

L'ouverture bilatérale de l'agriculture vis-à-vis de l'UE est positive

Jusqu'à présent, l'ouverture du marché agricole suisse s'est déroulée avec succès et a donné un nouveau souffle aux relations commerciales entre la Suisse et l'Union européenne (UE). Les consommateurs bénéficient de la libéralisation du commerce du fromage, avec notamment la multiplication des variétés disponibles et la baisse des prix. L'économie fromagère suisse et l'industrie des denrées alimentaires ont saisi la chance que leur offrait l'ouverture des marchés, en augmentant considérablement leurs exportations et en renforçant leur capacité d'innovation.

Les différentes réformes de la politique agricole

Les accords bilatéraux avec l'UE rejoignent les objectifs de la réforme de la politique agricole entamée au début des années nonante. Lancée en 1992 au plan intérieur, celle-ci devait fondamentalement réorienter la politique agricole suisse. Depuis lors, tous les programmes qui se sont succédé (PA 2002, PA 2007 et PA 2011) ont poursuivi sur cette voie. Au plan extérieur, les accords bilatéraux avec l'UE et ceux négociés dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) occupent une place prépondérante.

Les étapes de la réforme accomplies jusqu'à présent étant étroitement liées les unes aux autres et se complétant réciproquement, il est difficile d'en apprécier séparément les retombées économiques. On tentera, toutefois, d'analyser celles qui concernent les accords bilatéraux dans le domaine de l'agriculture.

Une nette augmentation des importations et des exportations

L'UE est le principal partenaire commercial de la Suisse: elle fournit plus de 80% des importations et absorbe plus de 60% de l'ensemble des exportations. En ce qui concerne les produits agricoles, la situation est comparable: en 2007, la Suisse en a importé pour 11,3 milliards de francs, plus des trois quarts provenant de l'UE. La même année, ses exportations dans ce domaine se chiffraient à 6,5 milliards de francs, dont 70% environ étaient destinés à l'UE.



Jacques Chavaz
Directeur suppléant,
responsable de l'unité de
direction Marchés et
affaires internationales,
Office fédéral de l'agri-
culture OFAG, Berne



Stefan Läubli
Collaborateur scienti-
fique, secteur Politique
commerciale interna-
tionale, Office fédéral de
l'agriculture OFAG, Berne

Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord sur le commerce des produits agricoles en 2002, les exportations vers l'UE, tout comme les importations ont fortement progressé (voir *graphique 1*). Depuis 2000, les exportations de produits agricoles vers l'UE ont même doublé, passant de 2,3 à 4,6 milliards de francs. Il ressort de ces chiffres que les efforts pour promouvoir les exportations et améliorer les chances des producteurs helvétiques sur le marché européen ont porté leurs fruits.

Durant cette même période, les importations de produits agricoles provenant de l'UE ont également connu une hausse de 2,3 milliards de francs, soit plus de 40% par rapport à 2000. D'un point de vue économique, il faut saluer cette progression des importations. En plus des avantages classiques découlant du libre-échange, tels que la mise à profit d'économies d'échelle ou d'avantages comparatifs, la pression que suscitent les exportations permet aux consommateurs de bénéficier de prix en baisse et d'une offre diversifiée.

La libéralisation du commerce fromager

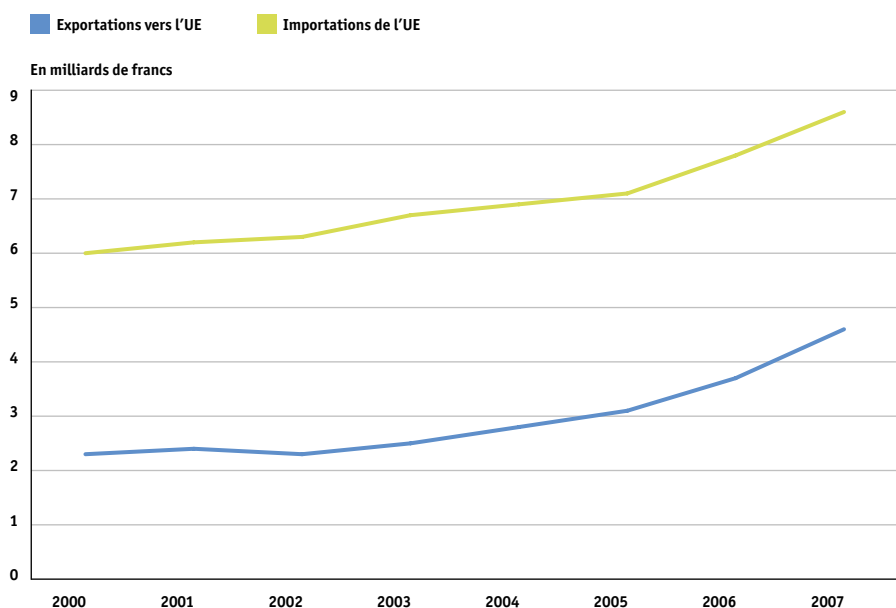
La libéralisation intégrale du commerce du fromage occupe une place centrale dans l'accord agricole. L'UE et la Suisse se sont engagées à ouvrir entièrement et réciproquement leurs marchés après une période transitoire de cinq ans. Cet objectif s'est réalisé par étapes depuis l'entrée en vigueur de l'accord. Depuis le 1^{er} juin 2007, le marché du fromage est pleinement libéralisé.

Comme il ressort du *graphique 2*, les exportations de fromage ont reculé entre 2002 et 2004 pour ensuite se reprendre. Même si le passage à vide a immédiatement suivi l'entrée en vigueur de l'accord agricole, il ne doit pas être interprété comme une conséquence directe de l'ouverture du marché. Il exprime en premier lieu les remous qui ont agité le marché laitier, en raison notamment de la nouvelle orientation que lui a donnée la politique agricole 2002. Aggravée par les incertitudes, la situation a pesé sur l'évolution des exportations fromagères dans les années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'accord.

Il est aujourd'hui possible de voir dans l'ouverture l'une des principales raisons de la

Graphique 1

Flux commerciaux de produits agricoles entre la Suisse et l'UE, 2000-2007



Remarque: 2000-2003: EU15; 2004-2005: EU25; dès 2006: EU27.

Source: Swiss Impex, chapitres douaniers 1-24 / La Vie économique

Les consommateurs profitent du libre-échange du fromage

Les producteurs européens de fromage bénéficient également de l'amélioration des conditions d'exportation et ont accru leurs exportations vers la Suisse de plus de 100 000 tonnes, autrement dit d'environ un quart. Depuis l'entrée en vigueur du libre-échange, la pression engendrée par les importations a fait baisser les prix de détail des fromages importés et nationaux. Le durcissement de la concurrence a également permis de réduire les marges. En d'autres termes, les consommateurs déboursent moins, sans pour autant que les agriculteurs soient lésés financièrement. De plus, la simplification de la réglementation relative aux importations et une capacité d'innovation renforcée a permis la multiplication des variétés de fromages disponibles en Suisse, ce qui est également positif du point de vue des consommateurs.

Démantèlement des obstacles non tarifaires au commerce

La suppression des entraves non tarifaires au commerce (causées par exemple par l'existence de prescriptions techniques différentes) constitue un volet déterminant de l'accord agricole et a sensiblement facilité les échanges dans les domaines concernés. L'accélération des flux commerciaux est majoritairement imputable à ces mesures de démantèlement.

Des sondages récents auprès de la branche révèlent toutefois clairement que des obstacles non tarifaires, qui n'ont pas encore pu être éliminés avec l'accord agricole, existent toujours dans de nombreux domaines. Les négociations pour un accord de libre-échange global dans le secteur agroalimentaire offrent au Conseil fédéral la possibilité de démanteler les barrières non tarifaires en intégrant tous les maillons de la chaîne de production alimentaire.

Les produits agricoles transformés

L'Accord sur les produits agricoles transformés, conclu dans le cadre des Bilatérales II, révisé le protocole n° 2 de l'Accord de libre-échange de 1972 entre la Suisse et la CEE. Depuis son entrée en vigueur le 30 mars 2005, les importations, mais aussi les exportations sont en forte hausse. Le doublement des exportations est, en particulier, remarquable. L'excédent d'importations, qui s'élevait encore à quelque 300 millions de francs en 2004, a ainsi pu être converti en un excédent d'exportations de plus de 550 millions de francs.

Encadré 1

Brève description des accords bilatéraux agricoles

L'ouverture des marchés agricoles a eu lieu dans le cadre de l'Accord sur le commerce de produits agricoles d'une part, et de l'Accord sur les produits agricoles transformés (produits de l'industrie alimentaire) d'autre part.

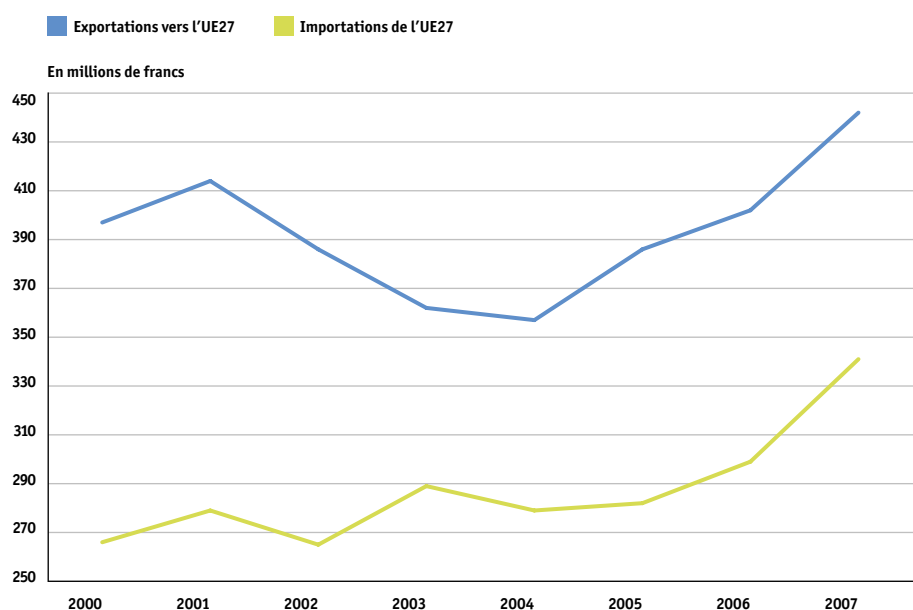
Le premier accord fait partie des Bilatérales I. Il facilite le commerce des produits agricoles et instaure une libéralisation partielle dans des segments de produits qui revêtent une importance particulière pour la Suisse et l'UE. En premier lieu, il supprime des contingents d'importation et des droits de douane, notamment pour le fromage, qui bénéficie du libre-échange depuis le 1^{er} juin 2007. Par ailleurs, il élimine les entraves techniques au commerce par la reconnaissance mutuelle de l'équivalence des prescriptions techniques. Dans le domaine de la médecine vétérinaire, les prescriptions concernant tous les produits d'origine animale sont reconnues comme équivalentes; aussi les œufs ou le miel peuvent-ils être importés ou exportés sans attestation de conformité.

L'Accord sur les produits agricoles transformés, signé dans le cadre des Bilatérales II, révisé le protocole n° 2 de l'Accord de libre-échange de 1972 entre la Suisse et la CEE. Son objet est de réglementer le traitement tarifaire des produits agricoles transformés par l'industrie agroalimentaire. Il vise en particulier à simplifier le mécanisme de compensation servant à égaliser les différences de prix imposées par la politique agricole des matières premières entre la Suisse et l'UE («handicap des matières premières»). L'accord contient, en outre, une liste élargie des produits pouvant être importés en franchise de droits de douane.

reprise rapide du marché du lait. Le développement des exportations montre aussi clairement que les producteurs suisses de fromage avaient déjà réussi en 2005 à surmonter la crise et à améliorer nettement et durablement leur position sur le marché européen. La croissance des exportations est dès lors remarquable puisque le supplément pour le lait transformé en fromage n'a pas cessé de se réduire et qu'en 2004, plus tôt que prévu par l'accord, on avait déjà entièrement supprimé les subventions à l'exportation vers l'UE pour tous les types de fromage.

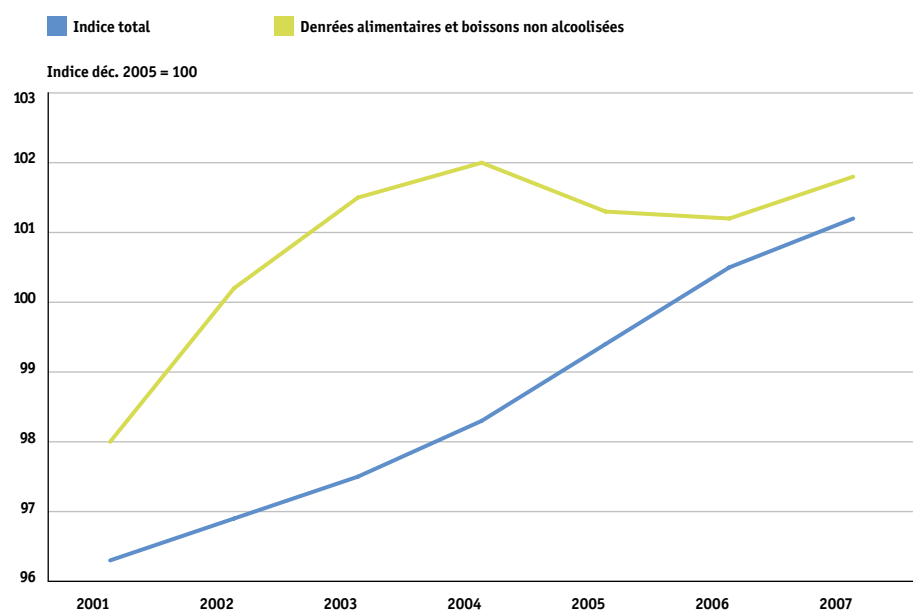
Il est également réjouissant de constater qu'en plus du fromage à pâte dure, qui constitue environ les deux tiers des exportations, d'autres sortes de fromage ont pu améliorer leur position sur le marché européen. Ainsi, ceux à pâte mi-dure ont vu leurs exportations progresser de plus de 60% depuis 2001. Bien qu'à un moindre niveau, l'évolution dans le domaine des fromages à pâte molle et des fromages frais peut également être qualifiée d'extraordinairement positive. En effet, les producteurs de fromages à pâte molle ou frais sont parvenus à s'implanter sur le marché européen et à quintupler, voire à multiplier par 20 leurs exportations. Cela montre que les producteurs suisses n'ont pas seulement réussi à maintenir leur position dans leurs fiefs traditionnels, mais qu'ils ont également acquis de nouveaux marchés. Sans l'Accord sur le commerce de produits agricoles, jamais nos ventes dans l'UE n'auraient connu une telle ampleur.

Graphique 2

Le commerce de fromage entre la Suisse et l'UE27, 2000-2007

Source: Swiss Impex / La Vie économique

Graphique 3

Indice suisse des prix à la consommation, 2001-2007

Source: OFS / La Vie économique

L'avenir incertain du protocole n° 2

Élément déterminant de la stratégie d'expansion helvétique, l'Accord sur les produits agricoles transformés a consolidé la position de l'industrie suisse des denrées alimentaires. Toutefois, la volatilité du marché des matières premières a montré, ces derniers temps, les limites du système de compensation des prix selon le protocole n° 2. Il faut, en outre, partir du principe que l'abolition de toutes les subventions à l'exportation est une tendance qui trouvera son aboutissement dans

le cadre de l'OMC. L'avenir du protocole n° 2 est donc incertain à l'heure actuelle.

La suppression, sans remplacement, du mécanisme de compensation des prix impliquerait un affaiblissement considérable de l'industrie alimentaire qui occupe plus de 33 000 collaborateurs et représente un important client pour les produits agricoles. Cette perspective a, entre autres, motivé la décision du Conseil fédéral d'entamer des négociations avec l'UE en vue d'un accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire. Celui-ci renforcerait la position de l'industrie alimentaire, partenaire important de l'agriculture. Le démantèlement des entraves tarifaires et non tarifaires au commerce encore existantes permettrait d'améliorer les possibilités d'exportation; le handicap des matières premières serait, par ailleurs, éliminé par le biais d'une harmonisation des prix aux producteurs.

Des retombées positives pour les consommateurs

Contrairement aux prix payés aux producteurs, ceux acquittés par les consommateurs n'ont pas cessé d'augmenter depuis le début des années nonante. L'introduction de diverses taxes et le comportement des consommateurs en constante mutation – que l'on songe, par exemple, au succès des plats préparés – sont partiellement à l'origine de cette flambée. Le coût des denrées alimentaires en Suisse n'est par ailleurs imputable qu'en partie aux prix élevés des matières premières; il s'explique également par les marges confortables de la transformation-distribution.

Remarquons, toutefois, que les prix des produits alimentaires et des boissons non alcoolisées ont nettement moins grimpé entre 2004 et 2007 que l'indice national des prix à la consommation (voir *graphique 3*). Il est en outre incontesté que les produits importés sont devenus meilleur marché grâce au démantèlement des droits de douane et des obstacles techniques au commerce. On peut donc supposer que sans les réformes et l'ouverture réciproque des marchés, les prix aux consommateurs auraient plus fortement augmenté.

Incidences des accords bilatéraux sur le secteur agricole

Pendant la phase préparatoire des votations sur les Accords bilatéraux I, des craintes ont été exprimées. On croyait que l'accord agricole allait encore accélérer les mutations structurelles et que les petites structures agricoles suisses ne pourraient pas suivre le

rythme des grandes exploitations européennes. Il en aurait résulté une baisse des revenus des agriculteurs livrés sans protection à la concurrence de l'UE. Ces craintes ne se sont pas vérifiées.

Si le revenu sectoriel dans l'agriculture a chuté en Suisse d'environ 2,5% par an depuis que la réforme de la politique agricole a été amorcée en 1992, le pourcentage d'exploitations a diminué dans une mesure comparable. Le revenu par exploitation a donc profité des mutations structurelles et n'a guère varié ces dernières années. Ce sont principalement les petites exploitations agricoles qui ont régressé en nombre, tandis que celles de grande taille (plus de 20 ha) ont augmenté; le mouvement n'est du reste pas terminé.

Le secteur agricole est venu à bout du défi de l'ouverture

L'évolution exposée ci-dessus montre que depuis le lancement des réformes en 1992, les mutations structurelles sont constantes. L'entrée en vigueur des accords bilatéraux dans le secteur agricole n'a pas ou peu influencé cette tendance sur le long terme.

Les craintes exprimées pendant la phase préparatoire des votations sur les accords bilatéraux ne se sont pas vérifiées. Au contraire, l'agriculture helvétique a su faire preuve de l'esprit entrepreneurial nécessaire pour relever le défi de l'ouverture.

Perspectives d'avenir

En résumé, le bilan de l'ouverture du marché agricole suisse par le biais des Accords bilatéraux I et II est positif, aussi bien pour l'économie nationale que pour les consommateurs et les producteurs.

Pour l'avenir, il faut partir du principe que le nouvel accord de l'OMC réduira substantiellement la protection douanière; il en sera de même pour de nouveaux accords bilatéraux de libre-échange et les subventions à l'exportation encore accordées devront être abandonnées. Dans cette perspective, le Conseil fédéral a approuvé le 14 mars 2008 un mandat de négociation pour un Accord de libre-échange entre la Suisse et l'UE dans le secteur agroalimentaire (Alea) qui vise à libéraliser complètement le commerce des produits agricoles et alimentaires. Ce texte démantèlerait les entraves tarifaires et non tarifaires au commerce en intégrant tous les maillons de la chaîne de production alimentaire. Grâce au traitement douanier préférentiel et notamment à l'abandon d'un grand nombre d'obstacles administratifs et techniques, les exportateurs suisses auraient la possibilité de gagner des parts de marché dans l'UE. Le Conseil fédéral est d'avis que l'Alea aurait des effets positifs sur l'ensemble de l'économie nationale¹. Il est cependant conscient du fait que cette ouverture représente, dans un premier temps, un défi de taille pour l'agriculture suisse. Le Conseil fédéral a dès lors constitué un groupe de travail chargé d'élaborer des mesures d'accompagnement, censées permettre à la Suisse de s'adapter à la nouvelle donne du marché.

1 Croissance du produit intérieur brut de l'ordre d'un demi-point de pourcentage au moins et abaissement substantiel des prix des produits alimentaires.

Encadré 2

Estavayer Lait SA (Elsa) et Mifroma SA

Estavayer Lait SA (Elsa) est une entreprise de transformation du lait de Migros. Elle convertit environ 250 millions de kilos de lait par an en yogourts, boissons lactées et autres produits finis. Sa société sœur, Mifroma SA, est responsable des achats, de l'affinage, du conditionnement et de la vente du fromage. Ces deux sociétés, dont le siège est dans le canton de Fribourg, dégagent un chiffre d'affaires d'environ 930 millions de francs et occupent 830 collaborateurs.

Interrogé sur les retombées concrètes du libre-échange du fromage, Gilles Oberson, directeur commercial des deux entreprises, explique que le marché a énormément gagné en dynamisme depuis l'entrée en vigueur de l'accord agricole. Grâce à l'introduction du libre-échange dans le commerce du fromage et au travail de leurs collaborateurs, ces entreprises ont renforcé leurs exportations vers l'UE.

Pour M. Oberson, l'accord comporte un avantage essentiel qui réside dans le rapprochement des prix des produits de leur valeur sur le marché, grâce à la suppression ou à la diminution des subventions, des licences, des droits de douane et des charges administratives et techniques. La simplification des formalités administratives ainsi réalisée est substantielle, affirme-t-il. L'Accord sur les produits agricoles transformés a égale-

ment joué un rôle important dans le développement d'Elsa. Sans lui, M. Oberson pense qu'il n'aurait pas été possible de développer de pareille manière les exportations des produits frais tels que les yogourts et les desserts commercialisés aussi bien sous la dénomination «Swiss Delice» que sous d'autres marques de clients. Pour les années à venir, Elsa s'attend à une hausse significative des exportations dans ces domaines.

Gilles Oberson est d'avis que la pression des importations continuera à croître ces prochaines années. Il se félicite, néanmoins, de la libéralisation du commerce du fromage. L'ensemble de l'économie laitière était incroyablement sclérosée, tant sur le plan structurel qu'administratif. Sans les accords bilatéraux, cette branche serait moins compétitive qu'elle ne l'est aujourd'hui. Gilles Oberson voit encore des possibilités d'optimisation et demande que les entraves non tarifaires au commerce encore existantes soient entièrement supprimées. C'est la raison pour laquelle il salue la décision du Conseil fédéral d'entamer des négociations avec l'UE en vue d'un Accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire (Alea). Il s'agit de poursuivre la libéralisation et de la mettre en œuvre des deux côtés. C'est la seule manière de faire profiter les entreprises suisses du marché européen.