

Politique agricole : le statu quo n'est pas une option

L'ouverture du marché agricole suisse progresse lentement et les réformes en profondeur se heurtent à des difficultés. C'est pourquoi le Conseil fédéral mise sur des incitations économiques dans la Politique agricole à partir de 2022. *Bernard Lehmann*

Abrégé La politique agricole fait l'objet de réformes continues et parfois fondamentales depuis plus de 20 ans. Les impulsions externes ont toujours joué un rôle important dans ces développements, avec une alternance de considérations économiques et écologiques. La Politique agricole 22+ mise en consultation par le Conseil fédéral en novembre 2018 suit le principe selon lequel le statu quo équivaut à un recul. Elle met l'accent sur l'environnement, un domaine où les initiatives populaires – qui jouent un rôle d'aiguillon – exigent des réformes profondes de l'agriculture. La pression extérieure fait quant à elle défaut dans le domaine économique. Il semble dès lors raisonnable de prendre des dispositions pour améliorer l'orientation vers le marché par des mesures incitatives dans les domaines où il existe des débouchés potentiels.

L'agriculture suisse fait l'objet de politiques publiques depuis plus d'un siècle. La sécurité de l'approvisionnement a toujours été au centre des préoccupations. Trois ans seulement après l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale de 1848, la Confédération a versé pour la première fois des contributions aux principales associations agricoles de l'époque. En 1881, l'ancien Département des chemins de fer et du commerce est transformé en Département du commerce et de l'agriculture. Trois ans plus tard, la promotion de l'agriculture est consacrée dans la législation par un arrêté fédéral.

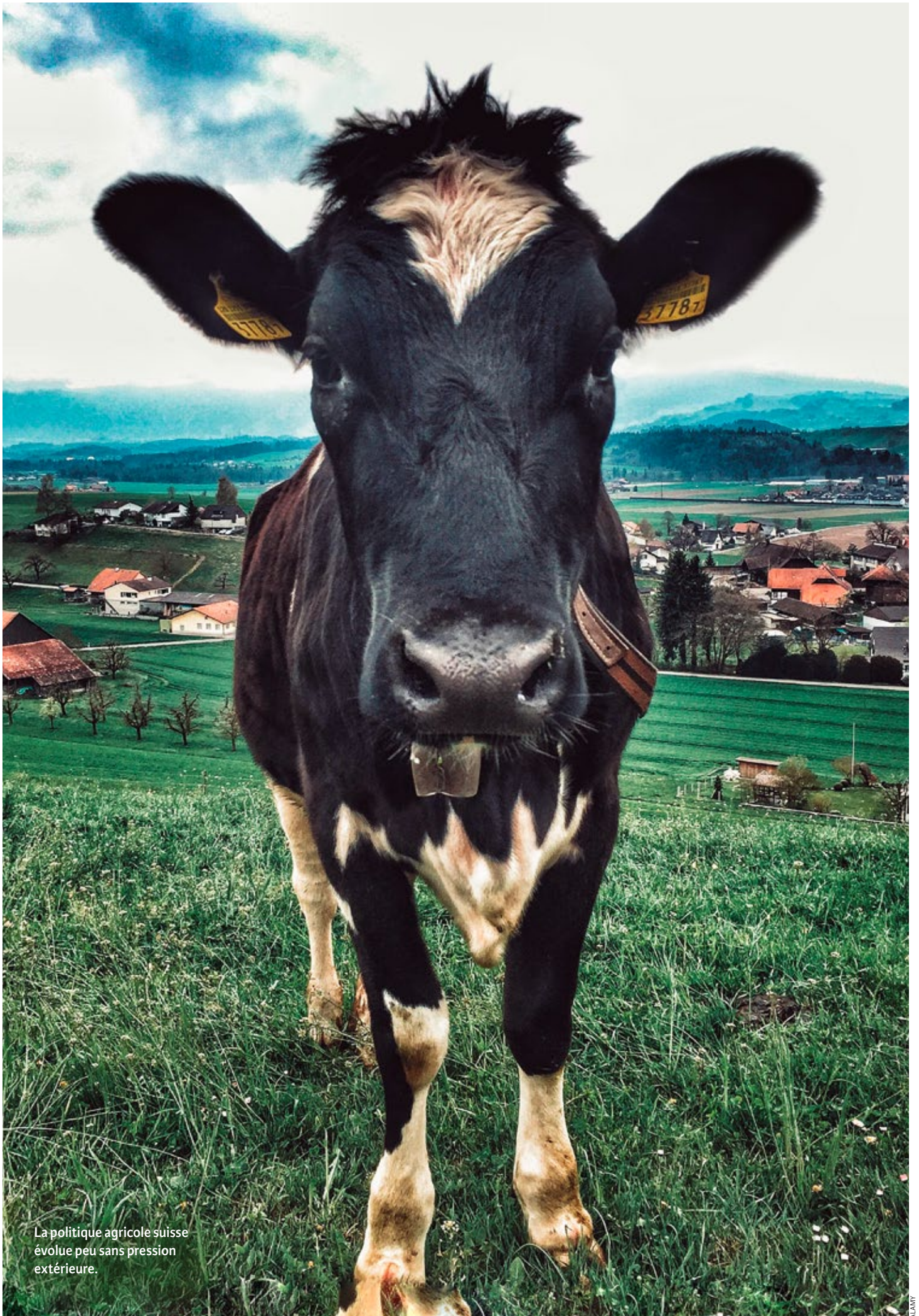
Dans la première moitié du siècle dernier, les grandes instabilités ont amené le Conseil fédéral et le Parlement à protéger progressivement l'agriculture suisse par des droits de douane face aux concurrents étrangers. Après la Deuxième Guerre mondiale, l'État a considérablement élargi son intervention et l'a consolidée en 1951 en se dotant de la première loi sur l'agriculture proprement dite. Dans les années 1990, la réglementation des volumes et les prix fixes sont à nouveau levés. Comme les prix sont déterminés par l'offre et la demande, les fournisseurs sentent depuis lors directement la pression du

marché. Si, dans certains domaines, le marché avec l'Union européenne (UE) a été libéralisé, l'offre est néanmoins soutenue par des aides financières directes de l'État. Ce soutien représente environ 30 % du prix de l'UE pour le fromage et près de 60 % de la valeur du produit dans l'UE pour le sucre. En d'autres termes, une matière première échangeable et stockable telle que le sucre n'est guère compétitive sans soutien et sans protection douanière. Un produit haut de gamme comme le fromage peut, en revanche, être vendu à des prix élevés à l'étranger.

Paiements directs sous condition

À la faveur du cycle de l'Uruguay de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (Gatt), les années 1990 ont été caractérisées par le développement progressif des paiements directs aux exploitations agricoles. Cela s'est traduit par une baisse du niveau général des prix des produits agricoles en Suisse (voir *illustration*).

L'objectif premier des paiements directs était de soutenir les revenus agricoles. Au fil du temps, le Parlement a progressivement lié les paiements directs à des critères environnementaux. Avec la Politique agricole 2014–2017, le Conseil fédéral a encore développé les paiements directs et les a liés à des prestations en faveur de l'environnement et du bien-être des animaux, telles que les sorties en plein air. Il est plus facile d'atteindre les objectifs définis en matière d'environnement ou de bien-être animal par le biais d'une augmentation des incitations financières (qui induisent une participation accrue des exploitations agricoles) ou par une hausse simultanée des exigences et des incitations financières (efficacité accrue des participants au programme).



La politique agricole suisse évolue peu sans pression extérieure.

Les mesures prises dans ce domaine et les dispositions légales sont à l'image de l'agriculture : de plus en plus complexes. Aujourd'hui, ce secteur utilise des ressources naturelles pour la production, cherche à vendre ses produits sur des marchés présentant des caractéristiques particulières, et entretient, cultive et occupe 38 % de la superficie du pays. Le transfert de propriété des terres cultivées à la génération suivante dans le cadre familial est également spécifique au secteur.

Compte tenu de la complexité du problème, la politique agricole actuelle est confrontée à de nombreux défis, parmi lesquels les nombreuses revendications populaires visant à introduire de nouveaux règlements pour l'agriculture. Or, modifier une réglementation élaborée pendant des générations prend beaucoup de temps.

Les impulsions venues de l'extérieur jouent à cet égard un rôle de premier plan. Par exemple, c'est uniquement grâce au cycle de l'Uruguay des négociations du Gatt qu'il a été possible de découpler la politique des prix de celle des revenus. De même, le cycle de Doha de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), lancé en 2001, a été décisif dans la libéralisation du marché du fromage avec l'UE, qui s'est poursuivie par celle du sucre dans les produits transformés.

En 2012, toutefois, les négociations visant à conclure un accord de libre-échange agroalimentaire (Alea) entre la Suisse et l'UE ont été bloquées à la suite de l'adoption, par le Parlement, d'une motion de Christophe Darbellay, alors conseiller national PDC du Valais, qui demandait la suspension immédiate des négociations. L'échec du cycle de Doha a fait retomber la pression politique en faveur d'un accord de libre-échange. Faute d'impulsion extérieure, il est devenu toujours plus difficile de poursuivre la libéralisation du marché en levant les barrières douanières. Seule la dé-

cision d'exiger la suppression des subventions à l'exportation des produits agricoles transformés, prise à l'issue de la Conférence ministérielle de l'OMC à Nairobi en décembre 2015, a relancé le processus : la loi dite « chocolatière » a été remplacée début 2019 par une nouvelle réglementation prévoyant à titre temporaire des paiements directs couplés à la production.

En revanche, les préoccupations écologiques ont joué un rôle déterminant : les défenseurs des intérêts agricoles se sont retrouvés en minorité ou ont au minimum été contraints d'agir lors de l'introduction de la plupart des dispositions environnementales.

Le marché suisse des denrées alimentaires demeure un îlot. Si le protectionnisme sur les matières premières n'est que l'une des causes de ce caractère insulaire, il est invoqué pour expliquer le niveau élevé des prix¹, dont les principaux bénéficiaires sont les transformateurs de produits agricoles et la distribution, qui peuvent capter le pouvoir d'achat d'une majorité de consommateurs. Le tourisme d'achat, phénomène d'ampleur nationale en raison de l'exiguïté du territoire, est considéré comme un dommage collatéral. D'un autre côté, la prolifération des labels de durabilité, tels que Bio Suisse et IP Suisse, est positive, car ils permettent aux producteurs d'obtenir un prix plus élevé sur le marché.

D'un point de vue économique, les avantages d'une suppression des barrières douanières l'emportent : la valeur créée sur le marché s'accroît, la fabrication de produits du segment premium trouvant des débouchés à l'exportation augmente, la productivité du capital et du travail s'améliore grâce à des adaptations au niveau organisationnel, et le revenu s'établit sur une base plus durable. À cet égard, la situation de l'Allemagne, qui appartient à un marché commun

¹ OCDE (2018), *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2018*, éditions OCDE, Paris.

Les grandes étapes de la politique agricole

Déclencheurs	1998	2002	2007
Gatt / OMC, nouvel art. 104 Cst.	Accès au marché (contingents tarifaires) / prix plus proches du marché ; aides directes au revenu et pour les prestations d'intérêt public (protection de l'environnement)	Gatt / effets attendus de Doha (OMC), accord agricole avec l'UE	Effets escomptés de Doha, accord agricole avec l'UE, attentes de la société, multifonctionnalité et préservation de l'environnement
Stratégies / effets	Libéralisation sectorielle / prix plus proches du marché, renforcement des paiements directs, préservation de l'environnement	Diminution du soutien au marché, programme « Bien-être des animaux » / prix plus proches du marché, meilleure préservation de l'environnement et productivité du travail	

incluant le marché agricole, est exemplaire. Bien que l'Allemagne mène dans une large mesure une politique agricole commune avec d'autres pays de l'UE où le niveau de vie, les prix et les coûts sont inférieurs, son agriculture figure parmi celles qui tirent le meilleur prix de leur production et qui assurent le meilleur revenu aux exploitations paysannes. Dans ce sens, l'Allemagne est aussi une sorte d'îlot, mais un îlot axé sur le marché.

Malgré ces avantages, la levée des barrières douanières n'a guère de chances de recueillir une majorité en Suisse. D'un côté, la pression de l'extérieur fait défaut, et de l'autre, toute la chaîne suisse de création de valeur appréhende les changements. En effet, outre les paysans, les producteurs de denrées alimentaires et le commerce de détail se montrent sceptiques sur la libéralisation du marché, comme en témoignent les réactions à la « Vue d'ensemble du développement à moyen terme de la politique agricole » du Conseil fédéral de novembre 2017.

On s'achemine plutôt en Suisse vers une stratégie défensive peu propice à l'innovation. Le cas échéant, le marché ne sera vraisemblablement libéralisé que ponctuellement, pour des produits spécifiques et prévus par les traités de libre-échange actuels ou en cours de négociation. Pour éviter que les augmentations des importations ne s'accompagnent d'une pression sur les prix en Suisse, elles seront modestes ou conduiront à adopter des mesures compensatoires sectorielles.

À cela s'ajoute le fait que la politique agricole actuelle comprend encore et toujours des mesures de soutien au marché. Toutes les tentatives visant à les réduire ou à les supprimer ont à ce jour échoué. De plus, de graves inefficiences subsistent dans le système des importations, indépendamment de l'importance des droits de douane. Cette inefficacité, dont pâtit le produc-

teur autant que le consommateur, a été aggravée en 2012 par le Parlement dans le cadre de la Politique agricole 2014–2017, qui a par exemple décidé de coupler le contingentement des importations de viande à la production indigène.

Dans ce contexte, il semble raisonnable de favoriser prioritairement l'orientation marché par des politiques incitatives, en particulier là où il existe des débouchés potentiels, et non par des pressions extérieures. La Politique agricole à partir de 2022 (PA22+) prévue par le Conseil fédéral, en consultation jusqu'au 6 mars 2019, comporte précisément de telles incitations.

La durabilité comme moteur

Tandis que la majorité des acteurs politiques ne voient pas d'urgence à agir dans le domaine économique, la situation est radicalement différente sur le plan écologique. De nombreuses initiatives populaires ont entraîné des adaptations de la politique agricole, même si la plupart ont été rejetées ou le seront ultérieurement. Ces initiatives ont en commun de thématiser l'agriculture intensive, qui introduit trop d'éléments fertilisants dans le sol, menace la biodiversité, utilise des produits phytosanitaires en excès et porte atteinte à la dignité des animaux par des systèmes de stabulation trop exigus, des sorties trop peu nombreuses et des effectifs pléthoriques. Les productions indigène et importée sont soumises à des exigences plus élevées en matière de durabilité écologique. On peut prendre pour modèle le contre-projet à l'initiative populaire pour la sécurité alimentaire accepté en 2017, qui a ancré l'utilisation efficiente des ressources et le développement durable dans la Constitution.

La nécessité d'agir est reconnue. La politique agricole doit se concentrer sur les axes suivants :

Effets escomptés de Doha, crise alimentaire mondiale, renchérissement à l'échelon international

Effets escomptés de Doha, attentes de la société en matière d'environnement, effets escomptés des systèmes de paiements directs pour les marchés libéralisés

Doha / Nairobi, exigence de stabilité de la part de l'agriculture

2011

Diminution des subventions à l'exportation / moins d'exportations (bétail), pression sur les prix de la production animale

2014

Stratégie qualité ; paiements directs : une mesure par objectif / paiements étroitement couplés aux prestations (il y a des interférences) ; effets environnementaux escomptés, objectifs environnementaux de l'agriculture (OEA) partiellement réalisés

2018

Suppression des subventions à l'exportation, poursuite PA 14–17, OEA seulement partiellement réalisés

OFAC / LA VIE ÉCONOMIQUE

- moins d'apports en éléments fertilisants par hectare (là où ils sont aujourd'hui supérieurs à la moyenne);
- un emploi plus économe et plus prudent de produits phytosanitaires;
- une prévention plus efficace des pertes de biodiversité et une offre plus efficace de prestations en faveur de la biodiversité sur les terres agricoles;
- des prestations de qualité en faveur du bien-être des animaux qui incluent la dimension de la santé animale (prévention plutôt que médication);
- des variétés et des systèmes de production aux rendements plus stables dans les futures conditions à haut risque du changement climatique;
- une agriculture géospécifiée sous coresponsabilité cantonale.

La Politique agricole 22+ prend ces préoccupations au sérieux et propose comme priorité écologique le développement de modes de production durables. Il s'agit d'abandonner les systèmes de production intensive ayant un impact élevé sur l'environnement et recourant à des matières premières de moindre valeur, pour favoriser les systèmes caractérisés par une moindre intensité, une faible incidence sur l'environnement, l'utilisation de matières premières de qualité à un prix plus élevé ainsi que des paiements directs couplés à ces modes de production. Par ce train de mesures, le Conseil fédéral apporte une réponse aux exigences formulées dans les initiatives populaires soumises au peuple.

Le verre est-il à moitié plein ?

Les revenus et les horaires de travail dans l'agriculture sont un sujet délicat. Il s'impose d'aborder ces questions d'ordre social avec objectivité. La métaphore du verre d'eau peut être utile dans ce contexte. Le fait que les revenus par unité de main-d'œuvre augmentent plus rapidement que les revenus comparables plaide en faveur de la thèse du «verre à moitié plein». Après correction du pouvoir d'achat, le revenu est nettement plus élevé qu'à l'étranger pour une exploitation de taille comparable. Le nombre de cessations d'activité est, en comparaison internationale, inférieur à la moyenne, et l'intérêt à épouser la profession

d'agriculteur est élevé, même de la part de personnes n'étant pas issues du monde agricole. Les sondages montrent que la population souhaite des exploitations familiales au revenu équitable et apprécie les produits qu'elles proposent.

Le fait que les médias du monde agricole évoquent le stress croissant auquel sont exposées les familles d'agriculteurs suit la logique du «verre à moitié vide». Ils considèrent qu'une exploitation familiale constituée d'une personne travaillant seule la majeure partie du temps représente un défi de taille. Aujourd'hui, les familles ne portent plus le même regard sur leurs coûts d'opportunité qu'il y a 50 ans. Elles sont moins disposées à travailler dans d'autres conditions que le reste des actifs en Suisse. C'est en soi positif, car plus cela sera le cas, plus les conditions de travail s'aligneront sur celles de l'économie. L'insatisfaction n'est cependant pas encore un motif suffisant pour changer de métier.

Un niveau de soutien global élevé et, dans le même temps, des revenus inférieurs à la moyenne semblent paradoxaux. Un soutien important ne garantit manifestement pas de bons revenus.

Le degré élevé de mise sous tutelle par l'État est pointé du doigt. C'est la raison pour laquelle la Politique agricole 22+ souhaite confier aux agriculteurs une plus grande responsabilité entrepreneuriale et faciliter l'accès au métier d'agriculteur aux néophytes.

La Politique agricole 22+ se base sur des faits issus d'évaluations scientifiques des politiques agricoles menées à ce jour. En résumé, ce projet mise sur la responsabilité personnelle des paysans, le développement durable et un meilleur positionnement sur le marché.

Les thèmes de la politique agricole ont évolué au cours des 25 dernières années en raison des nécessités extérieures. La priorité a été accordée tantôt au marché, tantôt à l'environnement – alors que nombre de synergies existent. Le pendule oscille actuellement plutôt vers la protection de l'environnement. Une chose est sûre: le statu quo nuirait à la viabilité de l'agriculture. Il incombe à l'administration de soumettre des propositions à débat, même si elles semblent aller au-delà de ce qui est actuellement faisable.

Bernard Lehmann

Directeur de l'Office fédéral de l'agriculture (Ofag),
Berne