



Négociations Suisse-UE pour un accord
de libre-échange dans le domaine agro-
alimentaire (ALEA);

Négociations Suisse-UE pour un accord
dans le domaine de la santé publique
(ASP)

Résultats de l'exploration et analyse

Mars 2008

Introduction

Le 28 juin 2006, le Conseil fédéral a chargé le DFE et le DFAE d'engager des pourparlers exploratoires avec l'UE sur les paramètres concernant le fond et la forme d'un éventuel **accord de libre-échange agroalimentaire Suisse-UE (ALEA)**, ainsi que de clarifier en profondeur les conséquences économiques globales et sectorielles d'un tel accord.

Après avoir pris connaissance le 4 juillet 2007 du rapport intermédiaire sur l'exploration et sur l'analyse des conséquences économiques d'un ALEA, le Conseil fédéral a chargé les départements compétents de clore l'exploration et d'élaborer un concept portant sur l'ampleur, l'aménagement et le financement des mesures d'accompagnement à prendre en faveur des secteurs concernés. En même temps, il a énoncé le mandat concernant l'exploration des paramètres d'un éventuel **accord sur la santé publique (ASP)**, prenant ainsi en considération le fait qu'un ASP et un ALEA seraient étroitement liés par le domaine de la sécurité des denrées alimentaires.

Les explorations auprès de la Commission européenne et les clarifications internes ont été achevées en janvier 2008. Les résultats sont récapitulés dans le rapport présent. La Partie A comprend l'accès au marché dans le domaine agro-alimentaire, tandis que la partie B couvre le domaine de la santé publique.

Contenu

PARTIE A: Libre-échange dans le domaine agroalimentaire (p. 2)

- 1 Appréciation économique générale
- 2 Aperçu des éléments clés
- 3 Définition et intérêts en jeu
- 4 Mesures tarifaires
- 5 Mesures non-tarifaires
- 6 Effets économiques
- 7 Mesures d'accompagnement
- 8 Impacts sur les finances publiques

PARTIE B: Santé publique (p. 36)

Termes et abréviations

- 1 Situation de départ
- 2 Commentaires sur le contenu du possible accord de santé publique
- 3 Conséquences économiques
- 4 Conséquences pour le budget de la Confédération
- 5 Rapport avec d'autres thèmes de politique européenne
- 6 Perspectives

Partie A:

Libre-échange dans le domaine agro-alimentaire (ALEA)

Résultats de l'exploration et analyse

1 Appréciation économique générale

Un accord de libre-échange agroalimentaire entre la Suisse et l'UE (ALEA) entraîne des effets sur l'économie suisse dans son ensemble. Ces effets sont clairement positifs. Pour le secteur agricole, cette intensification de la concurrence entraîne des coûts d'ajustement. Pour y faire face, des mesures d'accompagnement sont prévues.

Le secteur agroalimentaire suisse est moins intégré que le secteur industriel dans le marché mondial et en particulier dans le marché intérieur européen. Alors que pour les produits industriels, la franchise douanière est appliquée entre la Suisse et l'UE depuis 35 ans suite à l'accord de libre-échange de 1972, le commerce des produits agricoles et alimentaires n'est pour l'instant que partiellement libéralisé. Un accord de libre-échange agroalimentaire (ALEA) vise à libéraliser intégralement les échanges de produits agricoles et de denrées alimentaires entre la Suisse et l'UE. Il devrait permettre d'éliminer les entraves au commerce tant tarifaires (droits de douane et contingents) que non tarifaires (prescriptions différentes en matière de production et d'homologation). Cependant, ce projet ne prévoit ni la reprise de la politique agricole commune (PAC) ni l'adhésion à l'union douanière communautaire. L'UE représente un marché de 490 millions de consommateurs, qui pour la plupart ont des préférences et des valeurs (multifonctionnalité de l'agriculture, protection de l'environnement) similaires aux consommateurs suisses. Grâce aux préférences douanières d'un ALEA, les exportateurs suisses auraient la possibilité de gagner des parts de marché auprès de notre principal partenaire commercial.

Un ALEA entraîne des effets sur l'économie suisse dans son ensemble. A long terme, ces effets sont clairement positifs et correspondent à une augmentation permanente du produit intérieur brut (PIB) d'au moins 0.5% (ou plus de 2 mrds CHF par an). A cela s'ajoutent des effets dynamiques liés au fait que la libéralisation du commerce de produits agroalimentaires avec l'UE facilite la conclusion d'accords de libre-échange avec d'autres partenaires commerciaux. Ces accords de libre-échange sont importants pour éviter des discriminations vis-à-vis des exportateurs suisses de biens et services. L'ouverture internationale favorise l'utilisation optimale des ressources, ce qui permet un accroissement de la productivité, et partant, assure la prospérité de la Suisse. C'est pourquoi l'ALEA s'inscrit également dans la politique de croissance du Conseil fédéral.

La Suisse fait partie des pays qui ont la plus forte protection douanière pour les produits agricoles. Même parmi les pays industrialisés, elle fait figure d'exception. La pression de la communauté internationale sur la Suisse pour une ouverture ne va pas diminuer à l'avenir, notamment dans le cadre des négociations du cycle de Doha, dont la conclusion adviendra tôt ou tard. Le secteur agroalimentaire suisse doit pouvoir se préparer à temps à relever les défis liés à la tendance mondiale à l'ouverture des marchés agricoles. Il importe de poursuivre résolument sur la voie de la réforme de la politique agricole engagée, dans le but de promouvoir l'esprit d'entreprise dans l'agriculture. Par ailleurs, il s'agit d'aborder de manière offensive les chances sur les marchés étrangers, afin de permettre aux producteurs suisses compétitifs de faire face à la pression accrue des importations due à la réduction générale des droits de douane agricoles, notamment dans le cadre de l'OMC; de meilleures possibilités d'exportation sur le marché intérieur de l'UE s'inscrivent précisément dans cette logique.

L'ALEA encourage la spécialisation de l'agriculture suisse, favorise l'émergence de structures de production efficaces qui tirent parti des économies d'échelle, et accroît non seulement la compétitivité du secteur agricole, mais également celle de l'industrie alimentaire et du tourisme. Il contribue également à regagner des parts de marché perdues en raison du tourisme alimentaire.

L'exemple du secteur agricole autrichien montre qu'il est possible de saisir ces nouvelles opportunités d'exportation vers l'UE. La balance commerciale autrichienne dans le domaine agroalimentaire, qui était fortement déficitaire en 1995, est pratiquement équilibrée à l'heure actuelle. En Suisse, les craintes liées à la libéralisation du marché du fromage intervenue en juillet 2007 ne se sont pas vérifiées. Tant les exportations que les importations ont fortement progressé.

L'ALEA permet d'augmenter le pouvoir d'achat des consommateurs en contribuant à lutter contre la cherté en Suisse. Moyennant une concurrence efficace (notamment au niveau du commerce de détail), les prix des produits alimentaires pourraient diminuer au mieux d'environ 25%; les consommateurs, mais aussi l'hôtellerie, la restauration et l'industrie de transformation, ont ainsi accès à des produits meilleur marché et à davantage de variété.

Si l'ALEA a des effets clairement positifs pour l'économie dans son ensemble, il engendre cependant des défis de taille pour l'agriculture suisse. En raison de l'alignement des prix sur un niveau concurrentiel avec l'UE, l'ouverture du marché entraînerait une baisse des revenus dans l'agriculture. En comparaison du rythme actuel la politique agricole (recul constant des revenus du secteur de 2,5 % par an), la perte de revenus cumulée durant une période d'adaptation de quelques années pourrait atteindre plusieurs milliards de francs. Ces estimations dépendent toutefois beaucoup de l'évolution des prix et des coûts, ainsi que des résultats des négociations. Elles devront dès lors être mises à jour avant l'entrée en vigueur de l'accord.

Pour faire face aux effets de l'exposition accrue au commerce international, des mesures d'accompagnement sont prévues. En plus des délais transitoires (objet de négociations), divers instruments sont en discussion : un soutien financier unique en lien avec la réorientation, des aides à la reconversion et à la cessation de l'exploitation, ainsi que l'adaptation d'instruments existants tels que la promotion des ventes, les paiements directs ou la promotion de l'innovation. Des discussions avec les parties concernées devront avoir lieu afin de définir concrètement ces mesures d'accompagnement.

L'ordre de grandeur des moyens financiers nécessaires dépend de l'évolution générale des prix et des coûts et du résultat des négociations (délais transitoires). Ces derniers mois, on a constaté une hausse des prix des matières premières agricoles au niveau mondial, ce qui pourrait réduire les coûts d'adaptation. En même temps, il faudra tenir compte du frein à l'endettement, qui requiert que toute dépense additionnelle soit compensée au moins à moyen terme par des recettes additionnelles ou par la réduction de dépenses dans d'autres domaines.

2 Aperçu des éléments clés

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

Situation initiale et objectifs

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

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

- le *secteur situé en amont*, qui fournit les produits nécessaires à la production agricole (engrais, semences, machines, etc.) ;
- *l'agriculture*, qui produit les matières premières (lait, fruits, céréales, animaux de boucherie, etc.) ;
- le *secteur situé en aval*, qui transforme les produits agricoles. L'industrie agroalimentaire comprend un premier niveau de transformation (fromageries, laiteries, boucheries, moulins, etc.) et un deuxième niveau de transformation (produits tels que biscuits, pâtes, chocolat).

Un ALEA permettrait en outre d'abolir, pour toute la chaîne de production agroalimentaire, toutes les *entraves tarifaires au commerce* (les droits de douane, les contingents et les subventions à l'exportation). La protection douanière doit être levée par étapes, en fonction de la sensibilité des produits (au moyen de délais transitoires adaptés). Parallèlement, un tel accord vise la suppression des *entraves non tarifaires au commerce*. Il s'agit de différentes prescriptions en matière de production (utilisation d'additifs, par exemple), de qualité (comme la proportion de fruits dans les yogourts), de traçabilité (étiquetage de la viande de bœuf, par exemple) et d'homologation de produits (tels des

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

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

produits phytosanitaires). La suppression de ces entraves nécessite l'harmonisation globale de la législation applicable et la reconnaissance de l'équivalence ou de l'identité de ces prescriptions. La législation concernée est celle qui régit les denrées alimentaires dans sa totalité, mais également des prescriptions en matière de santé animale, protection des animaux, normes de commercialisation, produits phytosanitaires, engrais, aliments pour animaux et protection des variétés.³ Des arrangements spécifiques devraient être cherchés dans des domaines sensibles, notamment des dispositions relatives à la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés, de la désignation du pays de production ou certains règlements ayant trait à la protection des animaux.

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

Enjeux

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

Une ouverture vis-à-vis de l'UE est un pas de plus sur la *voie des réformes* empruntée jusqu'ici en matière de politique agricole. L'objectif est d'octroyer aux forces du marché davantage d'influence sur le développement du secteur agroalimentaire et de préparer ainsi suffisamment tôt ce secteur économique aux défis inhérents à la tendance planétaire à l'ouverture des marchés agricoles (notamment dans le cadre de l'OMC). Un ALEA offre aux producteurs des perspectives commerciales claires et des possibilités d'investissement à long terme, qui aideraient l'agriculture suisse à s'assurer assez tôt des parts d'exportation sur le marché européen et à gagner en compétitivité face à la concurrence croissante d'Etats tiers.

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

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

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

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

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

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

En raison de l'alignement des prix sur un niveau concurrentiel avec l'UE, l'ouverture du marché entraînerait une *baisse des revenus dans l'agriculture*.⁴ En comparaison avec le rythme actuel de la politique agricole évoluait au (recul constant des revenus du secteur de 2,5 % par an), la perte de revenus cumulée durant une période d'adaptation de quelques années atteindrait plusieurs milliards de francs. L'ampleur de cette perte de revenus dépendrait d'une part de la capacité de l'agriculture à exploiter les nouveaux débouchés économiques (potentiels de réduction des coûts et d'exportation, augmentation de la productivité, spécialisation dans des secteurs à forte valeur ajoutée) et d'autre part de la capacité d'atténuation des pertes grâce à des *mesures d'accompagnement*. Afin de soutenir les entreprises, principalement du secteur agricole, lors du passage à la nouvelle situation de marché et de garantir une évolution socialement supportable, des mesures d'accompagnement adéquates (que la Suisse peut décider de manière autonome) se révéleraient nécessaires en plus des *délais transitoires* (objet de négociations). Divers instruments font actuellement l'objet de discussions :

- un *soutien financier unique* en lien avec la nouvelle orientation (proportionnel au manque à gagner) ;
- des *aides à la reconversion et à la cessation de l'exploitation* conditionnées à la vente ou à la location définitive des surfaces agricoles ;
- l'adaptation d'instruments existants tels que la *promotion des ventes*, les *paiements directs* ou la *promotion de l'innovation*.

Des discussions devront avoir lieu avec les milieux concernées afin de définir concrètement les mesures d'accompagnement qui s'imposent. L'ordre de grandeur des moyens financiers nécessaires se chiffre en milliards. Ce montant dépend toutefois de l'évolution générale des prix (ces derniers mois, on a constaté une hausse des prix des matières premières agricoles au niveau mondial) et des coûts, et également du résultat des négociations (délais transitoires).

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

⁵ cf. chapitre 6, Effets économiques

3 Définition et intérêts en jeu

Situation initiale

Afin que les conditions-cadre nécessaires à un développement équilibré de tous les secteurs de l'économie helvétique puissent être adaptés en permanence aux conditions changeantes des marchés mondiaux, le Conseil fédéral préconise un accord global de libre-échange entre la Suisse et l'UE dans le secteur agroalimentaire (ALEA).

Le secteur agroalimentaire suisse est moins intégré que le secteur industriel dans le marché mondial et en particulier dans le marché intérieur européen. Alors que pour les produits industriels, la franchise douanière est appliquée entre la Suisse et l'UE depuis 35 ans suite à l'accord de libre-échange (ALE) de 1972, et que beaucoup d'entraves non tarifaires au commerce ont été éliminées notamment par l'Accord bilatéral relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM) de 1999, le commerce des produits agricoles et alimentaires n'est pour l'instant que partiellement libéralisé:

- Le protocole 2 de l'ALE prévoit, pour de nombreux produits agricoles transformés (produits de l'industrie alimentaire), l'exportation franche de droits de douane depuis la Suisse vers l'UE et l'importation non subventionnée depuis l'UE vers la Suisse. Lors de l'importation et de l'exportation, les deux parties contractantes peuvent compenser les différences de prix des matières premières utilisées. L'accord a été révisé en 2004, dans le cadre des « Bilatérales II » (extension du champ d'application, nouveau mécanisme de compensation des prix).
- L'Accord agricole (AA) conclu en 1999 dans le cadre des négociations bilatérales I stipule différentes concessions tarifaires, notamment le libre commerce du fromage, intégralement mis en œuvre depuis le 1^{er} juin 2007. En outre, les entraves techniques au commerce sont réduites dans divers domaines (semences, mesures phytosanitaires, aliments pour animaux, animaux et produits d'origine animale, etc.).

Un ALEA étendrait le libre-échange entre la Suisse et l'UE au secteur agroalimentaire dans son entier. Une approche globale est nécessaire à cet effet. Hormis l'élimination de toutes les entraves tarifaires au commerce, il faudrait aussi réduire autant que faire se peut les entraves non tarifaires pour tous les maillons de la chaîne de production alimentaire.

Contextes national et international

L'exploration et l'analyse de l'ALEA ont eu pour toile de fond les négociations du Cycle de Doha menées au sein de l'OMC, dont l'aboutissement entraînerait une réduction substantielle de la protection douanière pour l'agriculture suisse et une interdiction de subventions à l'exportation. Comme il est pour l'instant impossible de prévoir le résultat précis de ces négociations, on a renoncé à faire des conjectures à ce sujet dans l'analyse des conséquences d'un ALEA.

Le projet d'ALEA s'inscrit également dans toute une série de projets de réformes politiques internes concernant le secteur agroalimentaire. Relevons tout d'abord l'évolution future de la politique agricole (PA 2011), décidée par les Chambres fédérales le 22 juin 2007, qui prévoit une réallocation plus poussée aux paiements directs des moyens affectés auparavant au soutien du marché ainsi que la suppression des subventions à l'exportation, sauf celles relevant de la loi sur les produits agricoles transformés⁶. Cela reflète une tendance qui gagne en importance dans le monde entier et qui consiste à laisser de nouveau jouer davantage les forces du marché dans le secteur agroalimentaire, sans pour autant remettre en question la rétribution des prestations d'intérêt public. Lors de l'appréciation des effets économiques d'un ALEA, on est parti du principe que la PA 2011 serait mise en œuvre entièrement selon les propositions initiales du Conseil fédéral.

⁶ La Suisse s'est engagée dans l'OMC à éliminer les subventions à l'exportation sous la loi sur les produits agricoles transformés jusqu'à 2013.

En outre, des recoupements existent entre le projet d'ALEA et les révisions en cours de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC) et de la loi sur les denrées alimentaires (LDAI). La révision de la LETC vise à une élimination plus poussée des entraves techniques au commerce dans la circulation des produits (denrées alimentaires comprises) entre l'UE et la Suisse, notamment dans les domaines où aucun accord international ne prévoit une reconnaissance réciproque de l'équivalence des prescriptions légales.

Les explorations concernant la conclusion d'un accord sur la santé publique entre la Suisse et l'UE ont également été menées en parallèle au projet d'ALEA.

Définition de l'ALEA

Un accord global visant à libéraliser le commerce des produits agricoles et des denrées alimentaires entre la Suisse et l'UE contribue non seulement à rapprocher les prix suisses à la production et à la consommation du niveau de l'UE, mais aussi à améliorer la compétitivité du secteur agroalimentaire suisse et à augmenter ses chances d'exportation sur le marché européen. Ce concept n'implique ni la reprise de la Politique agricole commune (PAC) de l'UE une union douanière avec l'UE. Afin d'assurer la réalisation de l'objectif visé, il intègre tous les maillons de la chaîne de production alimentaire:

- l'*agriculture*, qui produit les matières premières (p. ex. céréales, animaux de boucherie, lait, fruits et légumes, betteraves sucrières, oléagineux);
- l'*échelon situé en amont*, qui fournit les moyens de production et les biens d'investissement nécessaires à la production agricole (p. ex. engrais, semences, produits phytosanitaires, aliments pour animaux, machines et équipements);
- l'*échelon situé en aval*, qui comprend un premier niveau de transformation (entreprises de transformation directement approvisionnées par l'agriculture, telles que moulins, laiteries, fromageries et boucheries), un deuxième niveau de transformation (production industrielle de produits agricoles transformés tels que chocolat, pâtes, soupes, biscuits, etc.) et plusieurs niveaux commerciaux conduisant au dernier maillon de la distribution, c'est-à-dire le consommateur.

Afin d'assurer le rapprochement des conditions de concurrence sur le marché suisse avec celles régissant sur le marché intérieur de l'UE, il convient de réduire autant que possible non seulement les entraves tarifaires au commerce (droits de douane, contingents, subventions à l'exportation, etc.), mais aussi les entraves non tarifaires (prescriptions techniques hétérogènes concernant la fabrication, les caractéristiques, l'étiquetage et l'homologation des produits, etc.). D'une manière générale, on distingue trois approches complémentaires pour réduire les entraves non tarifaires au commerce bilatéral avec l'UE:

- reconnaissance réciproque de l'équivalence ou de l'identité des prescriptions portant sur les produits et sur les homologations dans les domaines régis par une législation uniforme au sein de l'UE (domaine harmonisé)⁷;
- reconnaissance de l'équivalence des prescriptions nationales dans les domaines où la législation de l'UE n'est pas uniforme ou ne l'est qu'en partie (domaine non harmonisé);
- admission d'importations parallèles pour certains moyens de production et biens d'investissement brevetés (p. ex. médicaments vétérinaires, produits phytosanitaires).

La réduction des entraves non tarifaires au commerce dans le cadre d'un ALEA porterait avant tout sur la reconnaissance réciproque des prescriptions dans le domaine harmonisé. Cependant, les deux autres approches – reconnaissance de l'équivalence des prescriptions nationales dans le domaine non harmonisé et admission d'importations parallèles de produits brevetés – jouent aussi un rôle important.

Dans le cadre des accords bilatéraux en vigueur avec l'UE, la reconnaissance réciproque dans le domaine harmonisé a été fondée sur la constatation de l'*équivalence* des prescriptions légales des deux parties dans le domaine concerné. Ce « principe d'équivalence » permet aux deux parties de maintenir en règle générale leurs propres prescriptions, avec des adaptations nécessaires. La constatation de l'équivalence des prescriptions qui n'ont pas un libellé identique est toutefois onéreuse et

⁷ Conformément à l'AA, l'équivalence des prescriptions est déjà reconnue notamment pour certains moyens de production, pour les normes bio, pour les exigences en matière d'hygiène des denrées alimentaires applicables au lait et aux produits laitiers ainsi que pour les animaux et les sous-produits d'origine animale et, depuis juillet 2007, pour les autres produits alimentaires d'origine animale.

doit en principe être réitérée pour chaque adaptation du droit de l'une des parties. L'effort lié à cette manière de procéder est raisonnable dans des domaines strictement définis et relativement statiques. Par contre, le principe d'équivalence se heurte rapidement à des difficultés techniques quasiment insurmontables dans des champs de réglementation complexes d'une large portée et connaissant un développement dynamique. Un ALEA engloberait l'ensemble du droit relatif aux denrées alimentaires, qui comprend par exemple les prescriptions sur l'étiquetage, l'hygiène et le contrôle des denrées alimentaires, sur les additifs, les substances étrangères et les composants et sur les organismes génétiquement modifiés ; s'y ajouteraient les prescriptions de droit agraire régissant par exemple la protection et la santé des animaux, les normes de commercialisation, les produits phytosanitaires, les engrais, les aliments pour animaux et la protection des variétés. Ce vaste champ de réglementation connaît des adaptations pratiquement quotidiennes, la constatation de l'équivalence – quand bien même elle viendrait à se réaliser – serait aussitôt obsolète. C'est pourquoi la reconnaissance réciproque des prescriptions découlant d'un ALEA dans le domaine harmonisé ne pourrait être convenue que sur la base de l'*identité* effective des prescriptions appliquées en Suisse et dans l'UE. Les normes de réglementation appliquées en Suisse et dans l'UE dans le domaine agroalimentaire ayant un niveau comparable, cela ne devrait en principe pas poser de problèmes quant au fond. Cependant, il y a lieu de négocier des dérogations dans des domaines particulièrement sensibles, où des préférences politiques différentes subsistent.

Intérêts en jeu

Les intérêts suisses à une ouverture du secteur agroalimentaire vis-à-vis du marché intérieur européen sont multiples et concernent plusieurs champs politiques:

- *Politique des prix*: La Suisse est un « îlot de cherté ». En 2006, le niveau suisse des prix atteignait 133 % de la moyenne de l'UE⁸, dépassant ainsi celui des pays voisins, l'Autriche (101 %), l'Allemagne (103 %), l'Italie (104 %) et la France (107 %). Certes, l'écart s'est réduit nettement au cours de la décennie passée – l'indice du niveau des prix s'élevait encore à 156 % en 1995 –, ce qui prouve l'efficacité des réformes réalisées entre-temps, mais la Suisse (avec la Norvège, l'Islande et le Danemark) fait toujours partie des pays les plus chers du continent. C'est la raison pour laquelle le pouvoir d'achat réel n'est que modérément plus élevé en Suisse que chez nos voisins, en dépit du haut revenu nominal: il a atteint en 2006 129 % de la moyenne de l'UE, comparé à 123 % en Autriche, 110 % en Allemagne, 107 % en France et 100 % en Italie⁹. Le niveau des prix des denrées alimentaires est en Suisse supérieur à la moyenne, se situant à 143 % de la moyenne de l'UE en 2006¹⁰. La protection douanière des produits agricoles en est la raison principale. L'ouverture complète du secteur agroalimentaire représente donc un potentiel dans la lutte contre l'îlot de cherté suisse.
- *Politique de la croissance*: Afin d'assurer en Suisse la prospérité à long terme, il faut utiliser de manière optimale les chances qu'offre la mondialisation économique et technique. Une intégration renforcée de la Suisse dans les marchés mondiaux fait partie de la stratégie de croissance adoptée par le Conseil fédéral. En font partie non seulement les efforts poursuivis afin de conclure le cycle actuel de l'OMC, mais aussi le développement du libre-échange avec les partenaires commerciaux importants. Or l'UE est de loin le premier partenaire économique de la Suisse. Alors que les biens industriels, de nombreux services et les facteurs de production « capital » et « travail » peuvent déjà dans une large mesure circuler librement entre la Suisse et l'UE, des obstacles considérables subsistent encore dans le commerce transfrontalier des produits agricoles et des denrées alimentaires. Vu la pression limitée de la concurrence internationale, le secteur agroalimentaire suisse a une faible productivité par rapport à d'autres branches, exposées à la concurrence mondiale, ce qui se traduit par des prix plus élevés et par un dynamisme réduit. Une ouver-

⁸ Source: Eurostat. Les niveaux comparatifs des prix à la consommation finale sont le rapport entre les parités de pouvoir d'achat et le cours des devises. Par parités de pouvoirs d'achat, on entend les cours de conversion permettant de convertir les indicateurs exprimés en monnaies nationales en une monnaie commune (« standard de pouvoir d'achat », ou SPA), le pouvoir d'achat pouvant ainsi être comparé de manière concluante entre monnaies nationales. Ce rapport est indiqué vis-à-vis de la moyenne des 25 Etats-membres de l'UE établie pour 2006. Lorsque l'indice du niveau comparatif du prix est supérieur à 100 pour un pays, ce pays est relativement cher en comparaison à la moyenne de l'UE.

⁹ Source: Eurostat. Le chiffre indiqué est l'indice (pronostiqué) du PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat (SPA), mesuré par rapport à la moyenne des 25 pays de l'UE en 2006.

¹⁰ Il en va semblablement – certes dans une mesure plus limitée et à un niveau plus bas – pour l'Autriche (111 %), l'Allemagne (105%) et l'Italie (115%); parmi nos voisins, les prix des denrées alimentaires (107%) sont plus proches de la moyenne de l'UE que les autres prix seulement en France.

ture préférentielle de ce secteur vis-à-vis du marché de l'EU renforcerait immédiatement la compétitivité de l'agriculture, de l'industrie alimentaire et du tourisme en Suisse. Des parts de marché perdues en Suisse pourraient être reconquises et de nouvelles parts de marché pourraient être gagnées à l'étranger. En même temps, le pouvoir d'achat des ménages augmenterait, ce qui donnerait un coup de pouce à la demande aussi dans d'autres secteurs de l'économie nationale. Les ressources libérées suite à l'adaptation des structures dans le secteur agroalimentaire pourraient être utilisées dans d'autres secteurs, avec une productivité accrue. Pour toutes ces raisons, un ALEA promet de stimuler la croissance économique.

- *Politique agricole:* Le secteur agroalimentaire suisse doit être préparé à temps à relever les défis, liés à la tendance mondiale à l'ouverture des marchés agricoles. Il importe de poursuivre résolument sur la voie de la réforme engagée, dans le but de promouvoir à nouveau dans l'agriculture l'esprit d'entreprise, l'autonomie et le goût du risque. Par ailleurs, il s'agit d'aborder de manière offensive les chances sur les marchés étrangers, afin de mettre les producteurs suisses compétitifs en position de faire face à la pression accrue des importations dues à la réduction générale des droits de douane agricoles, notamment dans le cadre de l'OMC; de meilleures possibilités d'exportation sur le marché intérieur de l'UE s'inscrivent précisément dans cette logique. L'augmentation des exportations agricoles vers l'UE réalisée ces dernières années prouve qu'il existe tout à fait un potentiel dans ce domaine. L'alignement des conditions de concurrence sur celles de l'UE donne de plus aux agriculteurs suisses des perspectives claires et stables, facilitant les décisions à long terme qui doivent être prises en matière d'investissements. Mis en oeuvre avec des délais transitoires adaptés et des mesures d'accompagnement adéquates, un ALEA ne met nullement en question l'accomplissement par l'agriculture de ses tâches constitutionnelles et il est compatible avec l'évolution future de la politique agricole déjà décidée (PA 2011). Une reprise de la Politique agricole commune (PAC) de l'UE n'est ni nécessaire ni prévue en relation avec un ALEA.
- *Politique de la santé:* Vu l'interdépendance économique croissante, la sécurité des denrées alimentaires ne peut être assurée en Suisse avec un investissement raisonnable que si notre pays participe aux normes européennes, à leur élaboration et à leur surveillance. Les niveaux de la protection de la santé et des consommateurs appliqués dans l'UE et en Suisse sont globalement comparables.
- *Politique économique extérieure:* L'intégration plus poussée du secteur agroalimentaire dans le marché intérieur de l'UE élargit la marge de manoeuvre de la politique économique extérieure suisse dans d'autres domaines, que ce soit au sein de l'OMC ou lors de la conclusion d'accords de libre-échange avec des partenaires économiques importants, qui englobent de plus en plus souvent le domaine agricole.
- *Politique européenne:* Un ALEA représente la poursuite logique et résolue de la voie bilatérale de la politique européenne suisse. Il élimine l'un des derniers grands obstacles à l'intégration la plus poussée possible de l'économie suisse dans le marché européen, sans pour autant mettre en question la souveraineté de notre pays et son autonomie dans la définition et la mise en oeuvre des politiques agricole, économique extérieure et de la concurrence. Un ALEA ne préjuge pas de l'évolution future des relations entre la Suisse et l'UE.

Depuis la conclusion de l'AA, l'UE a réaffirmé régulièrement son intérêt à un élargissement du commerce préférentiel des produits agricoles et des denrées alimentaires avec la Suisse. La Commission de l'UE est dotée depuis 2003 d'un mandat pour négocier avec la Suisse une extension du domaine d'application de cet accord, en vertu de sa clause évolutive.

Hormis l'aspect purement commercial, une harmonisation importante de la législation suisse avec celle de l'UE permettrait notamment aux deux parties d'agir ensemble dans l'intérêt de la protection de la santé en cas de crises dans le domaine des denrées alimentaires.

4 Mesures tarifaires

Droits de douane et restrictions quantitatives

L'Accord de libre échange Suisse-UE dans le secteur agroalimentaire (ALEA) a pour objectif d'éliminer tous les droits de douane et toutes les restrictions quantitatives qui subsistent dans la circulation des marchandises entre la Suisse et l'UE. Les échanges étant depuis longtemps libres dans le domaine des biens industriels (chapitres 25 à 97 du tarif des douanes) en vertu de l'Accord de libre échange (ALE) de 1972, seul le commerce des produits agricoles (chapitres 01 à 24) est concerné: en effet, il n'est libéralisé qu'en partie.

Les droits de douane et les restrictions quantitatives portant sur les produits non sensibles, qui ne sont pas produits en Suisse et sont déjà soumis à des droits de douane plutôt faibles (p. ex. fruits tropicaux et riz), pourraient être ramenés à zéro dès l'entrée en vigueur de l'ALEA. En revanche, il faudrait négocier une réduction par étapes des droits de douane et des restrictions quantitatives pour les produits sensibles, importants du point de vue de la politique agricole et soumis à une protection douanière plutôt élevée¹¹. Dans les accords conclus entre l'UE et des pays tiers sont prévus des plans de réduction différenciés des droits de douane et des contingents pour des produits agricoles sensibles et non sensibles; des dérogations temporaires ont été parfois négociées pour des produits sensibles. L'UE combine souvent la réduction des droits de douane avec des contingents à droit zéro, qui sont augmentés par étapes parallèlement à la réduction des droits de douane.

La libéralisation du commerce de fromage convenue dans l'Accord bilatéral agricole (AA) pourrait servir de modèle à la réduction des droits de douane et des contingents tarifaires pour les produits sensibles: elle prévoyait une augmentation par étapes des contingents s'accompagnant de la réduction des droits de douane pour les marchandises non contingentées durant une période transitoire de cinq ans. Cependant, il convient d'examiner également d'autres approches.

Quant au protocole 2 de l'ALE de 1972, il est à prévoir que les prix des matières premières se rapprocheront progressivement dans les conditions de libre-échange, ce qui rendra superflu le système de compensation de prix pour les produits transformés concernés, le protocole 2 devenant ainsi caduc. Il devrait cependant s'appliquer sans changement jusqu'à la libéralisation complète du commerce, y compris les adaptations régulières aux différences de prix des matières premières, nécessaires à la compensation de prix.

Subventions à l'exportation

Si la suppression de toutes les subventions à l'exportation n'est pas encore arrêtée dans un autre contexte (p. ex. OMC), il faudrait y renoncer dès de l'entrée en vigueur de l'ALEA.

Règles d'origine

Comme tout autre accord de libre-échange, un ALEA comprend des règles d'origine déterminant les exigences auxquelles doit répondre un produit pour être considéré comme « produit originaire » au sens de l'accord et, partant, pour bénéficier de l'accès préférentiel au marché. Ainsi, pour être reconnu comme originaire de la Suisse, un produit doit avoir été intégralement fabriqué en Suisse ou transformé de telle manière qu'il y a eu création d'une valeur ajoutée minimale déterminée, de sorte que le produit final est classé sous un autre numéro du tarif des douanes que la matière mise en œuvre dans sa fabrication provenant d'un pays tiers (« changement de position »).

S'agissant des produits agricoles et des denrées alimentaires, on part du principe que les préférences douanières accordées réciproquement dans le cadre d'un ALEA ne s'appliqueraient qu'aux produits originaires de la Suisse et de l'UE; autrement dit, seul un cumul bilatéral de l'origine serait possible.

¹¹ Les droits de douane agricoles ad valorem consolidés au sein de l'OMC s'élèvent en moyenne à 16,5 % pour l'UE et à 36 % pour la Suisse.

Importations provenant de pays tiers

La Suisse et l'UE conserveront leurs régimes du commerce extérieur vis-à-vis des pays tiers même après l'introduction du libre-échange réciproque. Ces régimes prévoient des obstacles tarifaires différenciés envers les pays tiers. Selon l'examen des politiques commerciales du secrétariat de l'OMC, la charge douanière (non pondérée) grevant les produits agricoles et les denrées alimentaires appliquée par la Suisse dépasse de plus 15 % en moyenne celle de l'UE. A cet égard, les produits importants du point de vue de la politique agricole ont un poids particulier. On peut supposer qu'un tarif extérieur plus élevé par rapport à l'UE appliqué par la Suisse aux produits importants pour la politique agricole se maintiendra même après la clôture du Cycle de Doha à l'OMC. En revanche, les droits de douane (non pondérés) perçus par la Suisse sur les autres produits sont d'ores et déjà substantiellement inférieurs au niveau de l'UE.

Trafic de perfectionnement actif

L'industrie a la possibilité de transformer les produits destinés à l'exportation dans le cadre du trafic de perfectionnement actif. On importe alors sans droit de douane du marché mondial les matières premières destinées à la transformation, on les transforme dans le pays et on réexporte ensuite le produit obtenu de cette manière. Des dispositions simplifiées s'appliquent dans ce domaine depuis mai 2006. Comme il n'y a pas d'union douanière entre la Suisse et l'UE, le trafic de perfectionnement actif pourrait conduire, en combinaison avec un ALEA, à des distorsions de la concurrence en faisant baisser les prix au-dessous du niveau du marché intérieur. En effet, les prix des matières premières sur le marché mondial sont en règle générale inférieurs à ceux des marchés intérieurs de l'UE et de la Suisse. Les dispositions de l'accord, notamment les règles d'origine, devraient donc être formulées de manière à prévenir ce risque.

Réserves obligatoires

La Suisse peut introduire des réserves obligatoires pour les produits qui sont indispensables à la survie de la population et de l'armée en temps de guerre et de crise et qui ne peuvent pas être obtenus en quantité suffisante dans le pays. De telles réserves existent actuellement pour les produits suivants: céréales panifiables, sucre, graisse, huile, riz, café et aliments pour animaux. Les réserves obligatoires sont financées par la contribution au fonds de garantie perçue sur ces produits.

Il est prévu de maintenir les réserves obligatoires de denrées alimentaires après la mise en place du libre-échange avec l'UE. Il faudrait toutefois redéfinir le financement pour les céréales panifiables, le sucre, la graisse, l'huile et les aliments pour animaux, car les contributions au fonds de garantie sur ces produits discriminent les importations, raison pour laquelle elles ont été fixées pour ces produits dans le cadre de l'*Uruguay round* de l'OMC. En cas de suppression des droits de douane dans le commerce avec l'UE, ces contributions ne pourraient pas être perçues. La base légale nécessaire à des modèles de financement alternatifs existe; une adaptation unilatérale est donc possible.

Afin d'assurer l'approvisionnement du pays en cas de perturbations sérieuses des marchés européens, il faudrait prévoir des préférences réciproques dans le domaine des restrictions à l'exportation en temps de crise.

5 Mesures non tarifaires

Questions horizontales

Avant d'aborder les différentes thématiques liées au domaine agroalimentaire, il convient d'expliquer quels sont les aspects de la suppression des barrières commerciales non tarifaires qui leur sont communs et se situent sur le même plan.

Coopération dans le domaine de l'analyse des risques

- La sécurité des denrées alimentaires, la santé animale et végétale, de même que la protection de l'environnement et des animaux ne peuvent être assurés que par une étroite interconnexion et un large échange d'informations entre les autorités compétentes de l'UE et de la Suisse. Et ce, notamment, en ce qui concerne la collaboration en matière d'analyse des risques liés aux produits et technologies pouvant avoir des effets sur la santé, l'environnement et les consommateurs.

Le renforcement de la collaboration avec l'UE permettrait, entre autres, une prévention et une lutte plus efficaces contre les crises alimentaires et les maladies infectieuses. C'est dans ce but que des entretiens exploratoires ont été conduits dans le domaine de la santé (cf. rapport relatif à l'accord sur la santé publique).

La coopération dans le domaine de l'analyse des risques est également importante dans le contexte d'un ALEA. L'objectif d'un tel accord serait d'assurer que la Suisse parvienne à des décisions d'homologation identiques à celles des Etats membres de l'UE du point de vue formel et matériel. Cela supposerait qu'elle puisse participer le plus largement possible à l'évaluation du risque, à la formation de la décision et à la communication sur les risques de l'UE, tout en restant autonome en ce qui concerne la prise de décision.

Reconnaissance de l'équivalence des prescriptions suisses et du droit communautaire dans le domaine non harmonisé de l'UE

Dans le «domaine harmonisé», c'est-à-dire celui qui est régi par une législation uniforme au sein de l'UE, les entraves techniques au commerce peuvent être éliminées par une adaptation de la législation suisse à celle de l'UE. Une fois admise l'équivalence, voire l'identité, des dispositions juridiques considérées, il est possible de conclure un accord inter-étatique sur la reconnaissance réciproque des certificats de conformité (résultats d'analyses, inspections, certifications). Ce genre d'accord a pour but que les produits mis légalement dans le commerce sur le territoire d'une des parties contractantes puissent aussi circuler librement sur le territoire d'une autre partie contractante, sans autres formalités. Des accords de ce type (ARM et certaines parties de l'AA) ont été conclus pour plusieurs catégories de produits dans le cadre des Bilatérales I. Le Conseil fédéral s'emploie à faire progresser l'équivalence du droit suisse au droit européen harmonisé, de même qu'à développer la réglementation contractuelle en vue de lever les obstacles au commerce et d'étendre cette réglementation à de nouvelles catégories de produits.

Il en va autrement dans le « domaine non harmonisé » qui n'est pas régi par des prescriptions valables dans toute l'UE. A l'intérieur de l'UE (et respectivement de l'EEE, auquel s'appliquent également les dispositions de l'UE à ce sujet), le principe en vigueur est celui de la reconnaissance réciproque des réglementations nationales non harmonisées, appelé aussi principe du « cassis de Dijon ». Autrement dit, un produit fabriqué selon les prescriptions nationales dans un pays membre de l'UE et/ou légalement commercialisé peut être mis en circulation dans toute l'UE, à moins qu'il ne contrevienne à des intérêts publics supérieurs du pays d'importation. La reconnaissance réciproque des réglementations nationales vient en complément à leur harmonisation progressive à l'échelon de l'UE, mais ne remplace pas la législation européenne.¹² La reconnaissance réciproque des réglementations nationales non harmonisées revêt une importance particulière pour certaines denrées alimentaires, qui

¹² Le principe du « cassis de Dijon » – ainsi nommé à la suite d'un jugement de la CJCE en 1979 – est appliqué dans l'UE depuis déjà plus de vingt-cinq ans, en conformité avec les art. 28 et 30 (ex art. 30 et 36) du traité CE.

sont certes assujetties à des dispositions horizontales harmonisées concernant l'hygiène, les additifs, l'étiquetage, etc., mais à aucune règle verticale concernant leur composition.¹³

Un ALEA global tel qu'il est visé par la Suisse devrait garantir l'accès au marché, sur la base non seulement d'une adaptation de la législation dans le domaine harmonisé, mais aussi de la reconnaissance mutuelle des prescriptions nationales dans le domaine non harmonisé ou partiellement harmonisé.

Propriété intellectuelle

Les Chambres fédérales ont décidé, le 22 juin 2007, dans le cadre des délibérations sur la Politique agricole 2011, d'intégrer dans la loi sur l'agriculture (LAgr) un nouvel article (art. 27b) qui instaure le principe de l'épuisement international en ce qui concerne les moyens de production et les biens d'investissement agricoles protégés par un brevet. Cette disposition est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, en même temps qu'était modifiée l'ordonnance sur les produits phytosanitaires.

L'art. 27 b LAgr a trait aux moyens de production stipulés dans la LAgr (semences, engrais, aliments pour animaux, produits phytosanitaires). En ce qui concerne les moyens de production non inclus dans la LAgr, tels les médicaments vétérinaires, la question de l'épuisement régional des brevets reste ouverte.

Dans le cas des médicaments vétérinaires se pose toutefois le problème de la délimitation par rapport aux médicaments utilisés en médecine humaine. Or une telle délimitation s'impose, compte tenu que les prix des médicaments à usage humain sont souvent administrés. La fixation des prix est le résultat d'une pondération des intérêts entre la politique sociale et la politique d'innovation. La suppression du principe de l'épuisement national des brevets pour ce genre de produits permettrait d'importer des médicaments brevetés de pays qui connaissent des prix artificiellement bas, avec le risque de saper les objectifs sociaux et les objectifs d'innovation poursuivis par la politique des prix.

Une approche différenciée est aussi de mise en ce qui concerne le matériel végétal de multiplication (plants et semences). L'article 27b LAgr n'instaure le principe de l'épuisement international que pour les brevets relatifs au matériel végétal de multiplication. Les dispositions relatives à la protection des variétés ne sont pas concernées. En vertu de la Convention internationale pour la protection des obtentions végétales (version révisée 1991), l'épuisement régional est possible dans le cadre de l'affiliation à une organisation intergouvernementale (art. 16, al. 3).

Secteur agricole

Quelques-uns des thèmes évoqués dans ce chapitre, tels que les semences et les mesures de quarantaine concernant les plantes ainsi que certains aspects de la législation sur les fourrages et de la protection des animaux, sont déjà pris en compte dans l'AA en vigueur. Pour d'autres, les prescriptions légales sont largement harmonisées avec celles de l'UE, ainsi en ce qui concerne les produits phytosanitaires et les engrais minéraux. Si ces thèmes ont été néanmoins intégrés dans les pourparlers exploratoires, c'est qu'ils relèvent du champ de réglementation d'un ALEA global et qu'en partie du moins, ils ne pourraient pas être intégrés sans adaptations dans un tel accord. Sans compter qu'il reste encore, outre les normes techniques, à harmoniser les aspects relatifs au droit d'homologation.

Aliments pour animaux

Le domaine des aliments pour animaux est réglé dans l'annexe 5 de l'AA. Les appendices à cette annexe où figurent les listes des produits et substances autorisés ainsi que les dispositions juridiques reconnues comme équivalentes sont toutefois restées pratiquement vides jusqu'ici. La reconnaissance de l'équivalence des prescriptions d'hygiène dans le domaine des aliments pour animaux est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2007.

Compte tenu des barrières douanières élevées, le commerce des aliments pour animaux est actuellement très réduit ; cela devrait changer dans le cadre d'un ALEA du fait que les droits de douane seraient supprimés. La reconnaissance mutuelle des dispositions juridiques est donc particulièrement

¹³ Sont concernés, entre autres, les légumes, le pain, la confiserie, le yoghourt, le thé, les fruits, les pâtes, la bière, les produits de la pêche, les épices et les ingrédients épiciés ainsi que l'enrichissement de denrées alimentaires en vitamines et sels minéraux.

importante dans ce domaine. La condition préliminaire à cet effet est l'harmonisation réciproque au niveau de l'homologation des additifs entrant dans la composition des aliments pour animaux. Pour que les deux parties puissent parvenir à des décisions identiques en matière d'homologation, il est indispensable d'instaurer un échange d'informations institutionnalisé sur les évaluations scientifiques sous-tendant les décisions d'homologation.

Produits phytosanitaires

La législation suisse dans le domaine des produits phytosanitaires est largement harmonisée avec celle de l'UE. Selon cette directive, les substances actives sont examinées et homologuées à l'échelon de l'UE et les produits phytosanitaires le sont à l'échelon des Etats membres. Afin de faciliter la reconnaissance mutuelle des homologations, la Suisse devrait pouvoir participer à la procédure d'évaluation des substances actives par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) et obtenir l'accès aux dossiers complets des produits et aux résultats des évaluations. Il convient également d'instaurer un échange d'informations avec les Etats membres concernant l'homologation des produits phytosanitaires spécifiques.

Semences

Le domaine des semences est couvert par l'AA (annexe 6). La reconnaissance mutuelle des dispositions est établie pour les espèces de grandes cultures (céréales, pommes de terre, oléagineux) et les espèces fourragères. Cette reconnaissance porte également sur les variétés à l'exception explicite des variétés génétiquement modifiées. Des travaux sont en cours pour compléter cette reconnaissance pour le matériel de multiplication de la vigne et les espèces fruitières.

Protection des variétés

La Suisse et l'UE disposent de systèmes similaires de protection des obtentions végétales, basés sur les principes de la Convention de l'Union pour la Protection des obtentions végétales (UPOV). Dans l'UE, les titres de protection sont accordés soit au niveau national soit au niveau communautaire. Le titre de protection communautaire est accordé par l'Office communautaire des variétés végétales (CVPO). Le principe de l'épuisement régional prévaut dans l'UE pour la protection des variétés comme pour tous les autres domaines de la propriété intellectuelle. L'exploration dans ce secteur a porté sur la possibilité d'étendre le titre de protection communautaire accordé par le CVPO au territoire suisse. Une participation de la Suisse au CVPO doit également être étudiée.

Mesures phytosanitaires (quarantaine)

Ce secteur est déjà couvert par l'AA (annexe 4). L'équivalence des dispositions en matière de mesures contre l'introduction et la dissémination d'organismes nuisibles pour les plantes est établie, sauf pour les plantes de palmier et d'agrumes. Les marchandises pour lesquelles les dispositions sont reconnues peuvent être échangées librement grâce à la reconnaissance mutuelle du passeport phytosanitaire comme document de commercialisation.

Dans le contexte d'un ALEA, il conviendrait d'envisager la suppression des contrôles à la frontière pour les échanges entre les deux parties (des contrôles réduits sont toujours prévus par l'AA). Une extension de la reconnaissance pour les plantes de palmier et les agrumes doit également être envisagée. Cela impliquerait une harmonisation des dispositions phytosanitaires pour ces espèces alors qu'elles ne sont pas cultivées en Suisse.

Engrais

Les dispositions de l'UE ne concernent que les engrais minéraux. Les engrais organiques sont réglementés au niveau des Etats membres. Il s'agit donc d'un domaine partiellement harmonisé.

En ce qui concerne les engrais minéraux, les dispositions suisses sont harmonisées à celles de l'UE à l'exception de la teneur en cadmium pour les engrais potassiques. L'ordonnance sur les engrais permet déjà la libre importation des engrais définis comme «engrais CE».

Normes de commercialisation

Les normes de commercialisation, telles que les classes de qualité et les calibres pour les fruits et les légumes, les cotations de la qualité de la viande et des carcasses sont généralement réglées de façon nettement plus exhaustive dans la Communauté qu'en Suisse. Dans certains cas, la législation suisse n'a pas prévu de telles normes ou alors elle présente des lacunes et des divergences par rapport à la législation communautaire.

Etiquetage des produits issus de modes de production interdits en Suisse

Les oeufs issus d'élevages en batterie, interdits en Suisse, qui sont importés dans notre pays, doivent porter sur l'emballage une indication suffisamment claire qui permette de les identifier comme tels sans risque de confusion.

Protection des animaux

A l'échelon communautaire, la protection des animaux est partiellement harmonisée. La législation de l'UE englobe les transports de bétail, les animaux de rente ainsi que l'abattage et l'euthanasie¹⁴. Contrairement aux deux autres domaines, les dispositions relatives au transport d'animaux font partie intégrante de l'AA (annexe vétérinaire 11). Une comparaison des dispositions actuelles de protection des animaux a mis en évidence que les prescriptions suisses dépassaient celles de l'UE dans divers domaines aussi bien en ce qui concerne l'entendue que le niveau de protection.

Avec son „Plan d'action 2006-2010», la CE s'est fixé pour objectif d'orienter de manière plus ciblée sa politique communautaire en matière de protection et de bien-être des animaux dans les années à venir. Le domaine politiquement très sensible de la protection des animaux doit être pris en compte dans un éventuel ALEA.

Domaine alimentaire

Généralités

Afin que tous les contrôles aux frontières qui subsistent soient éliminés dans le cadre d'un ALEA, il est indispensable de reprendre le plus largement possible l'actuel, et aussi le futur, *acquis communautaire* concernant la sûreté des denrées alimentaires et d'autres prescriptions en matière de produits. De plus, en dehors de la question d'un éventuel ALEA, il est de toute façon dans l'intérêt de la Suisse d'adapter sa législation sur les denrées alimentaires à celle de l'UE. Les conditions de reprise de la totalité de l'*acquis communautaire* dans le domaine des denrées alimentaires, qui comporte actuellement quelque 150 ordonnances et directives, sont à l'étude dans le cadre du projet «Législation 2010 sur les denrées alimentaires» (LDAI 2010). Une reprise seulement partielle conduirait à un éclatement du droit et irait à l'encontre de la suppression des entraves au commerce. Les prescriptions d'hygiène et de contrôle relatives aux produits d'origine animale ainsi que les prescriptions ancrées dans le droit agraire CE concernant le vin et les spiritueux ont déjà été prises en compte dans l'Accord agricole de 1999.

La reprise de l'acquis relatif aux denrées alimentaires entraînerait un changement de système dans la législation suisse sur les denrées alimentaires. Il faudrait introduire de nouvelles procédures, touchant entre autres aux « nouveaux aliments », aux déclarations obligatoires et aux notifications, de façon à pouvoir ériger un système clos de protection de la santé publique et de protection des consommateurs contre la tromperie. Un tel changement de système dans le domaine de la législation agroalimentaire n'entraînerait en Suisse aucune détérioration de la protection de la santé ni de la protection des consommateurs contre la tromperie.

L'identification de problèmes potentiels en cas de reprise de l'acquis communautaire en matière de denrées alimentaires a été réalisée dans le cadre du projet « LDAI 2010 ». Les thématiques suivantes sont concernées : Le principe positif¹⁵, le concept de valeur limite et de valeur de tolérance, l'indication du pays de production ainsi que la déclaration des allergènes.

¹⁴ de plus: aspects propres aux animaux sauvages et protection des animaux de laboratoire

¹⁵ Selon ce principe, seuls les additifs et denrées alimentaires explicitement définis et autorisés dans la loi peuvent être mis en circulation. A l'inverse, dans l'UE, toute denrée alimentaire qui n'est pas expressément interdite peut être commercialisée.

Prescriptions d'hygiène

Au cours de ces dernières années, la Suisse a entièrement adapté son droit en matière d'hygiène à celui de l'UE qui a été, de son côté, complètement révisé en 2004. Se fondant sur cette harmonisation, le Comité mixte vétérinaire de l'AA a reconnu, le 1^{er} décembre 2006, l'équivalence des dispositions sanitaires concernant les denrées alimentaires d'origine animale. Lors d'une prochaine étape, les contrôles à la frontière pourront être supprimés sur cette base pour ces denrées alimentaires et le trafic des marchandises entre la Suisse et l'UE s'en trouvera considérablement simplifié.

Prescriptions de contrôle

Le règlement 882/2004 décrit de quelle façon le contrôle officiel des denrées alimentaires doit être exécuté dans les pays membres de l'UE et quelles mesures doivent être prises contre les importations en provenance de pays tiers qui contreviennent aux dispositions légales. En cas de reprise de l'*acquis communautaire* par la Suisse, les importations de denrées alimentaires en provenance de pays tiers seraient en principe contrôlées à la frontière extérieure de la CE (à l'exception des aéroports internationaux). En ce qui concerne les denrées alimentaires d'origine animale, les mesures nécessaires sont actuellement prises en relation avec la suppression des contrôles à la frontière dans le cadre de l'AA, afin de satisfaire aux exigences de l'UE relativement au contrôle des pays tiers.

Dispositions relatives à la désignation

Indication du pays de production

La différence entre la réglementation suisse et la réglementation actuelle de l'UE est que dans l'UE, le pays de production ne doit être indiqué (sauf pour les exceptions qui sont le bœuf et la viande de bœuf, fruits et légumes frais ainsi que les œufs où l'indication de l'origine est obligatoire) que lorsqu'il subsiste un risque de tromperie du consommateur. En Suisse par contre, le pays de production doit toujours être déclaré.

En plus, l'indication du pays de production pour les matières premières n'est obligatoire, en Suisse, que lorsqu'une matière première représente plus de 50% poids d'un produit fini et que la dénomination spécifique comporte, de façon erronée, une indication pouvant donner au consommateur l'impression que la matière première provient du pays de production.

Le 30 janvier 2008, la Commission européenne a soumis au Parlement et au Conseil des ministres un projet relatif à l'information des consommateurs de denrées alimentaires. Ce projet de règlement UE prévoit de nouvelles dispositions concernant l'indication de l'origine.

Mélanges indésirables avec des substances allergènes

Tandis que, dans l'UE, seuls les allergènes intentionnellement ajoutés sont soumis à une obligation de déclaration renforcée, en Suisse, même l'incorporation non intentionnelle de substances allergènes doit être déclarée.

Substances et résidus autorisés

Substances étrangères et composants (concentrations maximales)

Le Conseil fédéral fixe les concentrations maximales autorisées pour les substances étrangères et les composants (valeurs limites) sur la base d'une évaluation toxicologique ou épidémiologique. Conformément à la LDAI, on peut fixer les concentrations maximales plus bas encore que ne l'exigeraient normalement les prescriptions de protection de la santé, pour autant que ce soit techniquement possible (valeurs de tolérance). En application du principe de précaution, cette particularité suisse permet aux autorités d'exécution d'intervenir en dessous du seuil de danger direct pour la santé. L'UE ne dispose d'aucun instrument vraiment comparable. Quoiqu'il en soit, les prescriptions relatives aux concentrations maximales de substances étrangères et de composants en vigueur en Suisse sont déjà en grande partie harmonisées avec celles de l'UE.

Additifs, arômes et enzymes

Le droit communautaire en vigueur règle séparément les additifs, les arômes et les enzymes, tandis que selon la législation suisse, les arômes et les enzymes sont placés dans la catégorie des additifs. Dans la foulée de la révision législative en cours dans l'UE, il est prévu de régir ce domaine dans le détail par des règlements directement applicables, tout en maintenant les additifs, les arômes et les

enzymes dans des catégories séparées. La législation suisse sur les additifs a été adaptée périodiquement à celle de l'UE. Aussi, la reprise des nouveaux règlements UE dans cette législation ne poserait pas de gros problèmes.

Denrées alimentaires spéciales

Compléments alimentaires

La législation communautaire relative aux compléments alimentaires est fondée sur la directive cadre 2002/46/CE, selon laquelle les quantités maximales autorisées et les composés nutritifs restent encore à fixer. Dans l'intervalle, ce sont les dispositions nationales des Etats membres qui sont déterminantes. De surcroît, la directive en question n'englobe que les vitamines et les sels minéraux. D'ici à ce que des règlements spécifiques soient établis pour d'autres substances, les Etats membres peuvent édicter leurs propres prescriptions.

Denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière

Les denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière – celle des nourrissons et des diabétiques ou encore celle des personnes suivant un régime diététique ou pauvre en calories – sont régies dans l'UE par la directive 89/398/CE. Il existe parfois des directives particulières plus précises que la Suisse a reprises dans sa législation. Quand il n'y en a aucune, la Suisse a édicté ses propres dispositions dans l'ordonnance du DFI sur les aliments spéciaux.

Nouveaux aliments

L'UE ne connaissant pas le principe positif en matière de droit des denrées alimentaires, elle a introduit la notion de « nouvel aliment » (Règlement 258/97), selon laquelle toute denrée alimentaire non commercialisée sur le marché européen avant 1997 est assujettie à une procédure d'homologation. Relèvent de cette procédure non seulement les denrées alimentaires prêtes à la consommation, mais aussi les nouveaux ingrédients, les plantes et les préparations à base de plantes. La Suisse dispose d'une procédure similaire – régime de l'autorisation selon art. 5 ODAIOUs – qui ne s'applique toutefois qu'aux denrées alimentaires prêtes à la consommation.

Allégations de santé

Le règlement-cadre 1924/2006 de l'UE crée les bases nécessaires pour régir dans toute l'Europe les indications (resp. la publicité) concernant la valeur nutritive et la santé. Il est prévu d'élaborer un registre communautaire où figureront les seuils autorisés en matière de valeur nutritive et de santé. Cela dit, des délais transitoires généreux pourront être accordés. La Suisse sera dotée de dispositions similaires à partir du 1^{er} avril 2008, afin d'être le plus « eurocompatible » possible dans ce domaine.

Thèmes spéciaux

Objets et matériaux destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires

La réglementation suisse sur les objets et matériaux a transposé dans son ensemble les directives européennes en la matière. En ce qui concerne les objets et matériaux destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires, la législation européenne aborde deux thèmes – à savoir la tromperie et la traçabilité – que la législation suisse ne connaît pas, du moins pour ce type de produit. La reprise des deux thèmes en droit suisse ne susciterait pas de problème particulier.

Organismes génétiquement modifiés (OGM)

Le moratoire (2005-10) interdit la culture de plantes OGM. Ce thème ne fait donc pas l'objet de négociations avec l'UE. En ce qui concerne l'application du génie génétique au domaine des denrées alimentaires, les dispositions de la Suisse sont à certains égards plus sévères que celles de l'UE :

- Les produits à base d'OGM ne peuvent être mis dans le commerce qu'avec une autorisation délivrée à la suite d'une évaluation effectuée par les autorités compétentes. Pour l'obtenir il faut satisfaire à des critères particuliers, tels que le respect de la dignité de la créature et la protection de la production sans OGM. Certains produits à base d'OGM autorisés dans l'EU ne le sont pas en Suisse.
- Egalement à la différence de l'UE, il existe en Suisse une obligation d'étiquetage concernant les produits à base d'OGM qui sont préparés et servis dans les établissements publics (restaurants, cantines, hôpitaux, etc.).

- Les produits à base d'organismes d'origine naturelle, autrement dit non modifiés génétiquement, peuvent porter la mention « fabriqué sans recours au génie génétique ». Quelques Etats membres de l'UE prévoient des dispositions analogues, dont certaines sont compatibles avec la réglementation suisse et d'autres pas.

Eau

Les règles régissant le domaine de l'eau potable sont plus ou moins similaires entre la législation européenne et la législation suisse. Cependant, certaines incompatibilités subsistent en raison du fait que l'eau minérale naturelle n'est pas considérée comme de l'eau potable au sein de la Communauté. Une adaptation totale du droit suisse au droit européen nécessiterait uniquement une révision de l'ordonnance sur l'eau potable, l'eau de source et l'eau minérale naturelle.

Vins, spiritueux et boissons aromatisées à base de vin

Les secteurs du vin, des boissons aromatisées à base de vin et des spiritueux font partie de l'AA (annexes 7 et 8). Dans le cadre de l'AA, la Suisse, par le biais d'une déclaration commune, s'est engagée, dans les secteurs des boissons aromatisées à base de vin et des spiritueux, à rendre sa législation équivalente à celle de la Communauté. Dès lors, tant dans le secteur des boissons aromatisées à base de vin et des spiritueux que dans celui des produits vitivinicoles, la législation suisse s'est fortement adaptée aux exigences des règlements CE, entraînant ces dernières années plusieurs modifications importantes (déclaration des sulfites; autorisation d'utilisation des copeaux de chêne, adjonction de bonificateurs, etc.) de l'ordonnance sur les boissons alcooliques. Cette adaptation au droit européen se poursuivra dans le futur.

6 Effets économiques

Introduction

La réduction large de tous les droits de douane et autres obstacles techniques commerciaux avec l'Union Européenne devrait rapprocher le niveau du prix des produits agricoles et alimentaires pratiqué en Suisse de celui existant dans les pays limitrophes. Toutes choses étant égales par ailleurs, ce rapprochement aurait pour effet une augmentation équivalente du pouvoir d'achat réel des ménages suisses. Ce qui se traduirait par une augmentation accrue de la demande économique dans son ensemble, non seulement pour les produits agricoles et alimentaires, mais aussi pour d'autres produits et prestations de services. Une situation qui engendrerait une augmentation du revenu national réel (effet de la demande).

L'accroissement de la pression sur les prix conduirait à des baisses de coûts dans les secteurs agricole et alimentaire. On y parviendrait d'un côté par des structures et des méthodes de production plus efficaces (par exemple la spécialisation dans la culture ou la fabrication de produits à potentiel de plus-value particulièrement intéressant, une meilleure utilisation des bâtiments, des installations et des machines, des collaborations intensifiées, des procédés optimisés, etc.) et d'un autre côté en tirant profit des opportunités offertes par le libre accès au marché intérieur européen dans les secteurs de l'approvisionnement et de la vente. Il en résulterait une augmentation de la productivité dans les secteurs agricole et alimentaire, les ressources ainsi libérées (travail et capital) pouvant être utilisées de façon plus efficace dans d'autres branches économiques avec une productivité moyenne améliorée. C'est ainsi que l'offre de toute l'économie – donc le PIB réel – augmenterait également (effet de l'offre). Par conséquent, un ALEA pourrait engendrer une stimulation significative de la croissance économique.

Tandis que le revenu économique global augmenterait grâce à l'ouverture des marchés agricole et alimentaire, le revenu sectoriel de l'agriculture diminuerait en raison de la forte baisse des prix. A court terme, il faudrait faire face à un recul du chiffre d'affaires dans le secteur agricole. A moyen et long terme cependant, les nouvelles possibilités d'écoulement des produits vers le marché européen ainsi que l'amélioration des structures et des conditions de production offrirait des possibilités d'expansion aux entreprises compétitives du secteur alimentaire suisse. Quoi qu'il en soit, l'interpénétration internationale des secteurs agricole et alimentaire s'intensifierait de toute façon.

Au moyen de modélisations, on a tenté de quantifier aussi bien les conséquences spécifiques aux différents secteurs que les conséquences au niveau national.

Impacts sur l'économie nationale

Méthodologie

Pour analyser les effets d'un ALEA sur l'économie nationale, on a eu recours à un modèle d'équilibre général. Cet instrument est souvent utilisé pour calculer les effets sur l'économie nationale de réformes de politiques commerciale ou économique.

Le modèle comprend aussi bien les flux de marchandises entre les différents secteurs – par exemple entre l'agriculture et les échelons de production situés en amont et en aval – que les flux de marchandises internationaux. Parallèlement, le modèle comprend différentes catégories de produits et de services.

Pour pouvoir interpréter correctement les résultats du modèle, il est important de connaître les hypothèses issues du scénario « ALEA ». Les simulations partent des trois hypothèses suivantes :

- La Politique agricole 2011 va être mise en œuvre jusqu'en 2011 ;
- Le Cycle Doha de l'OMC n'est pas mis en œuvre avant 2016 ;
- Le libre-échange avec l'UE est introduit dès 2012 et produit pleinement ses effets sur l'économie nationale après une période d'adaptation de 5 ans.

Selon ce modèle, libre-échange signifie élimination de toutes les entraves tarifaires aux échanges commerciaux des secteurs agricole et alimentaire dans le cadre des relations bilatérales entre la Suisse et l'UE ; l'abolition des barrières non tarifaires (difficilement quantifiables) n'est pas prise en considération, ce qui sous-estime tendanciellement l'étendue et les effets de la libéralisation par le modèle.

Sauf avis contraire, les résultats de la simulation ainsi présentés se réfèrent à la situation « PA 2011 ».

Résultats

Impact sur le PIB

D'après les simulations à l'aide du modèle en équilibre général «SwissAG», la mise en œuvre d'un ALEA conduit, après une période d'ajustement, à une augmentation du PIB réel d'au moins 0,5% (cela correspond à env. 2 mrd. de CHF par année). Les différentes analyses de sensibilité effectuées confirment la robustesse de ce résultat. Ce gain s'explique par trois effets qu'entraîne la suppression réciproque des barrières tarifaires sur les produits agro-alimentaires entre la Suisse et l'UE:

- l'accès facilité des producteurs suisses aux consommateurs européens crée de nouvelles opportunités d'exportation pour les produits disposant d'un avantage comparatif;
- les importations européennes en Suisse donnent lieu à des effets positifs pour les consommateurs suisses tout en exerçant une concurrence accrue sur les branches jusque là protégées;
- le processus de restructuration du secteur agroalimentaire engendré par l'ouverture internationale implique une utilisation moindre de main d'œuvre et de capital. L'allocation de ces ressources à d'autres secteurs contribue à la progression affichée du PIB.

Les simulations permettent d'évaluer ces effets de manière plus détaillée.

Impact sur le commerce extérieur

Les nouvelles opportunités d'exportation que présente le libre accès au marché européen se traduisent par une progression estimée de la valeur des exportations d'environ 4 mrd CHF, ce qui correspond à une augmentation de 120%. Cette progression est due essentiellement aux produits agricoles transformés, notamment aux produits laitiers (+ environ 1.5 mrd CHF) et aux autres produits alimentaires tels que les pâtes, les biscuits, le chocolat, etc. (+ environ 2 mrd CHF). Bien que positive, l'évolution des exportations des matières premières agricoles est moins significative en valeur absolue (augmentation d'environ 0,5 mrd CHF).

Il n'y a pas lieu d'être pessimiste quant à la capacité du secteur agroalimentaire suisse de saisir des parts de marché à l'étranger, comme en témoigne la progression des exportations agricoles d'environ 700 mio CHF en 2006 par rapport à l'année précédente. La détérioration de la balance commerciale agricole (de environ -4 à -5 mrd CHF) qui résulte des simulations reflète une estimation plutôt conservatrice, à en juger par la progression de la balance commerciale agricole de l'Autriche, qui, dix ans après l'adhésion à l'UE, est proche de l'équilibre.¹⁶

Impact pour les consommateurs

Suite à l'élimination des droits de douane vis-à-vis de l'UE, la valeur estimée des importations augmente d'environ 75%. La progression de la valeur des importations est moins importante pour les produits agricoles que pour les produits alimentaires. Ceci est principalement dû aux produits qui ont passé la première étape de transformation, comme p.ex. la viande et une partie des produits laitiers; les produits de l'industrie alimentaire qui ont déjà bénéficié d'une libéralisation partielle sont moins concernés. Dans les grandes lignes, ces résultats sont similaires à l'évolution des importations agro-alimentaires autrichiennes entre 1995 et 2005 qui passaient de 3.2 mrd € à 6.3 mrd €.¹⁷ L'élimination des distorsions provoquées par les obstacles tarifaires engendre selon le modèle une baisse du prix à la consommation pour les produits agricoles (jusqu'à - 40%) et alimentaires (jusqu'à - 25%).

¹⁶ En 1995, le solde négatif du commerce autrichien s'élevait encore à environ 2.2 mrd CHF. Voir par exemple Hofreither M. und Sinabell F. (2007). "Der Beitritt zur Europäischen Union – Folgen für die österreichische Landwirtschaft", WIFO, Wien. Cette récente étude détaille l'évolution positive du commerce agroalimentaire de l'Autriche depuis son adhésion à l'UE.

¹⁷ Importations des produits qui tombent sous les chapitres tarifaires 01-24. Source : Statistik Austria.

Réallocation des facteurs de production

Le secteur agricole devra s'adapter aux nouvelles conditions-cadre de l'ouverture internationale. Concernant l'emploi, les simulations indiquent une chute d'environ 6% dans le secteur agricole et une progression de 3% dans le secteur alimentaire (sans modélisation du progrès technique). Puisque la valeur de la production agricole diminue, le prix de la terre baisse de manière substantielle.

En termes de revenu, les résultats des simulations montrent que le revenu provenant de l'agriculture diminue d'environ 800 mio CHF.¹⁸ Par contre, si l'on prend en compte le fait que les ménages agricoles ont davantage tendance à exercer une activité hors du secteur qui leur permet de compléter leur revenu (environ 200 mio CHF), la perte nette de revenu pour les ménages agricoles s'élève alors à environ 600 mio CHF.

Bien que le modèle «SwissAG» soit statique, il est possible de modifier certaines hypothèses afin de procéder à des simulations dans un horizon temporel allongé, qui donne lieu à davantage de restructuration. En permettant la mobilité du facteur travail entre les secteurs et en faisant l'hypothèse d'un accroissement de la productivité du secteur agricole de 40%, l'on simule une situation dans laquelle le salaire réel des personnes travaillant dans le secteur agricole reste à peu près constant mais où une profonde transformation du secteur a lieu. Bien que ce scénario de moyen terme soit soumis à des hypothèses assez fortes, les résultats montrent qu'en permettant mieux aux exploitations agricoles de s'agrandir et de profiter des économies d'échelle, les conséquences de l'ouverture internationale seraient moins défavorables pour le secteur agricole et plus positives pour l'économie dans son ensemble. Dans le monde réel, il est particulièrement important que ces restructurations puissent avoir lieu. A cet égard, l'assouplissement de l'ensemble des prescriptions freinant l'évolution des structures est un facteur clé.

Quels sont les rapports entre l'OMC et l'ALEA?

Personne ne sait pour l'instant quand et avec quel résultat le cycle de Doha de l'OMC pourra être conclu. Il est dès lors difficile de spéculer sur les effets d'un aboutissement de ce cycle. Ce qui est certain, c'est que la conclusion d'un accord conduirait à une baisse très substantielle des tarifs douaniers et à l'abolition de tous les subsides à l'exportation. Les droits de douanes ne disparaîtraient en revanche pas complètement comme ce serait le cas, vis-à-vis de l'UE, avec un ALEA.

Si l'on part du principe que pour la réduction des droits de douane dans le cadre de l'OMC, la formule choisie se situerait en moyenne de la fourchette du projet de modalités actuel, les prix suisses à la production baisseraient approximativement dans les mêmes proportions qu'un ALEA. Il est par contre moins certain que cette assertion soit aussi valable pour le revenu sectoriel de l'agriculture. L'OMC améliorerait certes l'accès aux marchés d'exportation, mais dans une mesure bien moindre que dans le cadre d'un ALEA. C'est la raison pour laquelle les chances d'exportation du secteur agroalimentaire suisse vers l'UE, le plus grand marché potentiel pour notre pays, seraient nettement moindres dans le cas d'un accord avec l'OMC qu'avec un ALEA. Et il n'est pas du tout certain qu'une baisse des prix puisse même partiellement être compensée par une augmentation correspondante de la production grâce à de nouvelles parts de marché à l'étranger et sur le marché domestique. Un ALEA offrirait, dans ce contexte, de meilleures conditions de départ qu'un accord avec l'OMC. Un ALEA offrirait, en outre, un potentiel de baisse des coûts des moyens de production nettement plus important, en particulier grâce à l'abolition des obstacles non-tarifaires.

Mais n'oublions pas non plus le fait qu'un ALEA détournerait, aussi bien du côté suisse que du côté de l'UE, le flux commercial du marché mondial en direction de la zone de libre-échange commune. Si, dans le cadre de l'OMC, les droits de douane agricoles baissaient pour l'ensemble des partenaires, les critères de compétitivité ne changeraient guère ; en revanche, l'élimination complète des obstacles tarifaires et non-tarifaires dans le cadre d'un ALEA réduirait l'importation de produits agricoles et alimentaires de la Suisse et de l'UE par rapport à d'autres pays. Même si la Suisse et l'UE présentent des coûts de production plus élevés que d'autres régions géographiques, leurs produits resteraient plus compétitifs sur les marchés concernés et évinceraient les importations de pays tiers.

¹⁸ Ce chiffre prend également en compte la perte due à la dépréciation du capital propre, y inclus le foncier.

Conclusion

Pour la petite nation exportatrice qu'est la Suisse, l'accès non-discriminatoire aux marchés mondiaux est une question existentielle. Notre pays est donc fondamentalement intéressé par un régime de commerce multilatéral mondial et à la conclusion d'un accord avec l'OMC dans le cadre du cycle de Doha. Et comme le commerce mondial de demain rendra toujours plus difficile l'existence de régimes douaniers différents entre les produits industriels et les produits agricoles, la Suisse devra accepter une réduction substantielle de la protection de ses frontières dans les domaines agricoles et alimentaires. Il est donc important de saisir à temps les intérêts offensifs du secteur agroalimentaire et de renforcer ses possibilités d'exportation vers les marchés étrangers, respectivement de les garantir par des accords. Au premier rang, l'important marché limitrophe de l'Europe à fort pouvoir d'achat, dont les consommateurs présentent des préférences comparables et où les normes sont similaires en matière de protection de l'environnement et des consommateurs. Un ALEA ouvrirait à l'agriculture et au secteur alimentaire suisses un accès libre au marché intérieur européen à compenser avec la baisse générale des droits de douane dans le cadre de l'OMC qui n'offre que partiellement de meilleures possibilités d'accès au marché. Les secteurs compétitifs de l'économie agricole et alimentaire auraient ainsi la chance de compenser, par une extension des ventes à l'étranger, les baisses de prix et les pertes de parts de marché sur le marché interne qui sont conditionnées par la pression des importations.

Effets au niveau sectoriel

Méthodologie

Les effets d'un ALEA sur l'agriculture ont été calculés avec le modèle de prévision « SILAS-dyn » développé par la Station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon (ART). Le modèle « SILAS-dyn » est utilisé depuis un certain temps déjà pour déterminer l'impact des réformes de la politique agricole (par ex. la PA 2011).

Hypothèses pour le scénario « ALEA »

Dans le cadre d'une analyse économique sectorielle, le scénario « ALEA » est défini comme pour l'impact au niveau national.

Les estimations des prix à la production, le prix des moyens de production et les paiements directs, déterminants pour les résultats du modèle, se basent sur les hypothèses et sources de données suivantes :

- *Prix à la production.* On part du principe que les prix à la production en Suisse baisseront lors du libre-échange avec l'UE pour atteindre le niveau de ceux pratiqués dans les quatre pays limitrophes. L'estimation des prix dans les Etats membres de l'UE se base sur le modèle d'équilibre FA-PRI¹⁹. Pour certains produits d'origine animale, notamment le lait, les œufs et la viande de veau, dont les prix varient considérablement d'un pays limitrophe à l'autre, on a procédé à une estimation des prix suisses hypothétiques de libre-échange en 2016 en tenant compte de la différence actuelle entre les prix, de la ligne de réduction des prix dans le cadre de PA 2011 et des différentes structures de mise en valeur (par exemple la quantité de lait cru transformé en fromage à grande valeur ajoutée) ; comme les prix des produits d'origine végétale ne diffèrent que très peu entre les pays membres de l'UE, on s'est limité à estimer des prix moyens.
- *Les prix des moyens de production.* Dans le cadre des travaux pour la PA 2011, des analyses en profondeur ont été faites sur les disparités de prix des moyens de production entre la Suisse et les pays limitrophes de l'UE²⁰. Le résultat de ces analyses a été incorporé dans la modélisation en tenant compte de l'évolution des prix observée ces dix dernières années à partir des différences d'aujourd'hui. Comme l'augmentation des prix a été moins importante ces dernières années en Suisse que dans les pays limitrophes, on s'attend à une diminution progressive des différences de

¹⁹ Le modèle a été développé auprès du Food and Agricultural Policy Research Institut (FAPRI) de l'Université de Missouri aux Etats-Unis et adapté à l'UE dans le cadre d'un partenariat avec Teagasc (The Irish Agriculture and Food Development Authority). Les projections de prix utilisées pour « SILAS-dyn » pour l'UE sont sorties de la publication suivante: World Agricultural Trade Reform and the WTO Doha Development Round: Analysis of the Impact on EU and Irish Agriculture, Teagasc Rural Economy Research Centre, Galway, February 22nd 2006.

²⁰ Cf. Message PA 2011 (FF 2006 6027), p. 6065-6066.

prix. Cet effet serait encore renforcé par une plus grande pression sur les coûts et de meilleures conditions d'approvisionnement suite à un ALEA.

- *Paiements directs.* On part du principe que les moyens de la Confédération destinés à l'agriculture resteront constants jusqu'en 2016 au niveau atteint après la mise en oeuvre de PA 2011. On suppose également que lors d'un ALEA, les suppléments laitiers seront aussi affectés au poste des paiements directs. En adoptant ce scénario, les paiements directs atteindraient 3,05 milliards de francs suisses.

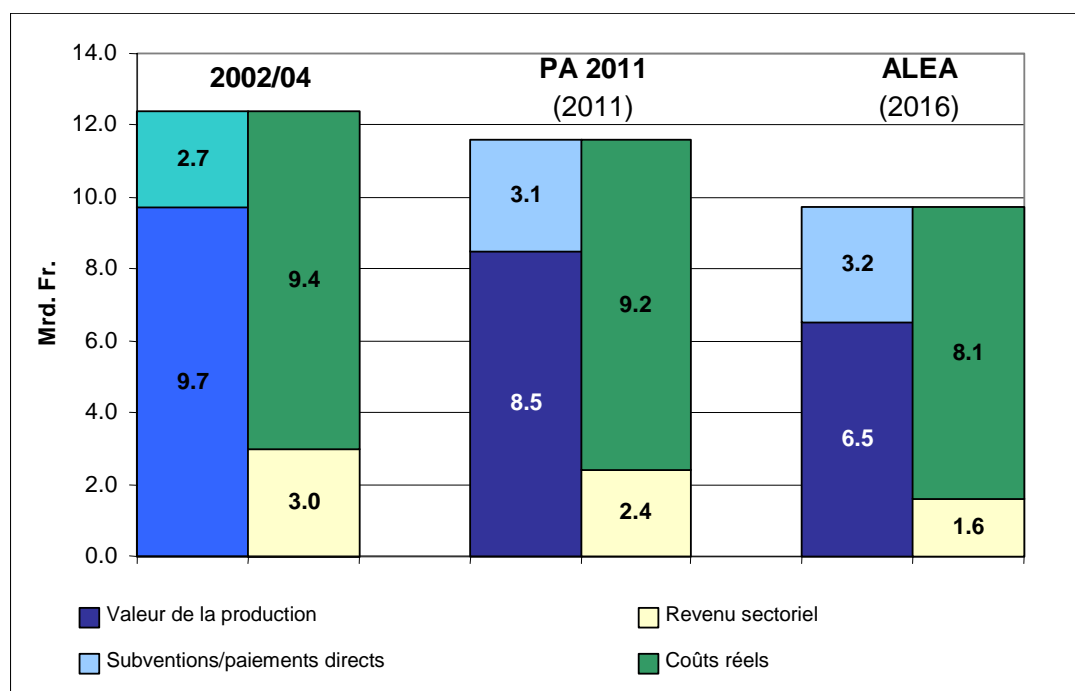
Pour se forger une idée détaillée des effets économiques d'un ALEA sur les échelons en aval de la production, agricole non couverts par « SILAS-dyn », des entretiens individuels avec une vingtaine d'entreprises industrielles et commerciales de toutes branches et de toutes tailles ont été conduits. Le thème principal de ces entretiens était l'évaluation des potentiels d'importation et d'exportation ainsi que la situation compétitive de ces firmes et les effets sur les différents secteurs d'activités. Des études mandatées par certaines branches sur les effets d'un ALEA ont également été consultées.

Résultats

Agriculture

L'ouverture des marchés agricoles engendre une baisse des revenus de l'agriculture. Dans le scénario « ALEA » et selon les prévisions du modèle « SILAS-dyn », les recettes annuelles de l'agriculture suisse se situeront en 2016 autour de 9,7 milliards de CHF, c'est-à-dire 16% de moins que la prévision du scénario « PA 2011 » (11,6 milliards CHF). La part des paiements directs au chiffre d'affaires passerait ainsi d'un quart à environ un tiers.

Evolution des revenus de l'agriculture suisse



Les différentes composantes des revenus sectoriels et des charges de l'agriculture suisse se présentent de la manière suivante :

Par comparaison avec le scénario « PA 2011 », la valeur de la production agricole devrait se réduire d'environ un quart. Une contraction due à une baisse des prix à la production d'environ 36%, affectant plus ou moins toutes les catégories de produits, cependant dans des proportions différentes. Le volume de la production reste toutefois stable, à l'exception de la production végétale et de la production de viande qui sont à la baisse. Une augmentation de la production laitière devrait toutefois compenser cette baisse.

En raison de l'ouverture des frontières, *les coûts de la production* agricole baissent. Selon les estimations du modèle, un ALEA engendre un recul des coûts réels de 1,1 milliard de CHF, dont une grande partie est due au recul des prix des matières fourragères qui dépendent des prix des céréales (env. 800 millions de CHF).

Selon les hypothèses du modèle, les paiements directs resteront constants au niveau du scénario « PA 2011 » et les moyens réservés en 2011 aux suppléments laitiers seront intégrés dans l'ALEA aux paiements directs. En 2016, ces derniers atteindront donc un total de 3,05 milliards CHF.

Dans l'hypothèse d'une ouverture des marchés par étapes sur une période de 5 ans, *le revenu sectoriel de l'agriculture* – à savoir le revenu des ménages agricoles provenant d'une activité agricole – diminue de 2,4 milliards CHF dans le scénario « PA 2011 » à environ 1,6 milliard CHF dans le scénario « ALEA », ce qui correspond à une réduction d'un tiers. La baisse du revenu est plus forte en plaine que dans les régions de montagnes ce qui est dû au fait qu'en montagne, les paiements directs constituent une part plus importante du chiffre d'affaires et que le lait et la viande de veau – produits typiques de l'agriculture de montagne – sont moins fortement influencés par des réductions de prix et de chiffre d'affaires que d'autres produits agricoles.

Avec un développement continu de la politique agricole sans l'introduction d'un ALEA, le revenu sectoriel baisserait, comme jusqu'ici, d'environ 2.5% par an. Si le nombre d'exploitations agricoles diminue dans la même proportion, une moins-value du revenu d'un même ordre de grandeur permettrait aux exploitations restantes de préserver au moins le niveau nominal de leur revenu. Dans le cadre d'un ALEA, le revenu sectoriel baisserait beaucoup plus pendant la période d'adaptation. Le manque à gagner de revenus qui en résulte se chiffre selon les estimations entre 3 et 6 milliards de CHF. Il représente la différence entre le revenu sectoriel basé sur un ALEA et celui d'un développement économique sans ouverture des frontières.

Forte sensibilité des résultats du modèle à l'évolution des prix mondiaux

Cette estimation dépend fortement des hypothèses avancées sur le futur développement des prix et des coûts. Les prévisions concernant l'évolution des prix sur les marchés mondiaux et communautaire de produits agricoles, des taux de change et des prix de l'énergie ou autres moyens de production sont très spéculatives, ce qui se répercute sur les calculs du revenu sectoriel – tout en admettant que des effets contraires de variations dans les prix et les coûts pourraient partiellement se neutraliser. Les données utilisées dans le scénario de base ne tiennent pas compte de l'évolution la plus récente des prix et des coûts sur les marchés mondiaux, présentant une forte tendance à la hausse. Pour mieux démontrer la sensibilité des résultats du modèle, il s'avère judicieux de considérer d'autres scénarios à côté du scénario de base. Dans un des scénarios, on suppose que le revenu sectoriel se situe, sur la base d'un développement plus positif que prévu des prix, des coûts et d'autres facteurs, à 100 millions de CHF plus haut que dans le scénario de base, donc à 1,7 milliard de CHF. Dans ce cas, le manque de revenu total dû à un ALEA se réduirait à 3 milliards de CHF. En revanche, un scénario prévoyant un revenu sectoriel de 100 millions de CHF inférieur au revenu initial, donc à 1,5 milliard CHF, ferait passer le manque de revenu sectoriel à 5,8 milliards de CHF. Si les prix du côté de l'UE ainsi que les coûts des aliments pour animaux augmentent de 10 %, tous autres facteurs restant les mêmes, il pourrait résulter un revenu sectoriel de 1,9 milliard de francs. La manque à gagner durant toute la période d'adaptation tomberait ainsi à 1,1 milliard de francs. Ce scénario a plutôt un caractère illustratif, car il n'y est pas tenu compte de toutes les hausses de coûts; avec les prix qui augmenteraient dans un tel scénario, l'effet positif sur la consommation, calculé sur la base des modèles, se réduirait.

Il ressort de ce qui précède que les conséquences sectorielles d'un ALEA sont fortement tributaires des différences de prix et de coûts entre la Suisse et l'UE. Vu les incertitudes concernant l'ampleur effective de ces différences au moment de la mise en œuvre d'un ALEA, il y aura lieu de réitérer le calcul avant l'entrée en vigueur d'un accord.

Branches situées en amont

La libéralisation du marché avec l'UE ne devrait pas modifier fondamentalement les rapports de concurrence dans les secteurs situés en amont de l'agriculture, sauf dans le domaine des aliments pour animaux. Il faut cependant s'attendre à ce qu'elle entraîne ici ou là un recul des chiffres d'affaires : de manière générale, l'agriculture pourrait dépenser jusqu'à 1,1 mia de francs de moins en faveur des branches situées en amont. Celles-ci devront probablement procéder à d'importantes restructurations, sans forcément se voir contraintes de tailler dans leurs effectifs de personnel : tout dé-

pendra de la capacité des entreprises concernées à compenser le recul du chiffre d'affaires sur le marché agricole suisse par l'extension de leurs activités dans d'autres domaines ou à l'étranger.

Industrie de transformation

La plupart des entreprises de l'industrie de transformation interrogées sur les effets d'un éventuel ALEA s'attendent à ce que le marché suisse de l'alimentation s'ouvre d'une manière ou d'une autre à moyen terme. La plupart des pronostics présentés ci-après traduisent donc l'opinion générale de l'industrie à propos de l'évolution du secteur alimentaire, indépendamment de la conclusion ou non d'un accord de libre échange.

Côté de la demande

De l'avis de l'industrie de transformation, l'avenir du secteur alimentaire suisse passe par l'exportation de produits à forte valeur ajoutée, à savoir de spécialités (fromages naturels, produits à base de viande, etc.), de produits innovants (produits laitiers, etc.) et de produits de qualité supérieure (viande fraîche, laits en poudre spéciaux, mélanges de farines, etc.). Par rapport au marché européen, ces produits concernent des sous-marchés de relativement petite taille, qu'il n'est possible de conquérir qu'au prix d'efforts durables et d'investissements importants (communication, frais de listage, etc.). Les grandes métropoles entourant la Suisse (Lyon, Milan, Turin, Stuttgart, Munich) offriraient les débouchés les plus prometteurs. Les nouveaux membres de l'UE semblent également receler un certain potentiel.

La «swissness» est un facteur important de succès sur les marchés étrangers. Les produits à base de viande et les fromages fabriqués en Suisse doivent impérativement provenir de matières premières suisses pour avoir une chance de s'imposer à l'étranger. Leur production engendre toutefois des sous-produits qui sont difficiles à exporter à bon prix et doivent être valorisés d'une autre manière.

L'indication d'origine suisse peut engendrer une plus-value sur les produits de qualité supérieure vendus dans le commerce de détail ; selon des estimations, celle-ci pourrait atteindre jusqu'à 10% pour les produits laitiers et des produits d'origine végétale, voire dépasser ce pourcentage pour les composants laitiers de qualité supérieure destinés à être transformés (laits en poudre spéciaux p. ex.). Le même constat vaut pour les spécialités à base de viande. A l'inverse, l'indication d'origine suisse aura moins d'effets sur la vente de produits tels que les préparations à base de pommes de terre ou de légumes, que le consommateur n'associera pas à des produits typiquement suisses, comme les produits de confiserie-chocolaterie (chocolat) ou les produits laitiers (fromage). Dans le domaine du «convenience food» (soupes, sauces, etc.), l'origine suisse d'une entreprise est gage de fiabilité (respect des délais de livraison et de la liste des ingrédients) et peut faciliter la conclusion de contrats. Elle ne saurait toutefois justifier des prix de vente supérieurs. De manière générale, l'industrie estime qu'il ne suffirait pas de mentionner l'origine suisse d'un produit sur l'étiquette pour que les consommateurs étrangers acceptent de payer plus que pour un produit local comparable.

Il faut s'attendre à une forte pression à l'importation dans les domaines où l'UE présente des surcapacités de transformation (viande, lait, farine, légumes, fruits). L'ouverture du marché suisse permettrait à l'industrie de l'Union de mieux exploiter ses capacités. A moyen terme, la pression concurrentielle dépendra également de l'évolution du coût des transports (énergie, taxes environnementales). Plus celles-ci seront élevées, moins il vaudra la peine d'importer des marchandises sur de longues distances, notamment des produits frais et des produits peu coûteux à l'unité. Le même constat s'applique évidemment aussi aux exportations.

Côté de l'offre

Les entreprises suisses les plus performantes sont à la pointe en Europe dans certaines branches (lait, viande, céréales, etc.), sur les plans technologique et organisationnel. La production de la plupart des entreprises est cependant axée sur le marché suisse et vise à satisfaire les attentes du commerce de détail. L'industrie déploie de grands efforts pour accroître encore sa compétitivité. La libéralisation du marché obligerait la quasi-totalité des branches à procéder à des restructurations supplémentaires. Cela ne signifierait pas obligatoirement que seules les entreprises les plus grandes ou les spécialisées survivraient. Une autre stratégie pourrait viser à renforcer la logistique, afin de proposer sur le marché un assortiment large de produits en petites quantités. L'industrie de transformation et le commerce de gros suisses, qui ont une grande expérience en la matière, estiment disposer, grâce à leur flexibilité, d'un avantage compétitif par rapport aux transformateurs et distributeurs étrangers. Au final, c'est le rapport prix/prestation qui déterminera le succès sur le marché.

Les différences existant entre la Suisse et l'UE en matière de règles de production, de construction, d'aménagement du territoire et d'environnement entraînent des coûts supplémentaires pour l'industrie d'exportation (critères d'homologation, démarches administratives, etc.) qui sont particulièrement lourds pour les petites entreprises. A elles seules, les entraves non tarifaires suffisent rarement à faire échouer un projet d'exportation. Les conditions-cadre de chaque pays influent également sur les prix des services. En outre, contrairement à la Suisse, l'UE accorde à son industrie de transformation des subventions à l'investissement. Mais la Suisse présente également des avantages comparatifs spécifiques par rapport à l'étranger : citons la flexibilité du marché du travail, le réseau de transports, la qualité du travail et le bas niveau des taux d'intérêt et de la charge fiscale.

Commerce

La conclusion d'un ALEA introduirait une plus grande liberté dans le choix des canaux d'approvisionnement du commerce de détail. Les grandes sociétés étrangères de commerce de détail seraient, avec leurs distributeurs en Suisse, dans une bonne position de départ pour bénéficier de l'ouverture du marché, puisqu'elles pourraient s'appuyer sur leur forte implantation dans l'UE et sur les canaux d'approvisionnement dont elles y disposent. Aldi et Lidl sont particulièrement bien implantés en Allemagne. Coop Suisse dispose également d'un accès privilégié aux canaux d'approvisionnement européens, grâce à sa participation à l'alliance de distributeurs Coopernic (Rewe, Leclerc, etc.).

Parallèlement, les conditions d'une expansion à l'étranger des entreprises suisses du commerce de détail se trouveraient fortement améliorées. Le développement des activités à l'étranger devrait permettre de compenser une partie au moins de la valeur ajoutée perdue sur le marché intérieur.

Selon une enquête réalisée en janvier 2008, Aldi Suisse facture le prix d'un assortiment de 24 produits 21% moins cher que Migros et Coop. Voilà qui illustre bien la pression que les harddiscounters exerceraient, en cas d'ouverture du marché, sur les grands distributeurs suisses, qui seraient alors amenés à revoir leurs prix à la baisse, au moins pour les produits bon marché.

La pression serait moins forte pour les denrées alimentaires mieux positionnées. La concurrence pour les produits qui ne figurent ni dans l'assortiment d'Aldi, ni dans celui de Denner se joue essentiellement entre Migros et Coop. L'enquête réalisée en janvier 2008 montre que les prix de Coop sont légèrement inférieurs à ceux de Migros pour un assortiment de 44 produits frais (-3,1%) et qu'ils sont nettement plus bas que ceux de Spar (-11,5%).

Les grands distributeurs suisses devraient continuer d'imposer aux consommateurs, pour bon nombre de leurs produits, des prix nettement supérieurs à ceux des produits vendus par les concurrents étrangers, et ce même en cas d'ouverture du marché. Les raisons d'une telle différence de prix sont les suivantes :

- Densité des réseaux de vente : le consommateur apprécie de disposer de points de vente à proximité, ce qui lui permet d'économiser du temps et des frais de transport.
- Structure de la demande : il existe en Suisse une forte demande pour certaines denrées situées dans le segment de prix supérieur, notamment pour celles connotées éthiquement ou écologiquement (commerce équitable, mode de production respectueux de l'environnement), ainsi que pour des services additionnels (service au comptoir, livraison à domicile, aménagement luxueux des surfaces de vente). Les concurrents étrangers ne proposent qu'en partie de telles prestations, tandis que les grands distributeurs suisses ont déjà une longue tradition avec ces services et assurent une bonne couverture du marché.
- Difficultés de s'implanter pour la concurrence étrangère : les règles d'aménagement du territoire applicables aux bâtiments occupant une surface de plus de 5'000 mètres carrés ralentissent considérablement le développement des hypermarchés (nécessité de procéder à une étude de l'impact sur l'environnement).

L'ALEA n'est pas le seul facteur qui influe sur l'évolution du commerce de détail. Un autre facteur important est, selon les experts, le vieillissement de la population, qui pousse les acteurs commerciaux à miser sur la qualité du service. Les grands distributeurs suisses se sont toujours distingués dans ce domaine, de sorte qu'ils sont bien préparés pour affronter l'avenir. La raréfaction attendue des ressources énergétiques et la poursuite du développement des technologies de l'information et de la communication jouent également un rôle. Par ailleurs, les consommateurs allemands pourraient se lasser de la course aux prix bas qui règne depuis plusieurs années dans ce pays, ce qui ne serait pas sans conséquence pour les distributeurs suisses en cas d'ouverture du marché.

De manière générale, les grands distributeurs suisses sont bien placés pour relever les défis posés par un éventuel ALEA.

Impact sur l'environnement

Le modèle SILAS permet également d'effectuer de premières estimations sur les effets qu'un éventuel ALEA produirait sur l'environnement. Les calculs montrent qu'ils seraient plutôt positifs par rapport au scénario de référence Politique agricole 2011:

- Augmentation des surfaces de compensation de plus de 20'000 ha (plus particulièrement sous forme de prairies extensives)
- Recul important de l'utilisation d'engrais minéraux et de produits phytosanitaires
- Recul de la consommation directe d'énergie (mazout, carburant, électricité) en raison de la réduction des surfaces labourées et du recul de la production de légumes sous serres chauffées.

Les effets positifs sont quelque peu atténués par deux tendances : l'augmentation de l'effectif d'UGB²¹ par rapport à la surface fertilisable (l'effectif d'UGBFG²² devrait en revanche rester constant) et l'augmentation du recours à des fourrages concentrés dans l'élevage bovin, synonyme d'une progression de la consommation indirecte d'énergie.

Les conséquences pour la production alimentaire en amont et en aval devraient être limitées, aussi bien en Suisse qu'à l'étranger. La progression des échanges commerciaux et la croissance économique plus marquée auront des effets indirects sur l'environnement.

L'Autriche, un exemple pour la Suisse ?

Situation initiale : similitudes et différences

L'agriculture autrichienne et l'agriculture suisse sont comparables à plusieurs titres. A la veille d'entrer dans l'UE, l'Autriche présentait une structure agricole plus fragmentée (taille moyenne des exploitations : 12 ha) que ne l'est l'agriculture suisse actuellement (17 ha). Deux tiers étaient des exploitants à titre accessoire (contre 25% actuellement en Suisse). Par ailleurs, l'Autriche comptait en 1994, comme la Suisse aujourd'hui, près de deux tiers d'exploitations agricoles situées dans des « zones défavorisées » selon les critères de l'UE. Les craintes étaient grandes à l'époque que l'ouverture des marchés consécutive à l'adhésion de l'Autriche à l'UE n'accélérait les restructurations. L'agriculture de montagne et l'agriculture biologique se voyaient prédire de sombres lendemains.

Mais les deux situations se distinguent également à maints égards. Tandis que, pendant la période 2003/2005, les prix moyens des produits agricoles suisses dépassaient de 46% les prix moyens de l'UE, la différence entre l'Autriche et l'UE n'était « que » de 20%. En outre, le niveau des prix en Suisse est de manière générale plus élevé que celui que connaissait l'Autriche à la veille de son adhésion. Enfin, l'Autriche a dû reprendre à son compte la politique agricole commune (PAC).

Subventions publiques versées à l'agriculture autrichienne

Les subventions publiques dont bénéficiait l'agriculture autrichienne avant l'adhésion du pays à l'UE étaient deux fois moins importantes que les montants versés actuellement en Suisse. L'adhésion à l'UE et l'introduction de la PAC ont entraîné une forte augmentation des versements permanents (+ 55%), qui s'explique principalement par la mise en oeuvre d'un vaste programme agroenvironnemental et par le versement de suppléments compensatoires dans les zones défavorisées. Des paiements compensatoires dégressifs additionnels d'un montant de 1,9 mia de CHF ont été versés pendant les quatre années qui ont suivi l'adhésion de l'Autriche à l'UE, afin de favoriser l'adaptation des prix autrichiens au niveau des prix de l'UE. L'industrie de transformation a en outre bénéficié d'un versement compensatoire unique de 0,5 mia de CHF, destinés à contrebalancer la dévaluation des stocks. Le niveau de subventions dont bénéficie l'agriculture autrichienne n'en demeure pas moins inférieur aux aides octroyées en Suisse.

²¹ Unités gros bétail

²² Unités gros bétail consommant du fourrage grossier

Evolution de l'agriculture autrichienne et bilan du commerce agricole depuis 1995

En dépit des craintes émises à l'origine, l'agriculture autrichienne a bien surmonté les difficultés liées à l'adhésion de 1995. Les sombres prédictions des opposants concernant la baisse des revenus, les dommages à l'environnement et le dépeuplement des régions agricoles ne se sont pas vérifiés. Le revenu nominal net par exploitation s'est stabilisé après l'entrée dans l'UE et se maintient depuis à un niveau constant. Tandis que le nombre d'exploitants à titre accessoire a légèrement reculé, la part représentée par les activités annexes dans le revenu total a progressé (30% aujourd'hui). Les restructurations observées à l'époque, que l'on retrouve dans une mesure comparable en Suisse, ne se sont pas accélérées après l'adhésion à l'UE. Elles ont même moins touché les zones défavorisées que les autres régions. Les surfaces consacrées à l'agriculture biologique ont en outre continué de s'étendre. La balance commerciale autrichienne dans le domaine agroalimentaire, qui était fortement déficitaire en 1995, a aujourd'hui pratiquement atteint l'équilibre. L'ouverture du marché a cependant entraîné, à partir de 1995, une augmentation rapide aussi bien des importations en provenance de l'UE que des exportations à destination de l'Union. Parmi les produits qui ont le plus bénéficié de cette hausse des exportations, citons les boissons (« Red Bull ») et les produits laitiers (fromage).

Même si la situation des deux pays n'est pas tout à fait comparable, l'Autriche constitue un bon exemple des effets induits par une libéralisation totale des échanges agroalimentaires avec l'UE. L'agriculture autrichienne est parvenue à surmonter relativement bien le défi de l'intégration, entre autres grâce à un soutien considérable de l'Etat, réussissant même à gagner des parts de marché à l'étranger. La balance commerciale agroalimentaire de l'Autriche est aujourd'hui pratiquement équilibrée.

7 Mesures d'accompagnement

Situation initiale

Les étapes de la réforme agricole réalisées jusqu'à présent en Suisse ont été conçues de telle sorte que les développements provoqués dans l'agriculture soient socialement acceptables, c'est-à-dire que les pertes de revenu causées dans le secteur agricole puissent être compensées par des hausses de productivité dans l'agriculture elle-même, si bien que les revenus individuels restaient stables en valeur nominale. Un ALEA serait toutefois plus lourd de conséquences pour le secteur primaire que les réformes de la politique agricole accomplies jusqu'à présent. Compte tenu de la mise en oeuvre dans un laps de temps relativement court, cet accord entraînerait un recul des revenus à court terme dépassant de loin la mesure socialement acceptable.

Le Conseil fédéral a décidé le 14 mars 2008 que des mesures complémentaires devront accompagner l'ouverture du marché avec l'UE dans le secteur agroalimentaire. Déjà au cours des entretiens exploratoires, l'administration avait été chargée de préparer un concept portant sur des mesures d'accompagnement en faveur des secteurs concernés. Les réflexions menées dans ce cadre sont présentées ci-dessous. Il s'agit d'une base qui demande à être concrétisée parallèlement aux négociations.

Les études menées sur les conséquences économiques d'un ALEA ont confirmé que l'ouverture du marché agroalimentaire se traduira à long terme par une amélioration du bien-être pour l'ensemble de la population suisse et des effets positifs sur les finances publiques, tandis qu'elle générera des frais d'adaptation à moyen et à court termes pour les personnes directement concernées dans le secteur agroalimentaire. Il s'agit là d'un modèle classique pour les réformes de politique économique. Une réforme est judicieuse d'un point de vue économique global lorsque les gains de bien-être pour la collectivité sont nettement supérieurs aux pertes de bien-être pour les personnes directement concernées.

Il y a donc lieu de se poser la question de savoir quelles mesures d'accompagnement pourraient être prévues pour les personnes concernées afin d'atténuer leurs pertes de revenu. L'objectif des mesures d'accompagnement doit consister à développer les conditions-cadre pour tout le secteur agroalimentaire afin que celui-ci puisse pleinement jouer ses atouts sur le marché de l'UE. Par ailleurs, il faut aussi des mesures qui aident le secteur à surmonter directement l'obstacle économique de la transition.

Agriculture

Un concept de mesures d'accompagnement doit satisfaire aux exigences suivantes:

- Les mesures d'accompagnement sont destinées à aider les entreprises compétitives à surmonter l'obstacle du passage aux conditions-cadre de l'ALEA.
- En même temps, les exploitations qui n'ont plus de perspectives économiques dans les conditions-cadre de l'ALEA doivent bénéficier d'un soutien pour se réorienter.
- Les mesures d'accompagnement doivent être conçues de manière à ce que l'évolution structurelle provoquée par les nouvelles conditions-cadre ne soit pas entravée. L'objectif est de former des structures qui créent des conditions économiques optimales pour les exploitations restant présentes sur le marché.

Un concept de mesures d'accompagnement satisfaisant à ces exigences pourrait comprendre deux volets principaux limités dans le temps. Lors d'une deuxième étape, il faudrait en collaboration avec les milieux intéressés creuser la question de savoir où mettre l'accent, quelles mesures pourraient être mises en oeuvre et à partir de quel moment. En complément aux principaux instruments, il y a lieu de vérifier si les instruments permanents de la politique agricole et dans d'autres domaines politiques ont besoin d'être adaptés.

La nouvelle donne du marché va obliger les exploitations à revoir leur stratégie d'entreprise. Les stratégies permettant de réussir la transition diffèrent selon la situation initiale de l'exploitation (stratégie axée sur la création de valeur par la croissance, spécialisation ou diversification; abandon, etc.). Pour tenir compte de ces diverses situations initiales, il serait possible de verser à toutes les

exploitations au cours de l'introduction du libre-échange une contribution financière pour soutenir leur réorientation face au nouvel environnement concurrentiel. On peut imaginer une solution dans laquelle les exploitations agricoles pourraient disposer librement de ce montant sans être directement influencées dans le choix de leur orientation future soit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'agriculture.

Il est aussi concevable d'encourager plus spécialement l'adaptation structurelle par l'octroi d'une contribution plus élevée aux exploitants abandonnant l'agriculture. Dans le cadre des futurs travaux, il faudra examiner dans quelle mesure l'abandon de l'agriculture et, partant, l'évolution structurelle requièrent un encouragement particulier.

Pour que la transition se fasse de manière socialement acceptable, la question se pose de savoir si des mesures supplémentaires sont nécessaires pour certains groupes d'exploitations. Pour les chefs d'exploitation âgés, on pourrait ainsi créer une mesure les incitant plus spécialement à remettre leur exploitation. Les petites exploitations et celles à faible revenu notamment qui ne voient plus d'avenir dans l'agriculture pourraient éventuellement être soutenues dans cette voie par l'octroi d'une aide à la reconversion professionnelle modifiée.

Il faudrait également adapter aux nouvelles conditions-cadre d'un ALEA les instruments permanents de la politique agricole pour que les exploitations restant sur le marché puissent se développer durablement. Ceux-ci offrent déjà diverses possibilités pour encourager efficacement les exploitations potentiellement compétitives, en particulier les aides à l'investissement et l'encouragement de projets collectifs. Des adaptations pourraient être opportunes, surtout en ce qui concerne le système des paiements directs et l'encouragement de la collaboration interentreprises.²³ En outre, l'actuel instrumentaire de la promotion des ventes pourrait être renforcé et complété par de nouvelles mesures axées sur la conquête et le développement des marchés étrangers (initiatives en matière d'exportation). Le secteur de la transformation profiterait lui aussi d'une telle mesure.

De plus, il y aurait lieu d'examiner aussi des adaptations dans d'autres domaines politiques. En premier lieu, il convient de clarifier dans quelle mesure d'autres champs d'activités peuvent être encouragés en s'appuyant sur le droit en vigueur. En outre, un assouplissement de l'interdiction de construire des bâtiments dans la zone agricole ne servant pas directement à la production (p. ex. installations de tri, de nettoyage, de traitement, de stockage, d'emballage et d'expédition) pourrait entrer en ligne de compte dans le cadre de la révision en cours de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) ainsi qu'un soutien pour une production d'énergie efficiente dans l'agriculture.

Par ailleurs, on pourrait envisager un encouragement de l'innovation puisque la compétitivité sur les marchés indigènes et étrangers implique une grande capacité d'innovation. A cette fin, la Confédération pourrait mettre des fonds supplémentaires à la disposition du secteur agroalimentaire pendant une période limitée par l'intermédiaire de l'agence de promotion de la technologie et l'innovation (CTI). La CTI soutient des projets de recherche appliquée des Hautes écoles, cofinancés par l'économie, et elle dispose d'une large palette d'offres de formation et de coaching pour les jeunes entrepreneurs.

Après la décision de principe du Conseil fédéral sur les mesures d'accompagnement, il faut maintenant discuter et approfondir avec les milieux concernés les premières réflexions menées sur le concept de mesures d'accompagnement. Cette discussion et d'autres analyses mettront en relief quelles combinaisons d'instruments sont à prévoir concrètement, quelles sont leur priorité et quand ils pourraient être mises en œuvre, compte tenu des objectifs visés (renforcement de la compétitivité du secteur, garantie d'une transition socialement acceptable, amélioration de la productivité grâce à une évolution structurelle plus rapide, garantie à long terme de l'accomplissement des tâches au sens de l'art. 104 de la Constitution).

Industrie agroalimentaire

L'industrie agroalimentaire suisse produit dans des conditions-cadre partiellement différentes de celles de ses concurrentes européennes. En effet, elle profite d'une protection élevée à la frontière, de taux d'intérêt et d'un niveau d'imposition bas ainsi que d'un marché du travail souple avec une main-d'œuvre qualifiée et motivée, mais elle se heurte à des coûts plus élevés dans un certain nombre de domaines (prix des terrains, énergie, services généraux et salaires principalement). A cela s'ajoute le fait qu'elle ne bénéficie pas d'aides à l'investissement. Un ALEA ne changerait rien à l'attrait relatif de

²³ Une motion de la CER-E du 10 novembre 2006 exige du Conseil fédéral un rapport sur l'évolution future du système des paiements directs, compte tenu du scénario de l'AELA, entre autres.

la place économique suisse, exception faite de la protection à la frontière qui tomberait et serait supplantée par un accès libre au marché de l'UE. Pour cette raison et en fonction des principes généraux de la politique économique suisse, des mesures permanentes telles qu'un encouragement à l'investissement ne sont pas opportunes.

Pour les entreprises concernées qui entendent relever le défi, le besoin d'agir dépend essentiellement du moment de l'ouverture du marché et de la façon dont elles sont capables de l'anticiper. Plus le délai pendant lequel les entrepreneurs pourront prendre leurs décisions d'investissement en fonction de la nouvelle donne sera long, moins les adaptations seront nécessaires au moment de l'instauration de l'ALEA. La négociation d'un délai transitoire approprié jusqu'à l'ouverture complète du marché est donc l'aide la plus efficace que la Confédération puisse fournir.

On pourrait par contre envisager comme mesures spéciales aussi en faveur de l'industrie agroalimentaire, une adaptation de l'instrumentaire relatif à la promotion des ventes à l'étranger (encouragement des initiatives en matière d'exportation, cf. mesures d'accompagnement dans l'agriculture), à l'encouragement de l'innovation (cf. mesures d'accompagnement dans l'agriculture) et des règles visant à mieux protéger la désignation «Suisse» et la croix suisse au niveau national et à l'étranger.

De plus, on pourrait examiner l'opportunité d'aides transitoires temporelles ciblées pour le premier échelon de transformation, par exemple sous forme de compensations uniques pour l'amortissement partiel extraordinaire des stocks et/ou, éventuellement, sous forme de contributions à l'investissement limitées dans le temps. Il faut toutefois réfléchir au fait que la Constitution fédérale (en dehors du champ d'application de l'article constitutionnel sur l'agriculture) n'offre que des possibilités très restreintes pour ce type de soutien.

8 Impacts sur les finances publiques

Confédération

Au plan fédéral, un accord de libre-échange agroalimentaire entre la Suisse et l'UE aurait comme effet direct la suppression *des droits de douane à l'importation et des subventions à l'exportation*. Déduction faite de ces dernières, cela représenterait pour la Confédération un manque à gagner de l'ordre de 450 millions de francs par an. A noter que l'ampleur de ce manque à gagner au moment de l'entrée en vigueur de l'ALEA varierait selon qu'il aurait été décidé de réduire les droits de douane précédemment dans le cadre du cycle de Doha de l'OMC ou sur base autonome.

Des incidences seraient également à prévoir au niveau de la *taxe sur la valeur ajoutée*, dans la mesure où la baisse du prix des produits alimentaires s'accompagnerait d'une modification de la structure et du volume de la consommation. Au final, sous l'effet cumulé de la réduction des prix et de l'augmentation du revenu disponible induites par l'ALEA, on assisterait à partir de 2016 à une augmentation des recettes de TVA de plus de 110 millions de francs par année.

D'après le modèle d'équilibre général, on s'attend par ailleurs en cas de libre-échange à une augmentation permanente du PIB de 0,5% (environ 2 milliards de francs par an), un pronostic plutôt prudent. Or qui dit accroissement du PIB dit accroissement des recettes fiscales fédérales, mais aussi cantonales et communales. Cet *effet de croissance* se mesurerait complètement une fois la nouvelle situation d'équilibre atteinte, après suppression de toutes les entraves tarifaires au commerce des biens agricoles et alimentaires entre la Suisse et l'UE. A supposer que la phase de transition en vue de l'obtention du nouvel équilibre s'étende sur dix années à compter de l'entrée en vigueur de l'ALEA, les recettes supplémentaires générées par l'effet de croissance s'élèveraient à quelque 450 millions de francs à partir de 2021. Cette estimation est obtenue à partir des prévisions conjoncturelles du plan financier 2007-2011 et de l'expérience selon laquelle tout accroissement du PIB s'accompagne d'une augmentation proportionnellement équivalente des recettes fédérales. Mais on peut s'attendre que l'effet de croissance se manifeste avant dans une moindre mesure, mais sensible cependant.

Enfin, les *mesures d'accompagnement* nécessaires dans le cadre d'un ALEA ainsi que leur financement doivent également être pris en compte. D'après le modèle SILAS, le manque à gagner pour l'agriculture en cas de libre-échange serait de 3 à 6 milliards de francs. Si les mesures d'accompagnement prévues au bénéfice des entreprises concernées sont limitées dans le temps, leur financement devrait s'étaler sur plusieurs années. Pendant la phase de mise en œuvre de l'accord, cela induirait donc une charge budgétaire supplémentaire importante pour la Confédération. Dans la mesure où les moyens nécessaires au financement des mesures d'accompagnement dépendront de l'évolution des prix et du résultat des négociations, ils devront être recalculés au moment de l'entrée en vigueur de l'accord.

L'application d'un accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire impliquerait donc une surcharge budgétaire pour la Confédération pendant la phase de mise en œuvre, tandis qu'une augmentation des recettes fédérales interviendrait à plus long terme et durablement.

Cantons et communes

Les budgets des cantons et des communes, que l'entrée en vigueur d'un éventuel ALEA ne viendrait pas grever, bénéficieraient, eux, plus précocement de l'effet de croissance. Quelque 800 millions de francs de recettes supplémentaires pourraient ainsi être générées (environ 500 millions pour les cantons et 300 millions pour les communes). Selon le scénario choisi, l'effet de croissance se ferait sentir plus ou moins rapidement.

Partie B:

Santé publique

Conclusions de l'exploration

Termes et abréviations

Accord santé	Accord de santé publique UE-Suisse
AESP	Agence exécutive pour la santé publique (Executive Agency for the Public Health Programme)
ALEA	Accord de libre-échange Suisse-UE dans le domaine agroalimentaire
BFC	Bureau fédéral de la consommation
BI	Bureau de l'intégration DFAE/DFE
chap.	chapitre
CCLAT	Convention-cadre de l'OMS pour la lutte anti-tabac (Framework Convention on Tobacco Control)
Cf.	du latin «confere» signifie «se reporter à»
Ch.	chiffre
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DG Sanco	Direction Générale «Santé et Protection des consommateurs» de la Commission européenne
ECDC	European Centre for Disease Prevention and Control (Centre européen de prévention et de contrôle des maladies)
EFSA	European Food Safety Authority (Autorité Européenne de Sécurité des Aliments)
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine (maladie de la vache folle)
EWRS	Système d'alerte précoce et de réaction pour la prévention et le contrôle des maladies transmissibles
Partie A, ALEA, chap. 4	Mesures tarifaires
Partie A, ALEA, chap. 5	Mesures non tarifaires
Partie A, ALEA, chap. 6	Conséquences économiques
Partie A, ALEA, chap. 7	Mesures d'accompagnement
Partie A, ALEA, chap. 8	Conséquences pour les finances publiques
HP 2008-2013	Health Programme (deuxième Programme d'action communautaire dans le domaine de la santé; programme de santé publique)
LETC	Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OVF	Office vétérinaire fédéral
PCRD	Programme-cadre de recherche et de développement technologique
p. ex.	par exemple
UE	Union européenne
RAPEX	Rapid Alert System for non-food consumer products (Système européen d'alerte rapide pour les produits non alimentaires)
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed (Système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
Sida	Syndrome d'immunodéficience acquise
SRAS	Syndrome respiratoire aigu sévère (Severe Acute Respiratory Syndrome)
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine

1 Situation de départ

1.1 Contexte national et international

La santé occupe une place de plus en plus importante, tant au plan national qu'international. Comme on sait que les agents pathogènes ne s'arrêtent pas aux frontières, et comme les risques pour la santé augmentent en même temps que la circulation des marchandises et des personnes, une étroite coopération s'impose pour coordonner la lutte contre les risques sanitaires et protéger efficacement la population.

Les crises des dernières années, telles que la grippe aviaire, le SRAS²⁴ (maladie infectieuse), l'ESB²⁵ (maladie de la vache folle) ou les scandales alimentaires comme celui de la dioxine ont mis en évidence la nécessité d'une coopération plus étroite de la Suisse et de l'Union européenne (UE) dans les domaines de la santé, de la sécurité alimentaire et de la sécurité générale des produits, pour faire face à ces nouveaux défis transfrontaliers mondiaux

Dans le domaine des produits animaux, la coopération a déjà été institutionnalisée par l'accord sectoriel relatif aux échanges de produits agricoles (annexe 11 de l'Accord agricole, RS 0.916.026.81). L'équivalence des mesures sanitaires appliquées à ces produits a été reconnue. En outre, dans le cadre de la suppression des contrôles aux frontières, planifiée pour le courant de l'année 2008, l'équivalence des mesures relatives aux importations et au transit est reconnue. Le champ de ces dispositions ne s'étend pas aux denrées alimentaires d'origine végétale ni à la santé humaine: l'accord sur la santé publique permettra de couvrir cette lacune.

Au niveau national, de nombreuses lois fédérales telles que la loi sur les denrées alimentaires (RS 817.0), la loi sur les épidémies (RS 818.101) ou la loi sur les produits thérapeutiques (RS 812.21) sont révisées pour répondre aux exigences croissantes en termes de santé, de sécurité alimentaire et de sécurité générale des produits.

Le Conseil fédéral a par ailleurs décidé, le 4 mai 2005, en réponse à la Motion 04.3473 Hans Hess «Élimination d'entraves techniques au commerce», que parallèlement à la révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC, RS 946.51), il convenait de négocier une coopération contractuelle avec l'UE dans les domaines de l'évaluation et de la gestion des risques, de la surveillance du marché et des informations publiques sur la protection de la santé et des consommateurs.

Suite à cela, lors de sa séance du 26 octobre 2005 consacrée à la politique européenne, le Conseil fédéral a inscrit la santé au nombre des nouveaux thèmes à négocier avec l'UE.

Dans l'intervalle, plusieurs entretiens techniques avaient été menés avec des représentants de la Direction générale «Santé et Protection des consommateurs» (DG Sanco) de la Commission européenne, et l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) compétent a défini, avec le Bureau de l'intégration (BI) et d'autres offices fédéraux concernés (l'Office vétérinaire fédéral (OVF), l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et le Bureau fédéral de la consommation (BFC)) les contours d'un possible accord (cf. ch. 1.2).

Outre l'Accord agricole existant déjà et parallèlement au projet d'accord de santé publique, la Suisse et l'Union européenne ont mené des entretiens exploratoires sur un possible accord de libre-échange dans le domaine agroalimentaire (ALEA). Pour un supplément d'information sur l'ALEA, se reporter aux fiches techniques sur le libre-échange dans le secteur agroalimentaire (cf. Partie A, ALEA).

1.2 Mandat du Conseil fédéral

Dans le cadre de la présentation des résultats intermédiaires des examens préliminaires relatifs à un ALEA, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI), le 4 juillet 2007, de présenter, de concert avec le Département fédéral de l'économie (DFE) et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), un projet de mandat pour des négociations avec l'UE dans le domaine de la santé publique'. Cette décision du Conseil fédéral a été suivie d'entretiens exploratoires dont les conclusions sont présentées sous le ch. 2. Le retard avec lequel sont soumis le présent rapport et le

²⁴ Syndrome respiratoire aigu sévère (*severe acute respiratory syndrome, SARS*).

²⁵ La maladie de la vache folle ou **ESB** (encéphalopathie spongiforme bovine) fait partie du groupe des encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST).

projet de mandat pour la négociation d'un accord est imputable à un léger report des entretiens avec l'Union européenne.

Le présent rapport (partie B) et la partie A concernant l'ALEA reprennent la distinction opérée par le mandat fédéral du 4 juillet 2007 dans la mesure où il traite de l'Autorité Européenne de Sécurité des Aliments (EFSA) et du Système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (RASFF), tandis que l'acquis communautaire en matière de sécurité alimentaire fait principalement l'objet du rapport (partie A) relatif à l'ALEA. Les explorations ont toutefois montré que la Commission européenne lie directement l'adhésion de la Suisse à l'EFSA et au RASFF à la reprise de l'acquis communautaire en matière de sécurité alimentaire.

1.3 Contenu du possible accord de santé publique

Un accord de santé publique pourrait porter sur les domaines de la santé, de la sécurité générale des produits et de la sécurité alimentaire et couvrirait probablement l'adhésion de la Suisse à deux agences, trois systèmes d'alerte ainsi qu'au programme 'de santé publique:

Santé:

- Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC),
- Système d'alerte précoce et de réaction pour la prévention et le contrôle des maladies transmissibles (EWRS),
- Programme ' de santé publique (HP 2008-2013),

Sécurité alimentaire :

- Autorité Européenne de Sécurité des Aliments (EFSA),
- Système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (RASFF)

Sécurité générale des produits:

- Système européen d'alerte rapide pour les produits non alimentaires (RAPEX)

Dans ces trois domaines, l'adhésion de la Suisse aux deux agences, aux systèmes d'alerte précoce et rapide et au programme de santé publique' est liée à la reprise de l'«acquis communautaire» correspondant.

1.4 Intérêts de la Suisse

Un possible accord de santé publique consoliderait et approfondirait la coopération existante avec l'UE, permettant à la Suisse de réagir rapidement et de manière coordonnée en cas de risque sanitaire transfrontières. Il lui ouvrirait en outre l'accès à des projets européens et l'associerait à l'évaluation et à la gestion des risques.

Au vu de l'augmentation de la circulation des personnes et des marchandises, la Suisse aura de plus en plus de difficulté à garantir seule un haut niveau de protection contre les maladies infectieuses, ainsi qu'une sécurité alimentaire et une sécurité générale des produits élevées. En matière de sécurité alimentaire, l'«acquis communautaire» évolue d'ailleurs si rapidement que malgré la doctrine de l'adaptation autonome, en raison des délais, les entraves au commerce ne cessent de se multiplier en Suisse, contribuant à rendre les prix plus élevés et les exportations vers l'Union européenne plus difficiles.

L'évaluation des risques de maladies infectieuses (ECDC) et de la sécurité des aliments (EFSA) est un processus de plus en plus complexe et onéreux. Aussi la Suisse a-t-elle tout intérêt à exploiter les synergies avec l'UE dans ce domaine. L'adhésion au programme 'de santé publique 2008-2013 (HP 2008-2013) permettrait aux acteurs suisses, comme c'est le cas pour le Programme-cadre de recherche, de participer à des projets de promotion de la santé cofinancés par l'UE ou d'en diriger.

Avec l'expansion du commerce transfrontières et des importations mondiales, le risque de voir pénétrer des marchandises dangereuses telles que les jouets peu sûrs, toxiques ou légèrement inflammables sur le marché suisse augmente. Aussi est-il d'autant plus important d'informer les consommateurs rapidement et de manière adéquate des dangers inhérents à certains produits et de retirer ces

produits défectueux du marché. L'adhésion de la Suisse au RAPEX a été demandée à plusieurs reprises par l'opinion publique suisse.

Le possible accord de santé publique recoupe d'autres projets en cours principalement sur trois points. Il complète d'une part la révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC, RS 946.51) en jetant les bases d'une étroite coopération des autorités suisses et de l'UE en matière d'évaluation des risques, de gestion des risques et de contrôle du marché eu égard à des produits et à des technologies ayant une incidence sur la santé, l'environnement et la protection des consommateurs. Il est par ailleurs directement en rapport avec l'ALEA dans lequel l'harmonisation du droit alimentaire visée joue un rôle important dans la réduction des entraves au commerce non tarifaires (cf. partie A, ALEA, chap. 5). Enfin, il est aussi étroitement lié à l'Accord agricole existant et en particulier son annexe vétérinaire 11. Dans ce cadre, la Suisse a déjà repris la partie «Hygiène» du droit européen des denrées alimentaires, et la réduction des contrôles vétérinaires de frontière est planifiée.

1.5 Intérêts de l'Union européenne

L'UE a autant intérêt que la Suisse à collaborer étroitement dans le secteur de la santé afin de mener une action coordonnée et efficace contre les risques transfrontières. En matière de contrôle des maladies infectieuses, de sécurité alimentaire et de sécurité générale des produits, la situation géographique de la Suisse ouvre une large brèche dans le système européen en construction.

2 Commentaires sur le contenu du possible accord de santé publique

Le contenu du possible accord de santé publique est détaillé ci-après selon les axes thématiques «santé», «sécurité alimentaire» et «sécurité générale des produits», avec une brève description de l'acquis communautaire correspondant.

Les explorations ont montré qu'une coopération contractuelle dans ces domaines nécessiterait au préalable la reprise de l'«acquis communautaire» correspondant. Les modalités concrètes de cette reprise feront l'objet de négociations. On entend par «acquis communautaire» le socle commun de droits et d'obligations qui lie les Etats membres de l'UE. Il consiste, pour un accord de santé publique, en les actes juridiques relatifs à la santé, à la sécurité alimentaire et à la sécurité générale des produits.

2.1 Santé

Un accord de santé publique associerait la Suisse aux travaux d'évaluation des risques du ECDC et lui permettrait d'adhérer au EWRS, lui donnant ainsi les moyens de réagir rapidement et efficacement face aux dangers liés aux maladies transmissibles. En participant au HP 2008-2013, la Suisse pourrait en outre exploiter les synergies avec le 7^e programme-cadre de recherche et de développement technologique (PCRD) et coopérer avec d'autres Etats membres à des projets de promotion de la santé européens.

L'acquis communautaire en matière de santé englobe 23 règlements, directives et décisions portant sur la santé publique, la mise en place de commissions scientifiques, le tabac, les maladies transmissibles ainsi que sur le sang, les tissus et les cellules.

2.1.1 Programme de santé publique 2008-2013 (HP 2008-2013)

Le programme de santé publique (HP 2008-2013) est un outil majeur de promotion de la santé publique au sein de l'UE et constitue le cadre du financement des projets de santé. Il promeut les projets d'envergure faisant intervenir les institutions de santé de plusieurs Etats membres de l'UE. Il regroupe notamment la promotion de la santé, l'éducation à la santé ainsi que l'information, la prévention, la lutte contre le cancer, la prévention du sida, la lutte contre la dépendance ou les maladies rares. L'agence exécutive (AESP) basée au Luxembourg est compétente pour sa mise en œuvre uniforme. La participation de la Suisse créerait aussi des synergies avec le 7^e programme-cadre de recherche et de développement technologique (PCRD) auquel la

Suisse est déjà associée. Elle permettrait aux acteurs suisses de la santé de soumettre et de diriger des projets d'envergure européenne cofinancés par l'Union européenne après évaluation.

2.1.2 Tabac

L'«acquis communautaire» en matière de tabac englobe des directives sur la publicité et le sponsoring des produits à base de tabac et sur la fabrication, la présentation et la vente de produits à base de tabac, les décisions relatives aux avertissements et à l'utilisation de photographies couleur sur les paquets de tabac, un règlement relatif au Fonds communautaire du tabac, une décision sur la conclusion de la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac ainsi qu'une recommandation en faveur de la prévention et de la lutte antitabac.

L'exploration a montré que, pour ce qui est de l'interdiction de la publicité pour le tabac à la télévision et à la radio, la législation est la même que dans l'UE. Par contre, en Suisse contrairement à l'UE, la publicité pour le tabac est autorisée dans les médias imprimés de même que le sponsoring de manifestations internationales par l'industrie du tabac. Les adaptations juridiques correspondantes prendraient un peu de temps et nécessiteraient probablement la promulgation d'une loi spécifique sur les produits à base de tabac. La Suisse a déjà signé mais pas encore ratifié la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT). L'UE exige cette ratification dans le cadre de la reprise de l'«acquis communautaire» et en Suisse, elle est un objectif du Conseil fédéral. Elle pourrait intervenir peu après la ratification de l'accord de santé publique car en reprenant l'«acquis communautaire», la Suisse satisfera du même coup aux conditions de la CCLAT.

2.1.3 Maladies transmissibles

L'«acquis communautaire» en matière de maladies transmissibles englobe des décisions sur les réseaux et le Règlement instituant un Centre européen de prévention et de contrôle des maladies.

Le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) a été fondé en 2004 pour étudier les maladies infectieuses telles que l'influenza, le SRAS, le VIH/sida et recommander, le cas échéant, les mesures correspondantes. Il a son siège à Stockholm en Suède. Il occupe actuellement une centaine de collaborateurs fixes et disposait l'année dernière d'un budget de 16 millions d'euros. D'ici à 2010, ce budget devrait être porté à 50 millions d'euros et l'effectif plus que triplé. L'ECDC a pour mission de déceler, d'évaluer et de faire connaître les menaces que les maladies transmissibles peuvent représenter pour la santé publique au sein de l'Union européenne.

Au sein de l'UE, la gestion des risques que les maladies transmissibles représentent pour la santé humaine se fait à l'aide du *Système d'alerte précoce et de réaction pour la prévention et le contrôle des maladies transmissibles (EWRS) opérationnel 24h/24*, auquel adhèrent les Etats membres de l'UE et la Commission européenne. Ce système encourage la coopération entre les Etats membres, avec le soutien de la Commission. Il signale en particulier les flambées de maladies transmissibles dans plusieurs pays de l'UE.

Une adhésion de la Suisse au ECDC et au Système d'alerte précoce et de réaction pour la prévention et le contrôle des maladies transmissibles (EWRS) est mutuellement souhaitée et possible. Elle permettrait à la Suisse d'accéder à des informations importantes, d'être informée très tôt des dangers liés aux maladies transmissibles et aux pandémies et de participer à l'évaluation des risques. Une procédure coordonnée et efficace en cas de pandémie et autres risques inhérents aux maladies transmissibles pourrait ainsi être mise en place.

2.1.4 Sang, tissus et cellules

L'acquis communautaire en matière de sang, tissus et cellules englobe des directives sur la fixation des normes de qualité et de sécurité pour l'acquisition, le contrôle, le traitement, le stockage et la répartition du sang et des composés sanguins, tissus et cellules humains, sur les exigences techniques relatives au sang et aux composés sanguins, au don, à l'acquisition et à l'examen des tissus et des cellules humains ainsi que sur les exigences relatives au traçage et à l'annonce des incidents sérieux.

La législation suisse est moins détaillée que la législation européenne dans ce domaine et renvoie à des documents du Conseil de l'Europe. Des renvois supplémentaires au droit européen

seraient nécessaires. Des adaptations concernant le traçage ou la durée de conservation des documents ainsi que diverses définitions seraient également requises. Elles pourraient se faire dans le cadre de la révision de la loi sur les produits thérapeutiques (RS 812.21) ainsi que dans la loi sur la transplantation (RS 810.21). Les négociations devront définir jusqu'à quel point il convient de reprendre l'«acquis communautaire» dans ces domaines.

2.2 Sécurité alimentaire

Une coopération plus étroite de la Suisse dans le domaine de la sécurité alimentaire lui permettrait de participer aux travaux de l'EFSA et lui donnerait accès aux évaluations de risques actuelles. De même, la Suisse adhérerait au système d'alerte rapide RASFF, qui permet de retirer du marché les denrées alimentaires dangereuses dans les meilleurs délais, pour une meilleure protection des consommateurs.

L'acquis communautaire est plus complet en matière de denrées alimentaires qu'en matière de santé. Il contient environ 150 règlements et directives et a déjà été repris en partie – en particulier pour ce qui est des dispositions sur la santé des animaux: l'équivalence des dispositions relatives à l'hygiène vétérinaire et alimentaire pour produits animaux a été reconnue mutuellement dans le cadre de l'annexe à l'Accord agricole relative aux questions vétérinaires. Comme l'aspect non tarifaire du possible ALEA couvre des normes de sécurité alimentaire harmonisées, cette thématique est traitée selon la décision du Conseil fédéral du 4 juillet 2007 sur les examens préliminaires relatifs à l'ALEA (cf. partie A, ALEA, chap. 5).

2.2.1 Autorité Européenne de Sécurité des Aliments (EFSA)

Cette autorité a été créée en 2002 et a son siège à Parme en Italie. Elle emploie plus de 200 collaborateurs et experts et dispose, pour la période de 2008-2013, d'un budget de quelque 65 millions d'euros par an. Elle a pour mission de fournir aux institutions européennes et aux Etats membres de l'UE des avis scientifiques indépendants et un soutien dans le domaine de la sécurité alimentaire (évaluation et communication sur les risques). La Suisse prend déjà part à certaines activités de l'EFSA (forum consultatif) de manière informelle.

Système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (RASFF). Le RASFF est un outil destiné à permettre un échange d'informations rapide et efficace entre les Etats membres et la Commission en cas de détection de risques pour la chaîne alimentaire humaine et animale. En cas de crise appelant une réponse à l'échelle communautaire, la Commission coordonne la gestion des risques des Etats membres de l'UE et prend les mesures d'urgence qui s'imposent. Actuellement, la Suisse n'obtient des informations de la RASFF qu'en cas d'importation avérée et déclarée de produits dangereux pour la santé sur son territoire. Or, il est fréquent que de tels produits, signalés à tous les Etats membres de l'UE via le RASFF, parviennent sur son territoire à son insu. Actuellement, la Suisse n'a pas accès au réseau RASFF constitué par les Etats membres de l'UE. Dans l'hypothèse d'une ouverture bilatérale du marché des denrées alimentaires faisant suite à la signature d'un accord de libre-échange dans le domaine agroalimentaire (ALEA) et/ou d'une possible ouverture unilatérale découlant de la révision de la LETC, l'adhésion de la Suisse au RASFF est une condition essentielle du maintien de la sécurité alimentaire en Suisse.

2.3 Sécurité générale des produits

Dans le cadre de la sécurité générale des produits, la Suisse adhérerait au système européen d'alerte rapide pour les produits non alimentaires (Rapid Alert System for non-food consumer products), le RAPEX, qui est le pendant du RASFF.

En matière de sécurité des produits, l'acquis communautaire englobe deux directives, la directive 2001/05/CE relative à la sécurité générale des produits ainsi que la directive 87/357/CEE concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux produits qui, n'ayant pas l'apparence de ce qu'ils sont, compromettent la santé ou la sécurité des consommateurs. L'adaptation préalable à ces deux directives est la condition *sine que non* d'une adhésion de la Suisse au RAPEX.

Le RAPEX, système européen d'alerte rapide pour les produits non alimentaires, (permet aux Etats membres et à la Commission d'échanger rapidement des informations sur les produits de consommation identifiés comme dangereux au niveau national. Il est coordonné par la Commission qui peut, le cas échéant, ordonner des mesures d'urgence, en concertation avec les Etats membres de l'UE.

Eu égard à l'augmentation de la circulation des marchandises entre la Suisse et l'UE, le RAPEX est un outil majeur pour assurer la protection des consommateurs. En adhérant au RAPEX, la Suisse est assurée de recevoir, dans les meilleurs délais, des informations complètes sur les produits de consommation dangereux en provenance de l'UE. Les notifications RAPEX publiées sur Internet ne répondent plus aux besoins de la Suisse, car elles sont incomplètes et ne comportent pas les données relatives aux fabricants et aux importateurs, indispensables pour la gestion des risques. Le RAPEX couvre aussi les produits dangereux en provenance d'Etats tiers tels que la Chine, qui sont en nette augmentation.

3 Conséquences économiques

Une coopération internationale régie contractuellement, et notamment l'adhésion aux principaux systèmes d'alerte (EWRS, RASFF et RAPEX), peuvent atténuer, sinon empêcher, les préjudices économiques causés par des maladies ou des marchandises défectueuses.

De même, en collaborant au ECDC et à l'EFSA, la Suisse participerait à l'évaluation des risques et accéderait à des informations importantes qu'elle n'est pas en mesure de recueillir par ses propres moyens ou alors, uniquement au prix d'importants moyens humains et financiers. La participation au programme de santé publique (HP 2008-2013), permettrait en outre aux acteurs suisses de s'impliquer dans des projets de promotion de la santé d'envergure européenne et de soumettre des propositions de projet qui, après évaluation (tout comme le 7^e programme-cadre de recherche et de développement technologique) sont co-financés par l'UE. Les synergies entre les deux programmes sont possibles, dans une perspective de continuité et d'économies.

4 Conséquences pour le budget de la Confédération

Pour pouvoir adhérer aux deux agences, aux systèmes d'alerte et au Programme de santé publique, la Suisse devra s'acquitter d'une cotisation annuelle dont le montant définitif est encore à négocier. Le coût de la participation à un accord de santé publique et de sa mise en œuvre interne peut être estimé à une dizaine de millions de francs. Le budget nécessaire n'est inscrit au plan financier de la présente législature, mais est cité comme un risque de dépenses supplémentaires à partir de 2010.

5 Rapport avec d'autres thèmes de politique européenne

L'accord de santé publique renforce la sécurité des consommateurs et permet aux autorités de réagir plus vite et de manière plus ciblée aux éventuels dangers que peuvent constituer les marchandises importées d'Europe pour la santé publique, grâce aux systèmes d'alerte. Ainsi, l'adhésion à l'EFSA et aux systèmes d'alerte rapide participe aussi incontestablement de l'exécution d'un ALEA et de la LETC révisée.

Tant la révision de la LETC que le possible ALEA sont proposés, dans le souci d'amener la santé publique et la sécurité des consommateurs au même niveau en Suisse et dans l'UE. Un accord de santé publique entre la Suisse et l'UE constitue un préalable important à la réalisation durable de ce principe dans chaque domaine.

Les accords bilatéraux I et II entre la Communauté européenne et la Suisse ne touchent que ponctuellement le domaine de la santé. Des prescriptions en matière de santé, de sécurité alimentaire et de sécurité générale des produits sont stipulées dans l'Accord agricole existant (vin et spiritueux, protection des plantes et alimentation animale, semences, produits bio, et prescriptions d'hygiène vétérinaire et alimentaire pour produits animaux), dans l'accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (jouets, équipements de protection personnels), dans l'accord sur la libre circulation des personnes (assurance-maladie et reconnaissance mutuelle des diplômes des profes-

sionnels de la santé) et dans l'accord de Schengen/Dublin (certificat médical pour voyageurs malades qui doivent prendre des stupéfiants).

L'accord de santé publique et en particulier la participation de la Suisse au Programme d'action communautaire dans le domaine de la santé permet de créer des synergies avec le 7^e programme-cadre de recherche et de développement technologique.

6 Perspectives

L'exploration avec des représentants de la DG Sanco avait pour objet d'étudier la faisabilité d'un accord de santé publique. Dans les domaines de la santé, des denrées alimentaires et de la sécurité générale des produits, les résultats de cette exploration confirment qu'un tel accord est techniquement réalisable et présente des avantages. Celui-ci est dans l'intérêt mutuel de la Suisse et de l'UE et permet de protéger au mieux la santé de la population suisse et les intérêts des consommateurs.