

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projet de décret portant sur le dépôt d'une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale l'invitant à sortir les produits agricoles et produits de l'élevage du futur accord de libre-échange avec les pays du Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay) et Préavis du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'initiative législative Yvan Pahud et consorts demandant au Conseil d'Etat d'intervenir auprès des autorités fédérales afin de sortir les produits agricoles de l'accord avec le Mercosur pour la survie de notre agriculture et la santé de nos enfants (18_INI_003)

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le mercredi 8 janvier 2020 à la Salle de la Cité, Rue Cité-Devant 13 à Lausanne, pour traiter de cet objet.

Elle était composée de M. Alexandre Démétriadès (président et rapporteur), de Mmes les députées Anne-Sophie Betschart, Laurence Cretegnny, Nathalie Jaccard, Claire Richard, et de MM. les députés Grégory Devaud, Daniel Develey, Yves Ferrari, Sylvain Freymond, Olivier Gfeller, Yvan Luccarini, Serge Melly, Gilles Meystre, Pierre-François Mottier, Yvan Pahud, Olivier Petermann, Alexandre Rydlo.

Mme la députée Martine Meldem était excusée et remplacée par Mme la députée Claire Richard.

M. le conseiller d'Etat Philippe Leuba, chef du Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS), a également assisté à la séance accompagné de M. Jacques Henchoz, directeur général suppléant de la Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (DEIS-DGAV).

Mme Candice d'Anselme a assuré le rôle de secrétaire de la commission. Qu'elle soit ici sincèrement remerciée pour la qualité de ses notes de séance et sa disponibilité.

2. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Lors de la séance, Monsieur le Conseiller d'Etat Philippe Leuba a souligné à titre liminaire que le Conseil d'Etat avait pris la décision de ne pas se positionner sur l'objet 170. Le contenu de l'accord de libre-échange (ALE) entre les pays de l'Association européenne de libre-échange (Islande, Norvège, Liechtenstein et Suisse, ci-après AELE) avec les pays du Mercosur (Argentine, Brésil, Uruguay et Paraguay) n'ayant pas encore été rendu public, il lui était difficile d'en mesurer les conséquences sur les secteurs concernés.

Selon le chef du DEIS, la Suisse cherche à trouver un accord car les pays du Mercosur mènent actuellement des négociations sur un accord de libre-échange avec l'Union européenne (UE). Si cet accord venait à être ratifié, les exportateurs suisses feraient face à une concurrence européenne importante puisque le différentiel de droits de douane sur les produits industriels pourrait atteindre 30%. Le conseiller d'Etat a insisté sur les dégâts économiques selon lui colossaux que connaîtrait la Suisse si elle ne signait pas d'accord avec le Mercosur alors que l'UE le ferait.

En complément, il a souhaité donner à la commission les éléments partiels dont il disposait sur l’ALE entre la Suisse et le Mercosur au moment de la séance de commission.

Concernant les produits agricoles, l’ALE comprendrait selon le chef du DEIS des avantages spécifiques pour l’agriculture suisse. Dans cette mesure, il a tenu à souligner que l’Union suisse des paysans (USP) avait décidé d’attendre que l’accord soit publié pour prendre position. Le cas du Gruyère a tout d’abord été mentionné : le Gruyère AOP n’est pour le moment pas protégé en Amérique du sud et il le serait dans les pays du Mercosur grâce à l’accord. A ce sujet, M. Bardet, directeur de l’interprofession du gruyère, a fait part des difficultés inhérentes à la production dans ces pays de « gruyères » de basse qualité pour les producteurs suisses de Gruyère AOP. Le Conseiller d’État a également souligné que l’ALE entre l’UE et le Mercosur stipule une protection du Comté AOP que l’on peut voir comme un « concurrent » du gruyère. De surcroît, le cas de la viande a été évoqué : les produits émanant du Mercosur bénéficieraient de conditions douanières favorables sans que cela implique une augmentation du quota de viande étrangère défiscalisée en Suisse. C’est dans cette mesure que Proviande ne voit pas d’inconvénients à l’ALE.

En ce qui concerne les aspects environnementaux et les conditions de production, le chef du DEIS a relevé que la Suisse pourrait prendre exemple sur les contreparties comprises dans l’accord entre l’UE et le Mercosur. Cet accord stipule que l’accès des produits du Mercosur au marché européen est conditionné par la reforestation de la forêt amazonienne et par une production qui ne doit pas être le résultat de la déforestation. Ce reboisement pourrait être contrôlé par le biais de satellites. L’accord économique permettrait donc de faire pression sur ces pays pour induire un nouveau système de production.

En conclusion, le conseiller d’Etat a estimé qu’il est illusoire de penser pouvoir retirer les produits agricoles de l’accord avec le Mercosur et que l’initiative n’aurait selon lui aucune chance de succès. En conséquence, il a déclaré que l’accord devra être accepté ou refusé tel qu’il a été négocié par le Conseil fédéral.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE

Attention : le Conseil d’État ayant présenté un bref exposé des motifs sans formuler de préavis, la Commission s’est contentée de mener une discussion générale avant de procéder aux votes sur le projet de décret.

3.1. REMARQUES LIMINAIRES SUR LES CALENDRIERS DES ALE ENTRE L’AELE ET LE MERCOSUR ET ENTRE L’UE ET LE MERCOSUR

Lorsque la commission chargée du traitement de l’initiative de notre collègue député M. Yvan Pahud s’est réunie, les négociations de l’ALE entre l’AELE et le Mercosur avaient été conclues et cet accord attendait d’être signé et rendu public par les parties avant de devoir être ratifié par le Parlement fédéral. En outre, ainsi que le soussigné l’a écrit dans le rapport concernant l’objet RC-177 (initiative Mahaim), le Conseil fédéral a officiellement déclaré que cet ALE serait sujet à un référendum facultatif.

Quant à l’ALE entre l’UE et le Mercosur, un protocole d’accord était quant à lui déjà signé au moment de nos travaux sans pour autant qu’un État n’ait encore ratifié l’ALE. De surcroît, le Président de la République française M. Emmanuel Macron avait déclaré en août 2019¹ qu’il renoncerait à signer l’accord et le Parlement autrichien avait quant à lui astreint son gouvernement à s’opposer à le signer² le mois suivant³.

3.2. LES DÉBATS DE LA COMMISSION

Sur la forme, les député-e-s de la minorité partent du principe que tant que le texte de l’accord n’est pas connu, il n’est pas opportun de prendre position sur l’initiative de notre collègue député M. Yvan Pahud, voire qu’il serait préférable de la classer. Les député-e-s de la majorité pensent au contraire que cette initiative offre l’opportunité à notre Canton, très concerné par la problématique des accords de libre-échange, de faire valoir sa voix auprès des autorités fédérales et de la population de notre pays ; de maintenir une

¹https://www.lemonde.fr/international/article/2019/08/23/macron-accuse-bolsonaro-d-avoir-menti-sur-le-climat-et-s-oppose-au-traite-entre-l-union-europeenne-et-le-mercotur_5502068_3210.html

²<https://www.rts.ch/info/economie/10720706-l-autriche-ne-veut-pas-signer-l-accord-avec-le-mercotur.html>

³ Enfin, peu après notre séance, en février 2020, le Parlement de Wallonie s’est également prononcé contre l’ALE entre l’UE et le Mercosur par le biais d’une motion. Pour rappel, l’ensemble des parlements nationaux (ou parfois régionaux, comme pour celui de Wallonie) de l’Union européenne doivent ratifier cet accord pour qu’il puisse entrer en vigueur.

pression politique dans un dossier qui préoccupe l'ensemble des partis politiques et de très nombreux acteurs vaudois.

De manière générale et sur le fond, l'ensemble des député-e-s s'étant exprimé-e-s lors de nos travaux se rejoignent pour dire qu'un ALE avec le Mercosur peut présenter différents types de risques importants pour des acteurs présents en Suisse ou dans les pays du Mercosur.

Les nombreux problèmes que posent l'ALE avec le Mercosur

Si notre collègue Député M. Yvan Pahud, rédacteur de la présente initiative, a surtout souhaité mettre en exergue les conséquences néfastes que pouvaient avoir l'ALE avec le Mercosur sur les agriculteurs suisses et sur les consommateurs suisses (prochain sous-chapitre), la majorité de la commission a également soulevé d'autres problèmes que cet accord pouvait poser non seulement sur des intérêts communs aux pays de l'AELE et du Mercosur, comme la défense de l'environnement ou la sécurité alimentaire, mais aussi dans des domaines concernant plus directement les pays du Mercosur.

De manière générale, il est important de noter que la politique économique de pays comme le Brésil ou l'Argentine, qui jouent un rôle crucial dans le marché mondial des matières premières, accordent une place considérable au développement d'une agriculture où les géants de l'agroalimentaire sont en constante progression.

Sur le plan de la politique commerciale, cette spécialisation implique logiquement de pouvoir améliorer et augmenter l'accès des exportations du Mercosur aux différents marchés mondiaux en signant de nouveaux accords de libre-échange, comme ici avec l'AELE ou l'UE. Mais ces accords risquent très grandement de se faire au détriment du développement d'une politique industrielle et de services privés et publics indigènes : en contrepartie de nouveaux débouchés espérés pour le secteur de l'agrobusiness, le Mercosur entend ouvrir un accès important et rapide aux très grandes entreprises d'Europe, plus compétitives. Ces menaces pour le fragile tissu industriel sud-américain provoquent une opposition venant d'organisations patronales ou industrielles et de syndicats de travailleurs des pays du Mercosur⁴.

Sur le plan interne au Mercosur, les conséquences du développement intensif des géants de l'agrobusiness qu'un ALE entre l'AELE et le Mercosur tendrait à renforcer sont néfastes dans de nombreux domaines⁵ :

- En matière de **droits humains et de droits sociaux** : déplacement de communautés et occupations illégales de terres autochtones, conditions de travail inadmissibles, non-respect du droit du travail et des droits syndicaux, etc. ;
- En matière de **protection de l'environnement** : déforestation massive et destruction de la biodiversité, érosion des sols due aux monocultures intensives, assèchement des réserves d'eau, forte utilisation d'engrais chimiques et de pesticides, etc. ;
- En matière de **mauvais traitements des animaux** : transports très longs et dans de mauvaises conditions, différents types de détention permanente, castration sans anesthésie, élevage industriel, etc. ;
- En matière de **agriculture durable et de sécurité alimentaire** : disparition massive des exploitations agricoles familiales, orientation de la production agricole vers l'élevage au détriment de l'agriculture vivrière et de la sécurité alimentaire, etc.

Conséquences pour l'agriculture et les consommateurs suisses

Sur les conséquences que pourraient avoir l'accord **sur les consommateurs et agriculteurs suisses**, un député de la minorité a insisté sur le fait que ces derniers avaient pour mission première de produire et nourrir la population en quantité suffisante en apportant la qualité nécessaire et, par voie de conséquence, d'investir dans la recherche et le développement des techniques culturelles plutôt que de défendre

⁴ Sur les critiques et exigences des organisations patronales et industrielles des pays du Mercosur, voir les pp. 7-8 de: <https://www.afd.fr/sites/afd/files/2018-07-10-54-58/note-afd-union-europeenne-mercotur.pdf> ; Sur la longue histoire des tensions entre milieux agraires et industriels argentins, lire le très intéressant article de M. Renaud Lambert « *Qui arrêtera la pendule argentin ?* »: <https://www.monde-diplomatique.fr/2019/01/LAMBERT/59399>

⁵ La « Coalition Mercosur » suisse fournit de précieuses informations sur l'ensemble de ces domaines : https://www.sbv-usp.ch/fileadmin/sbvuspch/04_Medien/Medienmitteilungen/PM_2018/181029_Dokumentation_Mercotur-Koalition_fr.pdf

l'instauration de barrières douanières. En outre, il part du principe qu'avec son accroissement démographique, la Suisse se voit dans l'obligation d'importer des produits (ici, carnés, oléagineux et céréales) pour lesquels elle n'est pas auto-suffisante. Enfin, il pense qu'un accroissement de l'offre présente en Suisse tendrait à une baisse des prix favorables aux tranches les moins aisées de la population et que, pour le reste, il en va de la responsabilité citoyenne des consommateurs qui doivent s'orienter vers la proximité et la qualité.

Sur ce dernier point, les député-e-s de la majorité pensent que le raisonnement poursuivi est profondément contradictoire : il paraît en effet difficile de défendre les bienfaits d'une ouverture plus grande de notre marché à des produits bénéficiant d'un différentiel qualitatif en matière de normes sanitaires et phytosanitaires, donc à des produits à bas coûts, venus de loin et de mauvaise qualité (pour les personnes dans le besoin), tout en se basant sur la responsabilité de nos concitoyens qui devraient éviter de consommer de tels produits en privilégiant ceux de nos agriculteurs. À ce titre, ne vaudrait-il pas mieux faire en sorte que les personnes les moins aisées de notre population puissent avoir le pouvoir d'achat suffisant à l'accès à des produits issus d'une agriculture de qualité et de proximité ?

Les deux autres arguments de la minorité de la commission n'ont pas non plus convaincu les députés de la majorité. Premièrement, loin d'une quelconque volonté de nier l'importance des investissements privés et publics dans la recherche et le développement en matière de techniques culturales pour faire progresser la qualité et la quantité des produits issus de notre agriculture, la majorité de la commission pense que ce dernier élément n'est en aucun cas antinomique avec l'existence de barrières tarifaires, techniques ou sanitaire. En outre, il n'est pas question ici d'instaurer de nouvelles barrières douanières mais bien de savoir si nous devons les abaisser pour les pays du Mercosur. Deuxièmement, en ce qui concerne l'obligation d'importation de produits agricoles à laquelle la Suisse fait face dans les domaines où elle n'est pas auto-suffisante, la majorité pense que la Suisse doit orienter ses importations vers des pays proches et/ou pour lesquels elle est sûr que des critères stricts puissent être respectés en matière qualité et de traçabilité, de droits humains, de protection de l'environnement et de bien-être animal.

En définitive, les députés de la majorité ne sont pas dupes sur les arguments avancés quant à un prétendu intérêt de cet accord pour l'agriculture – et les consommateurs – de notre pays : la seule raison qui pousse nos autorités à négocier l'abaissement des barrières tarifaires et techniques à l'importation de produits agricoles venus des pays du Mercosur réside dans l'espoir d'obtenir des concessions idoines pour l'exportation de nos produits industriels et de nos services et non pas, contrairement à ce que prétendent timidement une série d'acteur, de notre gruyère. Une situation où l'agriculture, qui produit des biens pourtant essentiels à notre vie, n'est qu'une variable d'ajustement de notre économie ou, comme l'a très pertinemment dit un député producteur de lait en commission, une « monnaie d'échange dans les accords commerciaux ».

Les demandes de la « Coalition Mercosur »

La « Coalition Mercosur » (qui regroupe d'importantes organisations de la société civile suisse allant de l'Union Suisse des Paysans à Public Eye en passant par la Fédération Romande des Consommateurs ou Protection Suisse des animaux) a émis de grandes inquiétudes sur l'ALE entre l'AELE et le Mercosur. Restant ouvertes à l'idée d'un accord, ces organisations posent néanmoins de exigences claires et strictes pour soutenir une éventuelle ratification, exigences sans lesquelles un référendum serait lancé⁶.

Premièrement, elles demandent qu'un chapitre contraignant de l'accord soit consacré au développement durable qui contienne différentes obligations internationales et constitutionnelles en la matière et, surtout, fixe des objectifs ambitieux et mesurables et mette en place des mécanismes de contrôle efficaces et de sanctions contraignants. Deuxièmement, la Coalition émet des demandes spécifiques ayant trait à plusieurs domaines comme l'interdiction d'importer du soja avec OGM en Suisse ou la renonciation des États AELE aux demandes de protection végétales. Troisièmement, elle demande que les importations de produits agricoles ou d'élevage se fassent en contingentant certains produits dits sensibles, en interdisant l'importation de viande produite avec des substances d'augmentation de rendement ou des facteurs de croissance et en interdisant la viande issue de la reproduction d'animaux clonés et qui ne respecte pas les normes suisses en matière de sécurité des denrées alimentaires. La Coalition Mercosur demande enfin de garantir la protection des consommateurs en renforçant la traçabilité des produits et leur transparence.

⁶ https://www.sbv-usp.ch/fileadmin/sbvuspch/04_Medien/Medienmitteilungen/PM_2018/181029_Dokumentation_Mercosur-Koalition_fr.pdf

Conclusions de la majorité

Certes, l'initiative de notre collègue Député M. Yvan Pahud est restreinte : elle se focalise principalement autour des menaces qu'un ALE avec le Mercosur fait peser sur les consommateurs et les agriculteurs suisses sans évoquer les nombreux risques qu'un tel accord occasionne notamment en matière de droits humains et de protection de l'environnement. La majorité de la commission est en revanche convaincue que cette initiative a le mérite d'offrir l'opportunité à notre Canton de montrer, aux côtés de la « Coalition Mercosur », que sans les garanties que le texte devrait apporter dans de nombreux domaines (en fixant notamment des critères contraignants de durabilité et en exigeant des conditions de production des produits importés qui ne soient pas déloyales pour nos agriculteurs et dangereuses pour nos consommateurs), il n'est pas disposé à ce que les produits agricoles fassent partie de l'ALE avec les pays du Mercosur.

Le Conseil fédéral, qui connaît l'entier du contenu de l'accord de libre-échange avec le Mercosur, a tout loisir de rendre son texte public pour convaincre et rassurer les nombreux acteurs qui ont fait part de leurs grandes inquiétudes à l'égard de ce dernier. À ce stade du processus de conclusion de l'ALE et au vu du temps qui passe sans que les précisions fondamentales exigées ne soient fournies, tout porte à croire que notre gouvernement fédéral n'a pas réussi à obtenir les garanties nécessaires à un bon accord et tente de jouer la montre pour trouver les moyens de diviser les forces d'opposition.

Au regard de tout ce qui précède, la majorité de la commission encourage le Grand Conseil à renouveler le soutien qu'il avait apporté à une large majorité à l'initiative de notre collègue Député M. Yvan Pahud lors de la séance du 22 mai 2018 dernier en adoptant le présent projet de décret.

4. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

L'art. 1 du projet de décret est adopté par 10 voix pour et 7 voix contre.

L'art. 2 du projet de décret est adopté par 10 voix pour et 7 voix contre.

5. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

En vote final, la commission recommande au Grand Conseil d'adopter le projet de décret, tel que présenté par le Conseil d'Etat, à 10 voix pour et 7 voix contre.

6. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité des membres présents.

7. VŒU DE LA COMMISSION

Dans les conclusions de ses travaux, l'unanimité de la commission demande qu'une séance d'information soit proposée aux députés du Grand Conseil sur le contenu de l'accord de libre-échange entre la Suisse et le Mercosur dès qu'il sera publié. Ce vœu n'interfère pas avec les travaux de la commission.

Nyon, le 3 mars 2020.

*Le rapporteur :
(Signé) Alexandre Démétriadès*