

Position sur des ouvertures du marché durables et responsables

Résumé de notre position

Un accès sans discriminations aux marchés extérieurs pertinents est d'une importance cruciale pour l'économie suisse. La plupart des partenaires de négociation demandent une ouverture partielle du secteur agricole helvétique.

Dans la filière agroalimentaire, la forte protection à la frontière génère, en plus de sa fonction protectrice traditionnelle, des prix élevés pour les consommateurs et pour la transformation alimentaire axée sur l'exportation, ainsi qu'un déficit de concurrence sur les marchés d'approvisionnement et de commercialisation.

Entre la politique économique extérieure et la politique agricole, il convient de chercher un terrain d'entente. L'article 104a de la Constitution fédérale offre un repère important à cet effet. Les ouvertures de marché ne constituent ni un dogme ni une fin en soi. Leurs effets positifs étant inégalement répartis, elles font souvent l'objet d'un certain scepticisme.

Dans la filière agroalimentaire comme ailleurs, une ouverture réussie des marchés requiert des objectifs et des résultats de négociations bien réfléchis, mais aussi des politiques d'accompagnement qui génèrent équilibre et sécurité, ainsi qu'une communication transparente et porteuse de sens.

Attentes envers les décideurs politiques:

- Intégrer de plein droit les intérêts d'exportation de la filière agroalimentaire dans la stratégie économique extérieure et les objectifs de négociation.
- Continuer de garantir l'accès de la filière agroalimentaire suisse à ses marchés d'exportation actuels.
- Placer le développement durable au centre des négociations avec les partenaires commerciaux.

- Poursuivre le développement de la politique agricole avec pour objectifs un renforcement de l'orientation sur le marché et de la marge de manœuvre entrepreneuriale, ainsi que la promotion des capacités d'innovation et de la compétitivité.
- Renforcer la compétitivité de l'ensemble de la chaîne de valeur avec accent sur les critères de différenciation, la baisse des coûts, l'allègement de la charge administrative et la capacité d'affronter la concurrence à armes égales. Pour cela il faut une recherche agricole forte, indépendante et proche de la pratique.
- Poursuivre de manière déterminée les objectifs de politique agricole en termes de développement durable et accroître la résilience des exploitations. Favoriser les synergies entre le positionnement sur le marché et le développement durable.
- Mieux coordonner les politiques économiques extérieures, de développement durable et la politique agricole.
- Préparer les ajustements des conditions-cadres internes et les mesures d'accompagnement parallèlement aux processus de négociation, en impliquant les milieux concernés.
- Évaluer en profondeur les projets d'ouverture du marché et les accords existants afin d'offrir une base fondée aux débats de société.
- Impliquer précocement les milieux concernés dans les projets d'ouverture des marchés. Améliorer de manière significative les consultations pendant et avant la clôture des négociations.
- Communiquer de manière factuelle et transparente. Ne présenter qu'un côté des choses est contreproductif. Prendre les craintes au sérieux, donner des réponses aux questions pertinentes et montrer des perspectives.

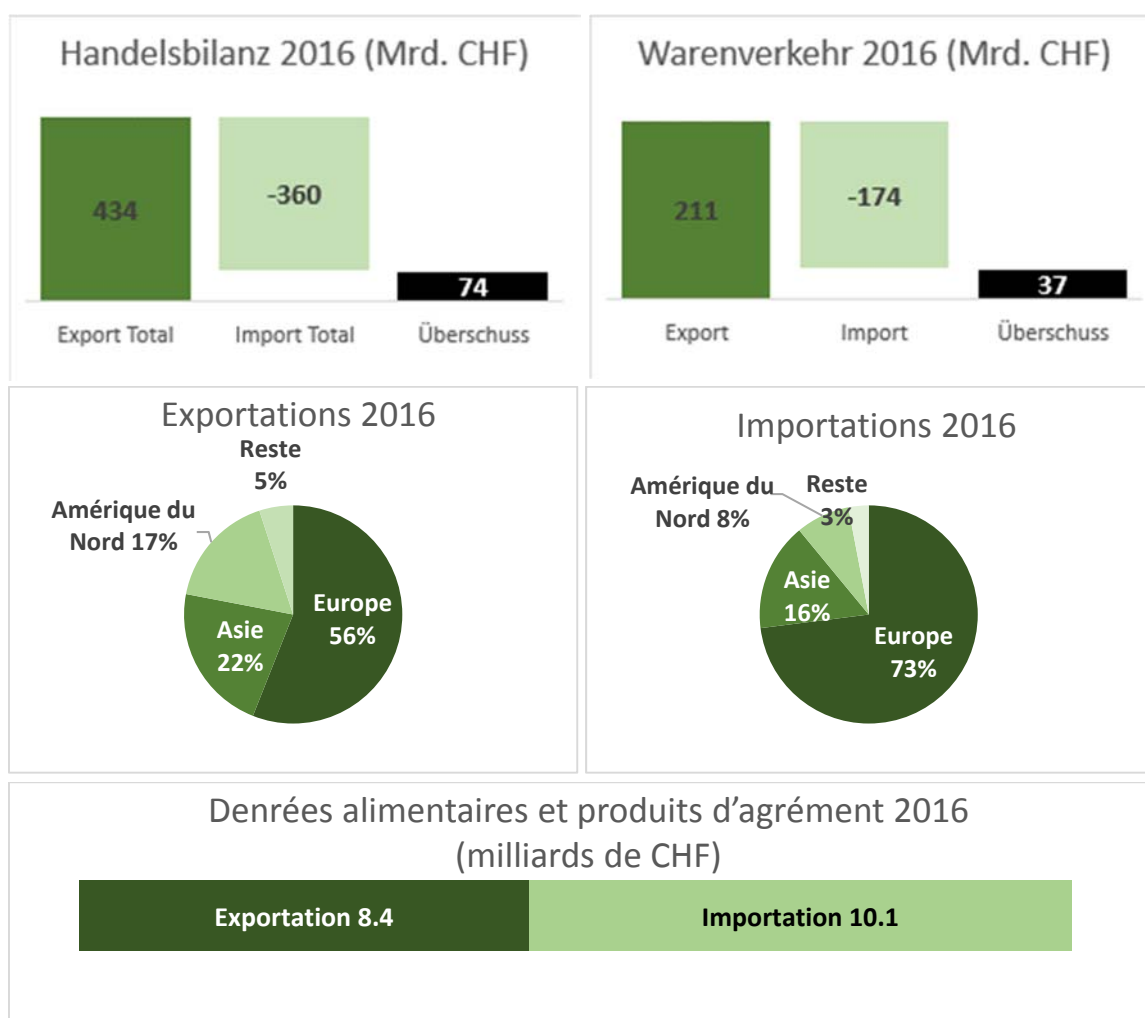
En agissant de manière responsable, le secteur et les entreprises peuvent contribuer de manière significative à la réussite d'une future ouverture des marchés dans l'intérêt de la population dans son ensemble comme dans celui de la filière agroalimentaire. Il s'agit entre autres de promouvoir une chaîne de valeur durable, axée sur la qualité et l'équité, des achats responsables sur les marchés d'importation et une information objective et transparente des consommateurs.

Il en va de l'intérêt de toutes les parties concernées de parvenir à dépasser une mentalité de victime et d'otage parfois encore bien ancrée. Cela passe par une politique qui anticipe l'avenir, un dialogue sociétal ouvert et une communication responsable de la part des groupes d'intérêt concernés.

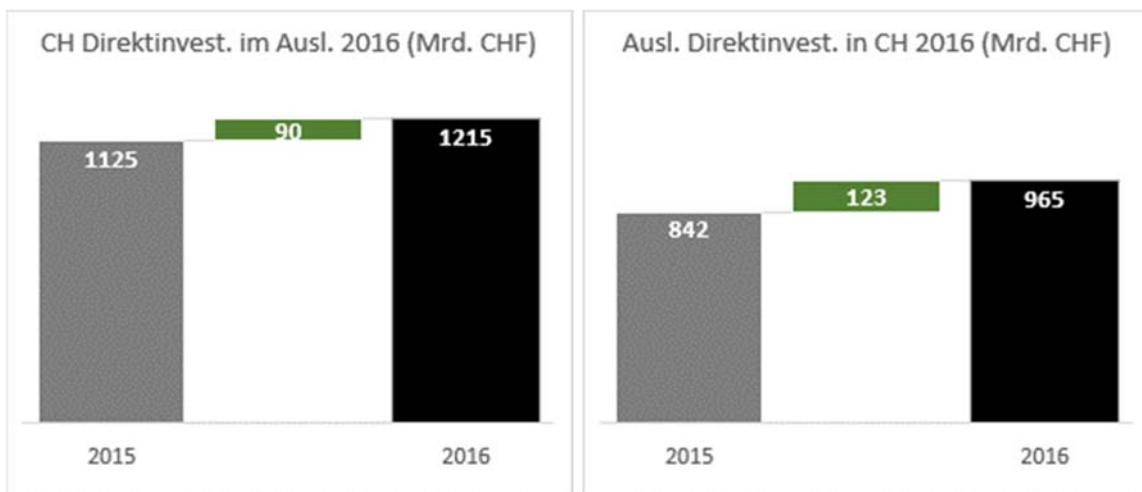
1. Situation initiale

La Suisse **dépend de relations commerciales** bien réglées : l'économie nationale est fortement intégrée dans la répartition mondiale du travail et le commerce international. Les exportations de biens et de services représentent 54% du PIB helvétique¹.

La filière agroalimentaire est également **connectée à l'échelle internationale**. Le degré d'auto-provisionnement s'élève à 51% nets, les moyens de production agricole sont en grande majorité importés et d'importants secteurs de la transformation des aliments sont fortement dépendants des exportations.



¹ Sources des données statistiques au point 1: OFS, AFD et BNS



Petite économie très interconnectée au niveau mondial, la Suisse a tout intérêt à des relations commerciales bien réglées. Transparence, prévisibilité et équité des relations jouent ici un rôle déterminant. Un **accès** de la Suisse **sans discriminations** aux marchés pertinents relève d'une importance cruciale.

L'**économie** pose des exigences claires à la Confédération en matière de stratégie économique extérieure. Cette stratégie doit assurer un accès ouvert aux marchés mondiaux et protéger les investissements. Un accès sans obstacles au marché unique européen, en particulier, est indispensable pour les entreprises helvétiques.

Les **tendances protectionnistes** actuelles et la perspective devenue vraisemblable d'une guerre commerciale entre grandes puissances recèlent des risques particulièrement grands pour l'économie nationale suisse. Dans ce contexte, les efforts de la Suisse pour consolider les relations commerciales réglementées et pour améliorer l'accès à de nouveaux marchés revêtent d'autant plus d'importance.

Dans la filière agroalimentaire, une protection douanière élevée va de pair avec des prix à la consommation beaucoup plus élevés que dans les pays voisins et un manque de concurrence sur le marché domestique. La conséquence : le **tourisme d'achat** bat son plein et provoque de douloureuses pertes de parts de marché et de places de travail dans l'agriculture, la transformation et le commerce de détail.

Des conditions-cadres fiables en matière d'économie extérieure sont également importantes pour la **filière agroalimentaire** en raison de l'interconnexion déjà évoquée. Une haute protection douanière faisant partie de l'arsenal de la politique agricole depuis des décennies, la question se pose de savoir si la demande d'amélioration de l'accès aux marchés d'exportation est compatible avec les objectifs de politique agricole. Le tout dans un contexte où la plupart des partenaires de négociation exigent une ouverture au moins partielle du marché agricole helvétique.

Conformément à l'article 104 de la Constitution fédérale, la Confédération veille à ce que l'agriculture, **par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché**, contribue substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement de la population, à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural, ainsi qu'à l'occupation décentralisée du territoire. La réponse aux exigences du marché selon l'article 104 Cst doit être comprise dans sa globalité. Une limitation au marché suisse ne peut pas en être déduite.

Le nouvel article 104a Cst prévoit en outre que **les relations commerciales transfrontalières** contribuent au développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire. Le concept de développement durable inclut ici les trois dimensions, économique, écologique et sociale. Contrairement à l'art. 104 Cst, l'art. 104a Cst ne se limite pas à l'agriculture et implique l'ensemble de la filière agroalimentaire.

Les réalités macro-économiques et les intentions constitutionnelles mènent ainsi à la même conclusion : l'importance de trouver un **terrain d'entente entre la politique économique extérieure et la politique agricole**.

2. Opportunités et risques

Opportunités d'une ouverture (réfléchie) des marchés

Les ouvertures de marché ne constituent ni un dogme ni une fin en soi. Anticipées, négociées de manière équilibrée et sagement accompagnées, elles peuvent toutefois **contribuer au bien-être commun** en renforçant la compétitivité et la création de valeur des secteurs économiques concernés.

Le **système commercial multilatéral de l'OMC**, basé sur les principes du traitement de la nation la plus favorisée et du traitement national, avec ses mécanismes bien réglés d'application et de règlement des conflits, offre à la Suisse le meilleur

bouclier contre les mesures protectionnistes et les discriminations internationales. Malgré un arrêt prolongé des négociations de nouveaux traités, l'OMC représente une assurance pour la Suisse, comme élément sécurisant les chaînes de valeur et source de prospérité.

Les accords commerciaux régionaux et bilatéraux forment une alternative lorsque le système multilatéral est au point mort. La Suisse dispose déjà d'un tissu de 30 accords avec 40 partenaires en dehors de l'UE. L'élargissement de ce réseau à de nouveaux marchés constitue un objectif important de la politique économique extérieure helvétique, parallèlement à l'actualisation et à l'approfondissement des accords existants.

Risques et scepticisme

Les discriminations internationales se manifestent sous forme de barrières commerciales tarifaires ou non tarifaires, de subventions aux exportations ou de mesures de soutien internes. La position relative de chaque pays (barrières plus ou moins élevées) joue également un rôle significatif dans l'accès aux marchés. Les entreprises helvétiques et européennes se trouvant souvent en concurrence dans les mêmes secteurs et sur les mêmes marchés d'exportation, les discriminations de la Suisse par rapport à l'UE sur des marchés tiers se font durement sentir.

Les avantages et les inconvénients des ouvertures de marché sont cependant inégalement répartis, ceci aussi à l'intérieur de la filière agroalimentaire. Des ouvertures des marchés imprévisibles et déséquilibrées, sans mesures d'accompagnement, peuvent conduire à des pertes **de parts de marché, des ruptures structurelles et des effets secondaires indésirables**. Dans le pire des cas, les victimes peuvent être nombreuses : des agriculteurs, employés, consommateurs, PME, l'environnement et les animaux.

Il est donc compréhensible que les processus d'ouverture des marchés suscitent chez de nombreuses personnes un certain **scepticisme**. Mais une attitude de rejet augmente le risque de mauvais investissements et de pertes de prospérité. Les processus d'ajustement nécessaires doivent être rattrapés plus tard de manière encore plus douloureuse.

Des ouvertures du marché réussies pour la filière agroalimentaire requièrent donc des objectifs de négociation bien réfléchis et des négociateurs compétents, mais aussi des politiques d'accompagnement équilibrantes et sécurisantes ainsi qu'une communication transparente et porteuse de sens.

Coordonner la politique économique extérieure, la politique de développement durable et la politique agricole est essentiel mais ne suffit pas. Il s'avère en effet nécessaire de rapprocher de ces trois domaines **toutes les politiques concernant de près ou de loin la place économique**. Cela va de la politique de formation et de recherche à l'aménagement du territoire, en passant par la politique en matière d'infrastructures, la protection de l'environnement et des animaux, la protection de la santé et des consommateurs, la politique en matière de concurrence et la politique fiscale. Une étroite concertation entre ces différentes politiques est indispensable à la réussite des processus d'ouverture.

3. Revendications

Stratégie et objectifs de négociation

La filière agroalimentaire compte aussi parmi les secteurs avec des **intérêts offensifs d'exportation**. Ceux-ci doivent être intégrés à la stratégie de négociation avec les questions d'ordre «défensif» et au même titre que les intérêts offensifs d'autres secteurs économiques. Des résultats positifs pour l'accès au marché pour les produits agricoles renforcent l'orientation du secteur sur le marché et contribuent à une meilleure acceptation de nouveaux accords.

L'accès actuel de la filière agroalimentaire suisse à ses marchés d'exportation ne doit en aucun cas être mis en danger et doit continuer d'être garanti. Cela vaut pour le marché européen (cf. discussions concernant un accord-cadre pour garantir la voie bilatérale) ainsi que pour d'autres marchés (sécurisation et développement des accords de libre-échange existants).

La prise en compte crédible et effective du **développement durable** est un point central de négociations commerciales tournées vers l'avenir. L'objectif : d'une part étendre les dispositions générales en matière de développement durable et d'autre part concrétiser des dispositions thématiques, notamment sur la sécurité alimentaire, les méthodes de production respectueuses de l'environnement ou le bien-être animal. Les points qui ne peuvent être réglés de manière contraignante par des dispositions contractuelles doivent au moins être favorisés par le dialogue et la coopération.

La Suisse doit également promouvoir une meilleure intégration du développement durable dans les accords commerciaux multilatéraux. Les **objectifs de développement durable de l'ONU** fournissent une référence importante en la matière.

Une **approche stratégique** est absolument centrale pour poursuivre avec succès la voie d'autres ouvertures des marchés. Elle doit porter aussi bien sur le choix des partenaires et la détermination des objectifs de négociation que sur l'harmonisation de la politique économique extérieure avec les politiques internes concernées, et doit être appliquée avec cohérence, insistance et patience.

Politique cohérente pour la filière agroalimentaire

La **politique agricole** doit être développée de manière à préparer au mieux les exploitations aux défis du futur. Une orientation renforcée sur le marché, une marge de manœuvre entrepreneuriale accrue et la promotion ciblée des capacités d'innovation et de la compétitivité constituent ici des objectifs prioritaires.

Il convient en outre de consolider les étapes positives déjà franchies. De nouvelles interventions étatiques sur les marchés doivent être évitées, et les nouvelles revendications protectionnistes combattues. Au contraire, les solutions du secteur privé orientées sur le marché, équitables et durables sont à privilégier au sein des chaînes de valeur.

La **compétitivité** de la chaîne de valeur de la filière agroalimentaire suisse doit être globalement renforcée (accent sur les critères de différenciation et les avantages comparatifs, nouvelles pistes de baisse des coûts et allègement de la charge administrative). Ces points nécessitent une recherche agronomique forte, indépendante et proche de la pratique. Le développement de rapports concurrentiels équitables en cas d'ouverture des frontières requiert une harmonisation des mesures d'aide et de soutien par rapport aux concurrents, aussi pour les secteurs situés en aval.

Les **objectifs de durabilité formulés** doivent être poursuivis de manière systématique. Il importe également d'accroître la résilience des exploitations face aux nouveaux défis économiques et écologiques.

Les objectifs et les mesures doivent se renforcer réciproquement (p. ex. : compétitivité accrue et meilleur positionnement sur le marché au travers de la durabilité et de l'efficacité des ressources).

La politique économique extérieure, la politique de développement durable et la politique agricole doivent être coordonnées plus étroitement. Cela implique une **collaboration étroite** des différents services fédéraux et une harmonisation des

processus législatifs. Cette tâche de coordination globale doit être ancrée dès le début du développement de la politique agricole pour la période après 2021.

Afin de faciliter les processus d'adaptation, les modifications des conditions-cadres internes et les **mesures d'accompagnement** nécessaires doivent être préparées parallèlement aux processus de négociation, en impliquant étroitement les milieux concernés. La responsabilité sociale et des conditions concurrentielles équitables constituent dans ce contexte deux objectifs primordiaux.

Acceptation sociale

D'autres ouvertures du marché ne seront possibles au niveau politique qu'en cas d'acceptation par une grande partie de la population. Cela requiert une approche stratégique à long terme, l'appui des milieux concernés et de la société civile ainsi qu'une communication bien pensée.

Une **évaluation** approfondie des processus d'ouverture du marché, tournée vers l'avenir pour de nouveaux projets tout autant que vers le passé pour les accords existants, doit servir de fondement aux discussions de société sur ce sujet. L'évaluation servira également de base pour ajuster les processus aux nouveaux développements et connaissances.

Les milieux concernés doivent être impliqués de manière précoce et adéquate aux projets d'ouverture des marchés. Il importe également de déterminer et de communiquer le plus tôt possible les objectifs concrets de négociation. Enfin, la **consultation** des chaînes de valeur concernées doit être grandement améliorée pendant et avant la fin des négociations.

L'acceptation sociale de l'ouverture des marchés (agricoles) ne peut être assurée qu'avec un débat factuel ainsi qu'un gros travail de persuasion à tous les niveaux. Cela exige une **communication** objective et transparente de la part des autorités, du début du projet jusqu'au processus de ratification et de mise en application des accords commerciaux.

Les craintes de la population et des milieux concernés doivent être prises au sérieux, en montrant honnêtement les opportunités et les risques. Embellir la situation est tout aussi nuisible qu'une diabolisation aveugle. Il s'agit de donner **des réponses aux questions** des personnes concernées et de leur présenter des **perspectives**.

4. Responsabilité propre des acteurs

Les membres de la CISA ont des exigences élevées envers les responsables politiques, afin que les futurs processus d'ouverture du marché soient conçus et réalisés dans l'intérêt de la société dans son ensemble et dans celui de la filière agro-alimentaire. Ils sont néanmoins conscients que la responsabilité ne revient pas uniquement au monde politique. Le secteur et les entreprises peuvent également contribuer de manière significative au succès de tels processus, par exemple

- en assumant pleinement leur responsabilité sociale afin de contribuer au développement durable dans leur domaine d'influence,
- en promouvant des chaînes de valeur durables et axées sur la qualité, à l'échelle de la branche et des entreprises individuelles,
- en s'approvisionnant de manière responsable sur les marchés d'importation et en plaçant l'information objective et transparente du consommateur au premier plan,
- en discutant ensemble et de manière objective des opportunités et des risques posés par l'ouverture du marché afin de proposer des solutions équitables.

5. Conclusion

Sans intégration réfléchie sur le plan de la politique interne, les avantages des ouvertures de marché seront répartis de manière déséquilibrée entre les différents groupes sociaux, tout du moins à court et à moyen terme. **Le grand défi** consiste à faire bénéficier un maximum de personnes des processus d'ouverture des marchés et d'en exploiter largement le potentiel. Il en va de l'intérêt de toutes les parties concernées de parvenir à dépasser une mentalité de victime ou d'otage parfois encore bien ancrée. Cela passe par une politique anticipant les changements, un dialogue social ouvert et une communication responsable de la part des groupes d'intérêt concernés. L'optimisme exagéré est tout aussi déplacé qu'un rejet fataliste. Il revient ainsi à chacun d'agir de manière responsable.

Dübendorf/Berne, le 10 juillet 2018