

10.2.1

Message

relatif à l'approbation de l'amendement de la Convention AELE relatif aux échanges de produits agricoles et aux règles d'origine

du 9 janvier 2013

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

La Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (Convention AELE)¹, dont le dernier amendement remonte à 2001, doit être mise à jour pour ce qui a trait aux produits agricoles. Dans les accords agricoles bilatéraux que la Suisse et ses partenaires de l'AELE ont conclus depuis lors, d'une part, avec des Etats tiers, parallèlement aux accords de libre-échange correspondants de l'AELE, et, d'autre part, avec l'Union européenne (UE), les Etats de l'AELE octroient des concessions tarifaires plus étendues à leurs partenaires que celles qu'ils s'accordent aujourd'hui entre eux.

Le champ d'application de la Convention AELE doit également être actualisé en ce qui concerne les produits agricoles transformés.

Pour ce qui est des règles d'origine, les Etats de l'AELE ont ratifié la Convention régionale du 15 juin 2011 sur les règles d'origine préférentielles paneuroméditerranéennes (Convention PEM)². Le Conseil fédéral a approuvé la signature de cette convention et les modifications à apporter aux accords de libre-échange concernés en juin 2010. La Convention PEM est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 pour les Etats de l'AELE, à l'exception de l'Islande, pour laquelle cette date a été fixée au 1^{er} mai 2012. La Convention AELE n'est plus à jour en ce qui concerne les règles d'origine et doit être adaptée par l'insertion d'un renvoi direct à la Convention PEM.

1.2 Déroulement des négociations

Lors de la conférence des ministres de l'AELE du 23 novembre 2010, les Etats de l'AELE sont convenus à Genève de mettre à jour la Convention AELE dans le domaine agricole en vue de se ménager un accès facilité à leurs marchés respectifs qui soit comparable à celui qu'ils accordent à leurs partenaires de libre-échange (UE incluse). Le Conseil fédéral a approuvé le mandat de négociation nécessaire en mai 2011. Les experts agricoles des Etats de l'AELE se sont mis d'accord, à l'issue de cinq cycles de négociation, sur un amendement de la Convention AELE dans le domaine agricole et au sujet des règles d'origine.

¹ RS 0.632.31

² RS 0.946.31

Le 21 juin 2012, le Conseil de l'AELE a approuvé, par la décision n° 2/2012, le projet d'amendement de la Convention AELE, conformément à l'art. 59 de la convention, sous réserve de sa ratification par les Etats membres.

1.3 Aperçu du contenu de l'amendement

Les modifications apportées à la Convention AELE concernent principalement l'accès facilité aux marchés accordé mutuellement pour les produits agricoles de base et les produits agricoles transformés (cf. ch. 1.4). Elles trouvent concrétisation dans les nouvelles annexes W (Produits agricoles transformés) et V (Produits agricoles de base), qui remplacent les actuelles annexes C (Liste des produits agricoles et des produits élaborés à partir de matières premières agricoles auxquels se réfère l'art. 8, par. 1, de la Convention) et D (Liste des concessions tarifaires pour les produits agricoles).

Hormis ces modifications matérielles, la structure de la Convention AELE a été revue dans le domaine de la circulation des marchandises. Une note faisant référence à l'union douanière qui lie la Suisse et le Liechtenstein est insérée dans le titre du chapitre II (Libre circulation des marchandises). Les dispositions concernant les produits agricoles sont simplifiées. L'art. 8 est reformulé et l'actuel art. 9 abrogé. Les produits agricoles qui ne sont pas mentionnés dans les chap. 1 à 24 du Système harmonisé et qui sont exclus du libre-échange figurent désormais dans l'annexe X. Les dispositions pertinentes de la Convention AELE sont ainsi comparables à celles des accords de libre-échange conclus par l'AELE.

S'agissant des règles d'origine, l'art. 5 de la Convention AELE est modifié pour inclure un renvoi direct à la Convention PEM, qui entraîne l'abrogation de l'actuelle annexe A (Règles d'origine), celle-ci n'étant plus nécessaire. Pour ce qui est des produits agricoles, seul le cumul bilatéral entre les Etats de l'AELE reste applicable.

Entrée en vigueur

Aux termes du ch. 10 de la décision n° 2/2012 du Conseil de l'AELE, la décision relative à l'amendement de la Convention AELE entre en vigueur le premier jour du troisième mois suivant le dépôt des instruments de ratification de tous les Etats membres auprès du dépositaire.

1.4 Appréciation

Le résultat des négociations apporte aux Etats de l'AELE une amélioration des conditions d'accès aux marchés entre eux pour ce qui touche aux aspects tarifaires liés aux produits agricoles de base et aux produits agricoles transformés. Les concessions tarifaires sont à peu près comparables à celles que les Etats de l'AELE accordent à leurs partenaires de libre-échange de pays développés et à l'UE. Du point de vue de la Suisse, il convient de mettre en évidence, du côté norvégien, notamment l'augmentation de 90 à 200 t du contingent tarifaire actuel pour les fromages, de nouveaux contingents tarifaires de 10 t chacun pour les saucisses et la viande séchée et un contingent tarifaire de 400 t pour le jus de pomme concentré. Du côté islandais, il y a lieu de relever un contingent tarifaire de 15 t pour les fromages et un autre de 10 t pour la viande séchée. La Suisse octroie aux Etats de l'AELE les

mêmes concessions, à peu d'exceptions près, que celles qu'elle accorde à ses autres partenaires de libre-échange, dont l'UE. Elle octroie certaines concessions à l'UE sous la forme de contingents à l'intérieur des contingents OMC. Comme l'Islande et la Norvège ont un potentiel d'exportation faible voire inexistant pour ces produits, des contingents correspondants n'ont pas été créés dans le cadre de la Convention AELE. Cela concerne en particulier le jambon, la viande séchée, les saucisses et d'autres spécialités à base de viande. Pour le fromage, notre pays accorde un accès en franchise de douane au marché suisse. Pour l'Islande et la Norvège, l'accès facilité aux marchés est important particulièrement pour la viande de mouton et de cheval dans le cadre du contingent OMC. En ce qui concerne les produits agricoles transformés, le champ d'application et le degré d'engagement ont été adaptés pour s'harmoniser avec les accords correspondants conclus entre les Etats de l'AELE et les autres partenaires de libre-échange (UE incluse). Le résultat des négociations respecte ainsi le cadre de la politique agricole suisse.

1.5 Consultation

Aux termes de l'art. 3, al. 1 et 2, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)³, aucune procédure de consultation n'est en principe menée pour un accord international non sujet au référendum et qui ne touche pas des intérêts essentiels des cantons, à moins qu'il ne s'agisse d'un projet d'une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle ou dont l'exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale. L'amendement de la Convention AELE proposé se rapproche pour l'essentiel, de par son contenu et son importance financière, politique et économique, des accords agricoles que la Suisse a conclus auparavant, qui ne sont pas non plus des projets de grande portée au sens de la LCo. Les cantons ont été associés à la préparation du mandat de négociation et, lorsque cela s'est avéré nécessaire, aux négociations, conformément aux art. 3 et 4 de la loi fédérale du 22 décembre 1999 sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC)⁴. Enfin, l'exécution de l'amendement n'étant pas confiée dans une mesure importante à des organes extérieurs à l'administration fédérale, aucune consultation n'a été menée.

2 Commentaire des dispositions

Insertion d'une note dans le titre du chap. II: Libre circulation des marchandises

En vertu de l'union douanière qui lie les deux pays, la Suisse est également appelée à représenter le Liechtenstein dans les négociations des questions d'accès aux marchés dans le domaine de la circulation des marchandises. Or la Convention AELE ne contenait pas de renvoi spécifique à ce sujet, une lacune que vient combler cette note.

³ RS 172.061

⁴ RS 138.1

Art. 5 Règles d'origine et coopération administrative

La Convention PEM est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 pour le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse, et le 1^{er} mai 2012 pour l'Islande. Insérer un renvoi direct aux règles d'origine de la Convention PEM dans les accords de libre-échange entre les Etats membres de cet accord a pour effet de rendre ces règles applicables dans la relation bilatérale correspondante. Par conséquent, il n'est plus nécessaire de prévoir une annexe consacrée aux règles d'origine dans ces accords de libre-échange. Il en va de même pour la Convention AELE. L'art. 5 est donc adapté pour accueillir un renvoi direct à la Convention PEM et se termine en précisant que seul est applicable, pour les produits agricoles, le cumul bilatéral entre les Etats de l'AELE.

Art. 8 Produits agricoles

La structure de l'actuel art. 8 est désuète et les concessions mutuelles sur les produits agricoles ne sont plus guère compréhensibles. C'est pourquoi cet article est adapté pour le rapprocher de dispositions similaires figurant dans les autres accords de libre-échange que l'AELE a conclus avec des Etats tiers.

Art. 9 Produits des parties I et II de l'annexe C
(Produits agricoles transformés)

Rendu caduc par la modification de l'art. 8, l'art. 9 est abrogé.

Annexe A Annexe relative à la définition de la notion de «produits originaires»
et aux méthodes de coopération administrative

Le renvoi direct à la Convention PEM dans le nouvel art. 5 rend l'annexe A caduque et entraîne son abrogation. Les règles d'origine de la Convention PEM étant conformes aux règles d'origine de l'actuelle annexe A de la Convention AELE, rien ne change au plan du contenu.

Annexe C Liste des produits agricoles et des produits élaborés à partir de
matières premières agricoles auxquels se réfère l'art. 8, par. 1

La modification de l'art. 8, qui a pour effet de changer la structure de la convention, rend l'annexe C caduque et entraîne son abrogation.

Annexe D Liste des concessions tarifaires pour les produits agricoles

La modification de l'art. 8, qui a pour effet de changer la structure de la convention, rend l'annexe D caduque et entraîne son abrogation.

Annexe V Produits agricoles de base

Une nouvelle annexe V est introduite sur la base, premièrement, de l'adaptation de la structure de la Convention AELE dans le domaine de la circulation des marchandises à celle des accords de libre-échange conclus par l'AELE avec des Etats tiers et, deuxièmement, de la modification de l'art. 8. Elle contient, outre des dispositions matérielles relatives aux futures étapes de libéralisation et à l'Accord de l'OMC sur l'agriculture, les concessions tarifaires pour les produits agricoles de base des Etats de l'AELE (cf. ch. 1.4).

Annexe W Produits agricoles transformés

Une nouvelle annexe W est introduite sur la base, premièrement, de l'adaptation de la structure de la Convention AELE dans le domaine de la circulation des marchandises à celle des accords de libre-échange conclus par l'AELE avec des Etats tiers et, deuxièmement, de la modification de l'art. 8. Elle contient, outre les dispositions matérielles relatives aux mesures de compensation des prix pour les produits agricoles transformés, la liste des produits en question, dont l'étendue a été adaptée. Le champ d'application est ainsi conforme à celui des derniers accords de libre-échange que l'AELE a conclus avec des Etats tiers.

Annexe X Produits agricoles ne relevant pas des chap. 1 à 24 du Système harmonisé

Une nouvelle annexe X est introduite sur la base, premièrement, de l'adaptation de la structure de la Convention AELE dans le domaine de la circulation des marchandises à celle des accords de libre-échange conclus par l'AELE avec des Etats tiers et, deuxièmement, de la modification de l'art. 8. Elle contient la liste des produits agricoles qui ne sont pas mentionnés dans les chap. 1 à 24 du Système harmonisé et pour lesquels la Suisse et la Norvège n'accordent pas de concession tarifaire aux autres Etats de l'AELE.

3 **Conséquences**

3.1 **Conséquences pour la Confédération**

3.1.1 **Conséquences financières**

Les conséquences financières pour la Confédération ne dépassent pas la réduction prévisible des droits de douane perçus sur les importations de Norvège et d'Islande dans le domaine agricole. En 2011, le revenu des droits perçus sur les importations de produits agricoles norvégiens et islandais avoisinait respectivement 5000 et 11 000 CHF; ce revenu va diminuer en fonction des concessions supplémentaires accordées. Les conséquences financières sont donc limitées. Qui plus est, elles doivent être mises en regard des retombées économiques positives générées par l'accès facilité aux marchés norvégien et islandais et du renforcement de la place économique suisse qui en résulte.

3.1.2 **Conséquences sur l'état du personnel**

L'amendement proposé n'a aucune incidence directe sur l'état du personnel de la Confédération, une situation qui peut évoluer avec le nombre croissant d'accords de libre-échange à mettre en œuvre et à développer. Les fonds nécessaires ont été débloqués pour la période 2010–2014. Durant ces années, les accords de libre-échange, les accords agricoles bilatéraux et les accords à mettre à jour n'exigent pas d'augmentation en termes de personnel. Le moment venu, le Conseil fédéral évaluera les ressources nécessaires au-delà de 2014 pour négocier de nouveaux accords et pour appliquer et développer les accords existants.

3.2 Conséquences pour les cantons et communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

L'amendement de la Convention AELE n'a pas d'incidence sur les finances et le personnel des cantons et des communes, pas plus qu'il n'a d'effets sur les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

3.3 Conséquences économiques

En supprimant certains droits de douane prélevés sur les produits agricoles dans les échanges entre la Norvège, l'Islande et la Suisse, l'amendement de la Convention AELE a des retombées positives sur les économies suisse, norvégienne et islandaise. Il permet, de part et d'autre, d'élargir les débouchés et d'accroître l'offre de produits agricoles. Les concessions de la Suisse dans le domaine agricole s'inscrivent dans le cadre de celles accordées à ses autres partenaires de libre-échange et s'accordent avec la politique agricole suisse. Il n'y a donc pas lieu de craindre des effets négatifs sur l'agriculture et la production agricole suisses.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

L'amendement de la Convention AELE relève de la mesure «Développer et renforcer le réseau des accords de libre-échange» annoncée dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁵ et dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁶.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.)⁷, qui dispose que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. Par ailleurs, l'art. 184, al. 2, Cst. confère au Conseil fédéral la compétence de signer les traités internationaux et de les ratifier. Enfin, l'art. 166, al. 2, Cst. confère à l'Assemblée fédérale la compétence de les approuver, sauf si leur conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (cf. art. 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁸).

⁵ FF **2012** 349 420

⁶ FF **2012** 6667 6671

⁷ RS **101**

⁸ RS **172.010**

5.2 **Compatibilité avec les obligations internationales**

La Suisse et les autres Etats de l'AELE sont membres de l'OMC. L'amendement de la Convention AELE, qui s'inspire des instruments de l'OMC, est compatible avec les engagements pris dans ce contexte. Il ne va à l'encontre ni des engagements internationaux de la Suisse vis-à-vis de l'UE, ni des objectifs visés par sa politique européenne. Il n'affecte pas, en particulier, les droits et obligations de la Suisse envers l'UE.

Validité pour la Principauté de Liechtenstein

En vertu du traité du 29 mars 1923 entre la Suisse et le Liechtenstein⁹, la Suisse applique également, pour son voisin, les dispositions relatives à la circulation des marchandises proposées dans l'amendement.

5.3 **Forme de l'acte à adopter**

L'art. 141, al. 1, let. d, Cst. dispose qu'un traité international est sujet au référendum lorsqu'il est d'une durée indéterminée et qu'il n'est pas dénonçable, lorsqu'il prévoit l'adhésion à une organisation internationale ou lorsqu'il contient des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales.

La Convention AELE peut être dénoncée en tout temps, moyennant un préavis de douze mois (art. 57 de la convention). Il n'est pas prévu d'adhésion à une organisation internationale. La mise en œuvre de l'amendement de la Convention AELE n'exige pas d'adaptation au niveau de la loi.

L'amendement proposé contient des dispositions fixant des règles de droit qui revêtent la forme de concessions tarifaires. Quant à savoir s'il s'agit de dispositions importantes fixant des règles de droit au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst. (art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement¹⁰) qui seraient sujettes au référendum, il faut préciser, d'une part, que les dispositions modifiées peuvent être mises en œuvre dans le cadre des compétences législatives que la loi du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes¹¹ confère au Conseil fédéral pour les concessions tarifaires. D'autre part, ces dispositions ne doivent pas être considérées comme fondamentales. Elles ne remplacent pas des dispositions de droit national ni ne contiennent des décisions de principe eu égard à la législation nationale. Les engagements figurant dans l'amendement s'inscrivent dans le cadre des autres traités internationaux conclus ces dernières années par la Suisse et sont donc comparables à ceux scellés dans les autres accords de libre-échange conclus par l'AELE avec des Etats tiers.

Lors des débats liés à la motion 04.3203 de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 22 avril 2004 et aux messages concernant les accords de libre-échange conclus depuis lors, les deux Chambres ont soutenu la position du Conseil fédéral, à savoir que les accords internationaux répondant à ces critères ne sont pas sujets au référendum, conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, Cst.

⁹ RS 0.631.112.514

¹⁰ RS 171.10

¹¹ RS 632.10

L'arrêté fédéral portant approbation de l'amendement de la Convention AELE n'est donc pas sujet au référendum tel que prévu à l'art. 141 Cst.

5.4 Langue et publication

L'amendement proposé n'existe pas sous forme authentique dans l'une des langues officielles de la Suisse. L'anglais est la langue de travail officielle de l'AELE. Le choix de cette langue pour conclure la convention reflète une pratique constante que la Suisse applique dans les négociations et la conclusion des accords de libre-échange. Cette pratique est conforme à l'art. 5, al. 1, let. c, de l'ordonnance du 4 juin 2010 sur les langues (OLang)¹². Enfin, établir des versions originales dans la ou les langues officielles de toutes les parties aurait mobilisé des moyens disproportionnés.

L'absence de version originale du texte de l'amendement dans l'une des langues officielles de la Suisse exige que celui-ci soit traduit en allemand, français et italien en vue de sa publication au Recueil officiel. Les annexes, qui comprennent plus d'une centaine de pages et dans lesquelles figurent des dispositions de caractère technique, ne sont quant à elles pas traduites. Les art. 5, al. 1, let. b, 13, al. 3, et 14, al. 2, de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles (LPubl)¹³, ainsi que l'art. 9, al. 2, de l'ordonnance du 17 novembre 2004 sur les publications officielles (OPubl)¹⁴, prévoient la possibilité de limiter le texte publié au titre et au nom de l'organisme auprès duquel il peut être obtenu. Les annexes peuvent être consultées sur le site internet du Secrétariat de l'AELE¹⁵. Enfin, l'Administration fédérale des douanes fournit sur son site des traductions de la Convention PEM et livre des informations sur les procédures douanières¹⁶.

¹² RS 441.11

¹³ RS 170.512

¹⁴ RS 170.512.1

¹⁵ www.efta.int

¹⁶ www.douane.admin.ch