

L'agriculture suisse est chère au regard de l'OCDE

Seule la Norvège dépasse la Suisse en matière de soutien à l'agriculture. C'est ce que montre une étude réalisée par l'OCDE en 2015. Il faut tout particulièrement réformer l'industrie de transformation du lait et de la viande. *Frank van Tongeren*

Abrégé Le soutien à l'agriculture suisse est élevé en comparaison internationale. La forte protection douanière reste un élément important de la politique agricole, même si cette dernière a été revue à plusieurs reprises depuis les années nonante. Les transferts assurés au moyen de paiements directs ont ainsi augmenté progressivement. Ce système permet de mieux atteindre les divers objectifs assignés à l'agriculture par la société, comme les prestations environnementales. Les futures réformes devraient se concentrer sur l'accroissement de la productivité et de la compétitivité du secteur agricole et alimentaire.

L'agriculture joue un rôle relativement mineur et de moins en moins important dans l'économie suisse. Sa quote-part dans le produit intérieur brut (PIB) est passée ces vingt dernières années de presque 2 % à moins de 1 %. Actuellement, ce secteur représente 4 % de l'emploi. Il est, néanmoins, considéré comme un atout important en matière de sécurité alimentaire. En outre, on lui attribue des externalités positives, comme les prestations environnementales et la préservation des paysages cultivés, auxquelles la société suisse est très attachée. Pratiquer l'agriculture dans ce pays alpin au relief accidenté est toutefois une activité exigeante.

La politique agricole suisse a pour but de répondre à des enjeux aussi bien économiques que sociaux et environnementaux. Pour ce faire, elle associe un système de protection des marchés avec une panoplie complexe de paiements aux agriculteurs. Cette structure sert d'une part à

soutenir les revenus, d'autre part à encourager certains types de pratiques agricoles.

Le coût de la politique agricole à la charge des consommateurs et des contribuables suisses est relativement élevé : il représente environ 1 % du PIB, soit approximativement 7 milliards de francs¹. À titre de comparaison, la moyenne dans l'OCDE est de 0,7 %. Bien que le niveau du soutien apporté à l'agriculture ait progressivement diminué en Suisse, il figure toujours parmi les plus élevés de la zone OCDE (voir *illustration*). Aux côtés de la Norvège, de la Corée du Sud et du Japon, la Suisse fait partie des pays où plus de la moitié des recettes agricoles sont assurées par des mesures politiques. Au milieu des années nonante, quelque 70 % des recettes brutes de l'agriculture suisse provenaient de transferts publics financés par les consommateurs et les contribuables. Durant la période 2013–2014, cette proportion dépassait encore 50 %.

Inciter à mieux protéger l'environnement

Depuis le début des années nonante, la Suisse a mis en œuvre des réformes politiques qui ont permis d'améliorer sensiblement l'efficacité du soutien aux recettes agricoles tout en poursuivant des objectifs sociétaux, notamment en matière d'environnement. Aujourd'hui, moins de la moitié des mesures de soutien à l'agriculture prennent des formes susceptibles d'entraîner de fortes distorsions du marché parce qu'elles agissent directement sur les prix et la production ou parce qu'elles financent des intrants sans contraintes. Les réformes entreprises font que la Suisse occupe une place à part parmi les pays qui connaissent un niveau de soutien élevé

¹ Somme des paiements directs et estimation des coûts engendrés par la protection aux frontières.

Étude de l'OCDE sur la politique agricole suisse

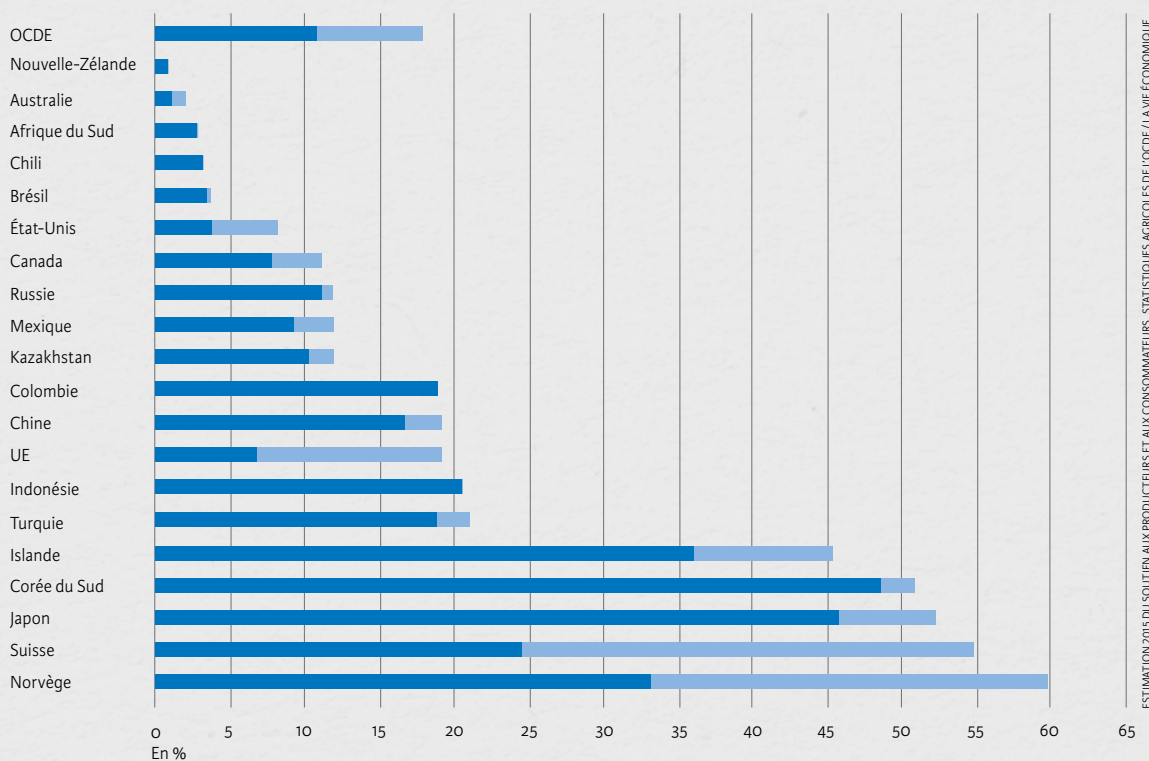
Cet article se base sur une étude de l'OCDE consacrée à la politique agricole de la Suisse en 2015^a. L'auteur remercie les nombreuses personnes qui ont contribué à l'étude originale. Il s'agit soit de ses collègues du secrétariat de l'OCDE, soit de personnes liées à des hautes écoles et des instituts de recherche. Dans cet article, l'auteur exprime son opinion personnelle. Les points de vue et les arguments avancés ne reflètent donc pas nécessairement la position officielle de l'OCDE ou de ses États membres.

^a OCDE, *Examen des politiques agricoles de l'OCDE – Suisse 2015*, Paris.



Désalpe au col du Klausen. La montagne est une terre ingrate pour l'agriculture.

Soutiens alloués à l'agriculture (en % des recettes agricoles brutes), 2012-2014



UE27 pour la période 2012-2013 et UE28 à partir de 2014, dans la mesure où des données sont disponibles.

et qui ont beaucoup de difficultés à restructurer leur politique.

L'abandon progressif de la politique de soutien des prix a conduit la Suisse à emprunter d'autres canaux – principalement le versement de paiements directs fondés sur les superficies et le nombre d'animaux – pour aider le secteur agricole. Une réforme analogue a d'ailleurs eu lieu au sein de l'UE à partir des années nonante. Cette réorientation de la politique a amélioré l'efficacité des transferts aux agriculteurs. En effet, une plus grande partie de l'aide bénéficie aux producteurs si elle prend la forme de paiements directs que si elle passe par le soutien des prix du marché. En outre, la restructuration a permis de mieux cibler les zones géographiquement défavorisées.

La Suisse figure parmi les pionniers de l'éco-conditionnalité. Elle a en effet subordonné, à partir de 1999, le versement des paiements directs au respect de certaines exigences écologiques.

Des progrès notables ont été enregistrés en ce qui concerne les prestations écologiques de l'agriculture. Le passage du soutien des prix aux

paiements directs a, par exemple, entraîné une réduction de l'utilisation d'engrais minéraux et de pesticides. En favorisant l'extensification des cultures et la conversion des terres labourables en pâtures, surtout dans la région de plaine, les réformes politiques ont été bénéfiques à l'environnement. Le cadre d'action actuel, à savoir la politique agricole 2014-2017, cherche par divers moyens à améliorer la durabilité dans l'élevage plus durable. Il peut aussi faire baisser le chargement en bétail (nombre de têtes par hectare).

Les transformateurs de viande et de lait sont sous pression

Il ne fait aucun doute que les réformes menées graduellement ces deux dernières décennies ont amélioré la situation. Cependant, la politique agricole actuelle empêche le pays de participer

L'industrie suisse de transformation alimentaire est moins performante que ses concurrentes européennes.

d'avantage aux échanges et entrave la croissance du secteur et ses possibilités en matière de débouchés, notamment dans le domaine agroalimentaire. Les paiements directs atteignent désormais un niveau si élevé, par rapport à ce que les agriculteurs gagnent en vendant leurs produits sur le marché, que les prix et les signaux du marché ne semblent plus jouer qu'un rôle secondaire parmi tous les facteurs qui déterminent leurs décisions. Une telle situation complique les ajustements structurels et, d'une façon plus générale, limite le développement d'un secteur alimentaire compétitif contribuant à la sécurité alimentaire et proposant des produits de haute qualité.

Sur le plan de la productivité, de la rentabilité et de l'exportation, l'industrie suisse de transformation alimentaire est moins performante que ses concurrentes européennes. Ce constat s'applique en particulier aux secteurs de la transformation de la viande et du lait, ainsi qu'à celui des aliments pour animaux. En effet, les entreprises concernées achètent la majeure partie de leurs matières premières aux producteurs locaux et les paient donc beaucoup plus cher que si elles se les procuraient dans l'UE.

Les échanges de produits agricoles et alimentaires sont de plus en plus organisés en chaînes de valeur régionales et mondiales. Des entreprises spécialisées ajoutent, à chaque stade de la production, de la valeur aux produits, jusqu'à ce que ceux-ci arrivent sur le marché final. Pour participer au mieux à ces chaînes de valeur, il faut pouvoir accéder librement aux meilleures matières premières, et cela au meilleur prix. Les réglementations et les normes techniques doivent faciliter les échanges de produits semi-transformés et finis avec les pays partenaires.

Assujettir davantage l'agriculture commerciale aux mécanismes du marché contribuerait à accroître la compétitivité de l'industrie alimentaire suisse. Abaisser le coût des intrants et maintenir, voire améliorer, l'image de marque des produits suisses aux yeux des consommateurs locaux et étrangers serait une stratégie plus viable que d'essayer de protéger le secteur de la concurrence.

Les structures devront évoluer

Il y a lieu de se demander si le système complexe de protection douanière en vigueur contribue réellement à atteindre des objectifs sociétaux déterminants pour l'agriculture. Un système de paiements directs différenciés et même un renforcement des règlements environnementaux permettraient aussi à l'agriculture d'assurer des services répondant aux attentes de la société, par exemple en matière de biodiversité et de paysages cultivés. Il n'est pas nécessaire pour cela de maintenir des prix agricoles à un niveau élevé. En même temps, on pourrait offrir aux producteurs potentiellement compétitifs une plus grande marge de manœuvre, afin d'optimiser leur production et de réagir aux signaux du marché.

L'abaissement des paiements directs serait compensé par des mesures politiques facilitant les mutations structurelles – par exemple des aides à l'investissement et à l'innovation, ou des facilités pour les agriculteurs désireux de se retirer de la vie professionnelle. En effet, l'industrie alimentaire et agricole continuera de se transformer.

Des expériences réalisées dans différents pays, on peut tirer l'enseignement suivant : une politique agricole qui vise à ralentir le processus de changement implique des coûts élevés pour les contribuables et les consommateurs. En outre, elle ne peut en rien stopper l'évolution.

L'industrie alimentaire et agricole continuera de se transformer.



Frank van Tongeren

Économiste, chef de la division des politiques agricoles et commerciales, OCDE, Paris