



Berne, juin 2006

Fiche d'information Libre-échange entre la Suisse et l'UE dans le secteur agroalimentaire

Le 10 mars 2006, le Conseil fédéral a chargé le DFE et le DFAE d'examiner l'éventualité d'un accord de libre-échange entre la Suisse et l'UE dans le secteur agroalimentaire (ALEA). Selon les consultations réalisées auprès des milieux intéressés en Suisse et de la Commission européenne, il existe un intérêt de principe à la poursuite de ce projet, c'est-à-dire l'engagement de la phase suivante, exploratoire, et d'examen supplémentaires.

1 Point de la situation

L'UE est le principal partenaire commercial de la Suisse aussi dans le domaine agricole. Les échanges bilatéraux des biens agricoles sont en partie déjà libéralisés.

Echanges commerciaux entre la Suisse et l'UE dans le secteur agricole

En 2004, 69% des exportations agricoles suisses (2,8 milliards CHF) ont été effectuées à destination de l'UE, alors que 77% des importations agricoles en Suisse (6,9 milliards CHF) en provenaient. En 2004, les exportations suisses ont augmenté d'environ 378 millions de francs par rapport à l'année précédente – un signe du potentiel d'exportation des produits agricoles suisses. La Suisse importe avant tout des matières premières agricoles (deux tiers) et exporte principalement des produits agricoles transformés (deux tiers des produits exportés). Alors que la Suisse enregistre un déficit commercial vis-à-vis de l'UE en ce qui concerne les matières premières agricoles; elle exporte presque autant de produits agricoles transformés (2 milliards CHF en 2005) qu'elle en importe. L'industrie agroalimentaire suisse exporte environ 20% de sa production, dont deux tiers à destination de l'UE.

Les échanges de produits agricoles entre la Suisse et l'UE sont régis par les accords suivants :

- *L'Accord de libre-échange conclu en 1972 (Protocole II)* diminue les droits de douane et les subventions à l'exportation des produits agricoles transformés (produits de l'industrie alimentaire), la franchise de douane s'appliquant aux exportations suisses. L'Accord a été révisé en 2004, dans le cadre des «Bilatérales II» (extension du champ d'application et nouveau mécanisme de compensation des prix).
- *L'Accord agricole de 1999 (Bilatérales I)* prévoit la libéralisation partielle du commerce des produits agricoles, notamment le libre-échange du fromage à partir de 2007. De même, les entraves techniques au commerce sont réduites dans divers domaines (semences, engrais, produits phytosanitaires, etc.).

D'autres étapes visant l'ouverture des marchés sont prévues dans le cadre de l'accord agricole de 1999. L'UE dispose depuis 2003 d'un mandat de négociations à cet effet. Il existe cependant encore d'importantes entraves tarifaires et non tarifaires au commerce.

Les expériences faites jusqu'ici avec ces deux accords sont bonnes: l'année passée, les échanges bilatéraux de produits agricoles transformés ont fortement augmenté (exportations vers l'UE +9%, importations en provenance de l'UE +6%). Parmi les produits agricoles à proprement parler, l'exportation de fromage enregistre une nette augmentation (+4,6% en 2005 contre + 0,7% en 2004 et -0.9% en 2003).

Les indicateurs les plus importants du secteur agricole suisse sont les suivants:

- Données économiques: l'agriculture représente env. 1,3% du PIB et 2,6% de l'emploi global, alors que l'ensemble du secteur agroalimentaire (y compris les secteurs situés en amont et en aval) correspond à env. 8% du PIB et à 10% des personnes actives (360'000) en Suisse. Selon les relevés statistiques de l'agriculture, env. 92'000 personnes étaient occupées à plein temps dans l'agriculture en 2004 (emplois à temps partiel convertis en emplois à temps complet).
- Structures: depuis 1990, environ 30'000 exploitations agricoles ont disparu. On comptait encore quelque 64'000 exploitations en 2004, dont environ 30% à titre accessoire. Compte tenu de l'actuelle évolution structurelle avoisinant 3% par an, environ 2'000 exploitations disparaissent chaque année. En raison de l'accroissement de la productivité et de l'augmentation de la pression concurrentielle (OMC), cette évolution se poursuivra, selon toute vraisemblance.
- Niveau de prix des produits alimentaires: il est en Suisse bien plus élevé que dans l'UE. Concernant les *prix à la production*, la différence est en moyenne de 46%, concernant les *prix à la consommation*, elle est de 38%.

Les principaux dossiers de la politique agricole suisse

- *Politique agricole 2011*: le 17 mai 2006, le message sur la nouvelle réforme de la politique agricole (PA 2011) a été transmis au Parlement. L'amélioration de la compétitivité de l'agriculture est une nécessité si l'on veut qu'elle continue d'être en mesure de fournir les prestations d'intérêt général définies dans la Constitution. L'agriculture et les secteurs en amont et en aval doivent être davantage incités à exploiter le potentiel existant. L'élément clé consiste à réallouer sous la forme de paiements directs, non liés à la production, une grande partie des fonds utilisés actuellement pour les mesures de soutien du marché. PA 2011 rapprochera le niveau des prix agricoles en Suisse à celui pratiqué dans le marché intérieur de l'UE.
- *OMC/Cycle de Doha*: lors de la Conférence ministérielle de l'OMC en décembre 2005, il avait été prévu de conclure les négociations avant la fin 2006. Les éléments clé dans le domaine agricole sont une forte réduction des droits de douane (ouverture des marchés), la réduction des mesures de soutien au marché et la suppression des subventions à l'exportation. Si les négociations sont conclues en 2006, la mise en oeuvre pourra débuter au plus tôt en 2008 et durera vraisemblablement cinq ans (jusqu'en 2013).

2 Objet d'un accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire

Le libre-échange dans le secteur agroalimentaire ne peut déployer complètement ses effets que si, *premièrement*, tous les maillons de la chaîne de production alimentaire sont impliqués et si, *deuxièmement*, les entraves tant tarifaires (droits de douane) que non tarifaires (cf. encadré) au commerce sont éliminées. On distingue trois échelons de la filière de production:

- *l'agriculture* produit les matières premières (céréales, animaux de boucherie, lait, fruits/légumes, betteraves sucrières, oléagineux, pommes de terre, etc.);
- le *secteur situé en amont* fournit les produits nécessaires à la production agricole (engrais, semences, aliments pour animaux, machines et installations, produits phytosanitaires);
- le *secteur situé en aval* comprend un premier niveau de transformation (comme les laiteries, les moulins et l'artisanat de transformation, telles les fromageries et les charcuteries), un deuxième niveau de transformation (production industrielle de chocolat, de pâtes alimentaires, de biscuits, etc.) ainsi que les différentes filières de vente conduisant au consommateur.

Entraves non tarifaires au commerce: le commerce transfrontalier est entravé en raison de prescriptions techniques portant sur le produit (caractéristiques, emballage, étiquetage), les procédés (fabrication, transport, entreposage, conditionnement), l'évaluation de la conformité (examen, inspections, certification) et sur l'homologation des produits vétérinaires dans le pays d'origine et dans le pays destinataire.

Les entraves non tarifaires au commerce peuvent être éliminées de trois manières:

- *Reconnaissance mutuelle des prescriptions portant sur les produits et des procédures d'homologation* dans les domaines où l'UE a harmonisé la législation: conformément à l'Accord agricole de 1999, l'équivalence des prescriptions est déjà reconnue notamment pour certains moyens de production, pour les normes bio, pour le lait et les produits laitiers ainsi que pour les animaux et les sous-produits d'origine animale; il est prévu d'appliquer cette équivalence également aux autres produits alimentaires d'origine animale, début 2007. La reconnaissance mutuelle peut se faire soit via l'établissement de l'équivalence de la législation suisse et de celle de l'UE soit via la reprise de l'acquis communautaire aussi complète que possible par la Suisse. Des adaptations seraient encore à effectuer en particulier dans les législations relative aux denrées alimentaires et aux moyens de production.
- *Mise en libre circulation de produits conformément aux prescriptions nationales* du pays d'origine dans les domaines où l'UE n'a pas harmonisé la législation ou ne l'a fait que partiellement.
- *Admission d'importations parallèles* pour certains produits brevetés (p. ex. produits vétérinaires ou phytosanitaires).

Organismes génétiquement modifiés (OGM)

Les prescriptions relative à la mise sur le marché d'OGM dans le secteur alimentaire ou des fourrages sont sensiblement les mêmes en Suisse et dans l'UE. Il subsiste certaines disparités mineures concernant l'étiquetage. En outre, le nombre des produits OGM autorisés dans l'UE en tant que denrées alimentaires ou aliments pour animaux est plus important qu'en Suisse. Le moratoire approuvé par le peuple suisse en novembre 2005 interdit toute culture de plantes OGM jusqu'en 2010, alors la culture de certaines plantes OGM est autorisée dans l'UE.

L'approche réglementaire et la sensibilité des consommateurs en relation avec les OGM sont semblables en Suisse et dans les Etats membres de l'UE. L'harmonisation complète des prescriptions techniques, ainsi que la collaboration lors de l'évaluation des produits OGM en vue de leur mise sur le marché paraissent dès lors envisageables.

3 Conséquences

3.1 Avantages pour l'ensemble de l'économie

Les conséquences économiques d'un ALEA ont été analysées sur la base d'un modèle d'équilibre macroéconomique. En plus des effets sur le secteur agricole, ce modèle permet aussi de calculer les répercussions sur les secteurs situés en amont et en aval de l'agriculture, ainsi que sur les autres secteurs de l'économie (industrie et services). L'intensification des échanges (hausse des exportations et importations) à prévoir dans le secteur agricole est prise en considération dans l'analyse, tout comme les incidences sur le revenu des ménages paysans et des ménages en général ainsi que sur les finances de l'Etat.

Les résultats provisoires de cette simulation confirment l'hypothèse de retombées favorables d'un ALEA sur le PIB de l'ordre d'un demi point de pourcentage, ce qui équivaut à une augmentation durable du PIB d'environ 2 milliards de francs.

En cas de libre-échange, les prix suisses se rapprocheraient des prix moyens de l'UE (aujourd'hui, les prix à la consommation suisses dépassent les prix européens d'environ 38% et ceux à la production, de quelque 46%).

- Il en résulterait un renforcement de la compétitivité internationale des branches particulièrement désavantagées par les prix élevés appliqués en Suisse; cela vaut en particulier pour l'industrie alimentaire et le tourisme.
- En outre, la baisse du coût des denrées alimentaires allégerait le budget des consommateurs, dont le pouvoir d'achat réel augmenterait en conséquence. (Un ménage suisse dépense en moyenne plus de 8000 francs par an pour l'alimentation, les boissons et le tabac).

Conséquences sur les finances fédérales

- Les pertes douanières qui résulteraient du libre-change pour la Confédération sont estimées à 700 millions de francs. Elles seraient compensées, en partie du moins, par des recettes fiscales supplémentaires résultant de la hausse du PIB. En outre, la Confédération pourrait économiser les subventions à l'exportation qu'elle accorde aux produits transformés (pour autant que celles-là n'aient pas déjà été supprimées à la suite des résultats découlant des négociations en cours à l'OMC [cycle de Doha]).
- Un ALEA ne restreindrait pas l'autonomie de la Suisse en ce qui concerne la définition de sa politique agricole et notamment l'octroi des paiements directs. Selon le rythme des adaptations structurelles - lui-même lié au résultat concret des négociations - des mesures d'accompagnement impliquant des dépenses supplémentaires seront sans doute nécessaires durant une période transitoire, afin que les agriculteurs puissent faire face au changement de structures.

3.2 Conséquences sur le secteur agroalimentaire

Un ALEA avec l'UE mettrait l'agriculture suisse devant des défis de taille. Vu le rapprochement du niveau des prix suisses à ceux plus concurrentiels pratiqués dans l'UE, l'ouverture du marché entraînerait une baisse des revenus dans l'agriculture. L'importance de ce manque à gagner dépend de plusieurs facteurs :

- Capacité de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire suisse à gagner de *nouveaux marchés d'exportation*. A la différence de la libéralisation à prévoir dans le cadre de l'OMC, ayant pour effet avant tout de renforcer la pression des importations, un ALEA avec l'UE ouvrirait en même temps pleinement l'accès au marché intérieur de l'UE fort de 450 millions de consommateurs. Vu sa proximité géographique, les habitudes similaires en matière de consommation et la renommée de la qualité suisse, l'UE représente le débouché principal pour les exportations du secteur agroalimentaire suisse. L'exemple autrichien illustre fort bien l'importance de ce dernier: suite à l'adhésion à l'UE, le commerce transfrontalier y a connu une très forte expansion dans le domaine agricole, les exportations augmentant davantage que les importations, de sorte que l'Autriche a enregistré en 2005 pour la première fois un excédent des exportations dans le secteur agroalimentaire;
- *Réduction des coûts* due à la baisse des prix des moyens de production agricole;
- Augmentation de la *productivité* et degré de la *spécialisation* dans les domaines caractérisés par une valeur ajoutée élevée, notamment les produits laitiers et ceux à base de viande de haute qualité et autres spécialités;
- Capacité de l'économie agroalimentaire suisse de regagner les parts de marché perdues en raison du *tourisme alimentaire* (Suisse qui font leurs achats de l'autre côté de la frontière);
- Durée de la *phase transitoire* à négocier avec l'UE et *mesures d'accompagnement* prises dans le pays.

Comme seuls 20 à 30% des différences de prix s'expliquent par les prix plus élevés payés aux agriculteurs, un rapprochement des prix à la consommation à ceux pratiqués dans l'UE exigerait un gain d'efficacité considérable et d'importantes adaptations structurelles dans les *secteurs situés en amont et en aval*. A cet égard, il s'agit avant tout du marché d'approvisionnement de l'agriculture suisse, du premier échelon de transformation (fabrication de produits tels que fromage, poudre de lait, farine, viande, huiles et graisses) et de la distribution. Pour ce qui concerne le second échelon (fabrication de chocolat, de biscuits, de soupes prêtes à l'emploi, de bonbons, etc.), il existe aujourd'hui déjà, entre la Suisse et l'UE des conditions similaires au libre-échange. D'importants secteurs de l'industrie alimentaire suisse sont d'ores et déjà compétitifs sur le marché européen et profiteraient encore davantage du nouveau contexte.

En amont (moyens de production) et au premier échelon en aval, la concurrence se renforcerait, d'une part, et de nouveaux marchés considérables s'ouvriraient à certains fournisseurs, d'autre part.

Exemple de l'Autriche: l'agriculture et l'industrie alimentaire autrichiennes, à plusieurs titres comparables à celles de la Suisse, ont bien supporté l'adhésion à l'UE en 1995, malgré les craintes exprimées¹. Les différences de prix avant l'adhésion étaient, il est vrai, plus petites qu'elles ne le sont aujourd'hui entre la Suisse et l'UE. L'adhésion à l'UE a accéléré l'évolution structurelle dans l'agriculture autrichienne, mais les conséquences dramatiques sur le revenu, l'environnement et l'occupation de l'espace rural, annoncées par les opposants, ne se sont pas produites.

- La production et le revenu d'exploitation net, déjà modestes, se sont stabilisés au niveau atteint avant l'adhésion à l'UE, alors que les emplois ont en moyenne diminué pratiquement de la même manière que dans le reste de l'UE.
- Après une forte augmentation des importations agricoles (+ 179 % depuis 1995), les exportations sont aussi montées en flèche (+ 273 % depuis 1995); ces dernières concernant de plus en plus des produits haut de gamme. Ainsi, pour les produits à base de viande, les produits laitiers, les boissons (vin) et les céréales, la balance commerciale autrichienne est aujourd'hui largement positive. Globalement, les importations et les exportations sont équilibrées en termes de valeur. On observe en outre que la spécialisation régionale a progressé depuis l'adhésion à l'UE : alors que dans les Alpes, l'élevage est en progression, à une altitude moins élevée, ce sont les cultures fruitière et maraîchère ainsi que la viticulture qui se développent.
- La charge de l'environnement en azote a régulièrement baissé.
- Les conséquences immédiates de l'adhésion pour l'agriculture ont été atténuées par l'Etat, qui a débloqué un montant total de 1,9 milliard de francs suisses pour l'octroi de paiements compensatoires dégressifs durant une période transitoire, dont 30 % ont été à la charge de l'UE. En raison de la reprise de la politique agricole commune, nécessitée par l'adhésion, les dépenses annuelles permanentes de l'Etat autrichien ont augmenté de 1,0 milliard de francs suisses.

3.3 Politiques économique, agricole et européenne conséquentes

Dans le secteur industriel, le libre-échange est pratiqué avec l'UE depuis 1972; pour ce qui est des produits agricoles transformés et les produits agricoles au sens strict du terme, la libéralisation est déjà partiellement effective. La clause évolutive figurant dans l'accord agricole de 1999 prévoit que les parties contractantes pourront prendre des mesures de libéralisation supplémentaires, dans le respect de leur politique agricole respective. L'extension du libre-échange actuel entre la Suisse et l'UE à tous les produits agricoles représenterait dès lors pour la Suisse la poursuite de la voie tracée en matière de politique agricole et européenne, menant à une libéralisation progressive des échanges de marchandises entre la Suisse et l'UE. La souveraineté de la Suisse en matière de politique européenne et de politique commerciale serait préservée. Un accord de libre-échange agricole avec l'UE ne signifierait ni la reprise de la politique agricole commune (PAC), ni la reprise des politiques commerciale et douanière de l'UE. Il ne préjugerait pas non plus de futures décisions en matière de politique européenne. Un tel accord serait aussi compatible avec l'évolution future de la politique agricole (PA 2011) et permettrait aux agriculteurs de prendre les décisions d'investissement dans des conditions plus claires.

Un libre-échange des produits agricoles entre la Suisse et l'UE s'insérerait en outre dans la dynamique de la libéralisation dans le cadre de l'OMC. Dans l'intérêt économique général, la Suisse ne peut ni ne veut se soustraire à cette dynamique. En ouvrant prioritairement ses marchés agricoles à l'UE, son partenaire commercial principal et le plus prometteur dans ce secteur, la Suisse gagnerait de nouvelles opportunités en termes d'exportation pour les entreprises helvétiques compétitives. Avec un rythme approprié et la mise en place de mesures d'accompagnement nécessaires, l'agriculture pourrait continuer de réaliser les tâches qui lui sont attribuées par la Constitution.

¹ Cf. Sinabell F, „Entwicklungstendenzen der österreichischen Landwirtschaft seit dem EU-Beitritt“, Ländlicher Raum, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien, Juni 2004, p. 6.

4. Mesures d'accompagnement

En cas d'ALEA avec l'UE, l'agriculture suisse devrait s'adapter aux conditions de libre-échange conformément aux dispositions transitoires négociées. A supposer que le niveau actuel des paiements directs soit maintenu, il serait possible de garantir une évolution socialement supportable pour les milieux paysans. A cette fin, il s'agirait de prévoir une combinaison d'aides à la cessation de l'exploitation et de paiements compensatoires de courte durée. On ne pourra discuter en détail du type et de la portée des mesures d'accompagnement à prendre qu'une fois connu le contenu effectif d'un ALEA et sur la base d'une appréciation bien fondée de ses incidences économiques. Il est donc nécessaire de procéder à un examen plus poussé de ces questions.

5. Résultats des consultations

Après consultation des milieux intéressés en Suisse (cantons, autorités, associations, interprofessions et entreprises) et selon les contacts pris auprès de la Commission européenne, la poursuite du projet, c'est-à-dire l'ouverture de la phase suivante, exploratoire, y compris de examens supplémentaires suscite un intérêt dans l'ensemble. L'approche suisse, axée sur un accord de libre-échange englobant l'ensemble de la chaîne de production agroalimentaire et une relation équilibrée entre les aspects tarifaires, non tarifaires et institutionnels a été approuvée dans son principe.

5.1 Consultation des milieux intéressés en Suisse

La majorité des acteurs consultés salue le large *champ d'application* visé. Selon elle, il importe d'intégrer dans un ALEA tous les échelons de fabrication contribuant à une valeur ajoutée, de même que la suppression des entraves non tarifaires au commerce. Certaines organisations, dans des branches exposées à une forte pression des importations, plaident pour une ouverture sectorielle (en analogie au marché du fromage).

En ce qui concerne les *chances*, les représentants de l'agriculture et des secteurs en aval citent avant tout le potentiel d'exportations pour le fromage, la viande et le vin. En outre, il est possible de regagner les parts de marché perdues par le tourisme alimentaire. Les associations économiques attendent des retombées positives sur l'ensemble de l'économie en termes de productivité, de compétitivité et d'évolution des structures. Selon les avis exprimés, il est primordial que les consommateurs puissent bénéficier d'une baisse de prix à la consommation.

Quant au *principal risque*, les intervenants l'associent aux coûts de production plus élevés en Suisse, lesquels ne pourraient être réduits qu'en partie suite à un ALEA. Résultat: les manques à gagner prévisibles ne seraient pas entièrement compensés par la baisse de coûts. Les salaires et les emplois seraient sous pression dans l'ensemble du secteur agroalimentaire. Il s'agirait de plus de conserver les acquis dans le domaine écologique et éthologique ainsi que les normes relatives à l'information des consommateurs.

En tout état de cause, les bases nécessaires à l'appréciation définitive de *l'utilité* d'un accord font encore défaut. C'est pourquoi différents participants à la consultation demandent de plus amples clarifications concernant les chances et les risques spécifiques aux différents secteurs, les mesures d'accompagnement et les alternatives. Aux yeux des organisations paysannes, il convient aussi de prendre en considération l'issue du Cycle de Doha. L'art. 104 de la Constitution fédérale (multifonctionnalité de l'agriculture) doit servir de base à la négociation d'un ALEA.

La grande majorité des organisations consultées est *ouverte* à l'idée d'un ALEA. Les associations économiques, l'industrie agroalimentaire et le commerce de détail y sont clairement favorables. Les organisations paysannes, dont l'attitude peut être qualifiée dans l'ensemble de sceptique et attentiste, ne s'opposent pas non plus à des entretiens exploratoires ; cependant, ils font dépendre leur position définitive sur un ALEA des examens supplémentaires concernant les conséquences, de l'aménagement de mesures d'accompagnement et de l'issue du cycle actuel de l'OMC. Certains intervenants, représentant notamment le domaine en amont et le premier échelon de la transformation, rejettent le principe d'un accord.

5.2 Sondages réalisés auprès de la Commission européenne

La Commission européenne exprime un intérêt de principe en ce qui concerne un ALEA avec la Suisse. Elle accepte le principe d'une approche globale intégrant aussi bien l'agriculture que les échelons en amont et en aval de la chaîne de production et de commercialisation agroalimentaire, et prévoyant également un équilibre entre les aspects tarifaires, non tarifaires et horizontaux.

Prochaines étapes :

- explorer avec la Commission européenne les paramètres concernant le fond et la forme d'un ALEA, prenant en compte l'ensemble du champ d'application, en vue de l'adoption d'un mandat de négociation ;
- procéder à une appréciation consolidée des conséquences macroéconomiques et microéconomiques sur la base d'analyses scientifiques fondées ;
- élaborer des options concernant l'intégration d'un ALEA dans les politiques en vigueur ainsi que l'aménagement et la portée des mesures d'accompagnement adéquates.
- La décision sur l'engagement de la négociation sera prise au terme de cette phase exploratoire.

Renseignements :

Jürg Jordi, Office fédéral de l'agriculture, tél. 031 322 81 28

Adrian Sollberger, Bureau de l'intégration DFAE/DFE, tél. 031 322 26 40