



ZOOM



**« Un commerce durable  
pour notre alimentation »**



# Sommaire

Condensé .....	3	<b>EXEMPLES DE RÉUSSITES: QUE FAIT DÉJÀ LA SUISSE?</b> .....	15
Introduction .....	4	Accord de libre-échange avec l'Indonésie .....	15
<b>LA SUISSE, IMPORTATRICE DE PRODUITS ALIMENTAIRES</b> .....	<b>6</b>	Impact du débat .....	16
L'agriculture suisse .....	6	Solutions sectorielles .....	17
Importations alimentaires de la Suisse .....	7	Bio Suisse International .....	18
<b>LA DURABILITÉ DANS LE COMMERCE</b> .....	<b>10</b>	<b>INTERVIEW DE CAROLE NORDMANN</b> .....	<b>19</b>
Définition .....	10	<b>POSSIBILITÉS D'ACTION: ENTRETIEN DE JOHANNA GAPANY ET CHRISTINE BADERTSCHER</b> .....	<b>21</b>
Base constitutionnelle .....	10	Que peut faire de plus la Suisse? .....	23
Conditions cadres conformes à la juridiction de l'OMC .....	11	<b>CONCLUSION</b> .....	<b>24</b>
Étude de durabilité Mercosur .....	11	Sources .....	25
<b>INTERVIEW D'ELISABETH BÜRGI BONANOMI</b> .....	<b>13</b>	Impressum .....	26



## Condensé

La Suisse est un petit pays de montagne avec un taux d'auto-provisionnement d'environ 55%; elle dépend de l'importation de denrées alimentaires pour assurer une alimentation suffisante à sa population. Pour préserver à long terme la production indigène et ses normes élevées, il faut une protection douanière fonctionnelle qui réglemente les importations et fixe les prix de façon pertinente. Des conditions de concurrence équitables et des prix rentables sont impératifs pour que les exploitations agricoles suisses puissent répondre aux exigences élevées en matière de protection de l'environnement, des animaux et des ressources, ainsi qu'aux normes sociales.

### **La responsabilité ne s'arrête pas à la frontière**

La nourriture répondant à un besoin élémentaire, la sécurité alimentaire occupe une place importante dans les préoccupations de chaque État, comme en témoignent les petites et les grandes crises de l'approvisionnement mondial. C'est également ce qu'a montré une votation populaire en 2017, lors de laquelle près de 80% des votants ont approuvé le nouvel article constitutionnel 104a sur la sécurité alimentaire. Ce nouvel article a jeté les bases de la mise en œuvre des Objectifs de développement durable de l'ONU dans le domaine de l'alimentation. Il contraint la Confédération à veiller à la durabilité non seulement de sa production, mais aussi de ses importations. La définition classique de la durabilité comprend trois composantes: écologique, économique et sociale. Aujourd'hui, près des trois quarts

de la pollution totale liée à la consommation en Suisse sont générés à l'étranger. La Suisse doit par conséquent assumer des responsabilités au-delà de ses frontières. Il faut trouver le moyen de passer d'une politique purement agricole à une politique alimentaire globale qui tienne compte des trois composantes de la durabilité. Ce changement de paradigme est actuellement observable dans le monde entier. La nouvelle approche n'a plus pour objectif de faire croître le libre-échange. Au contraire, elle prévoit un commerce plus durable. L'objectif est d'orienter les mesures de manière à soutenir les processus durables et à freiner les processus non durables.

### **Une petite marge de manœuvre dans le contexte des obligations de l'OMC**

La durabilité et la politique commerciale actuelle sont difficiles à concilier. L'OMC en particulier, en qualité d'organisation leader dans le commerce mondial, est très réticente à l'idée de différencier les produits. Une telle démarche risque d'être qualifiée de discriminatoire ou de constituer un obstacle technique illégal. En principe, les règles de l'OMC prévoient que les États traitent des produits équivalents de façon identique. Des exceptions ne sont possibles qu'à certaines conditions. La différenciation basée sur les procédés et méthodes de production (PMP) est un instrument envisagé, dont il est souvent question dans les discussions relatives à la politique commerciale. Cette approche n'est toutefois applicable que dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux, si tous les partenaires commerciaux y consentent

explicitement. Pour la première fois au monde, l'approche PMP a été appliquée entre la Suisse et l'Indonésie dans l'accord commercial sur l'huile de palme. Cet accord jouit d'une grande reconnaissance internationale, mais il met également en évidence les problèmes qui ont découlés de sa mise en œuvre. Selon quelles normes doit-on fixer les objectifs et comment contrôle-t-on leur respect ?

### **La déclaration des modes de production crée des incitations**

Bien que la mise en œuvre ne soit pas encore optimale, la Confédération devrait absolument poursuivre l'approche des chapitres et des exigences de durabilité dans les négociations bilatérales. Au sein de l'OMC également, la Suisse peut continuer à s'engager en faveur de la durabilité. Mais un système alimentaire durable signifie aussi que la responsabilité doit être répartie entre tous les maillons de la chaîne de création de valeur. Lorsque les solutions adoptées par les États ne fonctionnent pas, parce que les processus politiques sont trop longs ou que les règles de l'OMC font obstacle, d'autres approches sont nécessaires. Un engagement volontaire de la part de la branche, comme cela a été fait dans la branche de l'alimentation animale, constitue une possibilité. Grâce à l'engagement des organisations qui composent le Réseau suisse pour le soja, 80% du soja importé provient d'Europe et le reste est certifié durable. Les labels privés, ainsi qu'une déclaration plus claire, jouent également un rôle important car ils permettent aux consommateurs d'identifier les aliments durables.



## Introduction

« La sécurité alimentaire est concrétisée lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique, économique et social à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. » C'est ainsi que le Sommet mondial de l'alimentation de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a défini la sécurité alimentaire en 1996. Cette définition est aujourd'hui encore valable. En 2021, le nombre de personnes souffrant de la faim a de nouveau augmenté et s'élève actuellement à 828 millions, un chiffre jamais atteint auparavant<sup>1</sup>. Mais pourquoi? La crise du coronavirus a entraîné des perturbations majeures dans les chaînes commerciales mondiales. Au milieu de l'année 2020, les prix des denrées alimentaires ont fortement augmenté et de nombreuses personnes vivant dans des régions touchées par la pauvreté n'avaient plus les moyens de se nourrir. La crise a démontré la vulnérabilité de nos chaînes commerciales et la fragilité de l'approvisionnement alimentaire mondial. La liste des facteurs de perturbation est longue: les changements climatiques, la croissance démographique, les pénuries d'eau, les conflits politiques, pour n'en citer que quelques-uns. Bien que la Suisse ne soit pas gravement touchée par la faim, les caprices de la météo, les ressources naturelles limitées et les développements imprévisibles des marchés mondiaux nous placent ici aussi devant de grands défis.

En 2018, par exemple, la sécheresse prolongée a entraîné une période d'étiage sur le Rhin qui a fortement limité la navigation en automne. Pas moins de 8% des marchandises agricoles arrivent en Suisse par cette voie. Cette situation a engendré une pénurie d'aliments pour animaux, d'huiles comestibles et d'engrais, et la Confédération a alors dû libérer les réserves obligatoires pour continuer à assurer l'approvisionnement. En 2020, des pénuries d'approvisionnement et des changements dans les habitudes de consommation ont vidé les rayons dans les supermarchés sur fond de pandémie mondiale. En 2022, la guerre en Ukraine a ébranlé les marchés mondiaux des céréales et des huiles alimentaires

L'importance de la sécurité alimentaire était déjà reconnue avant les crises susnommées: 78,7% des votants, soit une écrasante majorité, l'ont confirmé en acceptant le nouvel article constitutionnel 104a sur la sécurité alimentaire en 2017. Cet article crée la base pour la mise en œuvre des Objectifs de développement durable de l'ONU<sup>a</sup> dans le domaine de l'alimentation et contraint la Confédération à garantir un approvisionnement alimentaire durable issu de sa production et d'importations complémentaires. Comme la Suisse ne peut couvrir qu'environ la moitié de ses besoins alimentaires avec l'agriculture indigène, des relations commerciales stables sont indispensables. En vertu du nouvel article constitutionnel 104a, let. d, la Confédération crée des

conditions pour des « relations commerciales transfrontalières qui contribuent au développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire ». La Suisse dit ainsi oui au commerce agricole international, mais celui-ci doit contribuer au développement durable à la fois de l'agriculture suisse et de celle des pays d'origine des produits. Dans une filière alimentaire mondialisée, les politiques commerciales et environnementales sont étroitement liées: près des trois quarts de la pollution totale liée à la consommation en Suisse sont générés à l'étranger<sup>2</sup>. Il est donc d'autant plus important de reconnaître que l'objectif de durabilité ne s'arrête pas à la frontière.

Ainsi, la stratégie suisse correspond également aux tendances internationales. À l'échelle mondiale, le mot d'ordre est de « passer d'une politique purement agricole à une politique alimentaire globale ». Au lieu d'imposer sans cesse de nouvelles contraintes à l'agriculture uniquement et de se perdre ainsi dans la microgestion, il faut revoir toute la chaîne de création de valeur, du champ à l'assiette, y compris les importations. Alors qu'au niveau international, on parle depuis longtemps de politique alimentaire, en Suisse, les discussions se concentrent toujours sur

<sup>a</sup> Les Objectifs de développement durable de l'ONU (ODD), également connus sous le nom d'Agenda 2030 ou d'Objectifs mondiaux contraignent les États membres à contribuer à la réalisation d'une série d'objectifs par le biais de leur politique nationale. Pour l'agriculture, l'objectif n° 2 faim « zéro » est le plus important.



En septembre 2021 à New York s'est déroulé le **Sommet sur les systèmes alimentaires** de l'ONU. Des chefs de gouvernement et d'État ainsi que des scientifiques de renom ont débattu des défis des systèmes alimentaires. Cet événement important a réuni 51 000 participants de 193 pays. Les objectifs de l'ONU sont ambitieux: mettre un terme à la faim et à la pauvreté dans le monde d'ici 2030. À cet effet, des changements profonds sont nécessaires. On parle de transformation des systèmes alimentaires. Tout le monde

s'accorde à dire qu'il faut pour cela une politique alimentaire globale. Le Sommet sur les systèmes alimentaires doit donner le coup d'envoi de cette réorientation et accélérer la mise en œuvre de l'Agenda 2030 de l'ONU. La Suisse y était représentée par le président de la Confédération Guy Parmelin, qui a qualifié l'événement d'étape importante et a présenté la Stratégie nationale pour le développement durable 2030. La Suisse est dorénavant invitée à élaborer un plan d'action national.

la production agricole. C'est pourquoi la politique agricole 2022+ a été suspendue et les postulats 20.3931 et 21.3015 sur l'orientation future de la politique agricole ont été transmis au Conseil fédéral. Ces postulats demandent des mesures concrètes portant sur l'ensemble de la chaîne de création de valeur. En effet, les nouvelles exigences auxquelles l'agriculture suisse doit constamment répondre ne s'appliquent pas aux producteurs étrangers. La compétitivité des produits suisses en pâtit face à la concurrence étrangère bon marché. En particulier dans le contexte des exigences qui restreignent le commerce, les coûts de production augmentent sans que cela se répercute sur les recettes. La question cruciale est donc de savoir comment nous parviendrons, grâce à notre système commercial, à améliorer de la même façon la durabilité de l'agriculture en Suisse et à l'étranger.

#### **Ce qui a été fait jusqu'à présent**

Le mandat constitutionnel d'inclure des exigences de durabilité dans les relations commerciales, et donc dans les accords de libre-échange, correspond aux aspirations politiques actuelles. Le Conseil fédéral a donc le devoir d'inscrire les efforts de durabilité à l'ordre du jour des négociations des futurs accords commerciaux. Ce qui peut paraître simple est en fait complexe à mettre en œuvre. « Ce n'est pas autorisé par les règles de l'OMC », entend-on souvent. Dans l'accord avec l'Indonésie, par exemple, la Suisse a démontré qu'il était possible d'intégrer des exigences de durabilité efficaces dans les accords commerciaux, conformément aux règles de l'OMC.



# La Suisse, importatrice de produits alimentaires

## L'AGRICULTURE SUISSE

Après la construction du réseau ferroviaire au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, la Suisse a commencé à importer de plus grandes quantités de céréales bon marché des pays voisins. L'importation de denrées alimentaires n'est donc pas un phénomène récent; elle s'est développée au fil de l'histoire. En raison de la petite surface, de la forte densité de population et des conditions topographiques et climatiques de la Suisse, la production indigène ne peut toujours pas couvrir les besoins alimentaires de la population. En Suisse, la surface agricole utile est de 1200 m<sup>2</sup> par personne<sup>3</sup> et la surface arable est même inférieure à 456 m<sup>2</sup> par personne. Ces chiffres correspondent à peine à un quart de la moyenne mondiale<sup>4</sup>, ce qui ne suffit pas à ga-

### Postulats sur l'orientation future de la politique agricole (20.3931 et 21.3015)

En août 2020, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États a décidé de suspendre la PA22+. Deux postulats chargent dorénavant le Conseil fédéral de présenter un rapport sur l'orientation future de la politique agricole, qui doit tenir compte des points suivants :

- Maintien du degré d'auto-apvisionnement

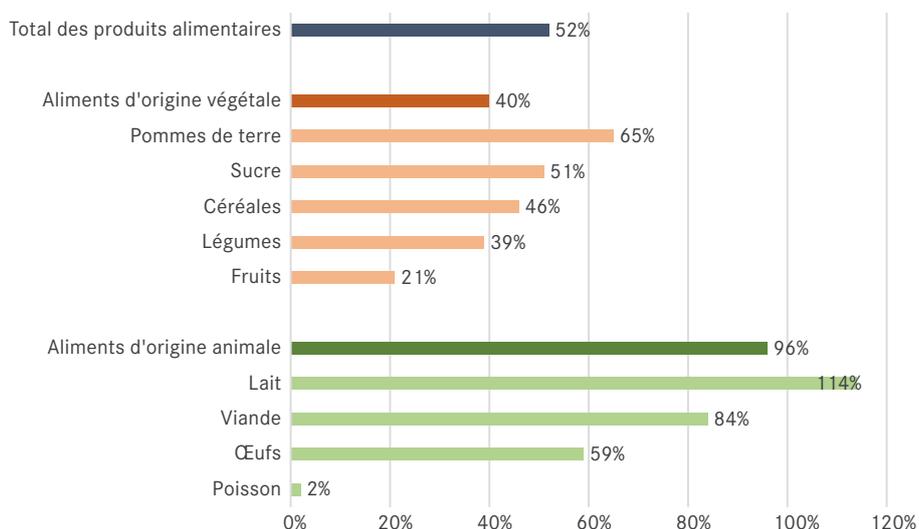
- Politique globale pour une alimentation saine et une production alimentaire durable
- Fermeture des cycles
- Réduction des charges administratives
- Création de perspectives économiques
- Réduction des distorsions de concurrence
- Promotion de la vente directe
- Réduction du gaspillage alimentaire

rantir l'approvisionnement. Le pays alpin qu'est la Suisse dispose d'une surface agricole utile d'un million d'hectares, soit un quart de la surface totale du pays. Ce qui peut y être produit dépend beaucoup des conditions locales. Les deux tiers de la Suisse étant classés comme

des « zones de montagne », les possibilités de production sont fortement limitées. Le climat et le sol des régions alpines et subalpines offrent des conditions optimales pour la production d'herbages et donc pour l'élevage d'animaux consommant des fourrages grossiers, comme les vaches, les moutons ou les chèvres. Par contre, les cultures sont difficiles, voire impossibles, dans de nombreux endroits en raison des terrains en pente, de la qualité du sol et de la courte période de végétation. Seul un quart environ de la surface agricole peut être utilisé comme terre ouverte pour l'alimentation humaine directe. Par conséquent, le taux d'auto-apvisionnement varie considérablement d'un groupe de produits à l'autre (**fig. 1**). La Suisse est forte dans la production d'aliments d'origine animale: en 2021, le taux d'auto-apvisionnement dans ce secteur était de 96%. Pour les produits laitiers, il est même supérieur à 100%; nous exportons du lait sous forme de spécialités fromagères. La situation est différente pour les denrées alimentaires végétales, où le taux d'auto-apvisionnement est légèrement supérieur à 40% en moyenne pluri-

Figure 1: Taux brut d'auto-apvisionnement 2021 par type de produit en pour cent

Source: Agristat, Bilan alimentaire 2022





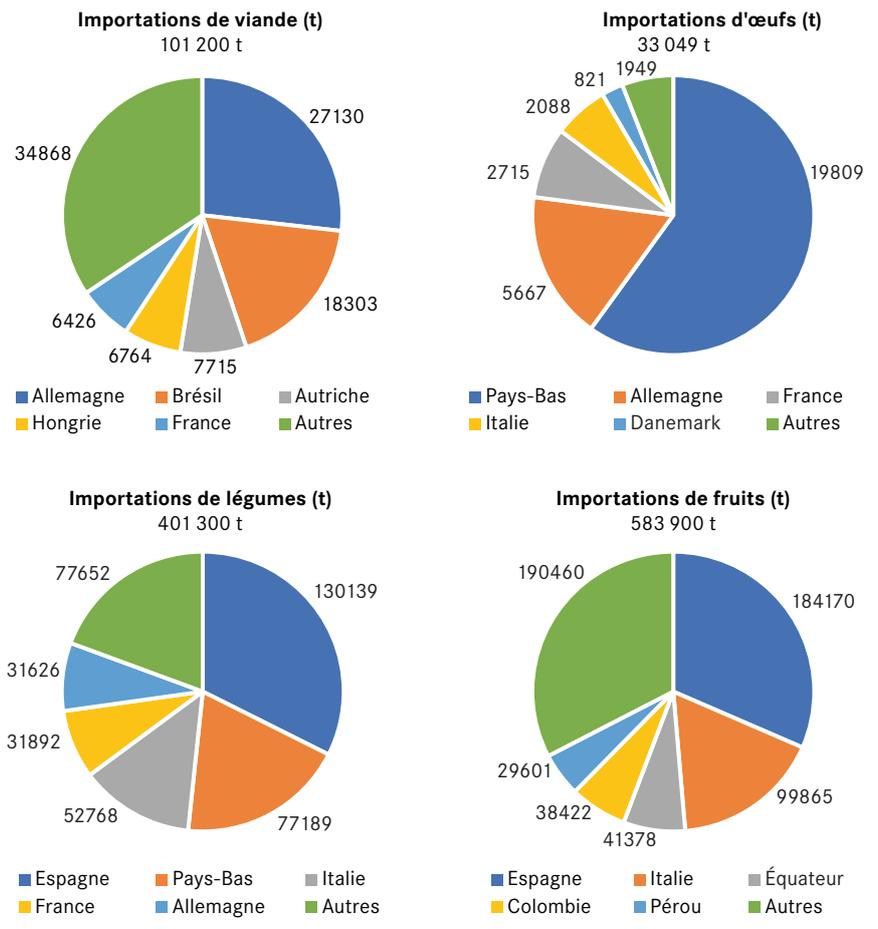
nuelle. Garantir la sécurité alimentaire requiert plus qu'une production maximale d'énergie alimentaire: il faut également que les moyens de production soient disponibles, et les flux commerciaux stables. Cela dit, la production nationale est le pilier central de l'approvisionnement du pays. Ainsi, le Conseil fédéral a reconnu, dans le contexte de la crise du coronavirus, que l'agriculture indigène était importante pour l'approvisionnement. C'est donc à juste titre que le postulat sur la future politique agricole demande de maintenir le degré d'auto-provisionnement au niveau actuel.

**IMPORTATIONS ALIMENTAIRES DE LA SUISSE**

En 2022, la Suisse a importé environ 7 millions de t de biens agricoles pour une valeur de près de 14,3 milliards de CHF<sup>6</sup>. Les boissons

Le taux d'auto-provisionnement décrit le rapport entre la production nationale et la consommation nationale totale, mesuré en énergie métabolisable. On distingue le taux brut et le taux net. Ce dernier ne tient pas compte de l'énergie des aliments importés pour les animaux et est donc légèrement inférieur au taux d'auto-provisionnement brut. En Suisse, le taux brut est d'environ 56% et le taux net légèrement inférieur à 50%. La branche tient beaucoup à ce que ces importations d'aliments pour animaux soient issues de cultures durables (plus d'informations à ce sujet à la page 17-18).

**Figure 2: Importations alimentaires de la Suisse en fonction du pays d'origine en t**  
 Source: Administration fédérale des douanes, Swiss-Impex 2022



ont constitué la plus grande part des importations, avec un volume total de 1,3 million de t pour une valeur de 2,3 milliards de CHF, dont environ un tiers de boissons alcoolisées<sup>7</sup>. Les huiles végétales occupaient la deuxième place des importations, avec 991 000 t l'an dernier. Elles étaient suivies par les céréales, dont les

importations s'élevaient à 810 000 t. En outre, la Suisse a importé environ 584 000 t de fruits, 401 000 t de légumes, 101 000 t de viande et 33 000 t d'œufs en 2021 (fig. 2). Le principal partenaire commercial de la Suisse, qui couvre près de 80% de nos importations agricoles, est de loin l'UE. Celle-ci est également en tête des



destinations d'exportation : sur les 3,2 millions de t de produits agricoles qu'exporte la Suisse, près de trois quarts lui sont destinés.

### VOIES DE TRANSPORT

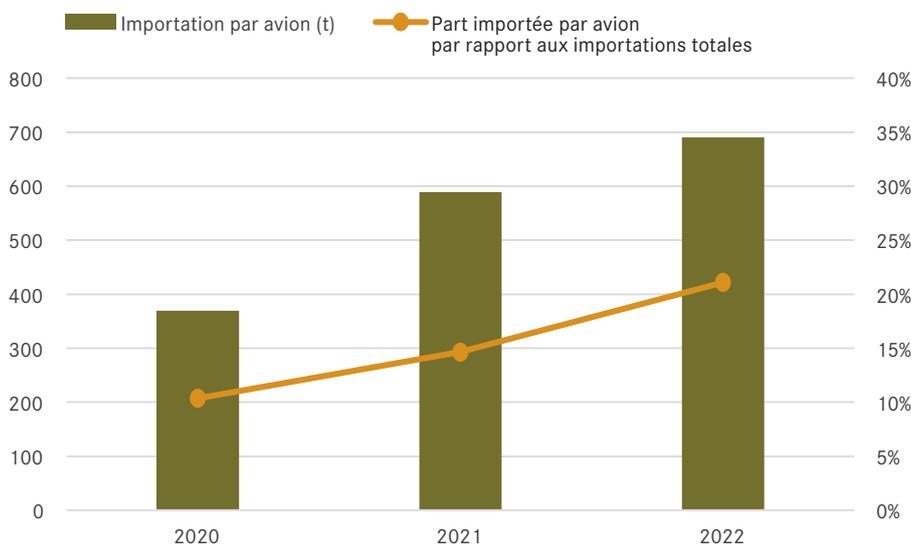
La mondialisation a ouvert au commerce agricole international de nouvelles possibilités d'exploiter les avantages comparatifs en matière de coûts et de mettre en œuvre une répartition mondiale du travail. D'un point de vue économique classique, un commerce mondial libéral est source de bien-être. Mais les intérêts économiques entraînent souvent des conflits d'objectifs, par exemple avec les préoccupations environnementales : l'augmentation du volume des échanges commerciaux au cours des dernières décennies a allongé les chaînes commerciales et les voies de trans-

port. Il en a résulté une forte pollution de l'environnement et un manque de transparence des flux de marchandises. Les biens agricoles sont transportés sur de longues distances à travers plusieurs pays par la route, le train, le bateau ou l'avion. Quelque 77,5% arrivent en Suisse par la route, 18,3% par le rail et 3,9% par la navigation sur le Rhin. En 2021, seulement 9090 t, soit 0,33% du total des importations, ont été importées en Suisse par avion, pour une valeur de 115 millions de CHF<sup>6</sup>. Cette pratique est le témoin de la mondialisation et peut soutenir la théorie du bien-être. Mais cette quantité prétendument faible n'est pas négligeable en raison des émissions élevées de CO<sub>2</sub> par kilomètre et fait à juste titre l'objet de critiques. Sur une même distance, le transport aérien génère environ dix fois plus d'émissions

que la navigation<sup>7</sup>. Comme les coûts de transport qui y sont liés sont élevés, ce sont surtout les marchandises légères, dont le prix au kilogramme est élevé, qui sont importées par avion. Les catégories les plus représentées en matière de volume sont les légumes, la viande de mouton, le poisson et les fruits exotiques d'outre-mer. Dernièrement, le transport aérien est devenu de plus en plus populaire, en particulier pour les fruits. Depuis le début de la récolte de données par moyen de transport en 2017, une nette augmentation a été observée jusqu'en 2019. En 2020, le transport par avion s'est effondré en raison des perturbations du commerce mondial dues au Covid-19. Les asperges sont un aliment pour lequel le transport aérien est particulièrement apprécié. En 2022, 700 tonnes au total ont été importées en Suisse par avion. Cette proportion est particulièrement élevée hors saison (de mi-juin à fin avril) : plus d'une asperge sur cinq est désormais importée par avion (**fig. 3**).

**Figure 3: Importations par avion d'asperges vertes en kg par année**

Source: Agristat



En 2020, année de pandémie, les produits agricoles importés par voie aérienne ont diminué d'un bon quart en raison de l'absence de vols due au coronavirus, ce qui constitue une bonne raison de se demander si ces importations sont vraiment nécessaires. En effet, la situation de l'année 2020 ne vient-elle pas de démontrer qu'il est possible de s'en passer? Dans les faits, parmi les grands distributeurs suisses, seuls Denner et, depuis début 2023, Aldi interdisent strictement les importations par voie aérienne dans leur assortiment de fruits et légumes. Coop et Migros traitent le problème en compensant les émissions, ainsi qu'en dé-



clarant les produits concernés. Les indications d'origine ne sont toutefois pas obligatoires à ce jour et il est parfois difficile de les trouver sur les emballages, ce qui limite les décisions d'achat conscientes des consommateurs.

### PAS DE DURABILITÉ AUX PRIX DU MARCHÉ MONDIAL

En tant que petit importateur net de denrées alimentaires, la Suisse est tributaire de chaînes de création de valeur bien connectées et d'un commerce qui fonctionne. Pour préserver à long terme la production indigène, il faut une protection douanière fonctionnelle qui réglemente les importations et fixe les prix de façon pertinente. Si l'on ouvrait complètement les frontières, il y aurait un risque de « course vers le bas » : ce scénario signifie que différents concurrents pratiquent des prix inférieurs les uns aux autres, ce qui entraîne une baisse des normes sociales, d'emploi et environnementales. Ce phénomène est également connu sous le nom de « dumping social et environnemental ». C'est précisément en Suisse, où les exigences en matière de production primaire ainsi que le coût de la vie sont élevés, qu'il convient d'éviter cette course à la sous-enchère. En moyenne, les denrées alimentaires produites en Suisse coûtent 65,5% de plus que la moyenne européenne<sup>8</sup> en raison des réglementations et des coûts de production. Dans un marché libre, les produits suisses ne seraient pas compétitifs en matière de prix. Le commerce et la transformation se tourneraient donc vers les produits importés, moins chers. La majeure partie des exploitations suisses ne pourrait pas résister à cette pression et de-

vrait, à terme, abandonner la production. Les exploitations agricoles suisses sont donc tributaires d'une protection douanière fiable, quelle que soit l'importance des gains d'efficacité et de qualité de l'agriculture.

### Protection douanière

Afin que l'agriculture indigène ne soit pas supplantée par des importations bon marché aux normes de production différentes, il existe dans de nombreux domaines une protection douanière sous la forme de droits de douane ou de contingents. Elle permet de contrôler les quantités et les prix des biens entrant dans un pays. Pour 100 CHF d'importations agricoles, l'impôt douanier s'élève en moyenne à 5,90 CHF. L'impôt sur les produits agricoles est très élevé, puisqu'il représente 57% des droits de douane perçus et permet à l'État de toucher plus de 740 millions de CHF par an<sup>9</sup>. La protection douanière suisse emploie deux instruments à cet effet :

- Les **droits de douane** protègent la production indigène en renchérissant artificiellement des produits importés bon marché. Si un produit franchit la frontière du pays, un droit de douane défini sur ce produit est prélevé. Les montants du tarif douanier ont été fixés en fonction de l'importance de la concurrence du produit sur la production indigène.
- Les **contingents** prévoient une limitation quantitative. Un volume qui peut être importé à un taux de droits de douane peu élevé (taux du contingent) est fixé à l'avance. Un taux hors contingent plus élevé est appliqué à tout ce qui dépasse ce volume. Dans ces

conditions, le commerce n'est généralement plus rentable et de nouvelles importations sont empêchées.



# La durabilité dans le commerce

## DÉFINITION

Le commerce est défini comme l'échange de biens ou de services. Ce processus économique a, en soi, une valeur neutre. Les motivations politiques conduisent quant à elles à des régulations du commerce par des barrières administratives, des droits de douane ou des subventions mis en place par l'État. Ces instruments facilitent ou compliquent certains flux commerciaux. Alors que dans le passé, on visait le libre-échange et, par conséquent, une réduction des réglementations commerciales, on observe depuis quelques années un changement de paradigme. La nouvelle approche n'a plus pour objectif de faire croître le libre-échange. Au contraire, elle tend vers un commerce plus durable. Il ne s'agit donc plus de réduire en premier lieu les mesures commerciales, mais de les orienter de manière à ce qu'elles soutiennent les processus durables, au lieu de les freiner. Un grand défi réside dans la définition des « processus durables ». L'interprétation est très spécifique au contexte et la

recherche d'un consensus international se révèle donc des plus ardues.

## BASE CONSTITUTIONNELLE

En 2017, comme mentionné en introduction, le peuple suisse a accepté l'article constitutionnel 104a sur la sécurité alimentaire à une large majorité de 78,7%. Ce nouvel article doit servir de ligne directrice pour toutes les futures modifications de loi et d'ordonnance ayant une incidence sur le secteur agricole et alimentaire. La lettre d de l'article traite spécifiquement de la composante internationale de la sécurité alimentaire durable. Elle donne à la Confédération le mandat d'aborder la durabilité y compris dans le commerce transfrontalier. Des mesures politiques et économiques doivent permettre, d'une part, que les importations de denrées alimentaires proviennent davantage de systèmes de production durables et, d'autre part, que l'agriculture devienne plus durable dans les pays d'origine. La production

### Article 104a Sécurité alimentaire

En vue d'assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires, la Confédération crée des conditions pour :

- la préservation des bases de la production agricole, notamment des terres agricoles;
- une production de denrées alimentaires adaptée aux conditions locales et utilisant les ressources de manière efficiente;
- une agriculture et un secteur agroalimentaire répondant aux exigences du marché;
- des relations commerciales transfrontalières qui contribuent au développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire;**
- une utilisation des denrées alimentaires qui préserve les ressources.

indigène reste un pilier important de la sécurité alimentaire dans ce contexte. La protection de l'agriculture indigène et le bon fonctionnement des relations commerciales doivent donc être bien coordonnés. L'article ne vise ni à étendre ni à réduire les mesures de protection douanière existantes, mais à les compléter par des critères qualitatifs, afin que les familles paysannes touchent un revenu comparable à celui d'autres professions, malgré des exigences croissantes. Pour atteindre cet objectif, outre la politique, le marché aussi doit payer des prix équitables aux producteurs. Il faut éviter les importations à des prix au rabais, qui font pression sur les prix du marché indigène. La

### Qu'est-ce que la durabilité ?

La définition classique de la durabilité comprend trois composantes : écologique, économique et sociale. Dans le langage courant, la durabilité est souvent considérée, à tort, comme un synonyme de « préservation de l'environnement ». Mais ce faisant, on passe sous silence la rentabilité et la responsabilité sociale. La mise en œuvre de la « durabilité » conduit le plus souvent à des conflits d'objectifs. Les durabilités économique et écologique, en particulier, sont souvent opposées. C'est pourquoi il convient de trouver la meilleure voie médiane possible, qui puisse permettre un développement positif et viable à long terme dans les trois composantes. Le contraire d'un développement durable serait une maximisation unidimensionnelle des bénéfices à court terme au détriment des deux autres composantes.



Confédération doit encourager le commerce équitable en faveur des familles paysannes dans le monde entier. Si elle conclut de nouveaux accords commerciaux ou renouvelle des accords existants, elle doit intégrer la durabilité dans les négociations. C'est ce qu'elle a fait dans l'accord commercial avec l'Indonésie (voir page 15). Un chapitre sur la durabilité, qui soutient la mise en œuvre de l'article 104a (voir paragraphes Mercosur), est également prévu dans l'accord prévu avec les pays du Mercosur.

**Exigences non compatibles avec l'OMC**

- Interdiction générale d'importer des produits qui n'ont pas été fabriqués selon le droit suisse.
- Discrimination des produits importés; les importations et les produits indigènes doivent être traités de la même manière.
- Obstacles techniques au commerce qui empêchent systématiquement certains acteurs ou produits d'accéder au marché indigène.

**Exigences compatibles avec l'OMC**

- Exigences de durabilité pour les méthodes de production (uniquement) dans les accords de libre-échange (voir PMP)
- Exigences sanitaires et phytosanitaires en faveur de la sécurité alimentaire
- Exigences éthiques et morales concernant les méthodes de production, pour autant qu'elles soient basées sur des valeurs internationalement reconnues, proportionnées et réalisables.

La différenciation basée sur les procédés et méthodes de production (PMP) est un instrument dont il est souvent question dans les discussions relatives à la politique commerciale. Des marchandises de composition identique sont traitées de manière différenciée sur la base du processus de fabrication. Une réduction des droits de douane permettrait de promouvoir les produits durables. Une telle différenciation n'est toutefois possible que dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux, en obtenant le consentement explicite des partenaires commerciaux concernés. Pour la première fois au monde, l'approche PMP a été utilisée dans l'accord de libre-échange avec l'Indonésie. Afin de bénéficier de la réduction des droits de douane, l'huile de palme doit être certifiée durable. Toute autre huile de palme peut être importée, mais au taux normal des droits de douane, conformément aux règles de l'OMC.

**CONDITIONS CADRES CONFORMES À LA JURIDICTION DE L'OMC**

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) constitue le fondement juridique du système commercial international et établit des règles contraignantes pour le commerce mondial. Elle a été créée en 1994 dans le but de libéraliser le commerce international en supprimant les obstacles à l'encontre de ce dernier. Le cycle d'Uruguay de 1995 a abouti à la conclusion de l'accord sur l'agriculture de l'OMC (en anglais *Agreement on Agriculture*), une disposition spéciale des règles de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Cet accord a fortement modifié l'agriculture en Suisse et dans le monde. Une orientation vers davantage de marché a été demandée, ce qui a déclenché une reconversion des mesures de soutien du marché en paiements directs. Dans le domaine de l'accès au marché, la protection douanière pour les produits agricoles a été réévaluée. Les règles négociées à l'époque dé-

finissent encore aujourd'hui ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas.

**ÉTUDE DE DURABILITÉ MERCOSUR**

Les pays du Mercosur ont intérêt à faire valoir les atouts de leur agriculture industrielle et à développer leurs exportations vers l'intéressant marché suisse. Il est surtout question de produits qui sont en soi déjà très controversés, comme la viande de bœuf ou de poulet. Ces produits sont critiqués en raison du faible niveau des normes environnementales et de bien-être animal en vigueur dans leur pays d'origine. Leur production est aussi synonyme de déboisement des forêts tropicales et de violation des droits des populations locales. Bien qu'un aboutissement des négociations ne soit pas en vue, plusieurs études se sont déjà penchées sur la problématique de la durabilité de l'accord de libre-échange avec le Mercosur et



ont procédé à des évaluations d'impact. Il est clair que l'accord contiendra un chapitre sur la durabilité, mais que les normes exigées ne seront pas liées à des concessions douanières. La différenciation par l'approche PMP n'est donc pas appliquée. Les conséquences d'un aboutissement des négociations sont évaluées de manière très différente selon les études. L'ONG « Grain » prévient que l'augmentation du commerce entraînerait une hausse de 15% des émissions<sup>13</sup> en raison de l'augmentation des

#### **Accord de libre-échange des États de l'AELE avec le Mercosur**

Après la conclusion de l'accord avec l'Indonésie, le prochain accord de libre-échange est déjà en élaboration, celui avec le Mercosur. En font partie l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. L'économie d'exportation suisse espère ainsi se mettre en relation avec un marché important au grand potentiel de croissance. Les négociations des États de l'AELE ont été menées parallèlement à celles de l'UE. Actuellement, les négociations sont bloquées au stade de l'examen du texte final et le contenu n'a pas encore été publié. Pour l'agriculture, cet accord pourrait contenir des concessions problématiques. Les pays du Mercosur disposent d'un secteur agricole hautement industrialisé et compétitif qui, en cas d'ouverture, pourrait exercer une pression sur les prix en Suisse et mettre ainsi en péril l'agriculture indigène. Il convient donc d'observer l'évolution de la situation et d'examiner en détail le résultat final.

importations de viande de bœuf, de maïs et de soja en Europe, mais aussi des exportations de fromage suisse. En outre, les représentants de l'ONG craignent que l'accord ne favorise le déboisement de la forêt tropicale et que, pour cela, les paysans locaux ne soient expropriés et expulsés. Une deuxième étude, commandée par le SECO, est parvenue à des conclusions beaucoup plus modérées<sup>14</sup>: elle ne prévoit que des changements accessoires dans le commerce agricole. Les flux commerciaux en provenance des pays du Mercosur augmenteraient tout au plus de 0,13%, ce qui n'accroîtrait pas la production de manière significative. Les exportations controversées de viande de bœuf devraient par exemple augmenter de 0,03% à peine. Comme l'accord de libre-échange n'a guère d'impact sur la production agricole selon cette étude, cette dernière prévoit qu'il ne faut guère s'attendre non plus à une augmentation de la pollution de l'environnement par les émissions ou l'extension des surfaces.

Il est donc difficile d'évaluer les conséquences réelles sur l'environnement et les droits de l'homme d'un éventuel accord de négociation. Il est également possible d'orienter le commerce par le biais d'obstacles non tarifaires, comme un nouveau modèle de déclarations obligatoires (voir chapitre p. 23).



## Interview d'Elisabeth Bürgi Bonanomi

**Dans l'accord commercial entre les pays de l'AELE (Suisse, Norvège, Liechtenstein, Islande) et l'Indonésie, les parties contractantes utilisent l'instrument de la différenciation sur la base des procédés et méthodes de production (PMP), une nouveauté dans le commerce mondial. Est-ce une approche qui a de l'avenir ?**

Il existe actuellement de nombreuses réflexions sur les applications possibles des PMP. L'UE, par exemple, a élaboré un nouveau règlement relatif aux chaînes d'approvisionnement « zéro déforestation » où figure cette approche. Elle est très prometteuse, mais les questions difficiles se posent souvent dans les détails. Il y aurait par exemple matière à discuter en ce qui concerne la mise en œuvre de l'accord de libre-échange avec l'Indonésie. Ce qui me semble important, c'est la promesse du Conseil fédéral d'une évaluation ex post dans les cinq prochaines années.

**Quels points faibles voyez-vous dans l'accord commercial avec l'Indonésie ?**

En principe, les règles commerciales devraient soutenir des systèmes qui, dans leur ensemble, sont durables. La question de savoir si le renvoi à des labels individuels est approprié à cet effet mérite d'être discutée. De plus, les économistes critiquent le fait que les différences accordées dans les droits de douane sont trop faibles pour déclencher des processus réellement positifs.

**Comment la différenciation sur la base des PMP peut-elle être compatible avec la législation actuelle de l'OMC ?**

Les pays du Sud se sont longtemps opposés à cette approche. Ils percevaient l'approche des PMP comme un instrument protectionniste qui complique l'accès aux marchés des pays riches. Mais ce n'est pas forcément le cas, car l'effet

dépend fortement de la mise en œuvre. Si les produits fabriqués de manière durable dans ces pays trouvent un meilleur débouché sur le marché grâce à cet instrument, ce dernier peut leur être profitable. En principe, l'accord du GATT stipule que des produits équivalents doivent être traités de la même manière. Mais la question se pose maintenant de savoir comment il faut comprendre « équivalent ». Des produits fabriqués selon des normes différentes sont-ils encore similaires aux yeux des consommateurs ? Le catalogue des exceptions permet également de différencier des produits extérieurement identiques dans certaines circonstances. Mais ce qui est important, c'est la concrétisation. La différenciation sur la base des PMP se justifie davantage lorsqu'il s'agit d'encourager les flux commerciaux de produits durables ; la situation devient plus délicate lorsque la différenciation sert à empêcher les flux de produits non durables. Parallèlement, les normes exigées par les producteurs étrangers doivent également être appliquées dans la production indigène afin de respecter le principe de non-discrimination.

**Quel rôle l'OMC peut-elle jouer dans la promotion de la durabilité ?**

Actuellement, on observe un changement de paradigme du libre-échange vers le commerce durable. Le catalogue des exceptions de l'accord du GATT stipule déjà que les règles commerciales peuvent être suspendues pour

protéger les normes environnementales et les droits humains. Les règles de base ne reflètent cependant pas encore suffisamment ce changement de paradigme, alors qu'il serait très important de promouvoir de telles « considérations autres que d'ordre commercial » dans tous les domaines du commerce. La question de savoir si l'OMC aura la force de faire évoluer son agenda réglementaire dans cette direction reste ouverte. Des accords plurilatéraux, comme l'Accord sur le changement climatique, le commerce et la durabilité, que la Suisse et d'autres États font avancer avec un engagement exemplaire, peuvent entre autres donner une impulsion. Une telle approche serait également envisageable dans le domaine de l'agriculture, mais elle supposerait de considérer le système alimentaire dans son ensemble et d'orienter toutes les règles commerciales qui y sont liées vers la durabilité. Cela nous ramène au débat actuel sur la transformation des systèmes alimentaires et à la question de savoir ce que l'on entend exactement par agriculture durable. Nous avons fondamentalement besoin de nouvelles idées sur la manière dont le commerce peut être réglementé de façon plus différenciée. Dans le cadre d'un nouveau projet, nous essayons, en collaboration avec un consortium international, de reformuler l'Accord sur l'agriculture de l'OMC de manière plus équilibrée et d'inspirer ainsi le processus de réforme de l'OMC.



**Au sujet d'Elisabeth Bürgi Bonanomi :**

Elisabeth Bürgi Bonanomi est docteure en droit, avocate et co-directrice du domaine Gouvernance de la durabilité au sein du centre pour le développement et l'environnement de l'Université de Berne.

Elle travaille sur un projet national de recherche intitulé « Diversifizierte Ernährungssysteme dank nachhaltiger Handelsbeziehungen, Synthese eines hypothetischen Bundesgesetzes über nachhaltigen Agrarhandel ».





# Exemples de réussites en Suisse

## ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE AVEC L'INDONÉSIE

Les États membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) ont signé en 2018 avec l'Indonésie un accord économique global, appelé accord de partenariat économique de large portée (*Comprehensive Economic Partnership Agreement CEPA*). Dans cet accord, la Suisse octroie entre autres des concessions à l'Indonésie sur l'huile de palme controversée. La particularité de cet accord réside dans le fait que, pour la première fois, l'approche PMP est utilisée : elle lie les concessions douanières aux exigences de durabilité. Seule l'huile de palme produite de manière durable peut ainsi bénéficier de la réduction des droits de douane. Le sujet de l'huile de palme a fortement polarisé la population et un groupe d'opposants a lancé un référendum contre l'accord. Le projet a été soumis aux urnes le 7 mars 2021. À l'issue d'une campagne de votation émotionnelle, les partisans du projet l'ont emporté de justesse avec 51,6 % des voix. L'accord est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2021. Le résultat serré démontre clairement que le peuple suisse reconnaît les conséquences problématiques des importations de denrées alimentaires et qu'il les prend au sérieux. De futurs accords auront du mal à voir le jour s'ils ne prennent pas en compte les préoccupations sociales et environnementales.

### Huile de palme

La demande mondiale en huile de palme a fortement augmenté au cours des dernières décennies et les quantités cultivées ont

presque triplé depuis le début du millénaire. Aujourd'hui, plus de 75 millions de t sont produites dans le monde, ce qui représente plus d'un tiers de la production totale d'huile végétale<sup>12</sup>. En moyenne, les Suisses consomment 2 kg d'huile de palme par an et par personne<sup>6</sup>. Cette huile est présente dans de nombreux produits de tous les jours comme les détergents, les crèmes pour la peau, les aliments ou les bougies. Les nombreuses possibilités de transformation et la productivité élevée expliquent son succès en grande partie. La Suisse s'approvisionne en huile de palme principalement en Côte d'Ivoire, aux îles Salomon et en Malaisie. Ensemble, ces trois pays couvrent 88 % des importations suisses<sup>13</sup>. Mais la monoculture à grande échelle entraîne aussi de graves problèmes écologiques et sociaux. Le besoin croissant en surface provoque la destruction de la forêt tropicale primaire, ce qui engendre une perte de la biodiversité, une augmentation des incendies de forêt, des cycles de l'eau perturbés et de grandes quantités d'émissions de gaz à effet de serre libérées par l'assèchement des tourbières. Les conditions de travail dans les plantations sont décrites comme catastrophiques et les accusations de violations des droits de l'homme sont récurrentes.

### Contenu de l'accord

Le CEPA comprend un chapitre sur la durabilité, dans lequel les partenaires commerciaux s'engagent à mettre en œuvre des mesures dans les domaines de l'environnement, des normes de travail et des droits de l'homme. De plus, ces exigences de durabilité sont directement associées aux concessions. Entre 10 000

à 12 500 t d'huile de palme peuvent bénéficier chaque année d'une réduction des droits de douane à hauteur de 20 à 40 % si l'importateur dispose d'une certification correspondante. C'est la première fois que l'approche PMP est utilisée dans un accord bilatéral. Outre la certification, le transport dans des conteneurs pouvant contenir jusqu'à 22 t d'huile de palme fait également partie des exigences. Une traçabilité sans faille doit ainsi être garantie.

### Problèmes d'application

La Suisse a obtenu une grande reconnaissance internationale pour la différenciation des produits élaborée dans le cadre du CEPA. Néanmoins, la mise en œuvre est critiquée par de nombreuses organisations. L'ordonnance correspondante, en vigueur depuis novembre 2021, définit les conditions d'importation de l'huile de palme. Dans les avis reçus, les critiques négatives sont nombreuses :

**Normes approuvées :** la Confédération a désigné quatre certificats de chaîne d'approvisionnement qui remplissent les exigences de durabilité requis et qui sont admissibles à la réduction des droits de douane. La norme dite « RSPO Segregated » est particulièrement critiquée. L'huile de palme portant ce certificat peut provenir de différentes plantations, ce qui entrave la traçabilité. De manière générale, les normes sont considérées comme trop peu ambitieuses pour provoquer un changement effectif.

**Manque de possibilités de sanction :** l'un des grands points faibles de l'accord est son manque de contestabilité. Le chapitre sur la durabilité est certes juridiquement contrai-



### Appréciation de la Fédération romande des consommateurs (FRC)

Depuis des années, les consommateurs suisses sont irrités par la présence d'huile de palme cachée dans leurs aliments. La protection de l'environnement et les droits de l'homme dans la production d'huile de palme sont menacés, mais pas uniquement. Les effets négatifs de la graisse de palme sur la santé sont également critiqués. L'huile de palme est considérée comme un ingrédient typique des produits ultra-transformés à coûts optimisés. Plusieurs événements ont renforcé la prise de conscience: lorsque la seule désignation «huile végétale» était encore possible, de nombreux consommateurs se sont sentis trompés. Ils pensaient que ce terme vague était utilisé pour leur vendre de l'huile de palme cachée... et ils avaient raison, comme l'a montré l'enquête de la FRC. Depuis que l'huile de palme doit être mentionnée dans la liste des ingrédients, les consommateurs peuvent y renoncer de manière plus ciblée. En principe, le consommateur lit les ingrédients contenus dans le produit avant l'achat, mais en réalité, cela se fait souvent une fois à la maison. Après le changement de loi, la FRC a encore été informée de plusieurs produits qui, malgré tout, ne comportaient pas la mention exacte.

En réaction à la nouvelle transparence, certains fabricants ont commencé à remplacer l'huile de palme par d'autres huiles et graisses. Les premiers produits de boulangerie et rôtis sans huile de palme ont été signalés à la FRC par des consommateurs, puis sont arrivées les soupes en poudre, les pâtes à tartiner au chocolat, etc. Certaines boulan-

geries ont même déclaré avoir totalement renoncé à l'huile de palme. Même l'exception suisse pour le Petit Beurre n'est plus exploitée par certains fabricants, qui peuvent en fin de compte le produire avec du beurre pur et sans huile de palme.

Parallèlement à la discussion sur le libre-échange avec l'Indonésie, qui a remis le sujet de l'huile de palme au cœur de l'attention, de plus en plus de produits sont apparus sur le marché, présentés comme exempts d'huile de palme. Est-ce une coïncidence? Le débat public, la pression de la votation et les attentes des consommateurs jouent certainement un rôle important, en particulier lorsque les fabricants suisses présentent leurs produits comme exempts d'huile de palme.

Les consommateurs doivent néanmoins continuer à faire preuve de vigilance, car l'huile controversée est encore présente dans de nombreux produits. Pour les produits alimentaires, il faut lire attentivement l'étiquette. L'opacité règne encore dans les produits cosmétiques, où la liste des ingrédients est souvent indéchiffrable, et dans les objets usuels comme les produits de nettoyage ou les bougies, comme l'a démontré une enquête de la FRC en 2022. Pour ces derniers, il n'est toujours pas obligatoire d'indiquer leur composition: une mise sous tutelle des consommateurs qui doit impérativement être corrigée.

*Texte de Barbara Pfenniger*

gnant, mais les litiges ne peuvent pas être réglés par un tribunal arbitral. En cas de litige, les partenaires commerciaux ont uniquement la possibilité de résoudre le problème par le dialogue.

**Contrôles:** le SECO est chargé, avec l'OFEV, de contrôler régulièrement les systèmes de certification. Le fait que l'on ne sait pas selon quels critères ceux-ci sont contrôlés est un élément souvent critiqué dans les prises de position. C'est pourquoi il est également demandé que des tiers indépendants soient associés à ces contrôles.

### IMPACT DU DÉBAT

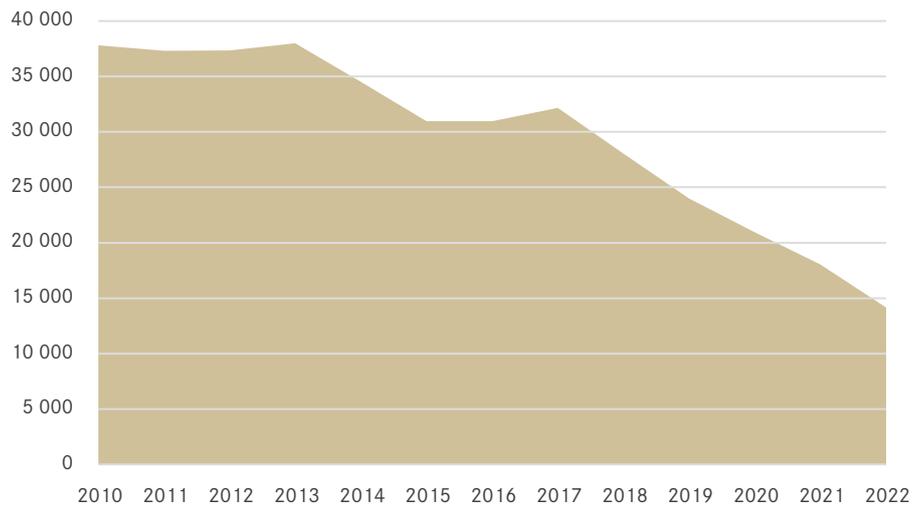
L'accord de libre-échange avec l'Indonésie a été accepté de justesse. Le débat a toutefois jeté quelques pavés dans la mare et a permis au sujet de bénéficier d'une grande attention médiatique, ce qui a eu pour effet de sensibiliser fortement la population. Cette dernière a davantage pris conscience de la présence importante de l'huile tropicale problématique dans les produits suisses de tous les jours. Les critiques de plus en plus vives ainsi que l'aversion croissante de la population ont mis les transformateurs et le commerce sous une pression de plus en plus grande. En 2018, Coop a procédé aux premiers ajustements et utilise depuis exclusivement de l'huile de palme certifiée bio dans les produits de ses propres marques. D'autres entreprises ont tenté de remplacer complètement cette huile controversée. Ainsi, les produits de grandes marques comme Caotina, Ragusa ou Cailler sont aujourd'hui exempts



d'huile de palme. Même le grand groupe Nestlé a annoncé qu'il allait réduire sa consommation. En raison des propriétés de transformation aisées de l'huile de palme, une telle conversion est techniquement exigeante et souvent coûteuse. Néanmoins, les critiques à l'encontre de l'huile de palme ont conduit de nombreux transformateurs à chercher des alternatives et les quantités importées ont diminué au cours des dernières années. En 2022, il s'agissait de 14 000 t, soit près de 50% de moins que dix ans auparavant (fig. 4). Sur les 12 500 t de contingent tarifaire accordées à l'Indonésie par l'accord, à peine 80 t ont été utilisées en 2021.

**Figure 4 : Importations d'huile de palme en tonne par année**

Source : Administration fédérale des douanes, Swiss-Impex 2023

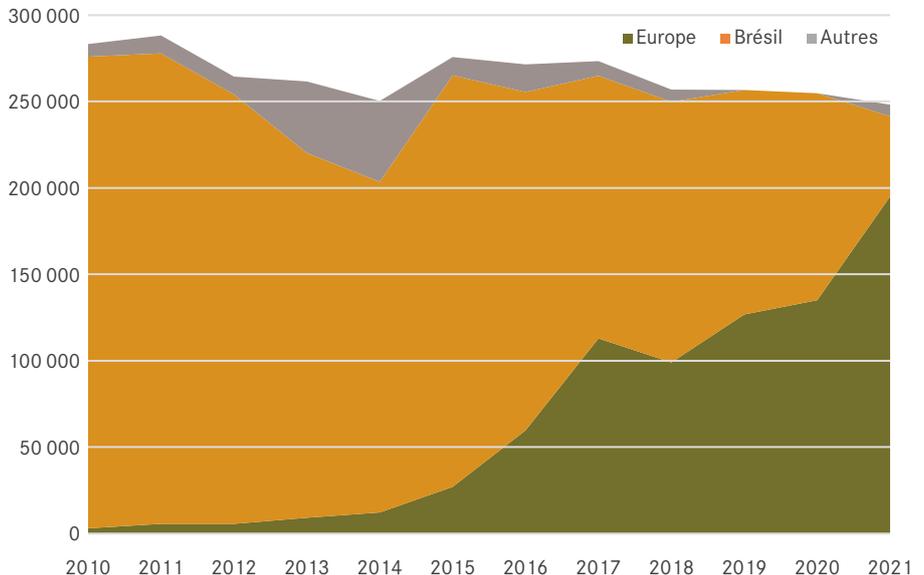


**SOLUTIONS SECTORIELLES**

Pour relever le défi d'un approvisionnement alimentaire durable, la politique et l'agriculture ne sont pas les seules appelées à agir : les acteurs en amont et en aval de la chaîne de transformation doivent aussi être sollicités. À cet égard, le secteur de l'alimentation animale est un bon exemple. Pour assurer une alimentation équilibrée et adaptée aux besoins des animaux de rente suisses, l'agriculture est tributaire des importations, chose qui a, par le passé, suscité de nombreuses critiques à l'égard du secteur. La culture et l'importation du soja utilisé et l'impact environnemental qui en découle ont notamment été dénoncés. Afin d'améliorer la durabilité des importations d'aliments pour animaux, le Réseau suisse pour le soja a été créé en 2011. Il compte 29 organisations membres. L'objectif du réseau est d'acheter au moins 90% de soja issu de cultures durables et res-

**Figure 5 : Importations de soja en fonction de son origine en tonne**

Source : Reservesuisse, Réseau suisse pour le soja





ponsables. Les producteurs doivent respecter des exigences sociales et environnementales définies dans un catalogue de critères spécialement élaboré à cet effet. Cette mesure a porté ses fruits: la part de soja certifié est aujourd'hui supérieure à 95%. Parallèlement, la part du soja européen augmente aussi fortement et représente aujourd'hui 80% des importations (fig. 5).

De telles solutions sectorielles peuvent constituer une alternative efficace pour éviter la voie laborieuse de la politique et pour aborder un problème de façon plus rapide, moins coûteuse et plus flexible. Même le chef du Département de l'économie, de la formation et de la recherche Guy Parmelin estime que le regroupement volontaire d'acteurs du marché vaut mieux que l'intervention de l'État<sup>14</sup>. Dans le cadre de solutions sectorielles, les acteurs se regroupent et définissent ensemble des normes et des standards auxquels ils adhèrent sur une base volontaire. Un tel engagement permet aux entreprises de prendre directement leurs responsabilités, d'aborder les problèmes et d'améliorer leur image par la même occasion. Chaque entreprise est libre de participer. De telles exigences ne sont pas juridiquement contraignantes et la non-participation ou le non-respect de l'accord n'entraînent aucune conséquence juridique. Mais plus le nombre d'acteurs qui s'engagent dans les solutions sectorielles est grand, plus les acteurs

restants sont mis sous pression pour y participer eux aussi. De cette manière, il est possible de créer un effet d'attraction important.

#### **BIO SUISSE INTERNATIONAL**

Une autre possibilité d'exiger davantage de durabilité est de passer par des programmes de label. Les acteurs privés peuvent convenir d'exigences supplémentaires en matière de durabilité et de normes sociales dans le cadre du commerce transfrontalier, ce que les États ne peuvent faire que de manière très limitée en raison des règles de l'OMC. Bio Suisse joue à cet égard un rôle de pionnier en collaborant avec des entreprises dans plus de 70 pays et en fixant les conditions des importations dans le cadre d'un ensemble de règles détaillées. La condition de base est que les producteurs respectent les mêmes directives bio que celles en vigueur en Suisse. Afin d'avoir un impact environnemental aussi faible que possible, il existe d'autres exigences spécifiques aux marchandises importées. Bio Suisse International interdit par exemple le transport aérien. En outre, la transformation doit avoir lieu autant que possible en Suisse, raison pour laquelle l'importation de produits bruts est privilégiée. Il convient de préférer les produits provenant de zones géographiques proches chaque fois que cela est possible et utile. Depuis 2023, des

audits sociaux sont intégrés par étapes dans les contrôles de Bio Suisse pour les exploitations hors de Suisse, qui sont ainsi obligatoirement contrôlées sur la composante sociale de la durabilité.

## Interview de Carole Nordmann

### Comment fonctionne le système de contrôle des produits étrangers de Bio Suisse ?

Bio Suisse est l'organisme de normalisation. Nous travaillons avec deux organismes de certification basés en Suisse, ICB et bio.inspecta, qui se chargent pour nous des processus de certification. Ces organismes ont à leur tour des organismes de contrôle partenaires dans les pays concernés, qui visitent les entreprises chaque année et rédigent un rapport de contrôle qui sert de base à la décision de certification. En plus des contrôles annuels, il existe des contrôles supplémentaires basés sur les risques et inopinés.

### Quelle est la procédure à suivre en cas d'infraction ou de manquement ?

La procédure à suivre est détaillée dans le règlement des sanctions et dépend du degré de l'écart. Les mesures vont d'une invitation à corriger l'écart dans un délai défini à un retrait immédiat du certificat en cas de manquement grave.

### Quels sont les points faibles de ce système ?

La nature des contrôles est telle qu'ils constituent un instantané. Alors que les critères tels que l'état de santé des animaux ou la qualité du sol sont des exigences à long terme qui ne peuvent pas être facilement faussées par l'exploitation. Malgré tout, il existe toujours un

risque que quelque chose échappe à un contrôle. Nous essayons d'y remédier par des contrôles supplémentaires basés sur les risques et inopinés. Il est également important pour nous que les personnes qui effectuent les contrôles bio soient régulièrement formées au contenu du Cahier des charges Bio Suisse, afin de garantir une qualité de contrôle élevée et l'égalité de traitement des différentes exploitations.

### Bio Suisse n'a pas seulement des exigences écologiques envers la production, mais tient également compte de la durabilité sociale. Comment les aspects sociaux sont-ils contrôlés ?

Jusqu'à présent, les entreprises devaient remplir une autodéclaration dans laquelle elles devaient entre autre fournir des informations sur le nombre d'employés, les conditions d'embauche, les heures de travail, etc. Ce processus vaut d'ailleurs aussi pour les producteurs suisses. Pour les entreprises situées dans des contextes particulièrement à risque, un certifi-

cat social externe était exigé au lieu d'une autodéclaration. Actuellement, nous travaillons à l'intégration directe de ces aspects sociaux dans les contrôles réguliers de Bio Suisse. Début 2023, nous avons commencé à réaliser des audits sociaux intégrés sur des exploitations en Espagne. Bio Suisse coopère étroitement avec l'association biologique allemande Naturland, qui est à ce jour la seule association biologique au monde à réaliser de tels audits sociaux intégrés. Le plus gros travail consiste à former des personnes qui effectuent les contrôles, surtout sociaux, car ces derniers se distinguent beaucoup, par le contenu et la méthode, des contrôles agronomiques. Notre norme sociale s'appuie sur les normes établies par l'Organisation internationale du Travail, qui ont été ratifiées par plus de deux tiers des pays du monde et sont donc largement reconnues. Cependant, en parallèle des normes sociales définies, nous devons aussi être flexibles pour tenir compte des réalités sociales des différents pays.



#### Au sujet de Carole Nordmann :

Carole Nordmann est ethnologue et spécialiste du développement. Elle travaille chez Bio Suisse en tant que responsable de projet pour la responsabilité sociale et est chargée de la mise en place de l'audit social international.



Conseillère aux États **Johanna Gapany**

Parti: PLR

Canton: Fribourg

Profession: Économiste d'entreprise HES

Mandats: Présidente Primavera,  
Présidente Remontées Mécaniques Fribourg  
Comité Union fribourgeoise du Tourisme



Conseillère nationale **Christine Badertscher**

Parti: les VERT-E-S suisses

Canton: Berne

Profession: Agronome HES

Mandats: Comité Champ du Monde Suisse  
Co-présidente Hochstamm Suisse  
Comité Chambre bernoise d'agriculture



## Possibilités d'action : entretien de Johanna Gapany et Christine Badertscher

Avec l'article constitutionnel 104a sur la sécurité alimentaire, la Suisse s'est engagée en faveur du développement durable, y compris dans les relations commerciales internationales. Mais comment met-elle en œuvre cet engagement? Et que peut-elle faire de plus? La conseillère nationale Christine Badertscher (CB) et la conseillère aux États Johanna Gapany (JG) répondent à ces questions.

**Dans l'accord commercial avec l'Indonésie, des exigences de durabilité ont été associées pour la première fois à la réduction des droits de douane. Était-ce une bonne solution?**

CB: J'estime que nous avons franchi une étape décisive en associant pour la première fois des exigences de durabilité à la réduction des droits de douane. C'est un pas important, tant au niveau national qu'international. Le défi réside toutefois dans la mise en œuvre, et la Suisse a choisi la facilité. C'est dommage, car l'approche était bonne. Outre les exigences relatives à l'huile de palme, il existe un chapitre général sur la durabilité. Il couvre des aspects importants du développement durable et des droits de l'homme, et favorise la prise de conscience. Mais les infractions au développement durable sont difficilement mesurables et donc difficiles à sanctionner. Néanmoins, je pense qu'il est important de renforcer également le caractère coercitif

du chapitre sur la durabilité. Ici aussi, le problème réside surtout dans la mise en œuvre, même si celle-ci pourrait être améliorée avec une volonté politique.

JG: Compte tenu des grandes différences de production entre les différents pays, cet engagement est important. D'une part, il nous permet de répondre à la demande en produits aussi durables que possible. D'autre part, nous encourageons ainsi des méthodes et systèmes de production meilleurs dans les pays d'origine. Pour moi, il y a un potentiel d'amélioration en ce qui concerne les systèmes de certification et la garantie que les produits sont effectivement durables. Mais chaque étape nous rapproche du but et le développement est sur la bonne voie.

**Madame Badertscher, vous avez déposé une initiative parlementaire (lv. pa. 22.424), dans laquelle vous demandez une déclaration obligatoire des denrées alimentaires transportées par avion. Pourquoi est-ce nécessaire et qu'en attendez-vous?**

CB: Pour atteindre l'objectif d'un système alimentaire durable, la transparence sur les pratiques particulièrement polluantes est essentielle afin que les consommateurs soient en mesure d'organiser leurs achats alimentaires de manière plus durable. Le transport aérien de denrées alimentaires est une pratique

douteuse dont l'empreinte écologique est disproportionnée. Une déclaration est la première étape pour réduire le transport aérien de denrées alimentaires. Je suis très heureuse que les commissions concernées du Conseil national et du Conseil des États aient accepté l'initiative parlementaire dans un premier temps.

**Madame Gapany, en tant que présidente de Primavera (Association suisse des transformateurs de denrées alimentaires), vous vous engagez pour une agriculture et une industrie alimentaire fortes. Les labels privés suffisent-ils à améliorer la durabilité ou faut-il davantage de normes de la part de l'État?**

JG: Je m'engage à renforcer les relations entre l'agriculture, l'industrie alimentaire et nous, les consommateurs. Cela permettrait, à mon avis, d'éviter des initiatives extrêmes comme celles que nous avons connues ces derniers temps. Nous sommes inondés d'informations, de toutes parts, d'où l'importance de relations solides, basées sur la confiance. Je trouve que l'État intervient déjà fortement dans la qualité et la durabilité des produits par le biais des paiements directs. Mais on ne communique pas assez sur ce point. Un exemple: les contributions au bien-être des animaux ont une grande influence sur l'élevage. Nous devons mieux mettre en évidence ces liens. Je considère les labels comme un



instrument supplémentaire permettant de réagir de manière flexible aux besoins des consommateurs.

**L'un des défis est le manque de transparence pour des décisions d'achat conscientes dans les magasins. Que pensez-vous de l'obligation de déclarer les modes de production douteux ?**

JG: La diminution du nombre d'exploitations fait que le lien direct entre la production et la consommation se fait de plus en plus rare, ce qui entraîne une grande perte d'informations. On ne peut pas remplacer l'échange direct que l'on a avec la paysanne, le boucher ou la boulangère par une étiquette. Il convient donc d'engager encore davantage le dialogue avec les consommateurs. Que ce soit au moyen d'articles ou de reportages, de visites de classes dans des fermes, de stands dans des centres commerciaux, etc. Les spécificités de la production suisse doivent être davantage mises en avant. Il ne s'agit pas de dénigrer les produits étrangers, mais de promouvoir la confiance dans la production locale et la connaissance de celle-ci. Voilà la base de décisions d'achat avisées.

CB: L'exemple des indications d'origine montre que les déclarations sont efficaces. Aujourd'hui, les gens se tournent automatiquement vers les œufs suisses dans les magasins. Dans les produits transformés comme les pâtes ou les biscuits, nous accordons par

contre moins d'attention à l'origine des œufs. Le consommateur est conscient du problème, mais dans les produits transformés, la transparence sur les différents ingrédients fait souvent défaut. Si la déclaration pouvait également être étendue à la méthode de production, ce serait une valeur ajoutée. La déclaration existe déjà sur certains produits, en cas d'utilisation de stimulateurs de croissance hormonaux par exemple. Cette transparence pourrait être étendue à d'autres modes de production. Un problème général est que les producteurs suisses ont des obligations légales strictes à respecter, alors que les consommateurs n'ont aucune responsabilité à assumer. Je considère donc qu'une déclaration sérieuse est une condition sine qua non pour que les consommateurs puissent endosser leur responsabilité.

**Où voyez-vous des possibilités pour la Suisse de rendre ses relations commerciales internationales plus durables ?**

CB: Pour moi, il y a trois points essentiels. Tout d'abord, il y a les accords de libre-échange. Outre le chapitre sur la durabilité, l'approche des méthodes de production devrait également être poursuivie. Le deuxième point concerne le rôle de la Suisse au sein de l'OMC. Au sein de la Commission de politique extérieure, nous avons discuté du mandat de négociation de la Suisse pour la conférence ministérielle à Genève. Dans ce contexte, j'ai fait deux propositions sur la durabilité et

les droits de l'homme. La Suisse doit s'engager davantage sur ces questions au sein de l'OMC. Le troisième point a trait aux importations quotidiennes. C'est là que je vois le plus grand levier. Puisque nous n'avons pas d'accords de libre-échange avec tous les pays, les réglementations contractuelles sont compliquées. Par conséquent, il faut d'autres solutions, telles que des conventions d'objectifs avec le commerce de détail ou des solutions par secteur, comme un plan d'action «commerce équitable», qui nous permettrait d'augmenter la part des produits issus du commerce équitable en provenance des pays en développement.

JG: C'est une question importante. Si l'on considère les importations de denrées alimentaires dans le cadre des contingents de l'OMC, on constate que la quantité de produits laitiers et d'animaux de boucherie importés a augmenté d'environ 50% par rapport à 1995-1999. D'une part, au vu de cette augmentation importante, un renforcement des dispositions relatives à la durabilité aurait ici un effet de levier important. D'autre part, je vois un besoin d'action en matière de durabilité sociale spécifiquement, par exemple pour les huiles végétales tropicales ou le cacao. Il me semble important que ces deux objectifs n'entrent pas en concurrence: le but est d'avancer pas à pas dans la bonne direction et de viser des succès partiels. Comme partout dans la vie, il n'existe pas de solution parfaite.



## QUE PEUT FAIRE DE PLUS LA SUISSE ?

Il n'y a guère d'arguments contre davantage de durabilité dans le commerce agricole. Les avis divergent toutefois sur la manière de traduire les bonnes idées en actions efficaces. Il convient donc d'être concret à ce stade et de résumer les propositions.

### Utiliser les accords bilatéraux de libre-échange

Chaque nouvel accord de libre-échange que la Suisse négocie de manière indépendante ou dans le cadre de l'AELE contient un chapitre sur la durabilité qui en fait partie intégrante. Le chapitre est certes juridiquement contraignant, mais n'est pas soumis à l'arbitrage contrairement aux autres chapitres. Pour être plus crédible, la Confédération devrait essayer, lors des futures négociations, d'étendre l'arbitrage au chapitre de la durabilité et d'y inclure le bien-être animal. Pour les produits particulièrement problématiques, il convient d'examiner, dans le cadre des négociations de libre-échange, si des concessions peuvent être associées à des exigences de durabilité (PMP), comme cela a été fait dans l'accord avec l'Indonésie. La négociation de telles exigences de durabilité est toutefois liée à d'importantes contreparties. Les possibilités de cette approche prometteuse sont donc limitées dans la pratique. Cette approche est adaptée aux matières premières problématiques telles que l'huile de palme, qui sont difficiles à identifier par les consommateurs aux points de vente.

### Élaborer un accord plurilatéral

Les règles de l'OMC n'autorisent la différenciation en fonction d'exigences d'importation éthiques ou écologiques que dans des cas exceptionnels, avec l'accord des pays d'origine concernés. Pour changer cela à long terme, la Suisse devrait lancer un processus de négociation plurilatéral avec des États partageant les mêmes objectifs et en collaboration avec l'OMC, afin d'établir une norme internationale minimale. Avec le temps, de plus en plus de pays adhéreront au système jusqu'à ce que cette norme minimale puisse être transposée dans les règles de l'OMC. Les pays les plus précaires pourraient être exemptés. Une solution globale sous la forme d'un accord plurilatéral ou de normes minimales de l'OMC est certes difficile à obtenir, mais elle aurait un énorme effet de levier.

### Les labels et la déclaration encouragent la transparence

Comme les réglementations sur les importations sont difficiles à instaurer dans le contexte des règles de l'OMC, il faut aussi miser sur l'achat conscient des consommateurs. Des informations transparentes sur la fabrication des produits constituent la base d'un comportement d'achat durable. Idéalement, cela se fait au moyen de labels privés. Ce principe fonctionne déjà très bien pour les produits qui répondent à des exigences supplémentaires. À l'inverse, les fabricants et les distributeurs préfèrent ne pas renseigner sur les modes de production douteux; ils profitent du manque de transparence. C'est pourquoi il faut au moins

que l'État impose une obligation de déclarer les modes de production particulièrement préoccupants. Une telle obligation existe déjà pour l'élevage en cage des poules pondeuses et des lapins, ainsi que pour l'utilisation de stimulateurs de performance hormonaux et antimicrobiens. Les expériences sont toutes positives, c'est pourquoi la motion de commission 20.4267 charge le gouvernement de soumettre d'autres modes de production à l'obligation de déclaration.

### Les solutions sectorielles créent de la valeur ajoutée

Les solutions sectorielles privées constituent une autre alternative efficace aux interdictions d'importation. Les producteurs, les transformateurs et les commerçants s'accordent à respecter certaines exigences de durabilité pour les produits d'importation critiques et à générer ainsi des plus-values éthiques. Les expériences positives faites en matière d'importations de soja certifié et de renonciation à l'huile de palme dans les aliments pour animaux laissent penser que d'autres solutions sectorielles sont possibles. Un tel engagement volontaire est plus efficace, plus rapide à mettre en œuvre et plus adapté à la pratique qu'une intervention de l'État. Toutefois, de telles solutions ne sont possibles que grâce à notre système de protection douanière.



## Conclusion

La Suisse importe près de la moitié de sa consommation alimentaire, soit plus de 6,7 millions de t de produits agricoles par an. Ce chiffre n'est en soi ni positif ni négatif: il est la conséquence logique de la forte densité de population et des conditions topographiques de notre petit pays. En ce sens, le commerce est à la fois une nécessité et une responsabilité pour la Suisse. En tant que Suisses, nous nous engageons à prendre au sérieux l'impact de notre consommation, même au-delà des frontières. En effet, les trois quarts des effets environnementaux liés à notre consommation sont générés à l'étranger.

En matière de durabilité, l'agriculture suisse, si elle est adaptée aux conditions locales, obtient de très bons résultats. Elle doit donc rester un pilier de l'approvisionnement du pays. À cet effet, une politique commerciale durable, adaptée à l'agriculture indigène et tenant compte des différentes règles et prix de production est indispensable. En d'autres termes, il faut des conditions de concurrence équitables pour nos familles paysannes. Ce n'est que si les prix sont corrects qu'elles peuvent répondre aux exigences élevées en matière de production.

Les efforts visant à intégrer les exigences de durabilité dans la politique commerciale risquent rapidement d'enfreindre le principe de non-discrimination de l'OMC. Néanmoins, le système

juridique actuel offre une marge de manœuvre pour intégrer des exigences de durabilité. La Suisse a récemment montré l'exemple dans le contexte bilatéral avec l'accord de libre-échange avec l'Indonésie. Mais pour toutes les importations qui dépassent le cadre des accords bilatéraux, la protection douanière est difficilement modulable. L'extension des droits de douane pour freiner le commerce de produits non durables n'est pas conforme aux règles de l'OMC. D'autres solutions sont donc nécessaires pour ces importations. Il convient donc de reconnaître les solutions sectorielles et les normes privées comme un élément important d'un système de commerce durable. Dans l'idéal, l'État n'intervient que là où ces solutions privées ne fonctionnent pas.

Pour promouvoir le commerce durable auprès du consommateur, il faut une bonne base d'information, ce qui nécessite une déclaration claire des modes de production. Les différences dans les dispositions légales entre la production suisse et étrangère entraînent aujourd'hui une distorsion considérable de la concurrence. La création d'une transparence concernant les dispositions de production strictes de la Suisse constitue la base d'une décision d'achat consciente.

Ce point figure dans le postulat sur l'orientation future de la politique agricole. Pour réussir la

transformation des systèmes alimentaires, il faut un effort commun à tous les niveaux de la chaîne de création de valeur. Du producteur au consommateur, en passant par les transformateurs et les commerçants, tout le monde est concerné. La Suisse devrait porter ses ambitions dans le domaine de la durabilité devant les instances internationales. Ce serait pour nous un grand succès de parvenir à renforcer le commerce durable au niveau de l'OMC. Des solutions globales sous la forme d'un accord plurilatéral ou de normes minimales de l'OMC auraient un effet de levier énorme, car elles seraient contraignantes pour tous les pays. Pour conclure, il n'existe pas de solution miracle pour renforcer le commerce durable, mais des approches existent à chaque étape de la chaîne de création de valeur. En acceptant l'article 104a de la Constitution, la Suisse s'est engagée à exploiter et à développer les possibilités dans toute leur diversité. Ce n'est qu'ainsi qu'elle parviendra à réduire progressivement son impact environnemental à l'étranger et qu'elle contribuera à la transformation de nos systèmes alimentaires.



## Sources

- 1 FAO, The State of Food Security and Nutrition in the World 2021, <https://www.fao.org/newsroom/detail/un-report-global-hunger-SOFI-2022-FAO/en>
- 2 Office fédéral de l'environnement 2018, Environnement Suisse 2018
- 3 Agristat 2023 : surface agricole par habitant
- 4 FAOSTAT 2022, Land use,
- 5 FAOSTAT Agristat 2022, Bilan alimentaire
- 6 Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières , 2023
- 7 A. Zhiyenbek et al. 2016, Ökobilanzierung Früchte- und Gemüseproduktion: eine Entscheidungsunterstützung für ökologisches Einkaufen
- 8 Eurostat 2022, Price level index for food, beverages, clothing and footwear 2021, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Price\\_level\\_index\\_for\\_food,\\_beverages,\\_clothing\\_and\\_footwear,\\_2021,\\_EU%3D100\\_V3.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Price_level_index_for_food,_beverages,_clothing_and_footwear,_2021,_EU%3D100_V3.png)
- 9 Administration fédérale des douanes 2021, Rapport annuel sur le commerce extérieur 2020
- 10 Grain 2021, AELE-Mercosur : un nouveau coup bas porté au climat, aux droits des peuples et à la souveraineté alimentaire
- 11 SECO 2020, Assessment of the potential environment impacts and risks in Switzerland and the MERCOSUR States resulting from a Free Trade Agreement (FTA) between the EFTA States and MERCOSUR
- 12 FAOSTAT 2021, oil palm, <https://www.fao.org/faostat/en/#data/QCL>
- 13 Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières , chiffre du mois, 2022
- 14 Réseau suisse pour le soja 2019, <https://www.sojanetzwerk.ch/fr>

# Impressum

## Éditeur

Union suisse des paysans | Laurstrasse 10 | 5201 Brugg  
Téléphone 056 462 51 11 | [www.sbv-usp.ch](http://www.sbv-usp.ch) | [info@sbv-usp.ch](mailto:info@sbv-usp.ch)

## Direction du projet

Nadine Trottmann, division Economie agraire

## Collaboration

Annette Baeriswyl, Francis Egger, Florian Ellenberger,  
Daniel Erdin, Tatjana Fina, Nejna Gothuey,  
Sandra Helfenstein, Cécile Marfurt, Beat Rösli, Luz Schaller

## Parution

Mars 2023

## Photos

Image de couverture: Shutterstock

Images d'entête: Markus Bühler (S. 7, S. 10), Rebekka Mathys (S. 18), Fabian Michel (S. 4), LID (S. 5), Nadine Trottmann (S. 20), Matthias Singer (S. 22), Patrik Walde (S. 24), [parlament.ch](http://parlament.ch) (S. 21), [wander.ch](http://wander.ch) (S. 16), Shutterstock (S. 2, S. 3, S. 6, S. 8, S. 9, S. 11, S. 12, S. 13, S. 14, S. 15, S. 17, S. 19, S. 23, S. 25, S. 26)