

Un accord de libre-échange agricole avec l'UE serait une chance pour la Suisse

Un accord intégral de libre-échange avec l'Union européenne (UE) sur les produits agroalimentaires présente des avantages macro-économiques certains. La consultation des milieux intéressés en Suisse et les sondages réalisés auprès de la Commission européenne font ressortir un intérêt de principe. Sur la base de ces résultats, le Conseil fédéral a décidé d'engager des pourparlers exploratoires avec l'UE. Il est, en même temps, prévu d'examiner en détail les conséquences économiques d'un tel accord ainsi que les mesures d'accompagnement adéquates.

Les premières analyses portant sur la faisabilité ainsi que sur les avantages et les inconvénients d'un accord intégral de libre-échange dans le secteur agroalimentaire (Alea) entre la Suisse et l'UE laissent présager des effets favorables pour l'ensemble de l'économie suisse. À cet égard, l'accent doit être mis sur le caractère global de l'accord.

Ainsi, un Alea ne peut déployer pleinement ses effets que s'il intègre tous les maillons de la chaîne contribuant à la valeur ajoutée dans le domaine agroalimentaire (agriculture et secteurs situés en amont ainsi qu'en aval). Les échelons situés en amont fournissent les moyens nécessaires à la production agricole, tels les engrais, les semences et les machines, alors que ceux situés en aval comprennent l'artisanat de transformation, l'industrie alimentaire et le commerce.

Un Alea avec l'UE doit, en outre, réduire les entraves au commerce, qu'elles soient tarifaires ou non tarifaires. Il convient donc d'éliminer non seulement les droits de douane et les contingents, mais aussi les entraves résultant des prescriptions techniques (voir encadré 1).

Des avantages pour l'ensemble de l'économie

Un Alea entre la Suisse et l'UE permettrait à notre économie agroalimentaire de bénéficier de gains de productivité. Les prix pratiqués connaîtraient une baisse sensible, s'ajustant probablement, à tous les échelons, à ceux de l'UE, alors qu'ils leur sont actuellement supérieurs en moyenne de 40%.

Cet alignement renforcerait la compétitivité des secteurs particulièrement désavantagés par les prix élevés qui règnent en Suisse. Cela vaut notamment pour tous les chaînons contribuant à la valeur ajoutée dans le secteur agroalimentaire (par exemple: l'industrie ali-



Jacques Chavaz
Directeur suppléant,
Office fédéral de l'agri-
culture (Ofag), Berne

mentaire) et, dans une certaine mesure, le tourisme.

La diminution du coût des denrées alimentaires *allégerait*, en outre, le budget des consommateurs dont le pouvoir d'achat réel augmenterait. La demande dans d'autres secteurs de l'économie se renforcerait tandis que l'ouverture des marchés permettrait aux consommateurs de bénéficier d'une offre davantage diversifiée en denrées alimentaires.

On peut globalement s'attendre à ce que l'économie bénéficie d'un gain de croissance de l'ordre de 0,5% selon les premières analyses, ce qui signifierait une augmentation durable du PIB d'environ deux milliards de francs. La position de l'économie suisse s'en trouverait confortée.

Une ouverture pour l'agriculture

Un Alea entre la Suisse et l'UE offrirait des chances propres à compenser en partie le manque à gagner que pourrait provoquer une libéralisation dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En particulier, les opportunités d'exportation s'amélioreraient pour l'agriculture suisse. L'UE, un marché de 450 millions de consommateurs, nous serait entièrement ouverte. En raison de sa proximité géographique, des habitudes de consommation similaires à celles de la Suisse et de la bonne réputation de nos produits, l'UE constitue le principal marché d'exportation pour notre agriculture. Aujourd'hui 70% de nos exportations agricoles se dirigent déjà vers l'UE et 80% de nos importations en proviennent (voir encadré 2).

Une baisse des prix des moyens de production – et donc des coûts acquittés par le producteur – améliorerait la compétitivité de l'agriculture suisse. La production agricole devrait, en outre, continuer à se spécialiser pour optimiser ses chances et atteindre une valeur ajoutée aussi élevée que possible. Il est probable que la production laitière, notamment, en profiterait, alors que celle de céréales reculerait.

Davantage d'efficacité dans la transformation et le commerce

L'écart entre les prix agricoles suisses et européens n'explique que 20 à 30% de ceux

Un accord de libre-échange agricole avec l'UE entraînerait un gain de croissance de l'ordre de 0,5% du PIB suisse selon les premières analyses. L'agriculture devrait, toutefois, se spécialiser pour optimiser ses chances et atteindre une valeur ajoutée aussi élevée que possible. En illustration: production de lait bio dans le Toggenbourg.



Photo: Keystone

constatés à la consommation. Un rapprochement des prix à ce dernier niveau impliquerait un gain d'efficacité considérable et d'importantes adaptations structurelles dans les secteurs situés en amont et en aval. La question concerne principalement le marché d'approvisionnement de l'agriculture suisse, le premier échelon de transformation (fabrication de produits tels que fromage, poudre de lait, farine, viande, huiles et graisses) et le commerce. Quant au deuxième échelon, en aval (produits issus de la transformation industrielle tels que chocolat, biscuits, soupes prêtes à l'emploi, bonbons), les conditions sont déjà très proches d'un libre-échange avec l'UE. De

nombreux domaines de l'industrie alimentaire pourraient profiter de l'élimination des obstacles non tarifaires au commerce, la qualité et l'image des matières premières et des produits suisses étant en effet très bonnes.

En amont (moyens de production) et au premier échelon en aval, la pression de la concurrence se renforcerait; certains offreurs pourraient, en outre, bénéficier de nouveaux potentiels de commercialisation considérables.

Des mesures d'accompagnement nécessaires

L'évolution structurelle en cours dans l'agriculture et dans les secteurs situés en amont et en aval s'accélérait avec un Alea. Selon les premières estimations, le revenu sectoriel net de l'agriculture (environ trois milliards de francs en 2004) passerait à quelque 1,5 milliard de francs d'ici à la fin du processus de restructuration. L'intensité des ajustements structurels particuliers dépendrait de la durée de la période transitoire jusqu'à la pleine libéralisation du commerce. En fonction des mesures d'accompagnement à prévoir, le libre-échange serait également défendable du point de vue des politiques sociale et agricole. À supposer que le niveau actuel des paiements directs soit maintenu, une combinaison d'aides à la cessation de l'exploitation et de paiements compensatoires de courte durée pourrait garantir une évolution de l'agriculture socialement supportable.

On ne peut, toutefois, discuter en détail du type et de la portée des mesures d'accompagnement à prendre, qu'en connaissant le contenu effectif de l'accord et après une apprécia-

Encadré 1

Les entraves non tarifaires au commerce

Le commerce transfrontalier est entravé en raison de prescriptions techniques portant sur les produits (caractéristiques, emballage, étiquetage), les procédés (fabrication, transport, entreposage, conditionnement), l'évaluation de la conformité (examen, inspections, certification) et sur l'homologation dans les pays d'origine et destinataires.

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

- 1 *Reconnaissance mutuelle des prescriptions* portant sur les produits et des procédures d'homologation dans les domaines où l'UE a harmonisé sa législation: conformément à l'accord agricole de 1999, l'équivalence des prescriptions est déjà reconnue 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 a été convenu de l'appliquer aux autres produits alimentaires d'origine animale dès 2007. La reconnaissance mutuelle

peut passer soit par l'établissement d'une équivalence des législations suisse et européenne, soit par la reprise aussi complète que possible de l'acquis communautaire en Suisse. Des adaptations dans les domaines de la législation relative aux denrées alimentaires et aux moyens de production sont donc à prévoir.

- 2 *Libre circulation des produits* conformément aux prescriptions nationales du pays d'origine dans les domaines où l'UE n'a pas harmonisé sa législation ou ne l'a fait que partiellement.
- 3 *Admission des importations parallèles* pour certains produits brevetés (par ex. médicaments vétérinaires, produits phytosanitaires).

De nombreux domaines de l'industrie alimentaire pourraient profiter de l'élimination des obstacles non tarifaires au commerce, la qualité et l'image des matières premières et des produits suisses étant en effet très bonnes. En illustration: laboratoire Nestlé de recherche sur les aliments.



Photo: Keystone

tion consolidée de ses incidences économiques.

Une suite logique de l'accord de 1999

Dans le secteur industriel, le libre-échange avec l'UE est en place depuis 1972; en ce qui concerne les produits agricoles – au sens strict et transformés –, la libéralisation est déjà partiellement effective. La clause évolutive figurant dans l'accord agricole de 1999 permet aux parties contractantes de prendre des mesures de libéralisation supplémentaires, compte tenu de leur politique agricole. L'extension du libre-échange avec l'UE à tous les produits agricoles serait donc la suite logique d'une politique menant à une libéralisation graduelle du trafic des marchandises entre la Suisse et l'UE. La souveraineté de la Suisse en matière de politique européenne et commerciale serait préservée. Un Alea avec l'UE ne signifierait la reprise ni de la politique agricole commune (PAC), ni des politiques commerciale et douanière de l'UE. Il n'anticiperait pas non plus d'autres étapes dans la politique européenne de la Suisse. Un tel accord serait compatible avec l'évolution future de la Politique agricole (PA) 2011 et permettrait aux agriculteurs de prendre des décisions en matière d'investissements dans des conditions claires.

Le libre-échange des produits agricoles entre la Suisse et l'UE s'insérerait en outre dans la dynamique de libéralisation mondiale actuellement en cours et à laquelle la Suisse ne peut ni ne veut se soustraire dans l'intérêt de son économie tout entière. En ouvrant d'abord ses marchés agricoles à l'UE, son principal

partenaire commercial et le plus prometteur dans ce secteur, la Suisse élargirait les possibilités d'exportation de ses entreprises. En adoptant un rythme approprié et les mesures d'accompagnement nécessaires, l'accomplissement des tâches constitutionnelles de l'agriculture ne serait pas remis en question.

La PA 2011 est la bonne voie

Il faudra compter au moins trois ans jusqu'à l'entrée en vigueur d'un Alea avec l'UE, soit un an respectivement pour la préparation, la négociation et la ratification. Des périodes transitoires de plusieurs années devraient, en outre, être négociées pour la suppression totale des barrières frontalières.

Pour l'instant, il est donc utile et judicieux de mettre en œuvre la PA 2011. D'une part, elle permet de faire baisser les coûts dans l'agriculture et de décharger les consommateurs, à condition que la baisse des prix soit répercutée. D'autre part, les étapes proposées par la réforme sont conformes aux objectifs dans la perspective des divers scénarios d'ouverture des marchés imaginables. Le temps qui reste à disposition devrait donc être mis à profit pour continuer d'améliorer la compétitivité de l'agriculture, ainsi que celle des échelons en amont et en aval.

Encadré 2

Les relations commerciales entre la Suisse et l'UE dans le secteur agricole

En 2004, 69% des exportations agricoles suisses (2,8 milliards de francs) ont été dirigées vers l'UE, alors que 77% des importations (6,9 milliards de francs) en provenaient. La même année, les exportations suisses ont augmenté de quelque 378 millions de francs par rapport à l'année précédente, ce qui témoigne du potentiel d'exportation de nos produits agricoles.

La Suisse importe avant tout des matières premières agricoles (deux tiers) et exporte principalement des produits agricoles transformés (deux tiers également).

Dans le commerce avec l'UE, la Suisse enregistre un déficit en ce qui concerne les matières premières agricoles. Elle exporte, par contre, presque autant de produits agricoles transformés qu'elle en importe (deux milliards de francs en 2005). L'industrie agroalimentaire suisse exporte environ 20% de sa production.