rapport explicatif sur la protection de l'indication de provenance « Suisse » et de la croix suisse (projet Swissness)*. 28 novembre 2007, Berne.
- Conseil fédéral (2009). *Message relatif à la modification de la loi sur la protection des marques et à la loi fédérale sur la protection des armoiries de la Suisse et autres signes publics (Projet 'Swissness')*. 18 novembre 2009, Berne.
- Conseil fédéral (02.09.2015). *Le Conseil fédéral adopte les ordonnances de mise en œuvre du projet Swissness*. Communiqué de presse.
- DFE (09.04.2008). *Libre-échange agroalimentaire avec l'UE: le groupe de travail Mesures d'accompagnement a été mis en place*. Communiqué de presse.
- DFJP (2008). *Révision de la loi sur la protection des marques et des indications de provenance et de la loi pour la protection des armoiries publiques et autres signes publics. Rapport rendant compte des résultats de la consultation*. 15 octobre 2008, Berne.
- DFJP (25.03.2009). *Meilleure protection de la désignation « Suisse » et de la croix suisse aussi pour les denrées alimentaires*. Communiqué de presse.
- Grossenbacher R. (2006). *Signification des indications de provenance pour les produits et services suisses*. Exposé lors de l'assemblée générale de Swiss Label, 21 juin 2006.
- IPI (n.d.). *Projet législatif 'Swissness' : contexte, objectif et contenu*. Berne.
- IPI/Ofag (2014). *Rapport explicatif relatif au droit d'exécution « Swissness »*. Berne.
- IPI/OFAG (2015). *Droit d'exécution « Swissness »*. Rapport rendant compte des résultats de la consultation. Berne.
- OFAG (2003). *Rapport agricole 2003*. Berne.
- OFAG (08.07.2009). *Quatre grands axes pour les mesures accompagnant l'ouverture des marchés agricoles*. Communiqué de presse.
- OFAG (02.09.2015). *Rapport explicatif relatif au droit d'exécution « Swissness »*. OIPSD. Berne.
- Services du Parlement (29.05.2015). Communiqué de presse CAJ-CN.

### **Archives parlementaires (par ordre chronologique)**

Postulat 06.3056 du 16 mars 2006.

Postulat 06.3174 du 24 mars 2006.

Conseil des Etats, Bulletin officiel, objet 06.3174, 9 juin 2006.

CAJ-CN, Protocole, 09.086n, 28 janvier 2010.

CAJ-CN, Protocole, 09.086n, 25-26 mars 2010.

CER-CN, Protocole, 09.086n, 30-31 août 2010.

CAJ-CN, Protocole, 09.086n, 14-15 octobre 2010.

CAJ-CN, Protocole, sous-commission 09.086, 24 janvier 2011.

CAJ-CN, Protocole, sous-commission 09.086, 23 février 2011.

CAJ-CN, Protocole, sous-commission 09.086, 13 mai 2011.

CAJ-CN, Protocole, sous-commission 09.086, 22 juin 2011.

CAJ-CN, Protocole, sous-commission 09.086, 12 août 2011.

CAJ-CN, Protocole, 09.086n, 1-2 septembre 2011.

CAJ-CN, Protocole, 09.086n, 13-14 octobre 2011.

Conseil national, Procès-verbal de vote, 09.086-1, 15 mars 2012 (Ref. 7145)

CAJ-CE, Protocole, 09.086n, 21 mai 2012.

CAJ-CE, Protocole, 09.086n, 18-19 juin 2012.

Conseil des Etats, Bulletin officiel, objet 09.086, 27 septembre 2012.

CAJ-CE, Protocole, 09.086n, 22-23 octobre 2012.

CAJ-CE, Protocole, 09.086n, 15 novembre 2012.

Conseil des Etats, Bulletin officiel, objet 09.086, 10 décembre 2012.

CAJ-CN, Protocole, 09.086n, 10-11 janvier 2013.

Conseil national, Bulletin officiel, objet 09.086, 11 mars 2013.

Conseil national, Procès-verbal de vote, 09.086-1, 11 mars 2013 (Ref. 8577)

CAJ-CE, Protocole, 09.086n, 2-3 mai 2013.

Postulat 15.3214 du 19 mars 2015.

Motion 15.3500 du 28 mai 2015.

Conseil des Etats, Bulletin Officiel, Objet 15.3214, 19 juin 2015.

Conseil national, Bulletin Officiel, Objet 15.3500, 8 septembre 2015.

Conseil national, Procès-verbal de vote, Objet 15.3500, 8 septembre 2015 (Ref. 12263).

### **Rapports et communiqués des parties prenantes**

AMS (07.06.2002). *Konsumenten bevorzugen Schweizer Lebensmittel.*

AOP-IGP (26.03.2009). *Encore plus de « Swissness » : 100% suisse avec les logos AOP IGP.*

AOP-IGP (17.12.2010). *Swissness : proposition de modification de l'art. 48b.* Document interne.

Economie Suisse (27.09.2012). *Swissness : l'heure est au pragmatisme.*

Fial (25.03.2009). *Schweizer Nahrungsmittel-Industrie begrüßt Swissness-Grundsatzentscheid des Bundesrates.* Communiqué de presse.

Fial (04.2014). *Swissness für Lebensmittel.* Fial-letter, no2/2009, p.6-7.

Fial (18.11.2009). *Die Schweizer Nahrungsmittel-Industrie zum heutigen Swissnessentscheid des Bundesrates.* Communiqué de presse.

Fial (30.04.2010). *Attentes des consommateurs à l'égard des produits suisses – remarques s'inscrivant dans le contexte du projet "Swissness"*. Communiqué de presse.

Fial (27.09.2010). *A quelle dose l'Etat est-il supportable*. Communiqué de presse.

Fial (15.10.2010). *L'excessive sévérité des conditions swissness nuit à l'agriculture et à l'industrie alimentaire. La concurrence étrangère s'en féliciterait*. Communiqué de presse.

Fial (12.2010). *Subkommission nimmt ihre Tätigkeit auf*. Fial-letter, no6/2010, p.7.

Fial (04.2011). *Subkommission trifft wichtige Grundsatzentscheide*. Fial-letter, no2/2011, p.8-9.

Fial (17.11.2011). *Le compromis sur la suissitude rend superflue l'initiative des paysans*. Communiqué de presse.

Fial (06.2012). *Swissness ist mehr als nur Rohstoff! – Die Schweizer Nahrungsmittel-Hersteller als Opfer von übertriebenen Rohstoffvorgaben?* Fial-letter, no3/2010, p.9-11.

Fial (13.06.2012). *La suissitude c'est plus que de la matière première! – L'industrie alimentaire suisse sera-t-elle victime de prescriptions exagérées sur les matières premières?* Communiqué de presse.

Fial (02.2013). *Nationalratskommission entscheidet sich knapp für das Konzept des Ständerates*. Fial-letter, no1/2013, p.6-7.

Fial (04.2013). *Der Nationalrat entscheidet sich gegen die Nahrungsmittel-Industrie*. Fial-letter, no2/2013, p.7-8.

Fial (04.2014). *Erwartungen der Schweizer Nahrungsmittel-Industrie an die Vorgaben zur Umsetzung der Swissnessvorlage*. Fial-letter, no2/2014, p.6-8.

Fial (08.2014). *Editorial*. Fial-letter, no4/2014, p.1.

Fial (15.01.2015). *Exportierende Nahrungsmittel-Industrie kommt unter zusätzlichen Druck*. Communiqué de presse.

FRC-SKS (31.03.2008). *Pas de croix suisse sur du fromage à base de lait français!* Communiqué de presse.

FRC (20.02.2013). *Le scandale du 'Horsegate'*. Page internet : <http://www.frc.ch/dossiers/le-scandale-du-horsegate/>

FRC (13.10.2014). *Swissness sans contrôle? Une coquille vide*. Page internet : <http://www.frc.ch/consultations/swissness-pas-credible-sans-les-controles-adequats/>

FRC (16.09.2015). *Swissness : un règlement enfin sous toit*. Page internet : <http://www.frc.ch/articles/swissness-un-reglement-qui-est-enfin-sous-toit/>

SKS (25.03.2009). *Wo Schweiz drauf steht, wird Schweiz drin sein – dank der SKS*.

SKS (16.06.2009). *Schweizerkreuz-Bschiss der Lebensmittelindustrie*. Communiqué de presse.

SKS (07.2009). *Der Schweizerkreuz-Bschiss: die Liste der SKS Produkte, bei denen zwar «Schweiz» drauf, aber viel Ausland drin ist*. Bern.

SKS (18.11.2009). *Swissness: Bundesrat lässt Hintertür für Täuschung offen*.

SKS (20.06.2014). *Swissness : Verlässlicher Schutz vor Täuschung*. Communiqué de presse.

SKS (29.05.2015). *Swissness darf nicht vertagt und verwässert werden!* Communiqué de presse.

SKS (02.09.2015). *Swissness : Bundesrat schafft klare Verhältnisse*. Communiqué de presse.

SKS-FRC-acci (26.09.2010). *La 'marque' suisse ne doit pas être bradée*. Communiqué de presse.

UDC (26.02.2013). *Soutenir une saine production indigène ou ouvrir les frontières à d'autres scandales alimentaires ?* Communiqué de presse.

USP (18.11.2009). *Pas de croix suisse sans matières premières suisses*. Communiqué de presse.

USP (08.10.2010). *Tout ce qui arbore la croix blanche n'est pas forcément suisse*. Comm. de presse.

USP (12.10.2011). *Pour un Swissness crédible, si nécessaire via une initiative populaire*. Communiqué de presse.

USP (17.11.2011). *Les paysans veulent défendre un Swissness crédible*. Communiqué de presse.

USP (06.05.2012). *Le peuple veut un Swissness crédible*. Communiqué de presse.

USP (03.03.2014). *En direct de l'USP*, no 10/2014.

USP (20.06.2014). *Arrêtons de repousser le projet Swissness*. Communiqué de presse.

### Littérature secondaire

Boisseaux S. (2007). Interstices et pluralisme limité : la gestion des produits du terroir en Suisse. In Faure A. et al. (Eds). *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*. Paris : L'Harmattan, pp. 219-234.

Feige et al. (2008). *Swissness Worldwide – International Studie zur Wahrnehmung der Marke Schweiz*. Etude de l'Université de Saint-Gall.

Knoepfel P., Larrue C. & Varone F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zurich : Verlag Rüegger.

Révillon S. & Bolliger C. (2009). *Préférence et consentement à payer des consommateurs suisses pour les produits alimentaires frais suisses : volailles, pommes, fraises*. Synthèse d'études-consommateurs à l'attention de l'Office fédéral de l'agriculture. Zürich : ETH.

Schweizer R. (2015). *La participation et l'influence des citoyens-consommateurs au sein du secteur agro-alimentaire suisse. Des grands récits à la réalité empirique*. Working paper de l'idheap no1/2015, Lausanne : idheap.

Sciarini P. (1994). Réseau politique interne et négociations internationales : le GATT, levier de la réforme agricole suisse. *Revue suisse de science politique*, 1 (2-3), 1-29.

Vonlanthen (2014). *Quelle influence a l'industrie alimentaire dans les processus décisionnels suisses ? Analyse avec le cas Swissness*. Travail de Bachelor. Berner Fachhochschule.

Widmer T. (2013). Indications de provenance « Suisse » : analyse de la jurisprudence récente et réflexions de lege ferenda. *sic!*, 4 | 2013, 222

### Médias

20 Minuten (16.07.2009). *Schweizer Kreuz drauf, wenig Schweiz drin*. Article en ligne.

Aargauer Zeitung (22.03.2010). *Nahrungsmittel-Industrie fordert Korrekturen in Swissness-Vorlage*. Article de presse.

Blick (07.08.2009). *Wie viel Schweiz muss sein?*. Article en ligne.

JAM (février 2001). *Sondage : la FRC avait vu juste*. no289. Article de presse spécialisée.

Kassensturz (23.12.2003). *Pfannen-Trophy geht noch weiter*. Emission de télévision.

Kassensturz (16.06.2009). *Etikettenschwindel: «Swiss Made» aus aller Welt*. Emission de télévision.

K-Tipp (28.01.2004). *Made in Asia, verschleiert in der Schweiz*. Article presse spécialisée.

La Liberté (07.04.2015). *La Confédération s'apprête à mettre de l'eau dans son vain label helvétique*. Article de presse.

Le Temps (30.08.2010). *« Swiss made », le tour de vis*. Article de presse.

Le Temps (06.12.2010). *L'alliance verte qui fait peur à Berne*. Article de presse.

Le Temps (17.11.2011). *Label 'Suisse' : l'impatience des paysans*. Article de presse.

Le Temps (28.02.2013). *Les horlogers quitteront economiesuisse à la fin de l'année*. Article de presse.

Mediaplanet (03.2012). *Eine Dokumentation zur aktuellen Swissness Debatte*. Themenzeitung von Mediaplanet. no3/2012.

Mediaplanet (03.2013). *Eine Dokumentation zur aktuellen Swissness Debatte*. Themenzeitung von Mediaplanet. no3/2013.

NZZ (10.03.2013). *Migros stärkt in Swissness-Debatte dem Bundesrat den Rücken*. Article de presse.

NZZ (03.06.2015). *Swissness-Vorlage : Unnötiger Hemmschuh*. Editorial.

NZZ (02.09.2015). *Swissness Verordnung des Bundesrates. Ein Schuss nach hinten*. Editorial.

RTS (27.09.2012). *Les lobbyistes faussent-ils le jeu démocratique sous la Coupole ?* Forum.

RTS (28.09.2012). *Faut-il interdire les lobbyistes sous la coupole fédérale ?* En ligne directe.

SRF (17.10.2014). *Verwässert Wasser die Swissness Vorlage?* Espresso.

Swissinfo (27.01.2004). *L'année de la casserole*. Article presse.

Tages Anzeiger (16.07.2009). *Schweiz drauf, aber nicht drin: Die Liste der Swiss-Bschiss-Produkte*. Article de presse.

Tages Anzeiger (02.03.2011). *Das Kreuz mit der Swissness*. Article de presse.

Tribune de Genève (25.04.2014). *La zone franche genevoise est en péril*. Article de presse.

Tribune de Genève (02.09.2015). *Bonne nouvelle pour les zones franches genevoises*. Article de presse.

### Sites internet

<https://www.ipi.ch/fr/indications-de-provenance/indications-de-provenance-et-indications-geographiques/questions-frequentes.html>

<http://www.fhs.ch/re/strengthening.html>

<http://www.frc.ch/actions/suisse-dehors-suisse-dedans/>

[www.sbv-usp.ch/fr/medias/points-de-vue/archive-2013/190213-un-changement-de-mentalite-simpose/](http://www.sbv-usp.ch/fr/medias/points-de-vue/archive-2013/190213-un-changement-de-mentalite-simpose/)

<http://www.blw.admin.ch/themen/00013/01837/index.html?lang=fr>

### Entretiens et Focus groups

1. Erik Thevenod-Mottet, Conseiller pour les indications géographiques (IPI), 31.03.2014 et 22.04.2016
  2. Alain Farine, Directeur (AOP-IGP), 31.03.2014
  3. Sophie Réviron, Cheffe du groupe "Marchés et Filières" (Agridea), 14.05.2014
  - 4a. Patrick Aebi, Responsable du secteur Promotion de la qualité et des ventes (Ofag), 21.05.2014
  - 4b. Paolo Degiorgi, Collaborateur au secteur Promotion de la qualité et des ventes (Ofag), 21.05.2014
  5. Aline Clerc, anc. Responsable Agriculture, environnement et énergie (FRC), 26.05.2014
  6. Géraldine Savary, Conseillère aux Etats, CAJ-CE, Présidente (AOP-IGP), 27.05.2014 et 04.05.2016
  7. Urs Reinhard, Co-gérant (Fial), 24.06.2014
  8. Jürg Maurer, Responsable suppléant Politique économique (Migros), 30.06.2014
  - 9a. Jacques Bourgeois, Conseiller national (PLR), Directeur (USP), 01.07.2014
  - 9b. Martin Rufer, Membre du comité directeur (USP), 01.07.2014
  10. Sara Stalder, Directrice (SKS), 01.07.2014
  11. Anja Herren, anc. Cheffe du service juridique des marques et indications de provenance (IPI), 08.07.2014
  12. Francis Egger, Membre du Comité directeur (USP), 25.09.2015
  13. Mathieu Fleury, Directeur (FRC), 29.04.2016
  14. Daniel Imhof, Responsable des affaires agricoles (Nestlé Suisse), 12.05.2016
- Focus groups* : Equipe du projet et groupe d'accompagnement (26.11.2014, 03.09.2015 et 19.04.2016)



## Annexes

### Annexe 1 : Canal 1 : Principales études-consommateurs / sondages

Etude	Méthode et thème	Principaux résultats
<b>FRC &amp; Agri (nov. 2000)</b> (JAM février 2001)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enquête réalisée par MIS Trend auprès de 504 Romand-e-s</li> <li>- Attentes des consommateurs face aux produits du terroir</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- plus de 95% des sondé-e-s estiment que le savoir-faire et la provenance des MP sont <i>très importants</i> ou <i>assez importants</i></li> <li>- plus de 90% des sondé-e-s s'attendent à ce que de la viande séchée des Grisons soit élaborée avec du bœuf grison (61.9%) ou suisse (30.2%)</li> </ul>
<b>AMS (mai 2002)</b> (AMS 07.06.2002)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enquête réalisée par Demoscope auprès de 1000 personnes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 75% jugent l'origine des produits comme importantes dans leur choix</li> </ul>
<b>Ofag (2003)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enquête réalisée par Demoscope</li> <li>- Attentes des consommateurs face à l'indication de provenance des produits agricoles suisses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 88% des sondé-e-s jugent le marquage des produits indigènes comme très (56%) ou relativement (32%) importants</li> <li>- la majorité des sondé-e-s s'attendent à ce qu'un produit le label suisse provienne effectivement à 100% de Suisse</li> </ul>
<b>Feige et al. (2008)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- étude internationale de l'Université de Saint-Gall</li> <li>- perception, consentement à payer et attentes des consommateurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- excellente perception de la marque suisse et consentement à payer environ 20% plus cher les biens de consommation « suisses »</li> <li>- la majorité des sondé-e-s s'attendent à ce que la part des matières premières suisses représente 60 à 70% (médiane)</li> </ul>
<b>Réviron &amp; Bolliger (2009)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- enquêtes réalisées en magasin pour les volailles (janvier 2007), les pommes (nov. 2007) et les fraises (mai 2008), sur financement de Micarna et de l'Ofag</li> <li>- préférences et consentement à payer des consommateurs suisses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- plus de 70% des consommateurs sont sensibles à l'origine ; 50% sont prêts à les payer plus chers ('fidèles suisses')</li> <li>- diversité des justifications spontanées (écologiques, culturelles, économiques, identitaires, égocentrées)</li> </ul>
<b>Fial (mars 2010)</b> (Fial 30.04.2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enquête réalisée par Isopublic auprès de 1121 personnes (entretiens en face à face)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pour 54% des sondé-e-s, le lieu de fabrication est plus important que la provenance des MP</li> <li>- pour 60% des sondé-e-s, un biscuit élaboré en Suisse à partir de blé étranger moulu en Suisse est un biscuit suisse</li> </ul>
<b>FRC (juillet 2010)</b> (SKS-FRC-acsi 26.09.2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sondage auprès des 27'000 abonnés du magazine 'FRC Mieux Choisir' (4'500 réponses)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 86% des sondé-e-s sont pour réglementer l'usage du label 'suisse'</li> <li>- pour 33% des sondé-e-s, un produit suisse doit contenir 100% de MP suisse ; pour 45% des sondé-e-s, un produit suisse doit contenir au moins 80% de MP suisse</li> </ul>
<b>USP (mai 2012)</b> (USP 06.05.2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enquête réalisée par Link auprès de 1321 personnes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pour 70% des sondé-e-s, un produit suisse doit contenir au moins 80% de matières premières suisses</li> <li>- 73% des sondé-e-s seraient prêt-e-s à soutenir l'initiative pour un Swissness crédible</li> </ul>

# Agir vite pour une meilleure protection de la marque Suisse - Luttons contre les abus !

**On recherche : des entreprises, secteur d'activité indifférent, concernées par les abus, tant en Suisse qu'à l'étranger, de la marque Suisse et des indications de provenance de produits mensongères.**

La Trybol S.A., une petite entreprise de fabrication située à Neuhausen am Rheinfall, qui produit des articles de toilettes et des cosmétiques depuis plus de 100 ans, se trouve confrontée à d'innombrables entreprises concurrentes utilisant abusivement la marque Suisse comme indication de provenance. Leurs produits sont déclarés avec le drapeau de la Suisse / «Switzerland» / «Swiss» / «Schweiz» / «Swiss Science» / «Swiss Technology» / «Swiss Formula» etc. alors qu'ils sont fabriqués, à moindre coût, à l'étranger. De surcroît, lesdites entreprises utilisent l'image suisse de façon ciblée dans leur publicité et pour la commercialisation de leurs produits.

Récemment, la société Trybol S.A. a été déboutée par la commission pour la loyauté suisse après une plainte et un recours. Le produit mis en cause appartient à une multinationale et utilise, sur la partie avant de l'emballage la désignation « of Switzerland », ce qui, il semble bien, signifie « de Suisse », alors que cet article est fabriqué à 100 % en Allemagne ! Aucune des références individuelles ne présente, ne serait-ce qu'une fois, la désignation « made in », alors que le mot « Switzerland » apparaît trois fois sur l'emballage.

**Rien n'y fait, l'Institut fédéral pour la Propriété intellectuelle et le ministre de la Justice, M. Blocher ne voient pas la nécessité d'agir !** A qui revient donc la responsabilité de la protection de la marque Suisse ? Est-ce à cette petite entreprise, Trybol S.A., que revient la tâche de mener une action en justice contre une multinationale ?

Cela fait déjà des années que nos politiciens, à Berne, nous assurent, à nous, les PME, que nous sommes le cœur de l'économie nationale suisse et insistent sur l'importance de l'exportation. Et pourtant ! Lequel de nos hommes politiques se penche sur ce dossier ? Pas M. Blocher ! **Les lois concernées devraient être révisées de toute urgence. Une meilleure protection de la marque Suisse, voilà qui créerait et garantirait des emplois !** Pour pouvoir exporter, nous sommes obligés d'utiliser la marque Suisse lors de la commercialisation de nos produits et prestations. La promotion des exportations a besoin d'une marque Suisse forte. Mais les abus ne touchent pas uniquement l'industrie cosmétique, d'autres producteurs suisses souffrent également de cette évolution négative laquelle, à l'ère de la mondialisation, ne peut que leur faire du tort. Nous serions heureux d'apprendre concrètement et de la bouche de M. Blocher, combien d'entreprises, à l'étranger, sont poursuivies en justice par les divisions du commerce suisse pour avoir abusé de la marque Suisse.

**Nous recherchons des entreprises qui, comme la Trybol S.A., ont vécu des expériences de ce type. Peut-être pouvons nous, ensemble, convaincre les cercles politico-économiques et, par là même, M. Blocher, de la nécessité d'une meilleure protection de la marque Suisse.**

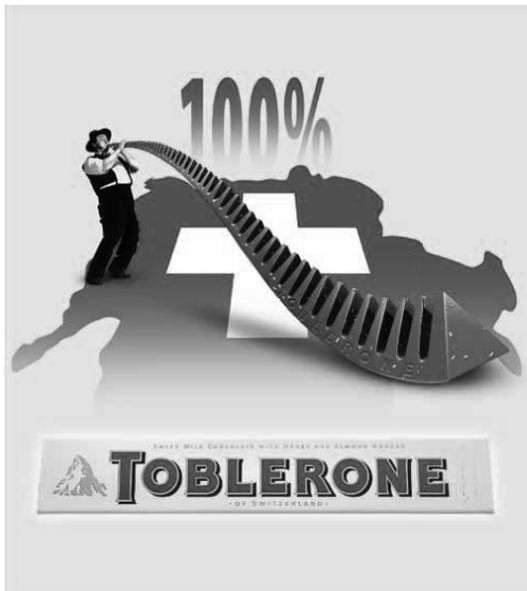


Trybol S.A.  
Rheinstrasse 86  
8212 Neuhausen

Tél. 052 672 23 21  
Fax. 052 672 19 40

info@trybol.ch  
http://www.trybol.ch

Annexe 3 : exemples d'encarts publicitaires de l'industrie alimentaire



100%

JEDE WELTWEIT  
VERKAUFTE TOBLERONE  
WIRD IN DER SCHWEIZ  
PRODUZIERT.  
VON **260 MITARBEITERN**  
IN BERN.

**TOBLERONE**  
EIN WAHRES STÜCK SCHWEIZ!

Source : Mediaplanet (03.2012)

In der Schweiz erfunden, entwickelt  
und mit Qualität hergestellt – das  
macht THOMY schweizerisch!



**THOMY** macht mehr draus

Jetzt Fan werden 

Source : Mediaplanet (03.2013)

Annexe 4 : exemples de calcul de la provenance suisse : cas du Bircher et du biscuit

Cas 1 : Yogourt Birchermüesli

1. Recette de fabrication		2. Calcul de la proportion minimale requise			3. Réalisation de la proportion minimale de matières premières suisses	
Matière première	%	Prise en compte de la matière première		%	%	
Yogourt	76.0	Lait et produits laitiers	100 %	76.0	76.0	
Sucre	11.0	Matières premières TA > 50 %	100 %	11.0	11.0	
Poires	2.7	Matières premières TA > 50 %	100 %	2.7		
Abricots	2.4	Matières premières TA 20-49,9 %	50 %	1.2		
Pommes	2.2	Matières premières TA > 50 %	100 %	2.2		
Flocons d'avoine	2.1	Matières premières TA < 20 %	0 %	0.0		
Bananes	1.5	Produits naturels non produits	0 %	0.0		
Noisettes	1.1	Matières premières TA < 20 %	0 %	0.0		
Amidon de tapioca	0.7	Clause bagatelle	0 %	0.0		
Concentré de jus de citron	0.3	Clause bagatelle	0 %	0.0		
<b>Total Recette</b>	<b>100.0</b>					
<b>Matières premières prises en compte</b>				<b>93.1</b>		
<b>Proportion minimale de matières premières suisses<sup>1</sup></b>				<b>74.5</b>		
<b>Matière première suisse</b>					<b>87.0</b>	
<b>Proportion minimale atteinte</b>					<b>Atteinte</b>	

Cas 2 : Biscuit

Recette de fabrication		Calcul de la proportion minimale requise			Réalisation de la proportion minimale	
Matière première	%	Prise en compte de la matière première		%	%	
Farine de blé	52.0	Matières premières TA > 50 %	100 %	52.0	52.0	
Sucre	17.7	Matières premières TA > 50 %	100 %	17.7	14.9	
Eau	11.0	Eau	0 %	0.0		
Amidon de froment (blé) :	8.3	Matières premières TA > 50 %	100 %	8.3		
Graisse végétale (huile de tournesol)	4.5	Matières premières TA < 20 %	0 %	0.0		
Graisse de beurre	4.2	Matières premières TA > 50 %	100 %	4.2		
Lait écrémé en poudre	1.4	Matières premières TA > 50 %	100 %	1.4		
Sel	0.6	Clause bagatelle	0 %	0.0		
Poudre à lever	0.2	Clause bagatelle	0 %	0.0		
Arôme	0.1	Clause bagatelle	0 %	0.0		
<b>Total des ingrédients</b>	<b>100.0</b>					
<b>Matières premières prises en compte</b>				<b>83.6</b>		
<b>Proportion minimale de matières premières suisses</b>				<b>66.9</b>		
<b>Matière première suisse</b>					<b>66.9</b>	
<b>Proportion minimale atteinte</b>					<b>Atteinte</b>	

Source : OFAG (02.09.2915 : 12 et 17).





## **L'IDHEAP en un coup d'oeil**

### **Champ**

L'IDHEAP, créé en 1981, se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire (en anglais Public Administration) visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, comme le droit, l'économie, le management et la science politique, adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance. Il est intégré dans la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne.

### **Vision**

A l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

### **Mission**

Au service de ses étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision:

- Enseignement universitaire accrédité au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des élus et cadres publics;
- Recherche fondamentale et appliquée en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse;
- Expertise et conseil indépendants appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.