

11.2.3

Message

concernant la modification des annexes 1 et 2 de l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles (Accord agricole)

du 16 janvier 2008

11.2.3.1

Condensé

Le 1^{er} janvier 2007, la Bulgarie et la Roumanie ont adhéré à l'Union européenne (UE). En conséquence, le réseau d'accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE, parmi lesquels l'Accord agricole, s'est également étendu à la Bulgarie et à la Roumanie. En 1993, la Suisse avait conclu des accords de libre-échange avec ces deux Etats, dans le cadre de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Or, en raison de leur adhésion à l'UE, ces Etats ont dû résilier les accords qu'ils avaient conclus avec l'AELE. Les préférences tarifaires ont été ainsi perdues pour certains produits agricoles en provenance de ces pays qui, dans les échanges avec l'UE, sont soumis aux droits de douane normaux. Le 2 mai 2007, les délégations aux négociations de la Suisse et de l'UE ont convenu de maintenir les anciennes préférences tarifaires en proportion des flux commerciaux actuels en les intégrant à l'Accord agricole et de les appliquer de manière autonome avec effet rétroactif pour toute l'année 2007. En contrepartie, la Suisse a obtenu de l'UE deux contingents à droit zéro pour les cardes et les cardons ainsi que pour les fraises. Les concessions tarifaires en faveur de la Suisse ont été octroyées par la CE à compter du 1^{er} septembre 2007, car il ne lui était pas possible de les mettre en œuvre rétroactivement pour l'année 2007.

La Suisse a en outre consenti à regrouper au profit de la CE les contingents tarifaires bilatéraux de charcuterie accordés à quatre pays membres de l'UE en un contingent à droit zéro consolidé qui sera augmenté de 800 tonnes net par rapport à la somme des contingents précédents. En compensation, la Suisse reçoit de son côté un nouveau contingent de charcuterie à droit zéro d'un volume de 1900 tonnes net. Les deux contingents à droit zéro seront utilisés de manière autonome à partir du 1^{er} janvier 2008. En vertu de sa compétence législative, le 27 juin 2007, le Conseil fédéral a mis en vigueur de manière autonome les concessions tarifaires prévues et avec effet rétroactif, liées à l'élargissement de l'UE à l'Est (UE 27).

Le 2 mai 2007, il a été convenu que les diverses concessions tarifaires devaient être garanties par contrat au moyen d'une modification des annexes à l'Accord agricole, adoptée par voie de décision du Comité mixte de l'agriculture. Le message annexé relatif à la modification des annexes 1 et 2 (concessions tarifaires) de l'Accord agricole sera présenté au Parlement pour la fixation contractuelle de ces préférences tarifaires.

11.2.3.2 Grandes lignes du projet

11.2.3.2.1 Situation initiale

Le 1^{er} janvier 2007, la Bulgarie et la Roumanie ont adhéré à l'UE. La plupart des accords en vigueur entre la Suisse et la CE, en particulier l'Accord de libre-échange du 22 juillet 1972 (RS 0.632.401), y compris le Protocole 2 relatif aux produits agricoles transformés (RS 0.632.401.2) et l'accord du 21 juin 1999 relatif aux échanges de produits agricoles (Accord agricole; RS 0.916.026.81), ont été automatiquement élargis aux deux nouveaux Etats membres.

En 1993, la Suisse avait conclu un accord de libre-échange avec ces deux Etats, dans le cadre de l'Association européenne de libre-échange (AELE)¹. Or, en raison de leur adhésion à l'UE, ces Etats ont dû résilier les accords qu'ils avaient conclus avec l'AELE. Les préférences tarifaires ont été ainsi perdues pour certains produits agricoles en provenance de ces pays qui, dans les échanges avec la CE, sont soumis aux droits de douane normaux. Dans le but de maintenir leur valeur de concession, les anciennes réductions tarifaires doivent être maintenant converties en contingents tarifaires équivalents pour l'UE 27. La Suisse s'est en outre déclarée prête à renoncer aux droits que lui réserve l'art. XXIV:6 du GATT².

Néanmoins, en ce qui concerne les produits transformés, le champ d'application était plus restreint dans l'Accord de libre-échange AELE que dans l'Accord de libre-échange Suisse-CE de 1972. C'est pourquoi, suite à la dénonciation de l'Accord de libre-échange AELE avec la Bulgarie et la Roumanie, ces deux pays n'ont finalement perdu que des préférences tarifaires limitées à quelques matières premières agricoles non encore incluses dans l'Accord agricole.

De plus, la Suisse a accordé jusqu'ici à quatre Etats membres de l'UE des contingents tarifaires de charcuterie pour un total de 2 915 tonnes³. Ces contingents par pays concédés au cas par cas ne répondent toutefois pas aux règles régissant le marché intérieur de la CE. Par conséquent, certains Etats membres, notamment l'Autriche et la Pologne, ont demandé à la Commission européenne de convertir ces contingents ouverts jusqu'ici pour quelques pays seulement en un contingent CE consolidé. La Suisse avait approuvé sur le principe cette façon de procéder, mais exigeait en contrepartie un traitement accéléré des dossiers concernant les licences d'importation de la CE pour le fromage et les AOC.

1 Accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et la République de Bulgarie (RO 1994 1349); Accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et la République de Roumanie (RO 1994 860).

2 En vertu de l'art. XXIV:6 du GATT de 1994, la Suisse peut, sous certaines conditions, exiger des compensations, au cas où la Roumanie et la Bulgarie devraient relever leurs droits de douane en raison de l'adhésion à l'UE; dans une telle éventualité, les exportations agricoles suisses ne seraient de toute façon touchées que dans une très faible mesure (< 100 000 euros).

3 Contingent tarifaire partiel n° 06.3, au taux du contingent tarifaire OMC. Les concessions actuellement accordées à ces quatre pays sont les suivantes: Italie: 2856 tonnes; France: 125 tonnes; Allemagne: 103 tonnes; Hongrie: 64 tonnes; soit un total de 3148 tonnes (poids brut).

11.2.3.2

Déroulement et résultat des négociations

Au terme de longues négociations, la procédure suivante a été décidée de commun accord avec la Commission européenne: compte tenu de l'élargissement de l'UE à l'Est (UE-27), la Suisse accorde à la CE les concessions suivantes: 100 tonnes de viande de chèvre, 100 tonnes de poitrines de coq/poules, 200 tonnes de concombres pour la salade et 2000 tonnes de concombres pour la conserve, 500 tonnes de cornichons, 100 tonnes de noix, 100 tonnes d'abricots, 200 tonnes de framboises congelées. En contrepartie, la Suisse a obtenu de la CE des contingents à droit zéro pour 300 tonnes de cardes et de cardons ainsi que pour 200 tonnes de fraises. La concession existante de 2915 tonnes net de charcuterie sera augmentée de 800 tonnes net et tous les pays membres pourront importer à droit de douane nul. La Suisse obtient en contrepartie un contingent tarifaire à droit zéro pour 1 900 tonnes net de charcuterie. Le contingent à droit zéro de 3 715 tonnes net pour la charcuterie en faveur de la CE entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2008, à condition que celle-ci mette simultanément en œuvre le contingent à droit nul de charcuterie de 1900 tonnes net au profit de la Suisse. A compter du 1^{er} juin 2007, la Commission européenne réduit la prestation de garantie de la licence de 10 à 1 euro⁴ et laisse entrevoir la suppression des licences par le Conseil de l'Union européenne (Conseil) au 1^{er} janvier 2008, afin que le libre-échange de fromage ne soit pas entravé plus longtemps par des entraves administratives⁵. La Suisse supprimera ensuite ses propres mesures administratives, à savoir les émoluments de décharge et le permis général d'importation. La Commission européenne sollicite un mandat l'habilitant à mener des négociations sur la reconnaissance réciproque d'appellations d'origine (AOP/AOC) et d'indications géographiques (IGP) au Conseil⁶.

11.2.3.2.3

Octroi de concessions tarifaires dans les années 2007 et 2008

Le 2 mai 2007, il fut décidé, par procès-verbal («*Agreed Minutes*»), d'appliquer rétroactivement et réciproquement de manière autonome les concessions tarifaires accordées au titre de l'élargissement de l'UE à l'Est (UE 27) à toute l'année 2007. Afin de pouvoir mettre en œuvre les modifications intervenues en raison de l'élargissement de l'UE à l'Est, les concessions tarifaires concernant l'année 2007 sont accordées à titre rétroactif à compter du 1^{er} janvier 2007. Les importations ayant été en partie réalisées, on aura recours pour 2007 à une procédure en remboursement. On avait d'ailleurs opté pour une procédure similaire en 2004 dans le cadre du précédent élargissement de l'UE à l'Est (UE 25) et elle s'était avérée adéquate. Les concessions tarifaires en faveur de la Suisse ont été octroyées par la CE à comp-

⁴ La réduction de la prestation de garantie de la licence a été mise en application dans les délais par la Commission européenne.

⁵ Le 26 septembre 2007, le Conseil a adopté le nouveau Règlement (CE) concernant l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, qui supprime aussi, au 1^{er} janvier 2008, les licences d'importation de fromage pour les pays tiers.

⁶ Dans le cadre d'une déclaration d'intention commune, dans l'Accord agricole, les partis ont convenu de garantir la protection réciproque de leurs AOP/AOC et de leurs IGP pour un groupe de produits élargi. Après plusieurs années de travaux préparatoires au sein d'un groupe de travail, la Commission européenne a transmis en avril 2007 un mandat de négociation au Conseil européen qui a été approuvé fin juillet.

ter du 1^{er} septembre 2007, car il ne lui était pas possible de les mettre en œuvre rétroactivement pour l'année 2007.

Par suite de l'élargissement de l'UE à l'est (UE 27) et de la communautarisation des contingents bilatéraux d'importation de charcuterie, le Conseil fédéral a mis en vigueur de manière autonome les concessions tarifaires conclues et à titre rétroactif celles liées à l'élargissement de l'UE à l'Est, en adoptant le 27 juin 2007 les modifications de l'ordonnance sur les droits de douane applicables aux marchandises dans le trafic avec l'AELE et la CE (Ordonnance sur le libre-échange)⁷. La compétence du Conseil fédéral est fondée sur l'art. 4, al. 3, de la loi sur le tarif des douanes⁸. Cette disposition permet au Conseil fédéral d'abaisser de façon appropriée les droits de douane et de fixer les contingents tarifaires. La Commission des experts douaniers a été consultée à ce sujet et n'a pas fait d'objection.

11.2.3.2.4 Appréciation

Les concessions douanières convenues correspondent pour l'essentiel aux préférences qui ont été accordées jusqu'ici à la Bulgarie et à la Roumanie dans le cadre de l'accord de libre-échange AELE. Cette mesure a pour but de maintenir le flux de marchandises entre ces deux pays et la Suisse, même après leur adhésion à l'UE. A l'initiative de la Commission européenne, quatre contingents bilatéraux de charcuterie, accordés jusqu'ici à certains pays membres de l'UE, ont été simultanément convertis en un unique contingent tarifaire consolidé valable pour l'UE 27. En contrepartie, la Suisse a obtenu certaines concessions de la part de la CE. Les listes correspondantes de concessions tarifaires figurent dans l'annexe au message. La Suisse a en outre renoncé à des possibilités de compensation dans le cadre de l'OMC.

11.2.3.2.5 Suite de la procédure

Les concessions agricoles octroyées devront encore être ancrées dans le droit international par le biais de la modification des annexes 1 et 2 de l'Accord agricole. A cet effet, conformément à l'art. 11, de l'Accord agricole, il faut obtenir l'assentiment du Comité mixte de l'agriculture. Concrètement, il est prévu de remanier entièrement les annexes 1 et 2 pour des raisons de transparence (annexe à l'arrêté fédéral). Par le présent message, le Conseil fédéral soumet la décision du Comité mixte de l'agriculture à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Après l'approbation des concessions tarifaires par l'Assemblée fédérale et les instances compétentes de la CE, le Comité mixte de l'agriculture décidera des modifications à apporter aux annexes 1 et 2 de l'Accord agricole. Le projet de décision du Comité mixte de l'agriculture n'existe pour l'instant qu'en version anglaise. Il est susceptible de faire encore l'objet de quelques adaptations rédactionnelles qui n'auront toutefois aucune incidence sur le contenu. Les versions dans les trois langues nationales (allemand, français et italien), actuellement en traduction, ont la même valeur juridique. Dès que le Comité mixte de l'agriculture aura adopté la décision, le texte sera publié dans les trois langues nationales dans le Recueil systématique du droit fédéral.

⁷ RS 632.421.0

⁸ RS 632.10

11.2.3.3 Conséquences

11.2.3.3.1 Conséquences sur le plan financier et sur celui du personnel

Les préférences tarifaires nouvellement accordées à la CE dans le cadre de son récent élargissement à l'Est servent en premier lieu à assurer le maintien de celles qui avaient été octroyées dans le cadre de l'accord de libre-échange AELE aux deux nouveaux membres de l'UE. On peut donc supposer que les flux commerciaux enregistrés jusqu'ici et les recettes douanières qui en résultent ne varieront que très peu⁹.

Sur la base de calculs provisoires, on estime que la réduction à zéro du taux contingentaire pour le contingent communautarisé de charcuterie et l'augmentation supplémentaire de 800 tonnes net¹⁰ de ce contingent se traduiront, en revanche, pour la caisse fédérale, par des pertes douanières évaluées à près de 11,3 millions de francs. En raison de la mise en adjudication des contingents de charcuterie, les 800 tonnes additionnelles généreront approximativement 1,6 million de francs de recettes supplémentaires pour la caisse fédérale. Autrement dit, les recettes de la caisse fédérale baisseront au total d'environ 9,7 millions de francs.

Excepté à cet égard, les concessions accordées n'auront aucune conséquence sur la Confédération, les cantons ou les communes.

11.2.3.3.2 Conséquences macroéconomiques

Le maintien du flux de marchandises à taux préférentiel au sein de l'UE élargie est également considéré comme approprié du côté suisse, car des intérêts macroéconomiques – possibilités d'importations et d'exportations à des taux préférentiels et concessions tarifaires en faveur de l'économie suisse – en dépendent. Ces concessions tarifaires en faveur de la Suisse ne sont mises en œuvre par la CE que depuis le 1^{er} septembre 2007, car il ne lui est pas possible de les appliquer rétroactivement. Une application rétroactive de ces concessions n'est de toute façon pas nécessaire pour assurer des flux commerciaux préférentiels vu qu'il s'agit de nouvelles concessions tarifaires au profit de la Suisse.

En ce qui concerne les concessions dans le domaine de la charcuterie, la Suisse a également des intérêts économiques à préserver en raison des possibilités d'importations et d'exportations préférentielles et des concessions tarifaires avantageuses dont elle bénéficie. Grâce à l'augmentation asymétrique (à l'avantage de la Suisse) du contingent communautarisé de charcuterie et à la mise à zéro des taux contingentaires, le commerce bilatéral entre la Suisse et la CE devrait néanmoins s'accroître dans les proportions prévues.

⁹ Lors de la conversion des préférences tarifaires accordées jusqu'ici via l'accord de libre-échange AELE en nouvelles concessions en faveur de l'UE, seules ont été prises en compte les marchandises dont la valeur moyenne des importations annuelles préférentielles a dépassé 30 000 euros de 2001 à 2005.

¹⁰ Les calculs se basent sur la réduction à zéro du taux hors contingent et sur la répartition des quantités entre les diverses positions tarifaires des importations 2004/2006 à l'intérieur du contingent tarifaire.

11.2.3.4 Objectifs fixés dans le programme de la législature 2003 à 2007

Les modifications convenues des concessions tarifaires font partie des objectifs mentionnés par le Conseil fédéral dans son programme de la législature 2003 à 2007 (FF 2004 1253). Conformément à l'objectif 7 qu'il s'est fixé dans ce programme, le Conseil fédéral souhaite consolider et élargir le cadre bilatéral dans le but de clarifier et d'approfondir les relations avec l'Union européenne (art. 8a de l'arrêté fédéral). La mise en œuvre harmonieuse de l'Accord agricole de 1999 (c'est-à-dire du premier accord bilatéral avec l'Union européenne) répond à l'objectif 7 du programme de la législature 2003 à 2007.

11.2.3.5 Aspects juridiques

11.2.3.5.1 Constitutionnalité

Aux termes de l'art. 54, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst., RS 101), les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. La compétence de l'Assemblée fédérale d'approuver ou de modifier des traités internationaux est fondée sur l'art. 166, al. 2, Cst. Conformément à l'art. 141, al. 1, let d, Cst., sont soumis au référendum facultatif les traités internationaux qui sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale, qui contiennent des règles de droit importantes¹¹ ou dont l'exécution exige l'adoption de lois fédérales.

L'Accord agricole peut être dénoncé en tout temps, à condition d'observer un délai de notification de six mois (art. 17 de l'Accord agricole). La dénonciation de l'Accord aurait cependant des conséquences notables («clause guillotine») en raison des connexions avec les autres accords conclus dans le cadre des Bilatérales I. Seules les annexes à l'Accord agricole concernant les concessions tarifaires seront modifiées. De plus, aucune adhésion à une organisation internationale n'est actuellement prévue.

Compte tenu, en outre, des compétences législatives conférées au Conseil fédéral par la loi sur le tarif des douanes (RS 632.10) en matière de concessions tarifaires, celles-ci sont déjà mises en œuvre de manière autonome. Enfin, ces concessions ne sont pas considérées comme fondamentales au point de devoir être soumises au référendum s'appliquant aux traités internationaux. Elles ne se substituent à aucun droit interne et ne touchent à aucune décision de principe relative à la législation nationale. Leur contenu est formulé de façon similaire et elles sont d'une importance politique, juridique et économique comparable à celles qui ont été conclues ces dernières années à l'occasion des accords entre AELE et des pays tiers et qui n'ont pas été non plus soumises au référendum en matière de traités internationaux.

¹¹ En vertu de l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (RS 171.10), sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Cette clause normative revêt une importance particulière lorsque l'objet visé par la réglementation doit être réglé sur une base légale formelle, conformément à l'art. 164, al. 1, let. a à g, Cst, en particulier lorsqu'il s'agit de dispositions fondamentales touchant aux droits et obligations des personnes, à la restriction de droits constitutionnels ainsi qu'aux tâches et prestations de la Confédération.

11.2.3.5.2 Relation avec le droit européen et l'OMC

Le développement des concessions tarifaires au sein de l'Accord agricole n'est en contradiction ni avec les engagements internationaux, ni avec les buts de la politique d'intégration européenne de la Suisse. Il s'agit en fait d'une extension de l'accord à un plus large groupe de produits. La compatibilité de la relation de libre-échange entre la Suisse et la CE avec le droit GATT/OMC en est améliorée.

11.2.3.5.3 Validité pour la Principauté de Liechtenstein

L'extension des concessions tarifaires dans le cadre de l'Accord agricole s'applique aussi à la Principauté de Liechtenstein tant que celle-ci reste liée à la Suisse par une union douanière.

Sur demande de la Principauté de Liechtenstein, la Suisse et l'UE ont convenu d'élargir le champ d'application de l'Accord agricole à la Principauté au moyen d'un accord additionnel. Le nouvel accord additionnel conclu entre les trois parties spécifie que l'Accord agricole dans son entier (y compris la partie non tarifaire) s'applique également aux échanges commerciaux entre le Liechtenstein et la CE. Parallèlement, les dispositions correspondantes de l'accord EEE concernant le Liechtenstein seront suspendues aussi longtemps que l'accord additionnel sera appliqué¹². Chacune des trois parties peut résilier l'accord additionnel à tout moment, en observant un délai d'une année. Cet accord additionnel a été signé le 27 septembre 2007 par les trois parties et est entré en vigueur le jour de sa signature.

¹² L'annexe I et l'annexe II des chap. XII et XXVII ainsi que le Protocole 47 comportent entre autres des dispositions relatives aux aliments pour animaux, à la protection des végétaux, aux spiritueux et au vin.

