

Accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire avec l'UE

Le 14 mars 2008, le Conseil fédéral a adopté un mandat de négociation dans les secteurs agroalimentaire et de la santé publique. L'objectif de ce mandat est de conclure avec l'UE un accord de libre-échange exhaustif. Les négociations entre la Suisse et l'UE ont démarré le 4 novembre 2008. Si aucun référendum n'est lancé, la phase de ratification pourra démarrer fin 2010. L'accord de libre-échange entrera donc en vigueur au plus tôt fin 2012 et des délais transitoires sont prévus jusqu'en 2017.

Position d'economiesuisse

economiesuisse salue la décision du Conseil fédéral d'entamer des négociations avec l'UE. Un accord de libre-échange exhaustif dans le secteur agroalimentaire offre des avantages évidents pour la Suisse. L'industrie agroalimentaire suisse pourra profiter de l'amélioration des possibilités d'exportation. L'ensemble du secteur agricole sera plus efficace et plus compétitif au niveau international. L'impulsion ainsi donnée à la croissance est estimée à 2 mrd fr. environ. Cet accord constitue un projet à long terme et doit être considéré indépendamment de la crise économique actuelle. Des mesures d'accompagnement acceptables sur le plan de la politique financière doivent être envisagées pour les branches économiques particulièrement touchées.

30 mars 2009 Numéro 8

dossierpolitique

Accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire avec l'UE : une chance pour la Suisse

L'UE est notre principal partenaire commercial dans le secteur agricole

Avec environ 500 millions de consommateurs, le marché intérieur européen est de très loin le marché d'exportation le plus important de la Suisse. Cet état de fait ne s'applique pas seulement aux produits industriels mais également aux produits du secteur agroalimentaire : en 2007, 70 % des exportations agricoles suisses étaient destinées à des États membres de l'UE. A l'inverse, 80 % des produits agricoles importés par la Suisse proviennent du marché de l'UE. Grâce à la libéralisation progressive des échanges, les liens économiques se sont resserrés ces dernières années dans le secteur agricole.

Relations CH-UE dans le secteur agricole Vue d'ensemble des étapes les plus importantes

- 1972 Accord de libre-échange
- 1999 Accord agricole (Accords bilatéraux I, y compris clause évolutive)
- 2004 Accord sur les produits agricoles transformés dans le cadre des Accords bilatéraux II (révision du protocole n° 2 de l'accord de libre-échange)
- 2007 Entrée en vigueur de la libéralisation du marché du fromage
- 2008 Mandat de négociation concernant un accord de libre-échange avec l'UE
- 2012 Libéralisation du trafic de perfectionnement passif
- 2013 Suppression des contributions à l'exportation en vertu de la loi chocolatière (« Schoggigesetz »)

Le secteur agricole était encore largement exclu de l'accord de libre-échange de 1972, qui visait essentiellement d'exempter de droits de douane le commerce de produits industriels. Ce n'est qu'avec l'accord agricole de 1999 conclu dans le cadre des Accords bilatéraux I que l'accès mutuel au marché a pu être amélioré pour certains produits déterminés. Et ce, grâce à la réduction des droits de douane de part et d'autre et à l'exonération des droits de douane sur certains produits déterminés comme par exemple les spécialités de viande, les fruits et les légumes. Le marché du fromage, en particulier, a été exonéré de tous les droits de douane à partir de 2007 et les subventions à l'exportation ont été supprimées. L'accord prévoyait en outre la suppression de toute une série d'obstacles non tarifaires au commerce, comme dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire. Lors d'une nouvelle étape, le libre-échange a été étendu, dans le cadre des Accords bilatéraux II, aux produits agricoles transformés – comme les produits de boulangerie et de pâtisserie, le chocolat ou les soupes. Les expériences réalisées par la Suisse avec l'ouverture partielle du marché illustrent à quel point la vente sur le marché européen de produits nationaux de première qualité marche bien. Un rapprochement ultérieur dans le domaine agroalimentaire entre l'UE et la Suisse est aisément concevable, du fait que nous avons des habitudes alimentaires similaires à celles de nos voisins et des idées identiques en matière d'agriculture multifonctionnelle et de protection des animaux et de l'environnement.

Appréciation économique – Vue d'ensemble des principaux éléments

1. Accès amélioré à l'UE avec 500 millions de consommateurs potentiels
2. Productivité accrue de l'économie d'exportation
3. Croissance de 2 mrd fr.
4. Baisse de 25 % des prix à la consommation
5. Augmentation de la productivité et restructuration du marché intérieur
6. Retombées positives sur les finances publiques
7. Economie agricole plus efficace

Quel est le but de l'accord ?

L'accord de libre-échange prévu dans le secteur agroalimentaire porte sur tous les maillons de la chaîne de production agroalimentaire. Cela signifie concrètement que tous les droits de douane, contingents, subventions à l'exportation et obstacles non tarifaires au commerce doivent être supprimés entre la Suisse et l'UE. La disparition de ces entraves tarifaires et non tarifaires concerne non seulement les matières premières issues de l'agriculture mais aussi les produits situés en amont (le fourrage et les engrais par exemple) et le premier niveau des produits issus de l'industrie de transformation (le fromage, le lait en poudre, les graisses, l'huile, les produits à base de viande par exemple). Parallèlement à l'accord de libre-échange agroalimentaire, des négociations entre la Suisse et l'UE ont démarré en vue d'un accord dans le secteur de la santé. L'approche intégrale d'une facilitation des échanges aussi complète que possible dans le secteur agroalimentaire prévoit la reconnaissance mutuelle des prescriptions sur les produits et des dispositions en matière d'homologation. Le principe du Cassis de Dijon serait ainsi appliqué sur les denrées alimentaires en Suisse et celle-ci reconnaîtrait les prescriptions harmonisées des produits de l'UE. Si les négociations aboutissent à l'application mutuelle du principe du Cassis de Dijon, les prescriptions suisses sur les produits seront également reconnues en l'absence d'harmonisation communautaire. Malgré la libéralisation complète prévue pour l'échange des marchandises entre l'UE et la Suisse, des contrôles auraient toujours lieu aux frontières. Contrairement à une union douanière, un accord de libre-échange ne prévoit pas d'uniformisation des tarifs douaniers envers les États tiers et il faudra par conséquent contrôler le pays d'origine de la marchandise.

Point de vue de l'économie

L'économie préconise la conclusion d'un accord de libre-échange exhaustif. L'accord de libre-échange de 1972 s'étendrait ainsi à tous les produits et l'échange de marchandises par-delà les frontières en serait considérablement simplifié. Au niveau national, les structures de transformation, de commerce et de production jusque-là faussées par le protectionnisme gagneront en rentabilité. Une fois les structures adaptées, la rentabilité augmentera tout au long de la chaîne de production (agriculture et secteurs situés en amont et en aval). En parallèle, la population suisse verra son pouvoir d'achat augmenter suite au rapprochement du prix des denrées alimentaires pratiqué en Suisse avec celui des pays limitrophes. Et enfin, le PIB suisse augmentera durablement d'approximativement 2 mrd. fr. ou 0,5 %¹.

1 Une chance pour nos entreprises exportatrices

Les libéralisations précédentes ont fait leurs preuves

Différents produits suisses ont réussi à s'imposer avec succès sur le marché européen. Non seulement le chocolat mais aussi les produits de boulangerie et de pâtisserie ainsi que le café occupent une place de choix dans le segment des produits de première qualité. L'exportation du fromage est également une success-story : depuis l'ouverture du marché en 2007, les producteurs de fromages suisses ont vu leurs affaires prospérer. En 2008, les exportations de fromages ont augmenté de 3,2 % par rapport à 2007, atteignant au total 61 191 tonnes.

Le potentiel de croissance est considérable

Malgré l'élargissement vers l'Est et la crise financière actuelle, on peut tabler sur une hausse des revenus et des prix en Europe ces prochaines années. Cela signifie que la demande des consommateurs européens pour des produits de qualité renferme un potentiel de croissance considérable. Les producteurs suisses disposent d'atouts majeurs. Avec des marques connues et une image positive, les entreprises suisses – et donc la « Swissness » – sont aux yeux des consommateurs un gage de sécurité et de qualité. Toutefois, la capacité des producteurs suisses de réussir à exploiter de nouveaux marchés et à consolider les existants dépendra de leur compétitivité.

Compétitivité amoindrie

Assurer le site de production suisse : consolider les succès obtenus

En dépit de la compétitivité de nombreuses entreprises de l'industrie agroalimentaire, les entreprises suisses ne sont pas sur un pied d'égalité avec les concurrents européens. Les obstacles non tarifaires au commerce, comme par exemple les normes plus sévères ou différentes des normes européennes dans le domaine du droit suisse sur les denrées alimentaires ou encore le coût plus élevé des prestations intermédiaires et des matières premières réduisent en effet leur compétitivité.

Sans libéralisation des échanges, les exportations seraient en danger

La loi chocolatière (« Schoggigesetz ») permet aujourd'hui de réduire l'un des principaux désavantages concurrentiels des fabricants de denrées alimentaires en Suisse : la différence entre le prix des matières premières suisses et européennes est remboursée à l'exportation. Sans ce mécanisme de compensation, les exportateurs suisses ne seraient pas compétitifs sur le marché européen. Le graphique de la page 3 montre les différences de prix importantes qui existent entre la Suisse et l'UE. Ce mécanisme de compensation des prix à la frontière est toutefois un modèle dépassé. Il a été décidé dans le cadre des négociations de l'OMC que toutes les subventions à l'exportation – et le mécanisme de compensation des prix à la frontière suisse est considéré comme tel – seraient supprimées d'ici à 2013. Sans l'instauration d'un accord de libre-échange avec accès à des matières premières d'un prix identique, comme c'est le cas dans l'UE, l'industrie suisse des denrées alimentaires serait extrêmement défavorisée à partir de 2013. Il faudrait dans ce cas s'attendre à une chute massive des exportations suisses vers l'UE. La Suisse ne présenterait plus aucun intérêt pour les producteurs de denrées alimentaires en tant que site de production. Une industrie agroalimentaire compétitive, qui crée des emplois, mise sur l'innovation et réalise des

Désavantages concurrentiels – Vue d'ensemble des éléments les plus importants

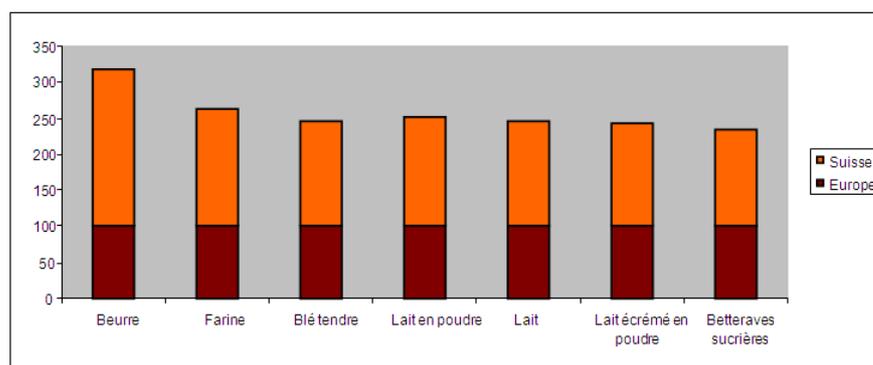
1. Les matières premières sont environ 50 % plus chères en Suisse
2. Entraves non tarifaires au commerce
3. Marché intérieur de petite taille

¹ Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Département fédéral de l'économie publique (DFE), « Négociations Suisse-UE pour un accord de libre-échange dans le domaine agroalimentaire ; Résultats de l'exploration et analyse » ; mars 2008

investissements est indispensable avant tout pour l'agriculture et les consommateurs. Plus aucun mécanisme de compensation des prix ne sera nécessaire dans le cadre d'un accord de libre-échange agroalimentaire, car l'industrie helvétique aura accès aux matières premières aux tarifs européens, ce qui entraînera un réajustement du niveau des prix des matières premières issues de l'agriculture suisse par rapport à celui de l'UE.

La hausse des coûts des matières premières réduit la compétitivité des entreprises suisses. Ainsi, le prix du beurre en Suisse est près de trois fois plus élevé que dans l'UE. En l'absence d'un accord de libre-échange permettant d'accéder aux matières premières aux mêmes prix que l'UE, l'industrie agroalimentaire suisse sera fortement pénalisée à partir de 2013.

Comparaison des prix suisses et européens de certaines matières premières Prix 2008 (en %, Europe = 100)



Source : Nestlé Suisse

Créer de nouvelles possibilités d'exportation pour l'industrie agroalimentaire

Un accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire ne renforce pas seulement la position des entreprises qui exportent déjà dans les pays de l'UE. Il ouvre également des possibilités d'exportation dans des domaines jusque-là protégés. Avec l'accord de libre-échange, le premier niveau de transformation de l'industrie agroalimentaire, les secteurs situés en amont de l'agriculture et l'agriculture elle-même bénéficieront d'un accès sans entraves au marché européen. Les spécialités transformées, les produits de niche ainsi que d'autres produits à forte valeur ajoutée, comme les spécialités à base de viande et de lait ou les produits bio, ont en particulier de bonnes chances en la matière. On peut globalement s'attendre, en cas de libéralisation des échanges, à une augmentation du volume des exportations de 120 % ou 4 mrd fr., tandis que la valeur des importations devrait augmenter pour sa part de 75 %.

Situation similaire en Autriche

Exemple de l'Autriche (1)

L'Autriche fait partie de l'Union européenne depuis le 1^{er} janvier 1995. Le libre-échange agricole et la reprise de la Politique agricole commune (PAC) comptent parmi les conséquences immédiates de son adhésion. Ses similitudes structurelles et topographiques avec la Suisse permettent de tirer des conclusions utiles. La structure autrichienne des coûts de production est proche de la nôtre. Un niveau de prix élevé, des obstacles à l'exportation, des déficiences structurelles, une orientation sur le marché intérieur et un manque de compétitivité : telle était la situation de l'Autriche lors de son adhésion. Dans le secteur du commerce extérieur agricole, la mesure dans laquelle l'industrie locale a profité de la libéralisation du commerce s'est très clairement dessinée : entre 1996 et 2006, les exportations agricoles au sein de l'UE ont augmenté de 200 %. Avec 80 % d'augmentation, les importations ont par contre nettement moins progressé. Si l'industrie agroalimentaire fortement orientée sur le marché intérieur n'exportait que 16,6 % de sa production avant d'adhérer à l'UE, cette part est par la suite montée à plus de 60 %². On peut s'attendre, avec la conclusion d'un accord de libre-échange agroalimentaire, à une évolution similaire pour la Suisse.

Se préparer activement à la clôture des négociations de l'OMC

Les négociations avec l'OMC s'éternisent

Le cycle de Doha est suspendu. Les négociations de l'OMC n'ont pas pu aboutir jusqu'à maintenant, car les pays industriels et les pays en développement ont des opinions diver-

² Hofreither, Markus F., « Le processus d'adaptation de l'agriculture autrichienne lors de l'adhésion à l'UE », dans La Vie économique (9), 2006

gentes principalement concernant la libéralisation du marché agricole. Malgré le fait que les négociations de l'OMC s'éternisent, il apparaît que les États industrialisés doivent faire des concessions importantes dans le secteur agricole. La pression internationale pour une plus grande ouverture des marchés agricoles devrait s'intensifier. C'est la raison pour laquelle la Suisse devrait se préparer de manière proactive et offensive à cette perspective. Un accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire avec l'UE aplanirait les difficultés à cet effet. Avec la suppression de la protection douanière vis-à-vis de l'UE, l'industrie agroalimentaire suisse bénéficierait d'un accès non-discriminatoire au marché européen et pourra profiter d'avantages considérables. L'aboutissement des négociations de l'OMC permettrait aussi à l'économie agricole d'occuper une position nettement meilleure. Avec un accord de libre-échange agroalimentaire, la Suisse pourrait également défendre plus activement les intérêts de base de l'industrie d'exportation, sans devoir se résigner à des retombées négatives sur l'agriculture. Un accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire avec l'UE est par conséquent complémentaire à l'aboutissement des négociations du cycle de Doha.

2 Encourager la croissance et adapter les structures : répercussions sur l'économie intérieure

Améliorer notablement la productivité nationale

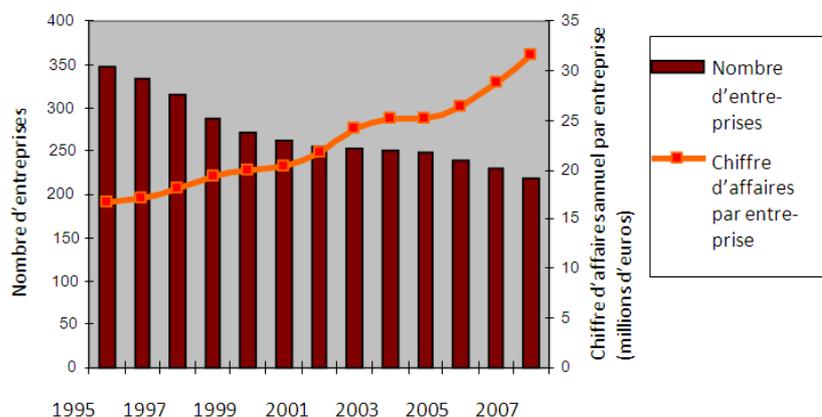
Augmentation nécessaire de la productivité

Avec un accord de libre-échange agroalimentaire, l'économie agricole exportatrice ne sera pas la seule à être exposée à une plus grande concurrence. Étant donné que l'accord de libre-échange agroalimentaire porte sur tous les maillons de la chaîne de production, les domaines jusque là protégés seront eux aussi soumis à la pression des prix et devront s'adapter aux nouvelles conditions. Comme le montre l'exemple de l'Autriche, une augmentation massive de la productivité est possible en cas d'ouverture des marchés agricoles. Les restructurations ont abouti à une augmentation notable du chiffre d'affaires par exploitation agricole et par entreprise de transformation. On peut s'attendre à un effet similaire de l'accord de libre-échange agroalimentaire pour la Suisse.

L'industrie agroalimentaire autrichienne a connu, entre 1995 et 2007, des changements structurels très importants qui ont considérablement accru sa compétitivité. Plus de 120 entreprises ont disparu, soit environ un tiers du nombre initial des entreprises. Parallèlement, l'emploi dans ce secteur a diminué d'environ 25 %. Dans le même temps, la production globale et le chiffre d'affaires par entreprise ont augmenté de respectivement 20 % et 89 %³.

Evolution de l'industrie agroalimentaire autrichienne après son adhésion à l'UE

Nombre d'entreprises et chiffre d'affaires par entreprise (en mio. d'euros)



Source : Industrie agroalimentaire autrichienne

³ Industrie agroalimentaire autrichienne

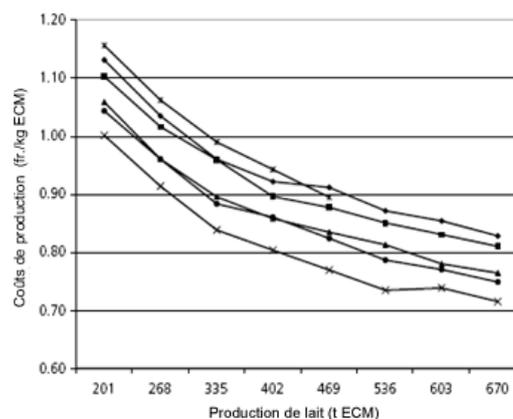
Les changements structurels se caractérisent par leur lenteur

Augmentation de la compétitivité grâce à des économies d'échelle

Des prix plus bas nécessitent des méthodes de production plus avantageuses et entraînent des fusions ou des fermetures d'entreprise. En ce qui concerne justement les secteurs agricoles particulièrement concernés, une consolidation importante va obligatoirement avoir lieu. Le fait que les économies d'échelle ne soient actuellement qu'insuffisamment utilisées en Suisse est – outre les conditions topographiques – la conséquence de la politique agricole suisse. Si l'on prend en considération la diminution annuelle nette du nombre des entreprises agricoles, la restructuration de l'agriculture suisse est très lente. C'est pourquoi la croissance de la surface des entreprises agricoles suisses est nettement moins importante que dans les régions limitrophes^{4,5}. En moyenne, la diminution du nombre d'exploitations atteint 2,2 % par an en Suisse. L'Autriche a enregistré une réduction annuelle du nombre de ses exploitations agricoles de 3,3 % et le Bade-Wurtemberg de 5,1 %. Cette situation découle entre autres choses des paiements directs. Pour les entreprises qui reçoivent des paiements directs, le taux de cessation d'activité est beaucoup plus faible ; on enregistre chaque année environ 50 départs anticipés seulement pour des raisons autres que l'âge⁶. En comparaison avec l'Autriche, le Bade-Wurtemberg, la Bavière ou l'Alsace, la Suisse est de loin le pays où les exploitations sont les plus petites : la surface moyenne exploitée est de 17 hectares par entreprise. Presque 70 % des exploitations suisses travaillent avec une surface agricole de moins de 20 hectares⁷. Le manque de compétitivité de l'agriculture suisse est par conséquent en grande partie imputable au pays lui-même. Le graphique de la production laitière ci-après illustre le fait qu'un réajustement des structures peut entraîner une compétitivité accrue pour les autres entreprises. Il montre une simulation de l'évolution des coûts de production pour une production croissante. Chaque courbe décrit un système de production spécifique. Comme on le voit, les économies d'échelle les plus importantes sont réalisées pour une quantité produite d'environ 400 tonnes, ce qui correspond à un cheptel de 50 à 60 vaches. Les économies représentent entre 15 % et 20 % par rapport à une production de 200 tonnes. Pour une production de 670 tonnes, c'est-à-dire environ 80 à 100 vaches, les économies réalisées sont d'environ 25 % à 30 %⁸. Le graphique montre clairement que l'agriculture suisse présente encore un important potentiel d'amélioration de son efficacité.

Evolution des coûts de production : chacune des courbes correspond à un système de production. L'ECM (lait corrigé selon l'énergie) indique l'équivalence énergétique du volume de lait à 4 % de matières grasses ou 3,4 % de protéines produit par une vache. L'abscisse indique la production de lait, tandis que l'ordonnée indique les coûts de production.

Evolution des coûts de production en fonction de la production laitière



Source : Gazzarin, Christin et Matthias Schick, 2004, *Milchproduktionssysteme für die Talregion, Rapports FAT*

⁴ Hans Rentsch, 2006, La paysannerie affranchie – une idée réaliste, *La Vie économique* 09/2006

⁵ Beat Meier, 2006, Liberté pour les agriculteurs, *Avenir Suisse*

⁶ Hans Rentsch, 2006, La paysannerie affranchie – une idée réaliste, *La Vie économique* 09/2006

⁷ Hartmann, Anette, 2008, *Landwirtschaft in Baden-Württemberg und bei seinen Nachbarn*, Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 11/2008

⁸ Gazzarin, Christin et Matthias Schick, 2004. *Systèmes de production laitière en région de plaine*. Rapports FAT

Recul du chiffre d'affaires et de l'emploi dans ce secteur

Nouveaux défis pour l'agriculture suisse

Avec l'accord de libre-échange agroalimentaire, les prix des producteurs suisses vont s'ajuster sur le niveau européen. C'est la raison pour laquelle l'agriculture va connaître un recul des revenus et de l'emploi. Sont particulièrement concernées les branches dont les coûts unitaires ne dépendent que dans une moindre mesure des matières premières et des prestations intermédiaires et auxquelles une réduction de ces coûts ne permet de baisser que très peu les prix. Font par exemple partie de cette catégorie les producteurs de fruits, de légumes et de céréales. Il est difficile de gagner des parts de marché pour ces produits, en raison d'une possibilité de différenciation insuffisante et d'une sensibilité élevée des consommateurs au prix. La compétitivité peut également être faussée par les subventions d'État parfois élevées de l'UE. L'Union maraîchère suisse et Fruit-Union Suisse se prononcent en conséquence aujourd'hui contre l'accord de libre-échange envisagé. Étant donné que dans ces secteurs, le coût de la main-d'œuvre représente environ 60 % de l'ensemble des coûts, mais que ceux-ci sont en moyenne deux fois moins élevés dans l'UE qu'en Suisse, ces associations émettent des réserves importantes. Et Union-Fruit Suisse part de l'idée que l'accord de libre-échange ne tiendra pas les promesses formulées en matière de prix à la consommation.

Les répercussions pour les producteurs suisses sont différentes selon le groupe de produits concerné. Le tableau ci-après montre de manière schématique dans quelle mesure les différentes branches d'exploitation seront touchées en cas d'introduction d'un accord de libre-échange agroalimentaire. Les branches les plus touchées devraient subir des pertes de revenus correspondantes. L'énumération ci-dessous montre que si beaucoup auront à y gagner, d'autres seront perdants. C'est pourquoi des discussions sont actuellement en cours pour assurer aux milieux les plus concernés une transition acceptable au niveau social. Ces mesures d'accompagnement en cours de discussion ont pour but d'atténuer l'impact social du passage au libre-échange agricole.

En fonction de la branche d'exploitation, les répercussions d'une ouverture des marchés sont différentes. La situation des producteurs laitiers est par exemple très différente de celle des autres producteurs. Les **producteurs laitiers** dépendent en effet du supplément pour le lait transformé en fromage qui détermine indirectement le prix du lait afin de garantir le revenu. Les **producteurs de porc** pourraient en particulier profiter de la suppression des majorations de prix sur le fourrage importé. Les **producteurs de fruits et légumes** seraient en outre soumis, pour la main-d'œuvre étrangère, au niveau des salaires **suisse prescrit**. Les paiements directs à vocation écologique jouent par contre pour les **paysans montagnards** un rôle plus important que le prix des produits.

Les différents groupes d'intérêt ne sont pas tous concernés de la même manière

Analyse du degré d'implication en fonction des normes de production

<i>Grandeurs économiques</i>	Prix des produits en valeur absolue	Prix des produits en valeur relative par rapport au prix de l'UE (chance à l'exportation)	Salaires pour les travaux de tiers	Facteurs de variation des coûts	Obligations écologiques (protection des animaux etc.)	Droits de douane et contingents
<i>Types de production agricole</i>						
Entreprises laitières	XXX (Supplément pour le lait transformé en fromage)	XXX (Supplément pour le lait transformé en fromage)			X	
Producteurs de spécialités à base de viande de boeuf					X	XXX
Producteurs de porc				XXX (fourrage)	X	
Producteurs de fruits et légumes			XXX (Saisonniers : des salaires)		X	XXX
Exploitations de culture					X	XXX
Entreprises agricoles de montagne	X	X		X	X	X

Source : Peter Rieder 2008, mimeo

Jacques Janin, Groupe pour une politique agricole offensive, ancien président de Prométerra

« La situation est aujourd'hui telle que l'agriculture suisse a le choix entre une aptitude au marché européen ou le déclin. » (25 juin 2007)

Une politique agricole offensive et efficace est demandée

Étant donné les défis qui accompagnent l'ouverture des marchés, il ne convient plus de s'en tenir aux plans quadriennaux pour la politique agricole du pays. Pour que la branche puisse se préparer en temps utile aux futurs défis à relever, elle a besoin de perspectives à long terme. La modification ponctuelle des conditions-cadre n'est pas suffisante à cet effet. L'accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire offre maintenant l'opportunité de créer à long terme un cadre de travail sûr avec des règles du jeu claires pour les acteurs.

Un accord de libre-échange exhaustif n'implique pas que la collectivité n'indemniserait plus les prestations de service public de l'agriculture. L'entretien des bases naturelles de la vie et du paysage continuera à être indemnisé par le système des paiements directs mais l'indemnisation des prestations publiques sera de plus en plus dissociée de la production agroalimentaire. On tient ainsi compte de la multifonctionnalité de l'agriculture et les fonds utilisés peuvent également être attribués plus clairement aux buts fixés. Cela représenterait un avantage non négligeable pour les paysans eu égard à l'avenir du soutien des prestations en faveur de la collectivité.

Exemple de l'Autriche (2)

L'agriculture autrichienne a relevé avec succès les défis de la libéralisation des échanges. Des mesures d'accompagnement ciblées ont permis de résister à la pression des prix et des importations à court et à moyen terme. En comparaison historique, le taux d'émigration a même nettement diminué après l'adhésion à l'UE. Actuellement, la plupart des organisations professionnelles considèrent la libéralisation du commerce comme un élément positif. Malgré les réserves formulées au départ, les producteurs de légumes ont pu enregistrer une augmentation de leurs exportations de 88 % après l'adhésion de l'Autriche à l'UE : « Personne n'aimerait revenir en arrière, car la restructuration aurait eu lieu, même sans l'adhésion à l'UE »⁹.

Une contribution à la lutte contre l'îlot de cherté suisse

3 Augmenter le pouvoir d'achat et alléger le budget public

Bien que la différence se soit récemment amenuisée, les consommateurs suisses ont dû en moyenne dépenser 28 % de plus en 2007 pour acheter les denrées alimentaires principale^{10,11}. Le tourisme alimentaire très répandu dans les pays voisins reflète cet écart. D'après les estimations, un accord de libre-échange agroalimentaire pourrait entraîner une baisse jusqu'à 25 % des prix à la consommation¹², en fonction du produit et de la situation de départ¹³. Le pouvoir d'achat des Suissesses et des Suisses va ainsi augmenter et l'îlot de cherté suisse s'érodera. Mais il faut malgré tout continuer à se baser sur les particularités spécifiques à la Suisse : les consommatrices et les consommateurs sont prêts à payer un supplément pour une meilleure qualité et pour un choix plus étendu.

Effet positif à long terme sur la croissance économique et sur les finances publiques

L'accord de libre-échange agricole déclenche une impulsion de croissance pour l'économie suisse. Après une période transitoire, les recettes de la Confédération augmenteront d'approximativement 450 mio.fr. par an. On estime en outre que la taxe sur la valeur ajoutée rapportera à moyen terme 110 mio.fr.¹⁴. Quelque 500 mio.fr. de recettes douanières disparaîtront par contre au niveau fédéral. Étant donné qu'il faut s'attendre ces prochaines années à une libéralisation du commerce par l'OMC, ces recettes douanières diminueraient dans le même ordre de grandeur également sans accord de libre-échange agroalimentaire.

⁹ Ludwig Ableitinger, représentant de la Chambre agricole et maraîcher, 5 Mai 2007, BEA

¹⁰ Office fédéral de l'agriculture, 2008, rapport agricole 2008

¹¹ En 2006, le prix des denrées alimentaires en Suisse était même de 43 % supérieur à celui de l'UE.

¹² Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), Département fédéral de l'économie publique (DFE), « Négociations Suisse-UE pour un accord de libre-échange dans le domaine agroalimentaire ; Résultats de l'exploration et analyse » ; mars 2008

¹³ Une étude du secrétariat d'État à l'économie (Seco) montre par exemple que les prix pour l'alimentation des bébés est même 100 % plus élevée.

¹⁴ L'ouverture des marchés a de plus un effet positif sur les finances cantonales (500 mio.fr. environ) ainsi que sur les finances communales (300 mio.fr. environ).

Exigences envers les mesures d'accompagnement

1. Uniquement les exploitations agricoles et les entreprises du premier niveau de transformation de l'industrie des denrées alimentaires. Pas d'indemnisation pour le deuxième niveau de transformation.
2. Aménagement dégressif et à court terme
3. Pas de maintien des structures. L'adaptation des structures doit au contraire être facilitée.
4. Acceptable au plan de la politique financière et judicieux au plan économique
5. Les mesures juridiques et d'aménagement du territoire doivent être mises en place sur le long terme afin de garantir la sécurité des investissements.

Au niveau fédéral, il faut toutefois tenir compte des frais pour les éventuelles mesures d'accompagnement pendant les premières années du processus de mise en œuvre. Étant donné l'évolution des prix et l'issue des négociations encore incertaines, aucun pronostic exact n'est actuellement possible. L'aménagement possible des mesures d'accompagnement fait actuellement l'objet de discussions animées. L'économie suisse accepte, pour des raisons d'ordre politique, que soient prises des mesures d'accompagnement modérées. Le coût de ces mesures doit rester dans des limites raisonnables par rapport à l'utilité économique positive à long terme. Les mesures d'accompagnement doivent être aménagées de manière temporaire et dégressive. Elles ne doivent pas entraîner une consolidation des structures mais au contraire promouvoir et faciliter leur adaptation aussi rapidement que possible. L'économie suisse estime que sont particulièrement concernées les exploitations agricoles et les entreprises de premier niveau de transformation de l'industrie agroalimentaire qui ne sont pas compétitives directement en raison de la politique agricole adoptée jusque là. Il convient de rejeter strictement la mise en place de mesures d'accompagnement pour le deuxième niveau de transformation de l'industrie agroalimentaire (biscuits, pâtes, chocolat).

Il y a lieu de partir de l'idée que l'UE n'est intéressée que par un accord le plus exhaustif possible et qu'elle n'accepterait pas de contrats sectoriels. Seul un accord de libre-échange intégral sans exceptions peut contribuer à simplifier notablement le trafic de marchandises par-delà les frontières. Il ne faudra par conséquent prévoir aucune exception dans l'accord de libre-échange agroalimentaire ; l'accord doit être valable pour tous les produits agricoles afin de pouvoir profiter de l'ensemble des avantages économiques. Exclure certains secteurs de l'ouverture des marchés, comme l'ont proposé certains acteurs politiques, constituerait une mesure d'encouragement faussée et ralentirait le processus d'adaptation. Cela s'applique en particulier aux produits actuellement protégés. Il convient de prévoir dans ce domaine des délais transitoires plus longs. Il faut également tenir compte du fait que les mesures de distorsion du marché, comme par exemple les subventions de la part de l'UE, doivent être prises en considération de telle sorte que la production intérieure puisse lutter à armes égales avec ses concurrents européens tout comme avec ses concurrents directs.

Conclusion

La conclusion d'un accord de libre-échange avec l'UE renferme des avantages pour la Suisse en tant que site de production

Un accord de libre-échange avec l'UE dans le secteur agroalimentaire présente des avantages certains pour la Suisse. Avec l'accord de libre-échange agroalimentaire, les producteurs suisses auront un accès non-discriminatoire à un marché qui représente quelque 500 millions de clients. L'ouverture des marchés longtemps retenue fera baisser les prix à la consommation en Suisse, augmentera le pouvoir d'achat de la population ainsi que la productivité de l'ensemble du secteur agricole. Le produit intérieur brut réel augmentera ainsi d'environ 2 mrd. fr. Il semble que les restructurations dans l'agriculture et dans les secteurs en amont et en aval augmenteront. Pour faciliter l'orientation sur les nouvelles conditions du marché, des mesures d'accompagnement adéquates doivent être définies. Ces mesures doivent être acceptables du point de vue de la politique financière et revêtir un caractère transitoire. Il convient également de veiller à ce que les mesures de distorsion du marché adoptées par l'UE soient prises en compte. L'effort central de tous les participants doit être orienté de telle sorte que des structures compétitives voient le jour à long terme en Suisse.

Un accord de libre-échange agroalimentaire offre toutes les conditions requises à cet effet. Pour maintenir sur la durée le site de production qu'est la Suisse, les jalons doivent être posés dès maintenant. Avec des produits de qualité haut de gamme qui peuvent être vendus avec le label « Swissness », les producteurs suisses ont toutes leurs chances. Et il s'agit de ne pas les laisser passer.

Pour toute question :

rudolf.minsch@economiesuisse.ch
philipp.bauer@economiesuisse.ch