



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Fritz Glauser / Pierre-André Page

M 1003.12

Interruption immédiate des négociations avec l'UE au sujet d'un accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 10 février 2012 (BGC février 2012, p. 376) les députés Glauser et Page demandent au Conseil d'Etat d'intervenir par voie d'initiative cantonale auprès des autorités fédérales afin de leur demander d'interrompre immédiatement les négociations avec l'Union Européenne au sujet d'un accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Libre-échange en général: état de la situation

La Suisse est membre de l'Association européenne de libre-échange (AELE) avec la Norvège, le Liechtenstein et l'Islande. L'AELE négocie de manière bilatérale, notamment avec l'Union Européenne (UE), les échanges commerciaux. La Confédération négocie également seule avec certains partenaires. Des accords de libre-échange existent ou sont en cours de négociation avec des pays tels que le Canada, la Chine, l'Inde ou des pays d'Amérique du Sud (Mercosur). Les accords bilatéraux de libre-échange sont en général accompagnés d'une annexe sur les produits agricoles et agroalimentaires où chaque produit est traité individuellement. Le risque que représentent les produits agroalimentaires venant d'outre-mer n'est pas à négliger.

La Suisse fait également partie de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les 155 pays membres de cette organisation négocient des accords commerciaux. Dans le cadre du Cycle de Doha, le dossier agricole est sur la table des négociations. Ces dernières ont été organisées autour de trois thèmes : l'amélioration substantielle de l'accès aux marchés, la réduction substantielle des mesures de soutien interne ayant des effets de distorsion sur les échanges et la réduction de toutes formes de subventions à l'exportation en vue de leur élimination progressive. En cas de conclusion d'un accord, la Suisse se verrait contrainte d'appliquer les règles décidées. Les conséquences seraient alors considérables pour l'agriculture suisse. Actuellement les discussions sont bloquées, mais pas abandonnées. Le calendrier n'est pas connu.

Le prix sur le marché mondial des denrées alimentaires et des produits agricoles est considérablement plus bas que le prix suisse. Les outils classiques de politique agricole mis en place par la Confédération pour maintenir cette différence sont la protection douanière (droits de douane et contingents tarifaires), les aides à la production (suppléments pour le lait de non-ensilage, contributions liées à la production) et à l'exportation (loi chocolatière, aides ponctuelles à l'exportation).

L'importation de denrées alimentaires soulève des questions de sécurité alimentaire et de sécurité des produits. En Suisse, la chaîne de production des denrées alimentaires est soumise à des exigences élevées en matière de sécurité et de qualité. L'importation de produits agricoles peut également soulever des questions écologiques, éthologiques, sociales ou éthiques.

ALEA

Les négociations avec l'UE sur un accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire (ALEA) ont débuté en 2008 à l'initiative de la Confédération. Ces négociations ont pour objectif une ouverture des marchés couvrant toute la chaîne de production alimentaire ainsi qu'une coopération renforcée avec l'UE en ce qui concerne la sécurité des aliments, la sécurité des produits et la santé publique. Ces négociations sont en veilleuse depuis 2009. Suite à diverses interventions parlementaires, le Conseil National puis le Conseil des Etats ont décidé de suspendre le dossier ALEA, et ce au moins jusqu'à l'aboutissement du Cycle de Doha, lui-même bloqué sur les questions agricoles. En ce sens, le Conseil fédéral est déjà contraint par les Chambres fédérales d'interrompre les négociations au sujet de l'ALEA.

La Confédération, par l'ouverture en 2008 de négociations ciblées sur les produits agroalimentaires avec l'UE, souhaitait empoigner la problématique agricole avec nos voisins directs, sans avoir à traiter des conflits d'intérêt avec d'autres branches. Il était ainsi possible de se concentrer également sur les intérêts de l'agriculture suisse. Les premières estimations présentaient des manques à gagner importants pour l'agriculture, c'est pourquoi la Confédération a prévu des moyens financiers permettant la mise en place de mesures d'accompagnement à l'intention de l'agriculture.

L'agriculture suisse n'est pas autarcique. Les échanges avec les pays voisins, membres de l'UE, sont vitaux pour notre pays. De nombreux intrants proviennent de l'étranger et plusieurs produits sont destinés à l'exportation. En 2010, 40 % de la production de Gruyère AOC ont été exportés (magazine *l'oiseau*, juin 2011). Les frontières sont aujourd'hui déjà partiellement ouvertes et un retour en arrière aurait de graves conséquences pour l'économie suisse. Pour les produits agricoles, les frontières vont continuer à s'ouvrir ; la Suisse peut, tout au plus, tenter de repousser les délais. Mais plus que l'échéance d'un accord de libre-échange agricole, pour l'agriculture suisse, l'essentiel réside dans la façon de se préparer.

Récapitulation des points essentiels :

- > La Confédération a fait le choix de libéraliser le marché, y compris le marché agricole.
- > Les outils classiques de protectionnisme sont en principe appelés à disparaître.
- > Les Chambres fédérales ont déjà décidé de suspendre les négociations de l'ALEA.
- > Les négociations au sein de l'OMC auront des conséquences sur le revenu agricole au moins tout aussi importantes que celles de l'ALEA (Projections de l'Union suisse des paysans, 2009).
- > La production agricole suisse respecte des standards élevés en matière de sécurité, de qualité, d'écologie, d'éthologie et d'éthique. L'Office fédéral de l'agriculture soutient la mise en valeur de ces atouts.
- > L'ouverture des frontières aura des conséquences négatives sur le revenu agricole. La Confédération a prévu des mesures d'accompagnement en faveur des exploitations.
- > Le prix des produits agricoles est beaucoup plus élevé en Suisse que dans les pays voisins. Les prix suisses sont donc sous forte pression et ils vont probablement encore baisser dans les années à venir.

- > L'importation de denrées alimentaires pose des questions de sécurité des aliments et des produits agricoles. La question de la santé publique se pose également.
- > L'importance du contrôle des produits alimentaires va augmenter avec l'ouverture des frontières.

Position du Conseil d'Etat

En 2008, le Conseil d'Etat ne s'est pas opposé à l'ouverture de négociations sur un accord large. Il ne voit aujourd'hui pas la nécessité de changer sa position. Un tel accord peut comporter autant d'opportunités que de risques. Plutôt que de refuser des négociations, il nous paraît plus opportun de se positionner sur des contenus concrets. Nous souhaitons donc pouvoir prendre position sur les dossiers lorsque les modalités des accords et leurs répercussions sur la Suisse seront connues. L'éventuelle conclusion d'un accord de libre-échange doit impérativement être complétée par des mesures d'accompagnements conséquentes.

L'ouverture des frontières est en cours et les outils non-conformes à l'OMC (subventions à l'exportation, douane) sont en principe appelés à disparaître. Ce processus va se poursuivre, indépendamment de l'ALEA. Cette évolution représente effectivement une pression sur le secteur agricole. Le Conseil d'Etat est conscient de la problématique agricole et des risques que représentent les différentes négociations en cours (ALEA, OMC, bilatérales). Il estime pourtant qu'il est aujourd'hui plus important de définir des règles claires en matière de sécurité alimentaire et de sécurité des produits avec les partenaires de libre-échange. Selon la Constitution (art. 104), l'agriculture suisse est multifonctionnelle, elle contribue à la sécurité de l'approvisionnement, à la conservation des ressources naturelles, à l'entretien du paysage rural et à l'occupation décentralisée du territoire. La part du revenu paysan dépendant du soutien de la Confédération visant à rétribuer les prestations d'intérêt public prend de plus en plus d'importance. Malgré la situation difficile et la diminution constante du nombre d'exploitations (dans le canton de Fribourg, le nombre d'exploitations agricoles a baissé de 116 unités en 2011, soit de 3,6 %, selon le relevé des structures agricoles 2011 de l'Office fédéral de la statistique), le Conseil d'Etat est persuadé que la production agricole suisse a des atouts à faire valoir sur le marché. C'est pourquoi il faut que ce dernier soit bien organisé et transparent pour le consommateur. Il est également important de définir un swissness crédible pour les denrées alimentaires.

Conclusion

En l'état, l'ALEA étant suspendu par le Parlement fédéral, une initiative cantonale n'aurait aucun impact. Le Conseil d'Etat est cependant prêt à analyser à nouveau le dossier lorsque les négociations, notamment au sujet des mesures d'accompagnement, auront repris. Le Conseil d'Etat propose par conséquent le rejet de la motion.

28 août 2012