



Novembre 2008

Libre-échange dans le secteur agroalimentaire

Un accord de libre-échange entre la Suisse et l'UE dans le secteur agroalimentaire (ALEA) devrait contribuer à ouvrir les marchés aux produits agricoles et aux denrées alimentaires. Il devrait permettre d'éliminer les entraves au commerce tant tarifaires (droits de douane et contingents) que non tarifaires (prescriptions diverses en matière de production et d'homologation). Le libre-échange ne concernerait pas seulement les matières premières issues de l'agriculture (comme le lait ou les animaux de boucherie), mais également les secteurs situés en amont et en aval de la filière. En d'autres termes, il toucherait les produits nécessaires à la production agricole (semences, machines, etc.) et les produits issus de l'industrie de transformation (fromages, yogourts, etc.). L'ALEA s'inscrirait ainsi de manière cohérente dans les réformes de la politique agricole menées jusqu'ici et serait destiné à améliorer la compétitivité de l'agriculture suisse sur le plan international. Une ouverture face à l'UE se traduirait par une réduction des coûts de production pour les agriculteurs suisses et pour l'industrie helvétique de transformation, facilitant ainsi l'accès au marché de l'UE. Pour le consommateur suisse, cela entraînerait une baisse des prix des denrées alimentaires. Les retombées sur l'économie seraient positives et se traduiraient par une augmentation durable du PIB de l'ordre de 0,5 %, soit 2 milliards de francs. L'ouverture des marchés représente toutefois un défi de taille pour l'agriculture. Afin de permettre aux exploitations de s'orienter vers les nouveaux marchés et de les aider à se restructurer, l'ALEA ne pourrait être introduit que de manière progressive et devrait être complété par des mesures d'accompagnement.

Etat : Négociations

Contenu

Alors que les biens industriels peuvent déjà circuler librement au sein de l'Union européenne en vertu de l'accord de libre-échange de 1972 (ALE), il n'en va pas de même dans le secteur agroalimentaire. L'accord agricole de 1999¹ et le protocole n° 2 de l'ALE² n'ont abouti qu'à une ouverture partielle du secteur. Un accord de libre-échange entre la Suisse et l'UE dans le secteur agroalimentaire (ALEA) vise à libéraliser intégralement les échanges de produits agricoles et de denrées alimentaires. Il ne prévoit en revanche l'adhésion ni à la politique agricole commune (PAC) ni à l'Union douanière communautaire.

L'ALEA doit porter sur *tous les maillons* de la chaîne de production alimentaire, à savoir :

- le *secteur situé en amont*, qui fournit les produits nécessaires à la production agricole (engrais, semences, machines, etc.) ;
- l'*agriculture*, qui produit les matières premières (lait, fruits, céréales, animaux de boucherie, etc.) ;

¹ L'accord agricole de 1999 conclu lors des Bilatérales I prévoit notamment l'introduction du libre-échange du fromage à compter du 1^{er} juin 2007. Il comporte également certaines concessions douanières pour d'autres produits. Les entraves techniques au commerce sont par ailleurs réduites dans divers domaines (semences, produits phytosanitaires, aliments pour animaux, animaux vivants et produits d'origine animale).

² Le *protocole n° 2* de l'ALE prévoit la suppression des droits de douane pour l'exportation vers l'UE de nombreux produits agricoles transformés (issus de l'industrie agroalimentaire) et la suppression des subventions à l'exportation des produits européens destinés à la Suisse. Désavantagée par rapport à l'UE en matière de prix, la Suisse peut en revanche maintenir sur les matières premières agricoles utilisées droits de douane et subventions à l'exportation. Cet accord a été révisé en 2004 lors des Bilatérales II.

- le *secteur situé en aval*, qui transforme les produits agricoles. L'industrie agroalimentaire comprend un premier niveau de transformation (fromageries, laiteries, boucheries, moulins, etc.) et un deuxième niveau de transformation (produits tels que biscuits, pâtes, chocolat).

Un ALEA permettrait en outre d'abolir tous les maillons des *entraves tarifaires au commerce* que sont les droits de douane, les contingents et les subventions à l'exportation. Les barrières douanières doivent être levées par étapes en fonction du degré de sensibilité des produits (au moyen de délais transitoires adaptés). Parallèlement, un tel accord vise la suppression des *entraves non tarifaires au commerce*. Il s'agit de différentes prescriptions en matière de production (utilisation d'additifs, par exemple), de qualité (comme la proportion de fruits dans les yogourts), de traçabilité (désignation du pays de production, par exemple) et d'homologation de produits (tels des produits phytosanitaires). La suppression de ces entraves devrait alors passer par l'harmonisation globale de la législation applicable et la reconnaissance de l'équivalence ou de l'identité de ces prescriptions. La législation applicable est celle qui régit les denrées alimentaires, mais également la santé animale, la protection des animaux, les normes de commercialisation, les produits phytosanitaires, les engrais, les aliments pour animaux et la protection des espèces³. Des règlements devraient être spécifiés dans des domaines délicats, notamment des dispositions relatives à la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés, des désignations du pays de production ou certains règlements ayant trait à la protection des animaux.

Echanges commerciaux Suisse-UE dans le secteur agroalimentaire : en 2007, 71 % des exportations suisses de produits agricoles et de denrées alimentaires (4,6 milliards de francs) ont été effectuées à destination de l'UE, alors que 76 % des importations suisses (8,6 milliards de francs) en provenaient. Entre 2003 et 2007, le volume des échanges de produits agricoles avec l'UE a connu une croissance annuelle moyenne de 9,4 %. Si les importations suisses ont affiché une croissance relativement importante de 6,4 % par an pendant cette période, les exportations suisses vers l'UE ont, quant à elles, augmenté de 16,5 %. La progression des exportations du secteur agroalimentaire helvétique a ainsi été particulièrement forte. Cette hausse continue révèle l'existence d'un important potentiel encore inexploité des échanges bilatéraux avec l'Union européenne. On constate la même tendance dans la filière fromagère : les exportations de fromage vers les Etats membres de l'Union européenne ont connu proportionnellement une forte hausse (de 7 % par an en moyenne) au cours des dernières années (2005-2007). Aujourd'hui, les exportations suisses de fromage vers l'UE s'élèvent à plus de 440 millions de francs.

Signification

Agriculture compétitive : l'inclusion de toute la chaîne de production et la suppression des entraves au commerce permettraient à l'agriculture de réduire ses coûts de production (à hauteur d'environ 1 milliard de francs par an, selon les prévisions) et de faciliter l'accès des produits suisses destinés à l'exportation au marché de l'UE, ce qui se traduirait par une compétitivité accrue de l'agriculture helvétique. Au vu de sa proximité géographique, des habitudes similaires en matière de consommation et de la renommée de la qualité suisse, le marché intérieur européen, fort de 490 millions de consommateurs, constitue le débouché principal pour les exportations du secteur agroalimentaire suisse. Parallèlement, le « tourisme alimentaire » pourrait permettre de reconquérir des parts de marché perdues en Suisse. L'ouverture devrait surtout bénéficier aux produits de qualité et de créneaux spécialisés, dans des secteurs à haute valeur ajoutée (notamment produits laitiers et carnés de haute qualité, autres spécialités et produits issus de l'industrie agroalimentaire).

Une ouverture vis-à-vis de l'UE, sous forme d'un accord, est un pas de plus sur la *voie des réformes* empruntée jusqu'ici en matière de politique agricole. L'objectif est d'octroyer aux forces du marché davantage d'influence sur le développement du secteur agroalimentaire et de préparer ainsi suffisamment tôt cette économie aux défis inhérents à la tendance planétaire à l'ouverture des marchés agricoles (notamment dans le cadre de l'OMC). Un ALEA offre aux producteurs des perspectives commerciales claires et des possibilités d'investissement à long terme, qui aideraient

³ Il existe en principe trois pistes visant à supprimer les entraves (techniques) non tarifaires au commerce : la reconnaissance mutuelle de l'*équivalence ou de l'identité des prescriptions de production* dans les domaines harmonisés au niveau communautaire ; la *reconnaissance de l'équivalence des prescriptions nationales dans les domaines non harmonisés* et l'*admission d'importations parallèles* de certains moyens de production et biens d'investissement brevetés (p. ex. médicaments pour animaux, produits phytosanitaires). La première piste est la plus importante, même si les deux autres jouent également un rôle clé. Les révisions en cours de lois portant sur les entraves techniques au commerce doivent par ailleurs être prises en considération.

l'agriculture suisse à s'assurer rapidement des parts d'exportation sur le marché européen et à gagner en compétitivité face à la concurrence croissante d'Etats tiers.

En raison de l'alignement des prix sur le niveau de la concurrence dans l'UE, l'ouverture du marché entraînerait une *baisse des revenus dans l'agriculture*.⁴ Si la politique agricole évoluait au rythme actuel (recul constant des revenus du secteur de 2,5 % par an), la perte supplémentaire de revenus cumulés durant une période d'adaptation de quelques années atteindrait plusieurs milliards de francs. L'ampleur de ce manque à gagner dépendrait d'une part de la capacité de l'agriculture à exploiter les nouveaux débouchés économiques (potentiels de réduction des coûts et d'exportation, hausses de productivité, spécialisation dans des secteurs à forte valeur ajoutée), et d'autre part, de la capacité d'atténuation des pertes futures grâce à des *mesures d'accompagnement*. Afin de soutenir les entreprises, principalement du secteur agricole, lors du passage à la nouvelle situation de marché et de garantir une évolution socialement supportable, des mesures d'accompagnement adéquates (que la Suisse peut décider de prendre elle-même) se révèlent nécessaires en plus des *délais transitoires* (actuellement objet de négociations). Le Département fédéral de l'économie DFE a mis sur pied un *groupe de travail* dans lequel sont représentées toutes les organisations significatives de l'économie agroalimentaire. Ce groupe a reçu le mandat de dresser un rapport analysant les mesures envisageables.

L'ensemble des moyens financiers nécessaires se chiffre en milliards. Ce montant dépend toutefois de l'évolution générale des prix (ces derniers mois, on a constaté une hausse des prix des matières premières agricoles au niveau mondial) et des coûts, et également du résultat des négociations (délais transitoires).

Avantages pour les consommateurs : les consommateurs de « l'îlot de cherté suisse » profiteraient d'une tendance à l'harmonisation des prix des denrées alimentaires sur le niveau de l'UE. Conformément aux prévisions, les prix à la consommation devraient baisser jusqu'à 25 %. La baisse du prix des denrées alimentaires se traduirait par une hausse du pouvoir d'achat réel des ménages suisses.

Croissance économique : le produit intérieur brut (PIB) augmenterait durablement de 0,5 % au moins, soit de près de 2 milliards de francs. Une telle croissance s'explique par deux effets macro-économiques :

- le coût de la vie diminue grâce à des *denrées alimentaires moins chères*. Les ménages disposent de plus d'argent, ce qui stimule également la consommation dans d'autres secteurs (*effet demande*) ;
- la pression accrue sur les prix contraindrait les entreprises suisses du secteur agroalimentaire à réduire leurs coûts et à *accroître leur productivité* en améliorant l'efficacité de leur production et en exploitant les nouvelles marges de manœuvre en termes d'approvisionnement comme de débouchés (coûts de production réduits, accès à un marché plus important). La compétitivité de *l'agriculture*, de *l'industrie agroalimentaire* et de *la branche du tourisme* en Suisse en sortirait renforcée. Les ressources libérées par les gains de productivité pourraient être allouées dans d'autres secteurs économiques, ce qui conduirait à une augmentation de l'offre en général (*effet offre*).

Les avantages pour les consommateurs et la hausse du PIB, qui résulteraient de l'accord, dépendent également de l'évolution des prix jusqu'à son entrée en vigueur.

⁴ Comme seuls 20 à 30 % des différences de prix des denrées alimentaires s'expliquent par les prix plus élevés payés aux agriculteurs (coûts des matières premières agricoles), le libre-échange se traduirait également par *une pression sur les prix en amont et en aval*. Le marché de l'approvisionnement de l'agriculture et le premier échelon de transformation sont ainsi particulièrement visés. En ce qui concerne le second échelon de transformation (*industrie agroalimentaire*), il existe aujourd'hui, entre la Suisse et l'UE (sur la base du Protocole N°2 à l'Accord de libre-échange de 1972), des conditions proches du libre-échange, si bien que de nombreuses entreprises sont d'ores et déjà compétitives sur le marché européen. Le *commerce de détail* se verrait confronté à une forte pression sur ses marges, en particulier dans les segments bon marché. Il pourrait toutefois réaliser des économies dans l'approvisionnement et plus facilement s'étendre au-delà des frontières. D'une manière générale, les entreprises suisses du secteur agroalimentaire et du commerce de détail ont de bonnes cartes en main pour relever les défis d'un ALEA.

⁵ Selon des projections basées sur les hypothèses de l'année 2007, les revenus du secteur agricole passeraient probablement d'environ 2,4 milliards de francs, en 2011 (scénario PA 2011), à 1,6 milliard en 2016, soit un recul d'un tiers. L'année suivant la suppression totale des barrières douanières, le secteur agricole subira une perte de revenus de l'ordre de 700 à 800 millions de francs. Ce manque à gagner se réduira ensuite progressivement au cours des années suivantes. Les pertes cumulées sur toute la durée de la période d'adaptation correspondent à une somme de plusieurs milliards de francs, la fourchette des estimations allant de 3 à 6 milliards, dans le pire des cas.

Les *finances publiques* seraient en outre grevées du financement de mesures d'accompagnement de court à moyen terme. A plus long terme, la croissance économique déboucherait cependant sur davantage de recettes aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Une charge budgétaire temporaire peut par conséquent être considérée comme un investissement destiné à consolider l'économie helvétique et à améliorer la compétitivité du secteur agroalimentaire dans son ensemble.

Renseignements

Office fédéral de l'agriculture OFAG

Tél. +41 31 322 81 28, info@blw.admin.ch, www.blw.admin.ch

Bureau de l'intégration DFAE/DFE

Tél. +41 31 322 22 22, europa@ib.admin.ch, www.europa.admin.ch