



IG Agrarstandort Schweiz
CI Secteur agroalimentaire

Document de position sur l'Europe

Le secteur agricole et alimentaire suisse puise aussi sa vitalité dans de bonnes relations avec les pays voisins et l'Union européenne. Nous tenons à le rappeler, sur la base des faits et en prenant position.

le 6 septembre 2022

Contact

Communauté d'intérêts

CI Secteur Agroalimentaire

Kornplatz 2

7000 Coire

Président : Jaques Chavaz, j.chavaz@bluewin.ch, tél. 079'763'87'76

Directeur : Christof Dietler, info@igas-cisa.ch, tél. 079'777'78'37

1. Sommaire

2. Introduction.....	3
3. L'essentiel en un coup d'œil.....	4
4. Que régissent les accords bilatéraux?	5
4.1 Accord de libre-échange de 1972	5
4.2 Accord agricole (Bilatérales I)	6
4.3 Accord relatif aux échanges de produits agricoles transformés (Bilatérales II).....	9
4.4 Incidence des autres accords bilatéraux	10
5. Du point de vue des acteurs	11
5.1 Fromagers-artisans, Hans Aschwanden.....	11
5.2 Transformateurs laitiers, Daniel Weilenmann.....	12
5.3 Produits bio, Urs Brändli	13
5.4 Semences, Christof Rüfenacht.....	14
6. Intérêts des pays membres de l'UE	15
7. Stagnation et érosion.....	16
7.1 L'étoile de Laufenburg se consume	16
7.2 Sécurité alimentaire et produits d'origine animale	17
7.3 Commerce agricole et coopération.....	19
7.4 Nouveaux défis	21
8. Avenir	24
8.1 Escalier de Barnier	24
8.2 Notre position, nos attentes.....	27

2. Introduction

La CI Secteur agroalimentaire (CISA) invite le monde de l'agriculture et de l'alimentation à discuter d'Europe.

La Suisse fait partie de l'Europe. L'Europe nous façonne. Nous partageons des valeurs telles que la diversité, la solidarité, l'État de droit, l'innovation et la cohésion. Ainsi que le désir de paix, de démocratie, de liberté et de durabilité. Personne ne nous comprend mieux que nos voisins. S'agit-il d'un pléonasme? Non, malheureusement pas.

La Suisse agricole est souvent évoquée de manière abusive pour exagérer les différences existantes avec l'UE. La CISA réplique à cela que nous avons besoin de nos pays voisins: en tant que grenier à provisions, fournisseurs de semences pour nos cultures, acheteurs de nos produits de qualité et aussi en tant que source d'inspiration pour résoudre des problèmes agronomiques et environnementaux actuels et à venir.

Par le présent document de position, nous souhaitons clarifier l'importance de l'Europe pour le secteur agricole et alimentaire à partir de données factuelles. Nous voulons ainsi contribuer à sortir la Suisse de sa désorientation vis-à-vis de l'UE. Le 26 mai 2021, le Conseil fédéral a quitté la table des négociations avec l'UE sans plan B.

La faute en revient à l'ensemble du système politique suisse. Et donc à nous aussi.

Jaques Chavaz

Christof Dietler

3. L'essentiel en un coup d'œil

Les accords bilatéraux, notamment l'accord agricole et l'accord relatif aux produits transformés, sont tout simplement vitaux pour le secteur alimentaire (cf. encadré Atouts). S'agissant des accords bilatéraux dans leur ensemble, ce sont la sécurité d'approvisionnement, la sécurité alimentaire, la main-d'œuvre, les moyens de production ainsi qu'un système alimentaire durable qui sont en jeu.

La Suisse et l'UE partagent des valeurs en matière de qualité de l'alimentation, de développement rural, de bien-être animal, de durabilité et de protection du climat. La petite Suisse, avec son marché de qualité, ne peut maintenir et accroître son niveau à long terme que si elle entretient des partenariats s'inscrivant dans le même système de valeur.

Les atouts des accords bilatéraux I et II

Un commerce florissant: Les consommateurs suisses disposent d'une offre alimentaire variée, abordable et sûre. Le fromage, le chocolat, les biscuits suisses, etc. sont compétitifs et trouvent des consommateurs européens qui apprécient la qualité suisse.

Une politique agricole suisse autonome: La participation au marché unique de l'UE est acquise tout en maintenant une forte protection à la frontière, à l'exception du fromage. La Suisse reste 100% autonome pour sa politique agricole.

Du sur mesure pour les agriculteurs et agricultrices: Les prix à la production sont plus élevés en Suisse que dans l'UE. Toutefois, les moyens de production tels que les semences, les plants, les engrais et les machines peuvent être importés sans droits de douane. Il y a des opportunités d'exportation. Ainsi, les transformateurs de denrées alimentaires suisses continuent d'être innovants, compétitifs à l'échelle internationale et localisés en Suisse.

Une durabilité accrue: La collaboration avec l'UE permet d'imposer des normes de qualité et de durabilité à l'échelle internationale.

Dans l'intérêt des produits bio et régionaux ainsi que de la sécurité alimentaire: L'harmonisation, notamment dans le domaine vétérinaire, dans la commercialisation des fruits et légumes, des vins et des spiritueux, dans la production bio et la protection des appellations d'origine (AOP/IGP), apporte aux deux parties sécurité juridique, simplification administrative, facilitation du commerce, réduction des coûts et sécurité alimentaire renforcée.

A côté d'une hypothétique adhésion à l'EEE, il n'y a pas d'alternative que de reprendre la concertation avec l'UE afin de résoudre les questions institutionnelles. Dans quel véhicule, avec une approche horizontale ou verticale, en pack ou en lot individuel, là n'est pas la question, respectivement cela relève de la responsabilité des décideurs à Berne et à Bruxelles. Mais la consolidation de la voie bilatérale est un impératif urgent pour la prospérité de la Suisse, la protection des valeurs communes européennes et les intérêts du secteur agricole et alimentaire.

La CISA réclame une action rapide et déterminée de la part des responsables politiques. Elle s'engage en faveur d'un approfondissement durable des relations avec l'UE, également pour des raisons de sécurité et de solidarité.

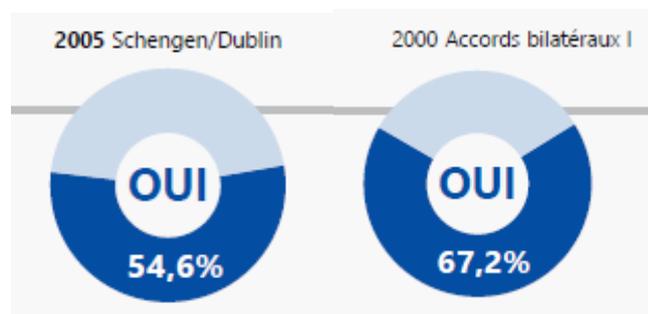
4. Que régissent les accords bilatéraux?

Le secteur agricole et alimentaire est concerné, de manière directe et indirecte, par de nombreux accords avec l'UE. Au-delà des trois accords sectoriels déterminants (cf. chap. 4.1, 4.2 et 4.3), il convient de mentionner les accords sur la libre circulation des personnes, la recherche, les obstacles techniques au commerce et les transports terrestres (Bilatéraux I), ainsi que sur Schengen, l'éducation, l'environnement et la statistique (Bilatéraux II).



Source: DFAE, *La voie bilatérale*, 2021

[Les accords bilatéraux ont été soutenus par une forte majorité populaire à plusieurs reprises](#)



Source: DFAE, *La voie bilatérale*, 2021

4.1 Accord de libre-échange de 1972¹

L'accord de libre-échange de 1972 (ALE 72) crée une zone de libre-échange pour les produits industriels entre la Suisse et l'UE. Il supprime les droits de douane et interdit toute restriction quantitative (contingents) ou autres mesures équivalentes sur les produits industriels provenant de la Suisse et de l'UE. Le commerce des produits agricoles n'est pas concerné. Dans le cadre du protocole n° 2², les produits agricoles transformés (comme le chocolat, les produits de boulangerie, les soupes, l'alimentation pour enfants, les pâtes alimentaires et les glaces) sont soumis à une disposition spécifique, qui sera ensuite remplacée par l'un des accords issu des Bilatérales II (cf. 3.3).

¹ RS 0.632.401

² RS 0.632.401.2

L'accord de libre-échange est primordial pour l'économie suisse. 48% des biens d'exportation suisses (env. 115 mia CHF en 2019 et 119 mia CHF en 2020) sont destinés à l'espace européen et 65% des importations (env. 133 mia CHF en 2019 et 121 mia CHF en 2020) proviennent de l'UE. La dérogation au libre-échange permet à l'agriculture suisse de protéger les prix à la production, qui sont plus élevés que ceux des pays de l'UE. En même temps, l'agriculture bénéficie de l'importation sans droits de douane de fertilisants, de produits phytosanitaires, de machines et d'équipements.

L'ALE 72 est un accord de libre-échange de première génération. Il régle essentiellement la suppression des droits de douane dans la circulation des marchandises. Il ne comprend pas de dispositions d'harmonisation concernant par exemple les politiques de concurrence ou de subventions, ni la suppression des obstacles techniques au commerce, ce qui serait pourtant nécessaire pour assurer le libre accès au marché.

4.2 Accord agricole (Bilatérales I)

L'accord du 21 juin 1999 relatif aux échanges de produits agricoles³ fait partie d'un vaste ensemble négocié dans le cadre des Bilatérales I et qui améliore considérablement l'accès aux marchés du travail, des biens et des services. Ce paquet comporte également des accords sur la libre circulation des personnes, les obstacles techniques au commerce (ARM), les marchés publics, la recherche, le transport aérien et les transports terrestres. Les sept accords sont liés par une clause guillotine, proposée à l'époque par la Suisse. En cas de dénonciation de l'un des accords par l'UE ou par la Suisse, les six autres seraient automatiquement abrogés.

L'accord agricole est entré en vigueur en 2002 et a été régulièrement mis à jour et développé jusqu'en 2016 (exception : annexe 12 jusqu'en 2021). L'accord agricole se compose de la suppression de tous les droits de douane et contingents pour les fromages («**Libre échange du fromage**»), de concessions tarifaires limitées en quantité pour les fruits et légumes, les produits horticoles, la viande séchée et le vin, ainsi que de nombreuses annexes techniques qui réduisent les obstacles au commerce, facilitent les échanges et encouragent la coopération. Les annexes principales sont décrites en quelques mots ci-dessous.

Annexe 4: Santé des plantes. Le matériel végétal peut faire l'objet de commerce sans contrôle systématique aux frontières. Mêmes conditions d'importations vis-à-vis des pays tiers; principe du contrôle au premier point d'entrée. Concrètement: importation libre d'un pays de l'UE vers la Suisse et inversement; les importations en provenance de pays tiers sont contrôlées à Rotterdam, Hambourg, etc. et non plus à la frontière suisse, sauf si la marchandise arrive directement à Kloten ou à Genève.

Annexe 5: Aliments pour animaux. Facilitation du commerce des aliments pour animaux; harmonisation des dispositions juridiques et simplification des contrôles.

Annexe 6: Semences. Reconnaissance des étiquettes et certifications nationales; catalogue commun des variétés. Facilitation du commerce des semences et des plants.

³ RS 0.916.026.81

Annexe 7 et 8: Vins et spiritueux. Seul un document d'accompagnement nécessaire lors de l'importation et de l'exportation; reconnaissance et protection mutuelles des appellations des vins et spiritueux.

Annexe 9: Produits bio. Espace bio commun; reconnaissance mutuelle des règles de production biologique, pas d'attestations de contrôle dans les échanges bilatéraux, mêmes règles d'importation vis-à-vis des pays tiers.

Annexe 10: Normes des fruits et légumes. Reconnaissance par l'UE des contrôles de conformité avec les normes de commercialisation par la Suisse.

Annexe 11: Accord vétérinaire. Espace vétérinaire commun. Législation harmonisée sur la sécurité alimentaire (denrées alimentaires d'origine animale), la santé animale et les dispositions de protection des animaux concernant les transports et l'abattage ; dispositions identiques pour les importations provenant de pays tiers; mesures pour assurer la traçabilité. Concrètement: les contrôles vétérinaires ont été supprimés, aucune attestation n'est nécessaire à l'exportation, par exemple, de fromage, de viande séchée des Grisons ou de semences animales.

Annexe 12: Protection réciproque des AOP/IGP. Reconnaissance mutuelle des appellations d'origine protégées (AOP) et des indications géographiques protégées (IGP). Protection contre l'utilisation abusive dans l'autre territoire. Concrètement: Gruyère, viande des Grisons, etc. sont des désignations protégées dans toute l'UE. En vigueur depuis 2011. Clause évolutive en vue d'inclure de nouvelles désignations.

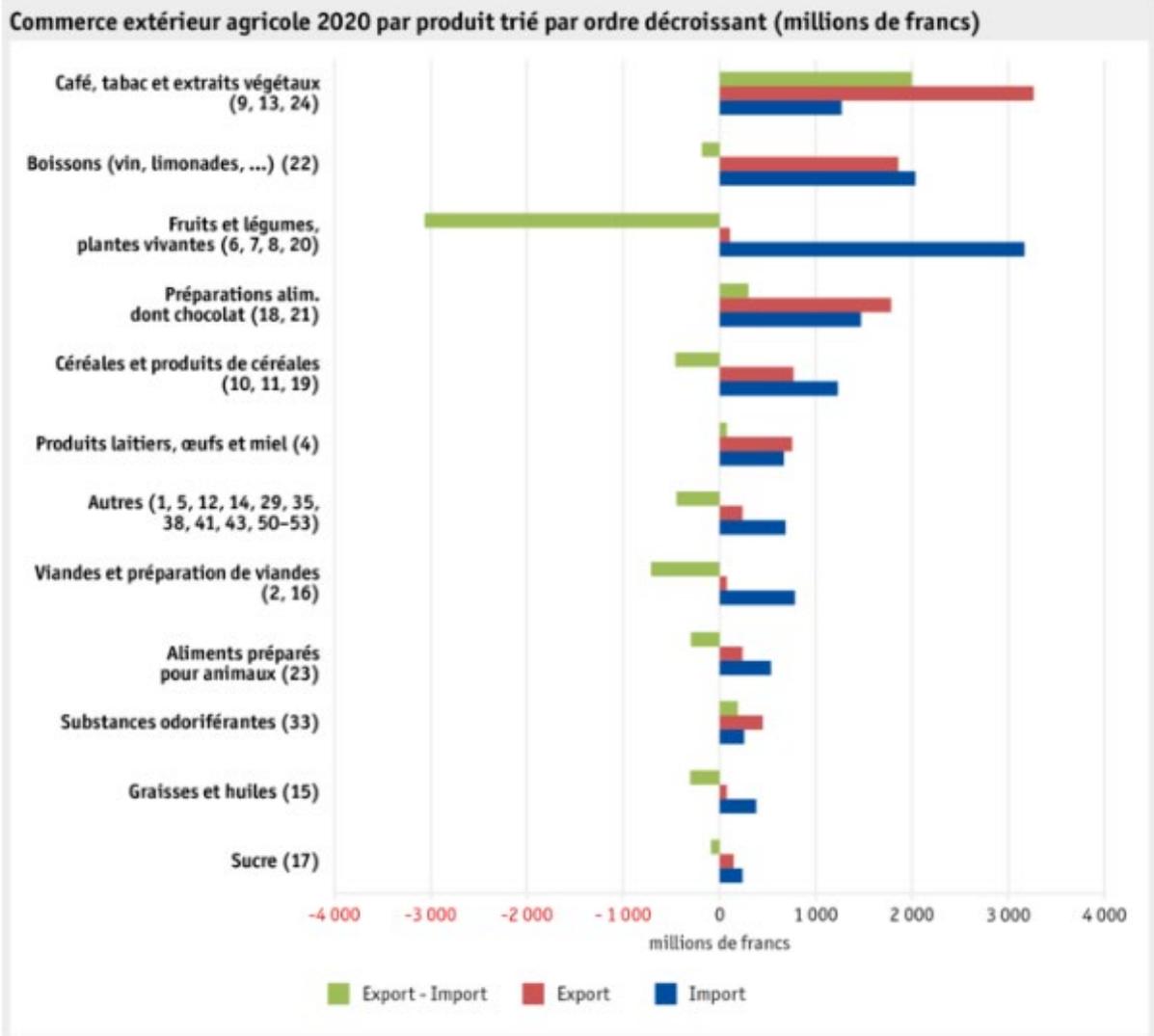
La balance commerciale des produits agricoles est clairement à l'avantage de l'UE. Et ce, malgré une protection aux frontières suisses élevée et en raison de la surface agricole limitée en Suisse. L'UE est le principal partenaire commercial de la Suisse; cela est encore plus flagrant concernant le secteur agricole que pour l'ensemble du commerce extérieur. La part des importations en provenance de l'UE s'élève à 74%; celle des exportations à destination de l'UE est de 51%. L'Allemagne, la France et l'Italie représentent à elles seules 62% des échanges avec l'UE.

Commerce agricole 2020 avec et hors Union européenne (UE)

Partenaire	Import	Export	Export - Import	Import + Export
	Mio. de Fr.	Mio. de Fr.	Mio. de Fr.	Mio. de Fr.
UE	9 419	5 006	-4 413	14 425
Non-UE	3 333	4 776	1 442	8 109
Total	12 752	9 781	-2 971	22 533

Source: Administration fédérale des douanes

Concernant le commerce du fromage, on perçoit des tendances claires depuis la libéralisation complète en 2007. Entre 2007 et 2020, les exportations de fromage vers l'UE ont en moyenne augmenté de 1,9%, leur valeur monétaire de 1,0% par an. Du point de vue de la quantité, les importations en provenance de l'UE ont augmenté plus rapidement que les exportations vers l'UE. La balance commerciale de la Suisse conserve une valeur positive. En outre, le libre-échange du fromage a stimulé l'innovation dans la production suisse. L'offre s'est diversifiée. Le positionnement de qualité élevé contribue à la croissance de la consommation nationale et aux exportations.



Source: Administration fédérale des douanes

La partie technique de l'accord concernant l'harmonisation des moyens de production, dans le domaine vétérinaire, dans ceux de la commercialisation des fruits et légumes, des vins et spiritueux, dans la production et commercialisation du bio ainsi que la protection mutuelle des appellations d'origine (AOP/IGP) apporte aux deux parties des avantages: sécurité juridique, simplification administrative, facilitation du commerce, réduction des coûts et sécurité alimentaire renforcée. Concernant les produits agricoles, la participation normative de la Suisse au marché unique de l'UE a été obtenue sans concessions majeures quant à la protection douanière (à l'exception du fromage) tout en préservant l'autonomie totale de la politique agricole. Non seulement l'accord apporte des avantages directs aux agriculteurs et agricultrices, aux transformateurs alimentaires ainsi qu'aux consommateurs et consommatrices, mais il consolide également la position de la Suisse vis-à-vis des pays tiers. Cela s'applique aux dispositions actuelles sur l'importation ainsi qu'aux négociations d'accords de libre-échange. Sans la collaboration étroite avec l'UE, le petit marché suisse ne serait pas en mesure d'imposer des normes de qualité et de durabilité à l'échelle internationale.

4.3 Accord relatif aux échanges de produits agricoles transformés (Bilatérales II)⁴

Du point de vue formel, cet accord constitue une révision du protocole n° 2 de l’ALE 72 et sur le fond, une nouvelle version des dispositions relatives aux échanges de produits agricoles transformés. Il a été négocié dans le cadre des Bilatérales II et est entré en vigueur en 2005. À la différence des accords bilatéraux I, ceux-ci ne comportent pas de clause guillotine. L’accord couvre les produits alimentaires hautement transformés, tels que le chocolat, les biscuits, le café, les boissons, les soupes, les sauces, les pâtes alimentaires, etc. Il vise à améliorer l’accès au marché pour l’industrie alimentaire et à renforcer sa compétitivité sans compromettre la protection des produits agricoles de base (blé, lait, etc.).

Le protocole n° 2 de 1972 convenait de la suppression des droits de douane sur la part industrielle de ces produits et d’un mécanisme de compensation des prix pour les produits agricoles de base. En 2005, dans le cadre du nouvel accord, l’UE a renoncé aux subventions à l’exportation (compensation des prix) pour les produits de base. En contrepartie, la Suisse a accordé une réduction douanière de 15% sur les matières premières agricoles contenues dans les produits transformés en provenance de l’UE. La solution double zéro a été convenue pour le sucre: les deux parties renoncent aux droits de douane et aux contributions à l’exportation pour le sucre contenu dans les produits transformés. Suite à la décision de l’OMC en 2015 d’interdire les subventions à l’exportation, la Suisse a dû renoncer aux contributions pour les produits agricoles de base (principalement le lait en poudre, le beurre et la farine de blé) exportés sous forme de produits transformés. La révision de la « loi chocolatière » est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Une compensation des prix en faveur des exportateurs subsiste sous une certaine forme, elle est toutefois régie par le droit privé; les producteurs disposent de nouveaux suppléments pour le lait commercialisé (par kg de lait) et pour les céréales (contribution à la surface). Les droits de douane quelque peu réduits sur les produits agricoles de base importés restent inchangés et sont calculés selon la différence de prix entre la Suisse et l’UE.

Depuis la mise en œuvre du nouvel accord, le commerce Suisse-UE des produits transformés a augmenté. Les exportations suisses ont crû plus vite que les importations provenant de l’UE. Dans le domaine couvert par l’accord, le commerce bilatéral a progressé en valeur de 78% depuis 2005 et s’élève à 7,2 mia CHF en 2020 (export en 2020: 4 mia CHF; import en 2020: 3,2 mia CHF). Cela indique que la production suisse dans les secteurs du chocolat, des biscuits, des préparations à base de café, des boissons, etc. est compétitive et que la qualité suisse a les faveurs du marché de l’UE et de ses 450 mio de consommateurs. Les consommateurs suisses bénéficient de l’avantage de productivité des entreprises exportatrices et d’une offre plus diversifiée grâce aux conditions préférentielles pour les importations provenant de l’UE. Pour le sucre, le taux de valorisation dans les produits transformés représente plus de 80%. Dans le contexte de la solution double zéro, cela oblige à maintenir le prix du sucre suisse très proche de celui de l’UE. En raison du droit de douane minimum actuellement en vigueur sur le sucre, un développement divergent des prix n’est pas exclu, ce qui pourrait limiter la compétitivité de l’industrie alimentaire suisse.

⁴ 0.632.401.23

4.4 Incidence des autres accords bilatéraux

Le secteur agricole et alimentaire est concerné par d'autres accords avec l'UE. Les exemples suivants en illustrent l'incidence:

- La **libre circulation des personnes** a permis de simplifier considérablement le recrutement et l'administration de la main-d'œuvre étrangère dans l'agriculture.
- Le non-renouvellement de la participation au domaine de la **recherche** (Horizon Europe 2021-2027) limite fortement la collaboration d'Agroscope, du FiBL, des EPF et de la HAFL à des programmes communs de recherche.
- Sans le renouvellement de la participation au programme Erasmus (**éducation**), les personnes en formation sont également privées d'opportunités d'échange et d'expériences précieuses.
- L'accord sur les **obstacles techniques au commerce** (MRA, Mutual Recognition Agreement), qui n'est actuellement plus mis à jour, revêt également une importance majeure quant aux machines et aux biens d'équipement pour l'agriculture. Les substances chimiques et les produits de construction sont notamment également concernés.
- L'**accord de Schengen** est crucial pour le tourisme et donc pour le secteur agricole et alimentaire en tant que fournisseur de l'hôtellerie et de la restauration.
- La collaboration dans le **domaine de la statistique et de l'environnement** est importante pour le développement des politiques sectorielles.

5. Du point de vue des acteurs

5.1 Fromagers-artisans, Hans Aschwanden



«Le libre-échange du fromage a considérablement amélioré l'entrepreneuriat et la force d'innovation du secteur du fromage. Des relations stables et durables avec l'UE sont absolument essentielles pour nous.» Hans Aschwanden, président de FROMARTE

Depuis 15 ans, le marché du fromage est entièrement libéralisé et le libre-échange du fromage avec l'UE est devenu la règle. Durant ces 15 années, les exportations de fromage suisse ont augmenté de 39%. Ce, malgré le fait que le prix du fromage est de 35% plus cher, en raison de l'évolution du change. À l'inverse, les importations de fromage ont également augmenté: de quelques 116%. Depuis 2007, les exportations de fromage ont enregistré une hausse du volume de 23 167 tonnes (2021), les importations de 40 805 tonnes (2021). Cela représente un bilan des volumes négatif de 17 638 tonnes. Ces chiffres invitent à conclure que le secteur du fromage sort perdant du libre-échange. Or, le contraire est vrai, pour les raisons suivantes.

1. Une grande partie de la croissance des importations de fromage est constituée de produits génériques. Du fromage bas de gamme est importé en grande quantité; fromage pour lequel l'origine suisse joue un rôle secondaire, voire aucun rôle du tout. Ces produits sont peu attrayants pour les fromagers suisses.

2. Le bilan du libre-échange du fromage présente une valeur positive. En 2007, les exportations de fromage se sont chiffrées à 549 mio de francs et les importations, à 341 mio. En 2020, les exportations de fromage se sont chiffrées à 664 mio de francs et les importations à 453 mio. La balance commerciale positive en francs suisses n'a pas changé depuis 2007 (de 208 à 211 mio de francs).

3. La différence de prix entre le fromage exporté et le fromage importé a fortement augmenté. En 2007, le fromage suisse coûtait à l'export 0,97 francs de plus par kilo qu'à l'import. En 2020, la différence s'élève à 2,30 francs par kilo de fromage. Nous avons donc tendance à exporter du fromage haut de gamme et à importer du fromage moins cher, tandis que le taux de change CHF/EUR s'est détérioré.

Succès des producteurs de fromage

Le libre-échange du fromage est très important pour les producteurs de lait et les fromagers suisses. Près d'un litre sur cinq trouve son chemin vers l'étranger sous forme de fromage, dont trois quarts vers l'UE. En faisant la différence, avec l'origine et la qualité, sur les marchés de l'UE, les producteurs de fromage suisses parviennent à obtenir des recettes suffisantes pour couvrir les coûts de production élevés en Suisse. C'est la clé du succès de l'économie suisse en général.

Après la dissolution de l'Union du commerce de fromage en 1999, le libre-échange du fromage avec l'UE a été déterminant pour le secteur fromager. La branche a été contrainte de se remettre en question et d'élaborer de nouveaux modèles commerciaux. La pression de la concurrence des fournisseurs étrangers a stimulé l'entrepreneuriat et l'innovation. L'énorme pression a entraîné la fermeture de nombreuses fromageries. Mais aujourd'hui, le secteur du fromage est plus fort que

jamais et les quantités de fromage vendues et exportées augmentent chaque année. Des relations stables avec l'UE sont absolument essentielles pour nous, fromagers.

5.2 Transformateurs laitiers, Daniel Weilenmann



«L'industrie laitière suisse dépend dans une large mesure des exportations sur le marché de l'UE. Les relations actuellement fragiles avec notre principal partenaire commercial doivent être rétablies sur des bases solides.»

Daniel Weilenmann, responsable Politique agricole et économique au sein d'Emmi

Le marché laitier suisse peut-il se passer d'exporter? Il est tout à fait permis de réfléchir à un tel scénario. Un kilogramme sur quatre de lait produit en Suisse est aujourd'hui commercialisé à l'étranger. La suppression de ce segment entraînerait une transformation structurelle massive à tous les niveaux de la chaîne de création de valeur. Un quart des quelques 18 000 exploitations familiales produisant du lait verraient leur existence directement menacée. Parmi les 800 entreprises de transformation laitière, 200 deviendraient inutiles. Si l'on considère l'ensemble de la chaîne de valeur (de la recherche à la transformation en passant par le conseil), ce sont jusqu'à 40 000 emplois qui seraient menacés. L'absence d'économies d'échelle conduirait à un affaiblissement du secteur et à une amplification des importations de produits laitiers. Un système agricole plus durable n'aurait de surcroît aucune chance, car les consommateurs ne changeraient pas leurs habitudes.

L'industrie laitière suisse a besoin de pouvoir exporter

L'industrie laitière suisse est hautement dépendante des exportations. Un accès compétitif et sans barrières aux marchés étrangers est essentiel pour l'équilibre et la stabilité du marché laitier suisse, mais aussi pour la force d'innovation du secteur. Le vaste réseau de libre-échange visé par la politique de commerce international de la Suisse réduit certes la dépendance vis-à-vis de marchés particuliers et augmente la solidité de l'ensemble du secteur. Mais il va de soi que, dans l'idéal, les produits laitiers suisses de haute qualité et à forte valeur ajoutée se vendent sur des marchés où les consommateurs et consommatrices disposent d'un grand pouvoir d'achat et ont le souci de la qualité.

Le secteur laitier suisse procède exactement ainsi et bénéficie à l'occasion de conditions préférentielles d'accès au marché accordées par l'UE qui ne s'appliquent pas à l'exportation vers d'autres pays. Plus de 70% du chiffre d'affaires à l'exportation de produits laitiers suisses, soit près de 700 mio de francs, proviennent des échanges avec l'UE. Les entreprises exportatrices profitent notamment de l'absence d'obstacles techniques au commerce, supprimés par l'accord agricole avec l'UE. Voilà pourquoi les certificats vétérinaires et sanitaires ne sont plus nécessaires lors de l'exportation de produits laitiers vers l'UE depuis longtemps déjà.

Malgré un contexte commercial fortement libéralisé, le secteur laitier a réussi à concilier la compétitivité à l'exportation et le maintien de la création de valeur dans les exploitations agricoles. La fluidité de l'accès au marché de l'UE y contribue largement. Des relations commerciales fiables et bien réglementées avec l'UE sont donc essentielles pour le secteur laitier, et ce à l'avenir également.

5.3 Produits bio, Urs Brändli



«Bio Suisse et ses partenaires offrent un assortiment de denrées alimentaires attrayant. Une politique commerciale fiable et une politique alimentaire durable en sont la condition.» Urs Brändli, président de Bio Suisse.

Les exploitations bio regroupées au sein de Bio Suisse et leurs partenaires continuent de développer le marché de la durabilité et misent sur une qualité bio élevée. Les opportunités pour les entreprises déjà converties au bio ou souhaitant le faire sont en train de s'élargir. Cela vaut en premier lieu localement, mais aussi dans les pays partenaires. C'est pourquoi Bio Suisse est ouvert aux relations commerciales transfrontalières durables, qui s'accompagnent d'une bonne politique agricole et alimentaire.

Au-delà de produits nationaux de qualité élevée, un assortiment attrayant pour les exploitations bio, les transformateurs, le commerce de détail et les consommateurs suisses a également besoin d'importations. Un copieux petit-déjeuner bio comporte du pain, du beurre, de la confiture, des fruits et des œufs suisses. Le jus d'orange et certains ingrédients du muesli sont fournis par des agriculteurs et agricultrices certifiés bio de pays européens partenaires. Le café et le thé proviennent d'outre-mer, ils sont toutefois souvent transformés en Suisse. Les échanges fonctionnent également dans le sens inverse: le fromage, les capsules de café ou les biscuits de qualité bio suisses viennent garnir les tables européennes.

La Suisse fait partie de l'Europe bio

Les réglementations bio étatiques sont harmonisées par l'accord agricole (Bilatérales I) avec l'UE. Dans le cadre du commerce transfrontalier, les certificats nationaux sont mutuellement reconnus, ce qui dispense de tâches administratives supplémentaires. Une protection douanière en faveur des agriculteurs et agricultrices bio suisses, dont les coûts de production sont plus élevés que ceux de l'UE, reste possible et n'est limitée que par les règles de l'OMC. Les règles d'importation de Bio Suisse garantissent que les produits bio Bourgeon importés répondent aux exigences élevées de Bio Suisse et proviennent autant que possible des pays européens voisins. Le Bourgeon n'autorise pas les transports aériens ni les importations de viande.

Pour Bio Suisse, la chaîne de valeur bio et les consommateurs, les accords bilatéraux, c'est à dire une relation fiable et sécurisée avec l'UE, constituent la base de relations commerciales durables. Les relations avec nos pays voisins revêtent une importance capitale du point de vue écologique, social et économique. Elles apportent sécurité d'investissement, prévisibilité et facilitent l'échange par-delà les frontières. L'Autriche, membre de l'UE qui présente une part de bio de 26,5% (CH: 16,5%), montre que le secteur bio peut être compétitif y compris aux conditions de l'UE. La réussite dépend de processus et de produits crédibles, mais aussi de conditions-cadres publiques soutenant les modes de production durable.

Nous considérons comme un risque élevé le fait que l'accord-cadre avec l'UE n'ait pas abouti, ce qui menace déjà à moyen terme les accords bilatéraux dans le secteur agricole. Cela affaiblit la sécurité alimentaire en temps de crise, comme le montre de manière impressionnante la guerre en Ukraine.

5.4 Semences, Christof Rüfenacht



«Le secteur suisse des semences dépend dans une large mesure de relations équilibrées avec les pays voisins. À cet égard, elle réclame le maintien des bonnes relations avec l'UE et la continuation des accords dans leur forme actuelle.» Christof Rüfenacht, directeur de swisssem, Fédération suisse des producteurs de semences

Le secteur suisse des semences est étroitement connecté à l'étranger et aux États membres de l'UE. Les semences pour les cultures, en particulier les céréales, les pommes de terre, les protéagineux et les semences fourragères, ne peuvent que partiellement provenir de Suisse (cf. tableau).

Tableau: Semences et plants pour les cultures suisses et leur provenance

Culture	Hectares Culture	Vente semences (t/an)	Production suisse (t/an)	Prod. suisse (%)
Pommes de terre	11 000	26 000	22 700	87
Céréales	127 000	23 000	23 000	96
Betterave sucrière	18 000	65	–	0
Colza, moutarde, chou	23 000	190	–	0
Pois protéagineux	2000	??	90	0
Tournesol	5700	??		0
Maïs grain	15 000	1900	550	29
Maïs ensilage	46 000			
Pois protéagineux	3900	1200	400	33
Soja	1900	250	160	64
Plantes fourragères*	123 000	6500	190	3

(*) Vente incluant les semences pour jardins, parcs et terrains de golf

Nous disposons en Suisse d'un degré d'auto-provisionnement très élevé en ce qui concerne les semences de céréales et les plants de pommes de terre. Le degré d'auto-provisionnement est nettement plus bas pour les autres cultures, voire égal à zéro. Dans tous les cas, nous dépendons dans une large mesure des marchés étrangers, mais avant tout du marché européen. Actuellement, nos échanges commerciaux reposent principalement sur l'accord agricole, les accords bilatéraux I et en particulier son annexe 6 dédiée au secteur des semences. Par cet accord, la Suisse et l'UE reconnaissent mutuellement:

- leur législation relative aux semences;
- leurs certificats, y compris les documents requis pour l'importation de semences (p. ex. le passeport phytosanitaire);
- leurs variétés, par la reconnaissance mutuelle du catalogue national et du catalogue commun de l'Union.

Les échanges, dont le secteur des semences dépend partiellement, fonctionnent bien grâce à l'accord agricole avec l'UE. Les importations et, dans une moindre mesure, les exportations traversent les frontières sans contraintes administratives, comme c'est également le cas pour la libre circulation des personnes. Sans les accords bilatéraux, ces échanges ne seraient pas impossibles en soi mais ils se heurteraient à des difficultés considérables.

6. Intérêts des pays membres de l'UE

Des accords bilatéraux sont conclus parce que les deux parties y trouvent des avantages. Le commerce de produits agricoles entre la Suisse et l'UE se solde par un excédent en faveur de l'UE. La Suisse constitue un marché d'exportation rentable pour les pays membres de l'UE, notamment pour les pays voisins: France, Allemagne et Italie. Il y a donc intérêt à ne pas entraver les échanges. Concernant les produits transformés, la situation est inverse: la Suisse exporte plus vers l'UE que l'UE vers la Suisse. C'est pourquoi la gestion de l'accord connaît quelques difficultés, notamment quant à l'adaptation récurrente des prix de référence, qui sont déterminants dans le calcul des droits de douane suisses à l'importation. L'accord n'est toutefois pas remis en question par l'UE.

Les deux accords incluent des concessions tarifaires de la Suisse intéressantes pour l'UE. Concernant les produits agricoles non transformés, les États membres du sud réclament de meilleures conditions pour leurs exportations de fruits, de légumes et d'huile d'olive. Le libre-échange du fromage, qui a profité aux deux parties, tend à susciter des requêtes de concessions pour d'autres types de produits. La Commission européenne ne s'est toutefois pas encore manifestée en tant que demandeur. Elle reconnaît le fait que l'agriculture est un secteur sensible pour la Suisse et estime que des négociations agricoles séparées auraient peu de chance d'aboutir. En cas de renégociation de l'accord de libre-échange de 1972 ou de recherche d'une nouvelle solution, si la voie bilatérale n'était plus du tout praticable, la situation serait certainement moins avantageuse. L'asymétrie actuelle des concessions douanières en faveur de la Suisse ne pourrait pas être maintenue. À titre de contre-exemple, il convient de mentionner que, dans le cadre de l'EEE et malgré les tentatives répétées de l'UE, la protection douanière est restée élevée pour les agricultures norvégienne et islandaise.

L'UE et ses États membres suivent en détail les négociations de la Suisse avec les pays tiers. Si la Suisse s'engage davantage envers eux qu'envers l'UE ou si des risques de substitution des exportations de l'UE vers la Suisse se font ressentir, l'UE demandera alors à ce que les concessions tarifaires soient rectifiées.

Dans le secteur agricole, les prix de l'UE sont compétitifs par rapport à ceux de la Suisse pour pratiquement tous les types de produits. Elle peut supporter sans problème de nouvelles mesures de libéralisation. Les aspects qualitatifs poursuivis en commun (absence d'OGM, interdiction de la viande aux hormones, souci du bien-être animal, etc.) plaident également de la part de l'UE en faveur d'un commerce agricole aussi exempt que possible de droits de douane avec la Suisse.

Suite à la suspension des négociations de l'OMC et des discussions en faveur d'un rapprochement avec le marché agricole de l'UE, la Suisse ne s'est plus investie qu'en faveur du développement des annexes techniques de l'accord agricole et pour leur élargissement en matière de sécurité alimentaire. Elle aurait plus à y gagner que l'UE, par exemple par la suppression de contrôles aux frontières, la participation aux systèmes d'alerte rapide de l'UE et la simplification des échanges avec les pays tiers. Le fait que de tels développements ne soient momentanément pas possibles en raison des liens avec les questions institutionnelles non résolues n'est pas incriminé par les États membres de l'UE. L'attitude de la Suisse à cet égard est d'ailleurs souvent qualifiée de «choisir la cerise sur le gâteau».

7. Stagnation et érosion

Lorsque nous parlons de notre système politique à l'étranger, nous nous complaisons souvent à dire: «Il faut que la pression extérieure soit vraiment très forte pour que la Suisse bouge politiquement. Nous nous en sommes étonnamment bien sortis jusqu'ici.» Et si cette stratégie finissait par échouer? Le Conseil fédéral a renoncé à l'accord-cadre le 26 mai 2021. Déjà durant les années précédentes, de nombreuses mises à jour de parties des accords bilatéraux n'ont pas abouti en raison des questions institutionnelles non résolues. Et ce, sans faire aucun bruit. Et si la pression qui motive la Suisse à bouger s'accumulait désormais en silence? Et si nous passions en permanence à côté de chances et d'opportunités plus ou moins importantes? Et si nos voisins finissaient tout simplement par être indifférents à la Suisse, d'autres problèmes et perspectives ne manquant pas?

C'est exactement ce qui semble se passer. L'accord agricole et ses annexes illustrent abondamment les risques liés à un déclassement insidieux.

7.1 L'étoile de Laufenburg se consume

«Sur le plan institutionnel, nous nous faisons progressivement distancer par l'Europe. Cela est non seulement pénible, coûteux et frustrant, mais cela affecte également la sécurité d'approvisionnement du pays», constate le quotidien *NZZ*, le 23 décembre 2021. Le *NZZ* déplore également le fait que la perte progressive d'importance de la Suisse en Europe soit particulièrement flagrante à propos du réseau électrique. Les réseaux électriques allemand, français et suisse ont été interconnectés dans le Fricktal en 1958. Le poste de couplage connu sous le nom d'«étoile de Laufenburg» constitue aujourd'hui encore le noyau physique du réseau électrique européen. Cependant, ce réseau englobe désormais 29 gestionnaires et 24 pays. Des problèmes potentiels s'accumulent en coulisse, qui pourraient mettre en danger la sécurité d'approvisionnement de la Suisse jusqu'ici excellente. Cela s'accroît parce que la Suisse n'est plus représentée dans les principaux comités directeurs européens. Le symbole de l'étoile de Laufenburg se consumant illustre ce dont la Suisse commence à souffrir: tandis que l'UE continue d'évoluer chaque jour, les dispositions entre la Suisse et l'UE stagnent et la collaboration s'amenuise.

Les accords bilatéraux sont déjà le plan B

Le partage du monde se décline en trois blocs: la Chine, la Russie et les démocraties occidentales. La Suisse ne peut pas se permettre de s'isoler de l'Europe.

Dans ce contexte, la voie bilatérale est à considérer comme le minimum. Cette voie est déjà le plan B. Le plan A était l'EEE. L'UE acceptera d'actualiser ou d'étendre la voie bilatérale seulement à condition que les questions institutionnelles soient réglées. Donc, si nous ne trouvons pas de solutions institutionnelles, notre statut se délitera. Les accords actuels ne seront pas mis à jour, de nouveaux contrats ne seront pas conclus, l'économie sera déstabilisée et les investissements futurs seront transférés à l'étranger. Cela affectera également le secteur agricole.

Considérer les valeurs communes

Cela signifie également qu'il nous faudrait considérer moins les problèmes, les questions institutionnelles, mais plutôt notre «souveraineté» dans un cadre désormais plus large. Le cadre qui englobe des valeurs telles que la liberté, la paix ou les perspectives de

développement entrepreneurial du secteur agricole et alimentaire suisse. Une prise de décision souveraine implique qu'elle soit prise au bon niveau. En tant que fédéralistes, nous sommes habitués à ce que, selon le problème, le niveau approprié soit la commune, le canton ou la Confédération. Or, l'Europe constitue parfois l'espace de décision le plus approprié pour régler un certain nombre de questions. Il nous faut admettre cela si nous voulons continuer à façonner notre avenir en toute autonomie.

Le partenariat avec l'Europe renforce notre souveraineté. Aborder les défis internationaux ensemble nous permet d'être plus forts. Et nous sommes plus forts, en tant que petit État, si des accords bilatéraux sécurisés nous permettent de nous faire entendre dans de nombreux sujets auprès de l'UE. Et ce, même sans être ni vouloir être membre de l'UE.

Nous savons que tout partenariat repose sur le principe de réciprocité. Nous savons qu'un partenariat solide a besoin de règles.

7.2 Sécurité alimentaire et produits d'origine animale

L'annexe 11 de l'accord agricole (accord vétérinaire) régit les mesures sanitaires et zootechniques applicables au commerce d'animaux vivants et de produits animaux. Elle englobe les animaux vivants, les produits animaux (génétique, sous-produits animaux) et les denrées alimentaires d'origine animale. Elle régleme également la protection des animaux lors de l'abattage et du transport international, ainsi que l'importation des animaux et des produits susmentionnés en provenance de pays tiers. L'accord ne couvre pas les denrées alimentaires d'origine non animale ni les exportations de toutes les catégories de produits vers des pays tiers. L'accord repose sur l'harmonisation du droit (équivalence): les développements juridiques de l'UE sont repris dans les meilleurs délais dans le droit suisse et l'accord est mis à jour en conséquence.

Depuis 2009, la Suisse et l'UE forment en outre un espace vétérinaire commun, ce qui implique que les animaux et les produits relevant du champ d'application de l'accord vétérinaire entre la Suisse et l'UE peuvent dans une très large mesure être échangés aux mêmes conditions que celles du marché intérieur de l'UE. Cette collaboration procure de nombreux avantages à la Suisse:

- Sécurité juridique
- Commerce simplifié (pas de contrôles aux frontières dans les échanges avec l'UE)
- Partenaire stratégique: contacts établis et liens de confiance
- Audits dans les pays tiers par l'UE, contrôles aux frontières des importations en provenance de pays tiers
- Formation et échange d'expériences
- Traçabilité au long de la chaîne agroalimentaire et en prévision d'épizooties (intégration au système informatique TRACES de l'UE et accès partiel au système d'alerte rapide sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux).

Il en découle aussi quelques inconvénients pour la Suisse: la flexibilité pour le développement autonome de la législation dans le champ d'application de l'accord est limitée et la Suisse dispose d'une marge de manœuvre restreinte dans le cadre de négociations d'exportations avec des pays tiers.

Entre 2014 et 2018, des négociations ont eu lieu avec la Commission européenne pour étendre le champ d'application de l'accord à l'ensemble de la chaîne agroalimentaire. Les

négociations techniques étaient sur le point d'aboutir, mais elles ont dû être suspendues fin 2018 dans la mesure où l'UE a subordonné la poursuite des travaux à la conclusion de l'accord-cadre institutionnel. L'élargissement permettrait de créer un vaste espace de sécurité alimentaire avec l'UE. Les obstacles non tarifaires dans le commerce des denrées alimentaires végétales et composées seraient supprimés. Parallèlement, la Suisse aurait accès aux comités et groupes de travail ainsi qu'aux systèmes d'alerte de l'UE (notamment la protection contre la tromperie, le système d'alerte rapide sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux) et pourrait participer aux travaux de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA). La Suisse serait également intégrée aux procédures d'autorisation de l'UE (p. ex. pour les denrées alimentaires innovantes) et aurait accès aux données correspondantes. Cela apporterait des avantages pour l'économie (une seule procédure d'autorisation) ainsi que pour les consommateurs et consommatrices (même niveau de sécurité). De plus, concernant les denrées alimentaires végétales soumises à un contrôle renforcé (les noisettes, par exemple), la Suisse est considérée comme un pays tiers. Il en résulte que l'exportation de chocolat aux noisettes vers l'Italie est soit impossible, soit très compliquée.

Une mise à jour de l'accord vétérinaire est prête depuis un certain temps, elle est toutefois bloquée par l'UE tant qu'une solution aux questions institutionnelles n'a pas été trouvée. Selon la Commission européenne, l'UE n'est en principe plus disposée à actualiser les accords relatifs à l'accès au marché sans accord institutionnel, à moins que des intérêts supérieurs de l'UE soient en jeu. La dernière mise à jour a eu lieu en 2018. Dans l'intervalle, d'importantes adaptations sont prêtes et devraient être concrétisées, notamment dans le domaine de la santé animale et des inspections officielles. Sans mise à jour des annexes, la reconnaissance de l'équivalence des bases juridiques n'est pas ancrée dans l'accord. Des problèmes et des obstacles techniques au commerce pourraient à moyen terme perturber les échanges bilatéraux.

Aux dernières nouvelles, fin 2021, aucune décision politique n'a été prise du côté de la Commission européenne concernant cet accord. Les échanges bilatéraux se poursuivent et aucun problème ne s'est manifesté à ce jour dans le champ d'application de l'accord vétérinaire. Dans les domaines de la santé animale et du commerce des denrées alimentaires d'origine animale, la Suisse continue de prendre part au processus décisionnel de l'UE et une participation aux réunions de la Commission au sein des comités et groupes de travail compétents est encore possible. Toutefois, dans d'autres domaines non explicitement couverts par l'accord vétérinaire (notamment les denrées alimentaires d'origine végétale), les experts et expertes suisses sont désormais exclus.

Si la voie bilatérale n'est pas consolidée et les questions institutionnelles clarifiées, les scénarios suivants sont envisageables à court et moyen terme:

«Best case», l'accord actuel reste intact et appliqué

- Des solutions pragmatiques peuvent être trouvées sur le plan technique.
- L'accord est mis à jour.
- Le statut d'observatrice de la Suisse est maintenu.
- Un développement supplémentaire de l'accord n'est pas possible.

«Middle case», désintégration lente de l'accord

- La Suisse n'est plus invitée à participer aux réunions techniques au sein des comités et groupes de travail compétents (perte d'informations et de participation).
- La mise à jour de l'accord « bouchonne ».
- L'UE soumet la Suisse à des audits renforcés.
- Des problèmes surgissent dans les échanges commerciaux (par exemple, des États membres ne connaissent pas le statut actuel de la Suisse et exigent de nouveau des attestations).
- Les relations se détériorent, aussi sur le plan technique.

«Worst case», dénonciation de l'accord

- La Suisse devient un pays tiers «normal».
- La Suisse perd tous ses privilèges sur le plan commercial et de la collaboration technique avec l'UE.
- La mise en place d'un «système de remplacement» s'impose: reprise des contrôles à l'importation de toutes les marchandises relevant du champ d'application de l'accord, entrant par voie terrestre. Estimation des coûts directs pour la Confédération: 6,8 mio CHF/an.
- Nouvelle gestion dans le domaine de l'importation, du transit et de l'exportation (homologations/autorisations/audits, etc., coûts difficiles à évaluer), incluant le remplacement du système informatique TRACES (coûts initiaux de 3,5 mio CHF).
- Réintroduction des certificats sanitaires pour l'exportation vers l'UE. Barrières administratives et dépenses supplémentaires pour les entreprises (par ex. à l'exportation de fromage), les cantons et la Confédération (coûts difficiles à évaluer).

L'hygiène alimentaire et la santé animale constituent des domaines où la législation est en constante adaptation et développement, de sorte que si l'accord n'est pas mis à jour et élargi, il présentera rapidement des lacunes qui rendront impossibles la poursuite de la collaboration technique et le fonctionnement sans contrôles aux frontières. Sans consolidation de la voie bilatérale, seuls le «middle case» ou le «worst case» sont envisageables à moyen et long terme.

7.3 Commerce agricole et coopération

L'accord de 1999 sur le commerce des produits agricoles (accord agricole) facilite le commerce des produits agricoles entre la Suisse et l'UE. Il est entré en vigueur en juin 2002. Il se compose de douze annexes. Les trois premières annexes réduisent les obstacles tarifaires au commerce (droits de douane), ce par la suppression des droits de douane et l'introduction de contingents tarifaires. Le point essentiel touche les échanges de fromage, entièrement libéralisés depuis le 1^{er} juin 2007 (annexe 3). Les autres annexes portent sur la réduction des obstacles non tarifaires au commerce (dus principalement aux différences législatives sur les produits). La réduction des obstacles non tarifaires au commerce passe par la reconnaissance mutuelle de l'équivalence des législations. Les évolutions juridiques de l'UE sont, dans la mesure du possible, intégrées rapidement dans le droit suisse.

La problématique de la stagnation et de l'érosion de l'accord est décrite ci-dessous à partir du mode de fonctionnement de trois annexes.

Annexe 4 Santé des plantes. Régit le commerce des végétaux, des produits végétaux et d'autres objets entre les parties. La Suisse et l'UE forment un espace phytosanitaire commun au sein duquel le matériel végétal peut en principe être échangé librement (sans contrôles phytosanitaires systématiques aux frontières entre la Suisse et l'UE). En outre, l'annexe 4 de l'accord agricole prévoit la reconnaissance mutuelle du passeport phytosanitaire qui, s'agissant des végétaux et parties de végétaux destinés à la plantation ainsi que de certaines autres marchandises, est prescrit pour la vente en Suisse et pour les échanges avec l'UE. Les dispositions d'importation vis-à-vis des pays tiers sont équivalentes. La Suisse est également intégrée au système informatique TRACES (Trade Control and Expert System) de l'UE, par le biais duquel la déclaration des importations en provenance de pays tiers est effectuée. En outre, le principe du contrôle au premier point d'entrée s'applique. La dernière mise à jour de l'annexe 4 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Depuis lors, la législation UE correspondante a été entièrement révisée (mise en vigueur à fin 2019). La Suisse a entrepris une révision équivalente complète de sa législation phytosanitaire. Cependant, une mise à jour de l'annexe 4 et par conséquent la reconnaissance mutuelle de l'équivalence actuelle des législations n'est pas possible pour l'instant.

Annexe 9 Produits bio. Régit les échanges bilatéraux des produits bio. L'annexe stipule que, dans le cadre des échanges bilatéraux, la présentation de certificats d'inspection n'est pas nécessaire pour les produits bio originaires de l'une des parties ou mis en libre pratique sur le territoire de l'une des parties. Les dispositions d'importation vis-à-vis des pays tiers sont équivalentes. Les certificats d'inspection pour les produits importés de pays tiers sont inscrits dans le système de certification électronique des importations de produits biologiques de l'UE (TRACES).

Annexe 12 Protection mutuelle des AOP/IGP. Prévoit la reconnaissance mutuelle des appellations d'origine protégées (AOP) et des indications géographiques protégées (IGP). Les désignations suisses telles que «Viande des Grisons» et «Tête de moine» sont protégées contre leur utilisation abusive dans l'UE. Les parties communiquent à intervalles réguliers les désignations nouvellement enregistrées. Chaque partie les soumet alors à un examen et à une consultation publique. La décision d'inscrire les désignations à l'annexe 12 et donc de les reconnaître mutuellement incombe au Comité mixte de l'agriculture. L'avantage de l'annexe est que les nouvelles désignations suisses ne doivent pas nécessairement être soumises à la procédure d'enregistrement juridique de l'UE pour être protégées dans l'UE: elles bénéficient de la procédure simplifiée prévue par l'annexe 12.

Une non-mise à jour de l'accord agricole impliquerait donc éventuellement les conséquences suivantes:

- Réintroduction des obstacles non-tarifaires supprimés comme obstacles à l'exportation (contrôles aux frontières, certificats, attestations de contrôle). Exemples concrets pour les annexes 4 et 9: réintroduction des contrôles phytosanitaires; les exportateurs suisses doivent solliciter un passeport phytosanitaire de l'UE; les produits bio suisses destinés à l'exportation vers l'UE doivent être doublement certifiés: en Suisse et par une instance de contrôle de l'UE. Cela entraînerait une augmentation considérable des coûts dans le commerce, en raison de la charge administrative, et aurait également des conséquences indirectes sur l'utilité des concessions tarifaires (en particulier à l'exportation de fromages et d'autres produits laitiers, de viande séchée des Grisons, de denrées alimentaires transformées).

- Hausse des risques de sécurité alimentaire en raison de l'interruption de la collaboration dans le domaine de l'hygiène vétérinaire, de la lutte contre les maladies et de la protection des végétaux (domaines traditionnellement à risques transnationaux).
- Les nouvelles AOP/IGP (appellations d'origine protégées et indications géographiques protégées) suisses devraient se soumettre à la procédure d'enregistrement juridique de l'UE pour être protégées dans l'UE. Elles ne bénéficieraient plus de la procédure simplifiée prévue dans l'accord.

Bien qu'aucun problème majeur n'ait à ce jour été enregistré dans le commerce, il est arrivé que des produits en provenance d'un pays tiers n'aient pas été contrôlés au premier point d'entrée de l'UE en raison de l'absence de mise à jour de l'annexe 4. La Suisse a donc dû se charger elle-même du contrôle de ces produits, dont l'organisation engendre des démarches et des coûts supplémentaires. Une mise à jour de l'accord agricole est essentielle pour le maintien du statu quo. Seule la mise à jour garantit l'accès au marché de l'UE à long terme. Mais celle-ci n'est momentanément possible que pour certains domaines (avant tout la reconnaissance mutuelle des appellations protégées). Les annexes concernant le secteur phytosanitaire, l'alimentation animale, les semences ainsi que l'accord vétérinaire ne peuvent pas, actuellement, être mis à jour.

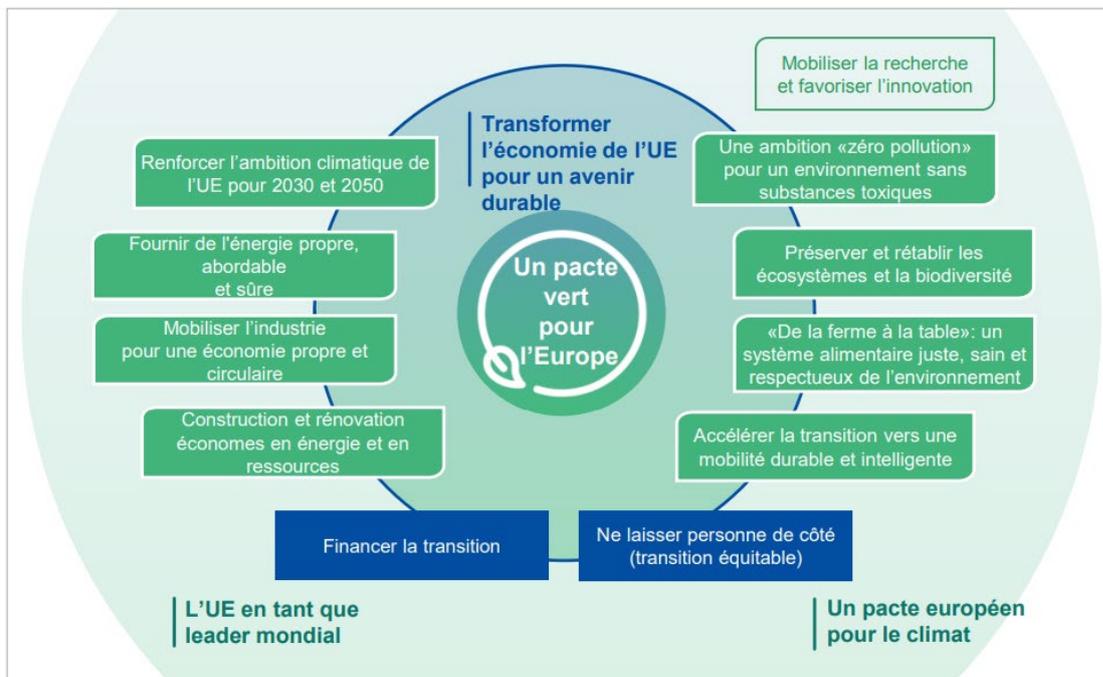
7.4 Nouveaux défis

Pour le secteur agricole et alimentaire suisse, le commerce avec l'UE est important mais d'autres aspects sont déterminants également. La Suisse et l'UE partagent des valeurs et des objectifs communs dans les domaines de la qualité de l'alimentation, de développement rural, de bien-être animal et de la protection du climat. Un modèle européen défendu à la fois par l'UE et par la Suisse se manifeste concrètement dans le cadre de forums internationaux et de négociations avec des partenaires éloignés. En dehors de l'Europe, on observe (de manière un peu schématique) soit une orientation unilatérale en fonction de la concurrence des prix (chez les exportateurs agricoles puissants), soit une orientation en fonction de l'agriculture vivrière (dans les pays les plus pauvres).

Les valeurs et les objectifs communs de l'UE et de la Suisse présentent un important potentiel de synergies, d'une part dans les relations bilatérales directes, sur le développement des politiques sectorielles et la coopération concrète dans les domaines les plus divers. D'autre part vers l'extérieur, au sein d'organisations multilatérales et lors de négociations commerciales avec des partenaires tiers. Exemples concrets: sans les démarches de l'UE auprès des États du Mercosur, ceux-ci n'entreraient pas en matière sur les exigences de l'AELE en matière de durabilité et de bien-être animal; la soumission des contingents d'huile de palme à une certification de durabilité prévue dans l'accord suisse avec l'Indonésie est aujourd'hui considérée aussi à Bruxelles comme un exemple à suivre.

Green Deal et «Farm to fork» ou le Pacte vert et «De la ferme à la fourchette»

Les stratégies climatiques et de développement durable sont d'actualité tant dans l'UE qu'en Suisse. Sur le plan conceptuel, l'UE est en avance. Le pacte vert pour l'Europe, présenté par la Commission européenne en décembre 2019, vise à assurer la transition vers une économie plus moderne, plus économe en ressources, plus compétitive et qui, notamment, n'émettra plus de gaz à effet de serre nets d'ici 2050. Le pacte vert s'étend à tous les secteurs économiques, y compris celui de l'agriculture.



Source: Commission européenne

La stratégie Farm to Fork (de la ferme à la fourchette) constitue le cœur du pacte vert européen pour le secteur agricole et alimentaire. Elle vise à rendre les systèmes alimentaires équitables, sains et respectueux de l'environnement. Il s'agit ainsi d'établir une politique alimentaire qui propose des mesures et des objectifs pour chaque étape de la chaîne de création de valeur, de la production à la consommation en passant par la distribution, afin de rendre les systèmes alimentaires européens plus durables et résilients. La stratégie est un élément du programme élaboré par la Commission pour atteindre les objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies.



Source: Commission européenne

La stratégie Farm to fork comprend également le volet important pour l'agriculture, en l'occurrence celui de la stratégie de la biodiversité, qui vise à mettre la biodiversité européenne sur la voie du rétablissement à l'horizon 2030 et à renforcer la résilience de nos sociétés face aux menaces futures. Concrètement, la Commission européenne en a déduit les objectifs suivants pour la production agricole:

- Réduire l'utilisation et le risque des pesticides chimiques de 50% et l'utilisation des pesticides plus dangereux de 50%
- Réduire les pertes de nutriments d'au moins 50% tout en veillant à éviter toute détérioration de la fertilité des sols. Le recours aux engrais se verra ainsi réduit d'au moins 20% d'ici 2030
- Réduire la vente globale d'antibiotiques destinés à des animaux d'élevage et à l'aquaculture de 50% dans l'UE d'ici 2030
- Cultiver 25% des terres agricoles de manière biologique d'ici 2030

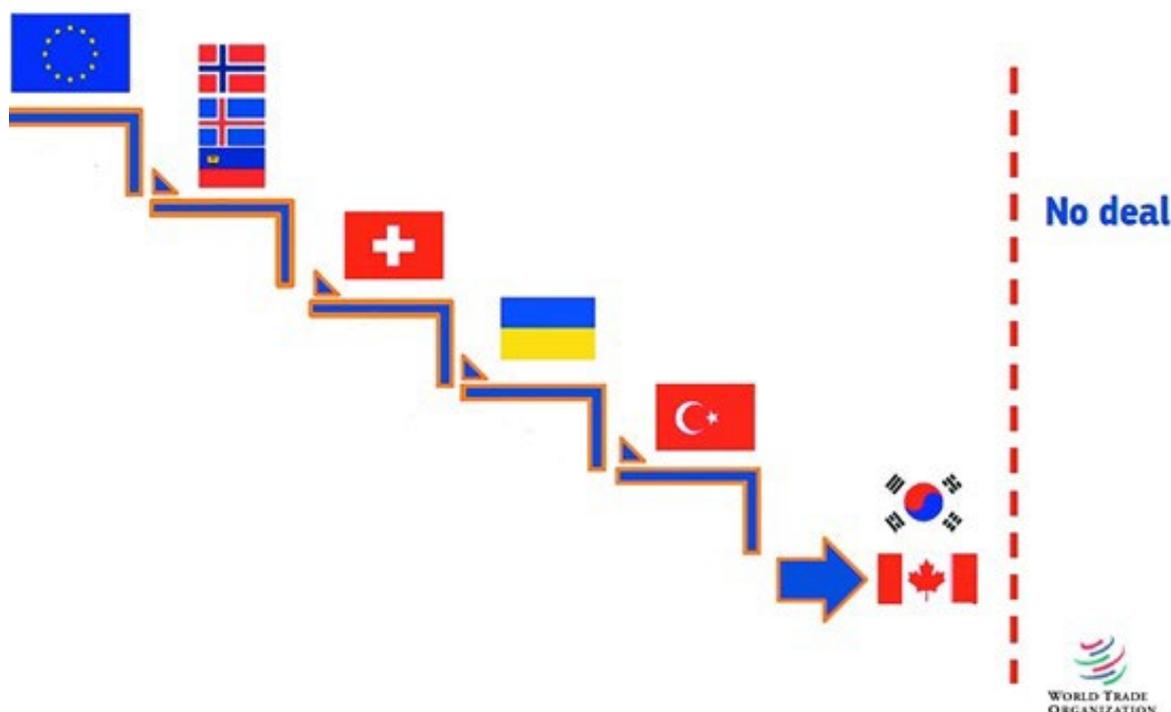
La ressemblance avec les projets politiques agricoles suisses, en particulier avec la trajectoire de réduction selon l'initiative parlementaire 19.475 et la stratégie climat pour l'agriculture et l'alimentation, est frappante. L'élargissement de la politique sectorielle traditionnelle à une politique globale en faveur d'un système alimentaire durable pose des défis similaires à l'UE et à la Suisse. Le dialogue et des projets concrets de collaboration aideraient les deux parties à progresser sur cette voie.

L'UE prévoit par ailleurs de mettre en œuvre sa stratégie non seulement en développant la politique agricole commune et en adaptant les législations dans les États membres, mais aussi en investissant massivement dans la recherche et l'innovation (Horizon Europe) ainsi que dans le système de conseils. L'essor de la transition globale sera en outre fortement soutenu, grâce à un engagement cohérent dans les politiques commerciale internationale et de la coopération sur des questions telles que l'utilisation des pesticides, le bien-être animal, la résistance aux antimicrobiens et la déforestation. Les intérêts communs et les potentiels de synergie entre la Suisse et l'UE sont incontestables sur ce point également et parlent en faveur d'une intensification de la voie commune.

8. Avenir

8.1 Escalier de Barnier

Durant les négociations sur le Brexit, le négociateur en chef, Michel Barnier, a illustré les alternatives quant aux futures relations entre la Grande-Bretagne et l'UE au moyen de son fameux escalier:



Source: www.igas-cisa.ch/fr

Niveau 7 – Adhésion à l'UE (plus haut niveau)

Niveau 6 – Marché intérieur commun: dans l'Espace économique européen EEE (traité entre l'UE et les pays de l'AELE sans la Suisse), la libre prestation de services ainsi que la libre circulation des marchandises, des personnes, des capitaux et des paiements s'appliquent (Norvège, Islande, Liechtenstein).

Niveau 5 – Accords bilatéraux avec participation sectorielle au marché unique (Suisse): la différence avec les accords de libre-échange (cf. ci-dessous) réside dans le fait qu'une harmonisation juridique a lieu (« reprise autonome »).

Niveau 4 – Accord global de libre-échange avec perspective d'adhésion à l'UE: (Ukraine, États des Balkans)

Niveau 3 – Union douanière: franchise douanière sur les échanges de biens et services + tarifs extérieurs communs (Turquie).

Niveau 2 – Accord de libre-échange «classique» (sans perspective d'adhésion à l'UE): droits de douane nuls ou réduits, échange partiellement libre de biens et de services; contrôles aux frontières (Canada, Corée du Sud)

Niveau 1 – Pas de relations directes avec l'UE (absence d'accord): seules les règles de l'OMC s'appliquent: les droits de douane, etc. sont perçus conformément aux règles de l'OMC.

L'accord sur le Brexit est un accord de sortie des institutions et des traités de l'UE. La Grande-Bretagne souhaitait conserver l'accès libre au marché intérieur de l'UE, mais ne voulait plus entendre parler de la libre circulation des personnes et des règles du jeu communes y compris du rôle de la Cour de justice de l'UE. Seule la circulation de marchandises libre de droits de douane a pu être maintenue. L'intégration partielle dans certains secteurs du marché intérieur se situe à un niveau bien inférieur à celle accordée à la Suisse par les accords bilatéraux. Les dispositions compliquées mais nécessaires sur l'Irlande du Nord pèsent en outre sur les relations entre le Royaume-Uni et l'UE. Les négociations sur le Brexit ont clairement illustré le fait que la participation au marché intérieur de l'UE n'est pas un programme à la carte, mais que tous les participants doivent se soumettre aux mêmes règles de base et à des conditions de concurrence équitables.

L'escalier de Barnier caractérisera certainement encore longtemps la façon dont les responsables de l'UE définiront les relations avec d'autres partenaires. C'est pourquoi il constitue pour la Suisse également une référence réaliste pour l'évaluation de ses options d'avenir.

Les avantages et les limites de la voie bilatérale suivie jusqu'à présent par la Suisse et l'UE découlent de l'approche sectorielle: des sujets de rapprochement supplémentaires sont envisageables si l'intérêt est mutuel, tant concernant la participation au marché intérieur que pour les domaines de collaboration (comme la recherche, les médias, l'armement, etc.) ; et les développements peuvent se faire par étapes. Actuellement, les principales lacunes quant à la participation suisse au marché intérieur se trouvent dans les secteurs de l'énergie et des services. Mais le problème le plus grave est l'incertitude quant à savoir si et comment la voie bilatérale pourra être poursuivie.

Il y a 15 ans déjà, l'UE a attiré l'attention sur les risques de cette approche: la législation de l'UE et celle de la Suisse n'évoluent pas forcément au même rythme et il peut arriver que la mise en œuvre des règles soit gérée différemment. Cela a des répercussions sur l'harmonisation dans les domaines couverts par les accords bilatéraux d'accès au marché.

Un marché unique sans frontières ne peut fonctionner que si les règles du jeu sont les mêmes pour tous et l'arbitre reconnu par tous. Sinon, des inégalités de traitement et des distorsions de concurrence risquent de surgir. Il s'agit d'une évidence pour la Suisse fédéraliste qui vise la sécurité juridique et le bon fonctionnement du marché suisse malgré la diversité cantonale. C'est pourquoi l'adoption dynamique de la législation, la surveillance et l'interprétation uniformes du droit ainsi que le règlement des litiges se sont avérés des thèmes clés lors de la négociation de l'accord institutionnel. L'UE aspirait et aspire encore à des mécanismes communs applicables à tous les accords d'accès au marché. Avec l'approche sectorielle, la Suisse privilégie des règles et des exceptions spécifiques et elle craint des développements fâcheux dans les domaines de la libre circulation des personnes, des mesures d'accompagnement, de la sécurité sociale et des aides d'État.

La complexité des différents intérêts et des solutions possibles dépasse le cadre du présent document. Mais il existe une réponse à chaque question si l'objectif de poursuivre la voie bilatérale prime sur les intérêts particuliers et les calculs politiques internes. Il s'agit d'une question fondamentale. Quelles sont les alternatives si la consolidation de la voie bilatérale en temps utile échoue?

Attendre des jours meilleurs signifie l'érosion et finalement vider de sens ou abroger les accords actuels (cf. chap. 7.2 et 7.3). Le maintien du statu quo requiert au minimum la mise à jour des accords; une telle entreprise n'est largement plus possible tant que les questions institutionnelles ne seront pas résolues.

L'escalier de Barnier permet d'analyser les alternatives

- Un accord de libre-échange avec la perspective d'une adhésion (niveau 4) ne s'ouvre qu'aux pays candidats; la Suisse n'en fait pas partie et, pour des raisons de politique interne, ce n'est pas une option dans un horizon prévisible.
- Une union douanière (niveau 3) n'apporte aucun avantage, notamment parce qu'elle n'englobe ni les obstacles techniques au commerce ni la coopération. Elle limite considérablement les possibilités de négociation avec d'autres partenaires et s'accompagne de la réduction de la protection douanière agricole. Elle ne constitue donc pas non plus une option.
- Accord classique de libre-échange (niveau 2). Un grand récipient, c'est le contenu qui compte! Il ressort clairement de la communication de l'UE et des négociations post-Brexit qu'un accord global, incluant la suppression des obstacles techniques au commerce et la coopération dans des domaines stratégiques tels que l'énergie, les services, etc., est soumis à des conditions: la pleine libre circulation des personnes, l'harmonisation notamment des politiques de concurrence et des aides d'État, l'établissement de mécanismes institutionnels pour le développement et l'interprétation du droit ainsi que la résolution des litiges. Concrètement, si la Suisse optait pour un soi-disant nouveau départ sur la base d'un accord de libre-échange, elle se heurterait aux mêmes écueils que sur la voie bilatérale actuelle. En outre, dans le secteur agricole, il faudrait discuter de la protection douanière dans son intégralité. Une autre alternative consisterait à conclure un accord de libre-échange d'envergure plus modeste, assorti de moins de conditions, mais qui se solderait par une régression colossale de la Suisse, incluant l'abandon de tous les acquis et ambitions concernant l'accès au marché et les coopérations.
- Absence de contrat (niveau 1). Un pas en arrière encore plus grand comparé à l'ALE d'envergure modeste. L'UE imposerait des droits de douanes sur les produits industriels suisses.

Conclusion intermédiaire sur la base de l'escalier de Barnier

- Les marches en dessous de la voie bilatérale présentent des inconvénients considérables, ce pour l'économie en général et le secteur agricole et alimentaire en particulier.
- Un résultat équivalent à celui obtenu jusqu'à présent et/ou d'éventuelles ambitions supplémentaires (énergie, etc.) ne peuvent être atteints qu'en résolvant les mêmes questions institutionnelles que celles abordées dans l'accord-cadre. Ou en optant pour le scénario de la candidature à l'adhésion, éprouvant pour l'agriculture et irréaliste sur le plan politique intérieur.

Le bas de l'escalier de Barnier ne présente que de mauvaises options. Et le haut?

- L'EEE a mauvaise réputation en Suisse et son image souffre encore de la défaite du Conseil fédéral face au peuple en 1992. Considéré d'un œil neutre, il apporte l'élargissement souhaitable de la participation au marché intérieur (services, énergie, etc.) et des mécanismes institutionnels fonctionnels. Concernant la protection douanière agricole, il prévoit une clause évolutive qui n'a pas davantage d'impact que celle prévue par l'accord agricole Suisse-UE. Trois États aussi fiers que la Suisse de leur autonomie et de leurs particularismes se portent bien dans l'EEE: le Liechtenstein, la Norvège et l'Islande. Peut-être qu'après une pause de 30 ans, le temps serait venu de réévaluer l'EEE? Un tel examen contribuerait pour le moins à la prise de conscience que la Suisse n'est pas une île mue par des préoccupations uniques exigeant des solutions uniques.

À part l'adhésion à l'EEE, qui reste une option peu probable sur le plan politique intérieur, il n'existe pas d'autre alternative à une réouverture des questions institutionnelles avec un esprit constructif, axé sur la recherche de solutions. Dans quel véhicule, avec une approche horizontale ou verticale, en pack ou lot individuel, là n'est pas la question, respectivement cela relève de la responsabilité des décideurs à Berne et à Bruxelles. Mais la consolidation de la voie bilatérale est un impératif urgent pour la prospérité de la Suisse, la protection des valeurs européennes communes et les intérêts du secteur agricole et alimentaire.

8.2 Notre position, nos attentes

L'intérêt de la Suisse ainsi que du secteur agricole et alimentaire exige au minimum de maintenir le niveau actuel d'interdépendance avec l'UE. La consolidation des accords bilatéraux, qui requiert une position ouverte quant à la clarification des questions institutionnelles, est la seule voie praticable.

La CI Secteur agroalimentaire suisse donne sa voix contre l'isolement de la Suisse.

Il s'agit actuellement de conserver la position privilégiée vis-à-vis de l'UE. **C'est pourquoi la CISA réclame que les accords bilatéraux, très avantageux pour le secteur agricole et alimentaire, soient garantis à long terme.** L'ensemble des accords bilatéraux existants est important pour le secteur: la recherche, la circulation libre des personnes, Schengen et bien d'autres encore contribuent à des conditions-cadres favorables. En outre, la prospérité de la Suisse et donc les finances fédérales dépendent considérablement du bon fonctionnement des relations avec l'UE.

Les acteurs du secteur agricole et alimentaire doivent clairement garder à l'esprit les contenus et avantages de l'accord agricole et des autres accords bilatéraux I et II. Il convient également d'aborder ouvertement les risques de leur érosion.

Dans la mesure où les accords bilatéraux présentent une solution sur mesure pour le secteur agricole et alimentaire, ses acteurs ont une responsabilité particulière dans la poursuite de la voie bilatérale. Il leur faut mettre de côté leur timidité et leurs appréhensions et discuter des compromis sur les «questions institutionnelles».

La liberté de déterminer de manière autonome la protection douanière est intimement liée aux accords bilatéraux. Ils garantissent à l'ensemble de l'économie l'accès au marché unique de l'UE. Si cette voie venait à être diparaître, la Suisse se verrait encore davantage obligée de

conclure des accords commerciaux avec des partenaires éloignés. De tels accords négociés sous la pression seront très vraisemblablement peu favorables aux produits agricoles suisses.

Attentes envers le secteur

- La voie de la qualité du secteur agricole et alimentaire suisse peut et doit encore progresser au niveau des exploitations, du marché et de l'environnement. Car cela renforce la compétitivité internationale sur les marchés attractifs, en particulier en Europe. Proposer des produits de qualité conduit à renforcer le potentiel de ventes à l'étranger; l'accès aux marchés étrangers dont bénéficient les exportateurs leur permet de mieux exploiter ce potentiel. La défense et l'augmentation à long terme des parts de marché sur le territoire national vont également de pair avec la qualité des produits.
- Si le secteur agricole et alimentaire souhaite développer ses opportunités sur un terrain sûr, il n'a d'autre choix que d'assumer sa part de responsabilité pour l'édifice entier des accords bilatéraux. La CISA reconnaît ici qu'une grande responsabilité revient aux organisations centrales telles que l'USP, fial, FROMARTE, PSL, CI Commerce de détail, etc.
- Tous les acteurs du secteur agricole et alimentaire suisse sont appelés à aborder ouvertement les risques d'une érosion de la voie bilatérale. Les mérites des accords bilatéraux avec l'UE sont souvent trop peu connus et leur utilité n'est évoquée que du bout des lèvres au sein du secteur agricole et alimentaire suisse.
- Débattre ouvertement de la peur des «juges étrangers» au sein des organisations agricoles. Il s'agit de mettre de côté les aversions souvent liées à des motivations partisans et de faire la part objective des avantages et des inconvénients pour le secteur agricole. Parmi les inconvénients figurent les futurs «accords commerciaux de remplacement» si les relations avec l'UE ne sont pas réglées. À propos, la Suisse reconnaît sans problème les «juges étrangers» au sein de l'OMC.

Attentes envers le Conseil fédéral

- Le Conseil fédéral, le DEFR et l'administration (SECO, OSAV et OFAG) doivent davantage communiquer publiquement les mérites des accords bilatéraux.
- L'accès au marché unique de l'UE doit être garanti comme jusqu'à présent. Il faut absolument éviter une dégringolade sur l'escalier de Barnier. La CISA attend du Conseil fédéral qu'il s'emploie sans ambiguïté et avec détermination à empêcher pareille situation.
- Le Conseil fédéral doit s'atteler à la définition d'une solution constructive aux questions institutionnelles, entamer sans délai des négociations avec l'UE sur ce point, mener à ce propos un débat objectif dans le pays et impliquer les partenaires sociaux.
- La démarche de qualité du secteur agricole et alimentaire suisse doit être soutenue plus fortement dans le cadre du développement de la politique agricole.
- Lors de négociations avec des partenaires en dehors de l'Europe, les intérêts offensifs et défensifs du secteur agricole et alimentaire doivent être pris en compte de manière

équilibrée. L'accord commercial avec l'Indonésie doit servir de référence pour d'autres accords. Car c'est la seule manière d'instaurer la confiance.

Attentes envers le Parlement

- Adopter une attitude anticipatrice en soutenant la voie bilatérale plutôt que de critiquer a posteriori le Conseil fédéral sur l'un ou l'autre détail de négociation.
- Adhérer au principe «Pas de descente de l'escalier de Barnier» et procéder à une évaluation méthodique des options envisageables pour l'avenir, y compris la recherche de solutions aux questions institutionnelles.
- Dans le domaine de la politique agricole comme dans tous les domaines ayant un impact sur les conditions-cadres du secteur agricole et alimentaire, le principe suivant doit s'appliquer: finis les sujets tabous pour le Conseil fédéral et l'administration, aussi en ce qui concerne la protection douanière autonome. La question du renforcement ciblé, selon des modalités librement choisies, de notre interconnexion avec l'Europe et d'autres marchés attractifs doit être pouvoir être discutée.
- La démarche de qualité et la compétitivité du secteur doivent être soutenues de manière systématique et cohérente.
- La politique doit, avec des interventions mesurées, se mettre au service de l'objectif suivant: mettre l'ensemble du secteur agroalimentaire en capacité de conjuguer la réalisation des objectifs sociétaux avec des plus-values sur le marché, et réussir sur des marchés intéressants à l'étranger.