

La Politique agricole 2011 se heurte à l'ouverture internationale des marchés

La Politique agricole 2011 (PA 2011) poursuit de façon cohérente la voie tracée jusqu'ici. Avec les mesures prévues – suppression des subventions à l'exportation, sensible diminution des contributions de mise en valeur et transfert des fonds de soutien du marché au profit des paiements directs –, elle élargit la marge de manœuvre nécessaire à la Suisse dans les négociations économiques internationales. Les réformes internes mises en chantier ne préparent, toutefois, guère notre agriculture à une plus large ouverture du marché. Pour cela, d'importantes adaptations structurelles seraient nécessaires, visant aussi bien la taille moyenne des exploitations qu'une spécialisation plus poussée de la production.



P. Heinz Hauser
Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung, université de Saint-Gall

Si on se place du point de vue des relations économiques internationales, le projet de PA 2011 est soumis à des contraintes très particulières ainsi qu'à de grandes incertitudes. Le cycle de Doha a surtout échoué sur la question agricole. De même, si aucune négociation n'a été engagée en vue d'un traité de libre-échange entre la Suisse et les États-Unis, c'est également à cause des exigences liées au secteur agricole. Pour l'heure, des entretiens exploratoires ont lieu avec l'UE en vue d'un éventuel traité de libre-échange dans le domaine agricole. Dans de telles conditions, la PA 2011 doit poursuivre les réformes internes entamées en 2002 et mieux préparer l'agriculture suisse aux défis de l'économie extérieure.

Cet objectif peut-il être atteint? Dans un commentaire sur la PA 2007 publié en septembre 2003 dans ce magazine¹, j'avais estimé en substance que les mesures annoncées rapprochaient davantage l'agriculture du marché, mais qu'elles risquaient de n'être qu'un pas bien timide sur la route encore longue menant à l'ouverture des marchés exigée lors des négociations internationales. Le même commentaire s'applique aujourd'hui, hélas, à la PA 2011.

La réduction des subventions à l'exportation et des contributions à la mise en valeur facilite les négociations internationales

Rappelons, pour commencer, les éléments de la PA 2011 qui vont dans le sens des négociations internationales. D'abord la suppression des subventions à l'exportation dès 2008–2009: cette mesure touche les réglementations relatives au secteur laitier, à la production animale et à la mise en valeur des produits de l'arboriculture et des pommes de terre. Dans un traité de libre-échange avec l'UE, il est clair que le maintien de subventions à l'exportation serait impensable, puisque l'Organisation mondiale du commerce (OMC) les considère à juste titre comme des facteurs de distorsion des marchés particulièrement lourds. Leur élimination offre donc à la délégation suisse aux négociations la marge de manœuvre souhaitée.

Tout aussi problématiques sont les subventions qui ne sont pas directement liées aux exportations, mais à la mise en valeur de den-

rées agricoles domestiques: leur effet de distorsion devient sensible à partir du moment où une partie importante de la production est exportée. La PA 2011 fait également un grand pas dans la bonne direction, en annonçant une très nette réduction, à partir de 2007, des subventions accordées jusqu'ici aux producteurs destinant leur lait à la fabrication de fromage («supplément pour le lait transformé en fromage»). En outre, toute une série de contributions spéciales destinées à la mise en valeur du lait et de ses matières grasses, de la laine de mouton, d'oléagineux et de pommes de terre, seront supprimées.

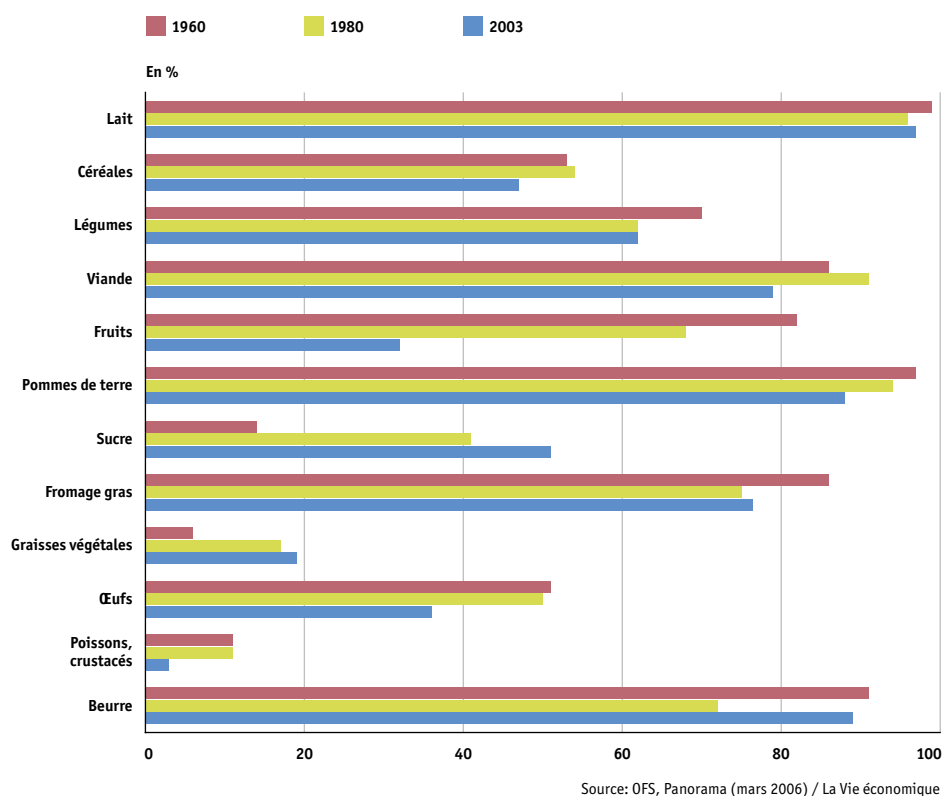
Pour les céréales fourragères, le marché domestique est protégé par des droits de douane variables destinés à compenser les différences de prix entre le marché mondial et domestique. Le prix de référence intérieur («prix seuil») devra être abaissé progressivement. La concurrence étrangère s'en renforcera d'autant. Une baisse plus importante aurait, cependant, été souhaitable pour diminuer les coûts supportés par l'économie laitière et la production animale.

Ces changements ont aussi des répercussions financières. Le crédit-cadre proposé par le Conseil fédéral pour les années 2008–2011 atteint 13,5 milliards de francs, un montant proche des dépenses effectives qui avaient été décidées pour la période 2004–2007 (déduction faite des mesures d'économies). La structure des dépenses va, cependant, se modifier sensiblement: les charges prévues au titre du soutien du marché sont ramenées de 2,7 à 1,5 milliard de francs, alors que les paiements directs progressent de 10 à 11,3 milliards. Cela élargit sensiblement la marge de manœuvre dont dispose le Conseil fédéral dans les négociations de l'OMC, puisque les paiements directs ne sont soumis à aucun impératif de réduction s'ils ne sont pas liés à la production ou à la mise en valeur de produits agricoles.

Le tableau est en revanche moins réjouissant du côté du troisième axe de négociation, celui de l'ouverture du marché. Le projet relatif à la PA 2011 ne contient à ce sujet aucune mesure concrète. C'est compréhensible, puisque l'on ne voulait pas anticiper le résultat des négociations au sein de l'OMC. Le message ne mentionne qu'accessoirement le fait que la PA 2011 «permettra de maîtriser, à raison d'un tiers à la moitié, les conséquences probables du

Graphique 1

Production indigène en % de la consommation, 1960, 1980, 2003



cycle de Doha». Un traité de libre-échange avec l'UE aurait un impact encore plus étendu, mais conformément à la volonté du Conseil fédéral, celui-ci devrait être compensé au moins partiellement par des aides d'ajustement limitées dans le temps.

Le protectionnisme de la politique agricole actuelle

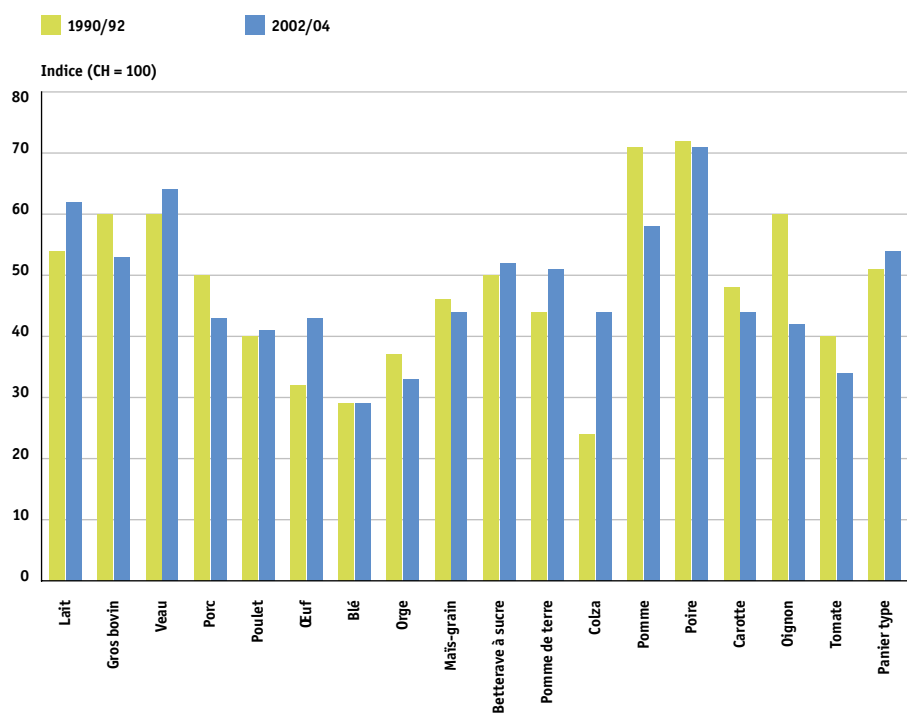
Tous les ans, ce sont quelque 2% des exploitations agricoles qui disparaissent. L'effort d'adaptation structurelle de l'agriculture suisse n'a certes pas été négligeable, mais, bien que les déclarations des milieux paysans donnent à entendre que la concurrence des produits importés est très dure, les comparaisons internationales tiennent un autre langage. Il en ressort, en effet, que le degré d'auto-provisionnement, les différences de prix par rapport à l'étranger et l'ampleur du soutien déployé par l'État – qui participe ainsi au revenu des paysans – se sont à peine modifiés ces 10 à 20 dernières années. Le *graphique 1* montre que, à l'exception des rubriques fruits et poissons (où elle est en baisse sensible) et du sucre (en forte hausse), la part de la production nationale dans la consommation domestique est demeurée étonnamment stable ces 40 dernières années.

Malgré des différences de prix qui demeurent élevées par rapport à l'étranger, les producteurs suisses ont pu maintenir des parts de marché parfois impressionnantes (voir *graphique 2*). On est frappé par la faible ampleur des variations observées entre 1990/92 et 2002/04. Pour l'ensemble du panier type, les prix à la production observés dans l'UE n'équivalent qu'à la moitié environ des prix suisses, avec quelques écarts vers le haut ou le bas selon les postes. Il convient, toutefois, de remarquer que les prix à la production ayant diminué d'une manière générale, la différence en valeur absolue s'est réduite. Malgré cela, elle demeure forte et dénote l'existence de marchés segmentés; rien, du reste, ne semble indiquer que la nouvelle politique agricole soit déjà parvenue au point de convergence désiré, celui qui faciliterait une future libéralisation. Pour ce qui est du régime laitier, il reste à voir dans quelle mesure la forte diminution annoncée des suppléments pour le lait transformé en fromage parviendra effectivement à réduire l'écart par rapport aux pays environnants.

Autre paramètre très instructif: celui de l'évolution des mesures de soutien de l'État. L'indice de référence le plus complet à cet égard est l'estimation du soutien aux producteurs (ESP), établie par l'OCDE et calculée en %. Cet indicateur évalue la part des recettes brutes des exploitations agricoles redevables

Graphique 2

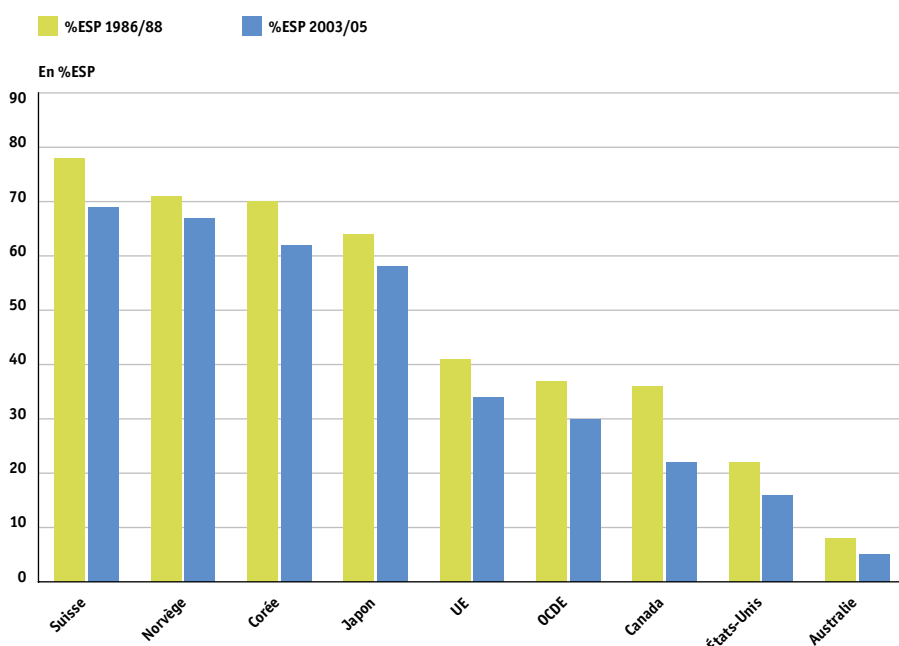
Prix à la production dans l'UE-4/6 par rapport à la Suisse



1 Voir *La Vie économique*, 09/2003, pp. 19–23.

Graphique 3

Estimation du soutien aux producteurs (%ESP) dans quelques pays de l'OCDE, 1986/88 et 2003/05



Source: OCDE (2006), Hauser / La Vie économique

d'ajustement sur une courte période. Rappelons que le Conseil fédéral se trouverait aujourd'hui dans une situation extraordinairement difficile si les principaux membres de l'OMC (UE, États-Unis, Japon, Brésil et Inde) finissaient tout de même par trouver un compromis sur le dossier agricole, car celui-ci exigerait certainement de la Suisse une ouverture du marché nettement supérieure à ce qu'elle est actuellement. Si la PA 2007 nous a mal préparés au cycle de Doha, la PA 2011 ne nous prépare pas mieux à de futures négociations.

À ce stade, il me paraît nécessaire de rappeler brièvement les conséquences structurelles générales de l'ouverture des marchés. Les produits homogènes que le consommateur a de la peine à distinguer les uns des autres suivent la loi des avantages comparatifs. À cet égard, les coûts supportés par l'agriculture suisse représentent pour elle un lourd handicap par rapport à d'importants fournisseurs étrangers. Il en va ainsi du sucre, des céréales, des oléagineux, mais aussi d'une partie de la production laitière et carnée, pour ne prendre que ces exemples. En cas d'ouverture totale du marché, la production domestique de ces denrées reculerait sensiblement. Sur des produits différenciables, au contraire, l'ouverture du marché n'a pas les mêmes effets. D'une manière générale, une spécialisation s'est imposée dans les industries qui se sont trouvées confrontées à cette situation et a débouché sur un élargissement du marché pour les producteurs concernés. Cela signifie que les denrées alimentaires suisses ont toutes leurs chances, mais seulement dans les domaines où les consommateurs parviennent à bien les distinguer et seulement si leur marché dépasse nos frontières.

Au plan interne, cela implique d'être prêt – ou contraint – à des adaptations structurelles rapides et de grande portée. Sur le plan extérieur, il convient de dégager des stratégies qui ouvrent à l'étranger de nouveaux débouchés pour des produits suisses différenciés, ceci parallèlement à l'ouverture interne du marché. Vu sous cet angle, un accord de libre-échange avec l'UE serait une chance unique. Nous devrions, cependant, aborder cette négociation dans un esprit offensif et ne pas chercher avant tout à défendre les intérêts actuels de la production agricole helvétique. Au surplus, les chances offertes par un tel accord ne peuvent être réellement mises à profit que si l'on accepte de considérer des modifications structurelles de large portée comme l'expression d'une capacité d'adaptation au marché.

Un volume de subventions très élevé

On est frappé par le peu de place qu'occupe le revenu net d'entreprise dans le volume total

Encadré 1

Informations complémentaires

Les informations sur la politique agricole suisse sont contenues dans le *Rapport agricole* publié chaque année par l'Office fédéral de l'agriculture (Ofag). Le Conseil fédéral a présenté la PA 2011 dans son *Message concernant l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2011)*. Les prises de position répondant à la procédure de consultation sont résumées dans le *Rapport sur les résultats de la consultation relative à l'évolution future de la politique agricole*. Tous ces documents sont consultables sur le site de l'Ofag (www.blw.admin.ch). Le site de l'Office fédéral de la statistique (OFS) offre également d'abondantes informations statistiques sur l'évolution de l'agriculture suisse (www.bfs.admin.ch).

On trouvera un tableau comparatif très clair (en allemand) des nouveautés annoncées par la PA 2011 dans la *Bauernzeitung* du 19 mai 2006. L'étude (en allemand) de Gabriele Mack et Christian Flury *Auswirkungen der Agrarpolitik 2011. Modellrechnungen für den Agrarsektor mit Hilfe des Prognosesystems Silas*, commandée par l'Ofag, livre des prévisions détaillées sur les conséquences que pourra avoir la PA 2011 sur les prix et les structures (www.blw.admin.ch).

Deux rapports de l'OCDE paraissant en alternance – *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE: Panorama* (dernière édition 2006) et *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE: Suivi et évaluation* (dernière édition 2005) – publient des comparaisons internationales en matière de politiques agricoles (Internet: www.oecd.org).

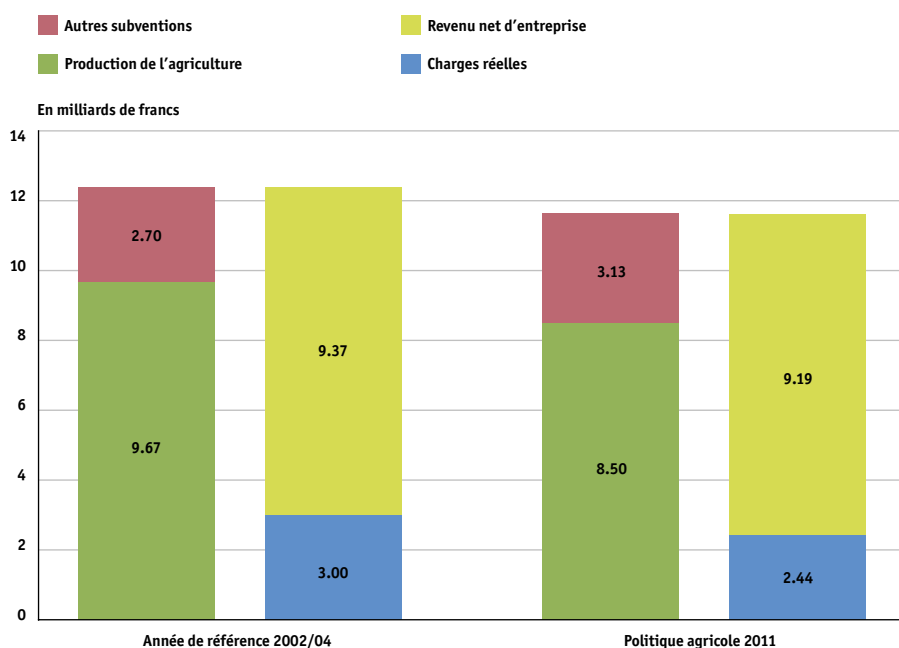
aux mesures politiques de transfert. En l'occurrence, peu importe de savoir par quels instruments s'opèrent ces transferts. Il peut s'agir entre autres de subventions étatiques, mais aussi de mesures de soutien des prix, qui font que ceux pratiqués à l'intérieur du pays sont supérieurs à ceux du marché mondial. Le *graphique 3* montre que le % ESP a diminué entre 1986/88 et 2003/05 dans tous les pays de l'OCDE faisant référence. On peut y voir le reflet d'une politique agricole davantage axée sur le marché. Les différences nationales demeurent, cependant, très marquées, la Suisse occupant la première place devant les autres membres de l'OCDE, suivie de près par la Norvège, la Corée et le Japon.

Ouverture du marché: le défi du futur

Contrairement à l'optimisme (tempéré) dont fait preuve le message fédéral sur la PA 2011, cette dernière ne prépare qu'insuffisamment l'agriculture suisse à davantage d'ouverture du marché; la différence de prix demeure trop élevée et le degré de spécialisation trop faible. Cela signifie que le climat qui caractérise actuellement le cycle de Doha se répétera très probablement dans un cycle ultérieur de négociations mondiales. Les exportateurs agricoles continueront d'exiger l'ouverture des marchés et le gouvernement suisse se verra placé une fois de plus devant l'alternative fort désagréable d'avoir à adopter une position très défensive dans les négociations ou à imposer à sa propre agriculture de lourdes contraintes

Graphique 4

Comptes économiques agricoles, 2002-04 et 2011



Source: Dossier de presse PA 2011 / La Vie économique

du chiffre d'affaires paysan, quand on étudie les principales composantes des comptes économiques agricoles (voir *graphique 4*). Sur 12,37 milliards de francs de recettes enregistrées au cours de la période de base, il n'est resté à disposition des familles paysannes que 3 milliards de francs de revenu proprement dit. Plus de 9 milliards ont ainsi été absorbés par les coûts réels, qui englobent la consommation intermédiaire, les salaires, les fermages et les intérêts. Dans les prévisions pour 2011, le rapport est encore plus désavantageux: par rapport à la période de base, le revenu d'entreprise régresse de 560 millions de francs, alors que les coûts réels ne diminuent que de 180 millions. La comparaison des subventions et du revenu paysan offre un tableau encore plus précis. Le graphique 4 regroupe les subventions liées à la production et les mesures de soutien du marché dans la rubrique «Production de l'agriculture». Si l'on accumule toutes les subventions de la Confédération, cela donne, selon les dépenses effectivement décidées dans le cadre du plafond de dépenses de 2004-07, quelque 3,4 milliards de francs par année. Cette somme est donc supérieure à celle des revenus restant à disposition des ménages paysans et, selon les projections de la PA 2011, le rapport devrait encore se détériorer en 2011. Les autres subventions englobent principalement les paiements directs et dépassent à elles seules de quelque 700 millions de francs le revenu net d'entreprise des agriculteurs.

Il faut donc agir non seulement pour des considérations d'économie internationale,

mais aussi en raison de la faible efficacité de la politique agricole suisse à l'égard du revenu paysan.

Faire évoluer les structures, une condition première à l'ouverture économique

Les acteurs de la politique agricole suisse devraient accepter de débattre plus ouvertement d'un certain nombre de vérités – ou de choix des urnes – désagréables, et notamment de ce qui suit.

Approvisionnement du pays et ouverture du marché

D'après l'article 104, al. 1, Cst, «la Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement de la population». Si on interprète ce mandat comme une obligation d'assurer cet approvisionnement pour toutes les denrées alimentaires, alors l'ouverture du marché vers l'extérieur pourra toujours être étroitement limitée. Pour des produits peu différenciables, les conditions de coûts désavantagent la Suisse et pour des prestations différenciables, le marché helvétique est trop petit. Si l'on suppose qu'avec la PA 2007 et la réforme de la politique agricole qui se poursuit avec la PA 2011, on prépare une ouverture du marché dans un délai raisonnable, on se dissimule une vérité désagréable qui veut qu'un large approvisionnement de base et l'ouverture du marché sont deux objectifs qu'il n'est pas possible d'obtenir simultanément. La seule voie praticable est celle de l'intégration à un plus vaste marché, et l'acceptation d'un effort de spécialisation nettement plus poussé touchant aussi bien les orientations de la production que des lignes de produits à l'intérieur des segments investis.

Le changement de générations ne suffira pas à rattraper le retard

La réforme de la politique agricole suisse se heurte plus ou moins ouvertement à l'idée que l'adaptation structurelle nécessaire devrait se dérouler en l'espace d'un changement de générations. Ce n'est pas une telle approche qui va permettre à notre pays de rattraper son retard sur les marchés étrangers. Même si la Suisse a fortement progressé ces dernières décennies quant à la taille moyenne des exploitations et en termes de productivité, elle n'a fait, dans le meilleur des cas, que suivre les autres marchés. L'écart de coûts n'a pas pu être comblé, même à l'égard de pays dont le niveau de vie n'est que modérément inférieur à celui de la Suisse. Pour arriver à adapter les structures, comme il en est question plus haut, il faut se

Les coûts élevés ne sont pas une fatalité

Le débat public véhicule l'idée que les coûts de production sont une donnée exogène, en raison des conditions particulières que doit affronter l'agriculture suisse, et que le complément de revenu, indispensable à sa survie, doit être assuré par l'État. C'est contraire à la logique économique. Dans de larges domaines, au contraire, les coûts sont de nature endogène, autrement dit tributaires des conditions générales imposées au marché. Deux exemples peuvent illustrer ce propos :

1. *Le prix du terrain* (prix d'achat ou prix de fermage aux conditions du marché) dépend du profit estimé que peut dégager l'exploitation. Dans l'ancien système où le revenu était assuré par les soutiens du marché, c'étaient les prix à la production garantis par l'État qui déterminaient la valeur d'un terrain agricole. Dans le système du contingentement laitier, la rente du lait exerçait une influence sensible sur les prix des terrains. Avec les paiements directs liés à la surface, enfin, les prix se mesurent de plus en plus en fonction de la rente que ceux-ci constituent.
2. Il en va de même pour les *machines* et les *bâtiments* : en comparaison internationale, l'agriculture suisse possède un stock de capital très élevé par hectare de surface agricole utile. Cela reflète la petitesse des exploitations helvétiques par rapport à leurs homologues étrangères, une situation largement imputable à la politique agricole des pouvoirs publics ainsi qu'à l'important apport de base des paiements directs, qui rendent financièrement possible l'acquisition de bon nombre de biens d'équipement. Là encore, les coûts dépendent très fortement de la politique agricole suivie.

débarrasser de l'idée que cela ne peut se faire qu'à la faveur d'un changement de générations.

Supprimer les obstacles à la mutation structurelle de l'agriculture

Comment poursuivre la mutation structurelle de l'agriculture dans le respect des critères sociaux est une question qui demanderait des recherches approfondies et pourrait faire l'objet d'un article supplémentaire. Je me contenterai, à ce propos, de mentionner deux obstacles aux cessions de terrains contre lesquels il me semble nécessaire de réagir vigoureusement. Le premier a trait au *mode actuel des paiements directs*. Ceux-ci sont liés aux surfaces agricoles utiles, soit directement, soit indirectement à travers les contributions destinées aux animaux consommant des fourrages grossiers. En partant de 1,5 unité de gros bétail par hectare pour une exploitation laitière de plaine, les paiements directs annuels généraux prévus par la PA 2011 (sans les contributions écologiques directes ni celles pour les régions de collines et de montagne) atteignent 2000 francs par hectare. Cette rente, qui se perd en cas de vente ou d'affermage des surfaces, constitue un sérieux obstacle à la cession volontaire de terrain. Je pense qu'il faut se demander si les paiements directs ne devraient pas être versés indépendamment de la surface et sur une autre base, par exemple en fonction du principe de l'exploitation à plein temps. Il conviendrait, dans ce cas, de s'assurer que le morcellement des exploitations cédées ne se traduise pas par des paiements directs supplémentaires. Parvenir à réduire de manière crédible les rentes «politiques» liées aux surfaces renforcerait très probablement la propension des propriétaires à vendre, plutôt qu'à simplement affermer, les terrains qu'ils n'exploitent plus directement. L'on pourrait stimuler encore ce réflexe en utilisant une partie du fonds des paiements directs pour allouer au vendeur une subvention calculée à l'hectare et venant s'ajouter au prix de vente si le terrain cédé est destiné à accroître l'exploitation de l'acheteur. Nous créerions de la sorte un écart entre le prix de l'offre et celui de la demande de terrain agricole, qui accroîtrait la mobilité du sol.

Le second obstacle tient au fait que les exploitations agricoles sont parfois plongées dans un tel endettement – suite aux divers investissements effectués tout au long de leur existence – que celui-ci ne peut même plus être couvert par le prix de vente. Les paiements directs constituent souvent une *source de financement importante du service de la dette*, de sorte que les propriétaires peuvent difficilement s'en passer. Le projet de PA 2011 ne prévoit qu'un soutien très modeste «en cas de

cessation d'activité anticipée» (conversion de crédits d'investissement en prêts sans intérêt), mais cette mesure n'entraîne pas de désendettement et n'incite guère à la cessation d'activité. C'est la raison pour laquelle il serait intéressant d'étudier des solutions qui allégeraient davantage les charges.

Ce ne sont là que des ébauches de réflexion à l'appui de modèles qui nécessiteraient des travaux plus poussés. Elles signalent, cependant, que les éléments constitutifs du système actuel ralentissent le mouvement d'adaptation structurelle souhaité et qu'il faut songer à des réformes plus profondes si l'on entend résoudre le conflit qui oppose aux impératifs de l'économie extérieure les objectifs et stratégies de la politique agricole suisse mise en œuvre jusqu'ici. La voie suivie actuellement n'est pas en mesure de résoudre dans un délai raisonnable la contradiction fondamentale qui existe entre les intérêts de notre agriculture et ceux de notre économie d'exportation, avec, hélas, des conséquences négatives pour l'une comme pour l'autre.

Ces considérations ne signifient pas qu'une mutation structurelle imposée par la force, notamment par l'ouverture du marché, soit la seule option politique possible. Il faut, cependant, se représenter clairement les objectifs que l'on ne pourra pas atteindre si l'on s'en tient à l'option d'une mutation lente retenue par la politique agricole actuelle. La politique agricole suisse a des possibilités de choix nettement plus importantes qu'on ne l'admet habituellement, et les contraintes évoquées plus haut devraient être débattues ouvertement. ■