



Contribution de type « faits et chiffres » au colloque de la SFER 2018

La politique agricole Suisse – entre contraintes du marché et attentes de la population

Barbara Eiselen¹, Martin Pidoux¹

¹ Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires HAFL, Länggasse 85, CH-3052 Zollikofen, Suisse

* Auteur de correspondance : martin.pidoux@bfh.ch

Introduction

Cette contribution, basée sur une série d'études empiriques menées entre 2014 et 2018 par l'équipe d'économie rurale de la haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires (HAFL), vise à mettre en évidence les relations complexes qu'il existe en Suisse entre l'agriculture, la population et les réalités économiques.

La contribution s'articule en trois phases. Dans un premier temps, l'évolution de la politique agricole suisse depuis la mise en place de la réforme de celle-ci au début des années 1990 jusqu'à aujourd'hui est présentée, puis un bilan actuel est effectué sur la base d'indicateurs de la durabilité aux niveaux économique, social et environnemental. Dans une seconde étape, les enjeux actuels de la politique agricole suisse sont esquissés. À ce niveau, deux tendances parfois contradictoires émergent. D'une part, l'ouverture des marchés agricoles suisses semble inévitable. Du moins, c'est ce qui ressort du rapport du Conseil fédéral adopté en novembre 2017 et intitulé « *Vue d'ensemble du développement à moyen terme de la politique agricole* ». D'autre part, une série d'initiatives populaires¹ concernent directement l'agriculture. Elles donnent une idée des attentes de la population suisse vis-à-vis de l'agriculture. Celles-ci ne sont pas toujours conformes aux visions de la branche ou du Conseil fédéral et souvent en contradiction avec les réalités du marché. Dans la troisième étape, nous proposons quelques pistes de réflexion pour le développement futur de la politique agricole suisse inspirées de différentes études empiriques réalisées par la HAFL récemment.

Problématique

En 1996, la population suisse adoptait le nouvel article constitutionnel (art. 104 Cst.) sur l'agriculture. Celui-ci reconnaissant l'agriculture comme une activité multifonctionnelle, ouvrait ainsi la porte aux paiements directs découplés de la production agricole. Il s'agissait alors de la première étape de la réforme de la politique agricole. Plus de 20 ans après, la réforme de l'agriculture suisse s'est poursuivie en plusieurs étapes successives avec comme ligne directrice – plus de *marché* et moins *d'état*. Dans les faits, cela s'est traduit par une augmentation des paiements directs découplés orientés sur les prestations d'intérêt général, une réduction des soutiens liés aux produits et une réduction progressive de la protection à la frontière, même si celle-ci reste très élevée en comparaison internationale. Dans les grandes lignes, le bilan de la réforme est positif mais des problématiques subsistent. En outre, le système actuel semble avoir atteint sa limite. Aussi, à l'aube de la prochaine étape de développement de la politique agricole suisse prévue pour 2022, un certain nombre de questions se pose :

- Dans quelle mesure les marchés agricoles suisses vont-ils devoir s'ouvrir ? Quelles seront les conséquences ? Quels instruments mettre en place pour accompagner une éventuelle ouverture ?
- Comment prendre en considération les différentes attentes de la population, parfois contradictoires, vis-à-vis de l'agriculture ?

C'est une esquisse de réponses à ces questions que nous souhaitons proposer dans le cadre de ce colloque.

Objectifs et bilan de la politique agricole suisse en comparaison avec l'UE

Les structures et l'importance économique du secteur agroalimentaire sont bien différentes entre la Suisse et l'Union européenne (UE). Pourtant, les objectifs généraux de politique agricole comprennent les préoccupations de durabilité et de développement rural, mais l'accent sur la compétitivité de la production de denrées alimentaires est plus fort dans l'UE qu'en Suisse. Les différences essentielles viennent du niveau de dépenses publiques et de protection à la frontière. En Autriche par exemple, le soutien moyen par ha de surface agricole, s'élève à CHF 1'265.-, comparé à CHF 3'250.- en Suisse. La politique agricole commune de l'UE a réduit de manière plus conséquente que la Suisse les soutiens liés aux produits, alors qu'en Suisse, l'attribution des paiements directs est plus systématiquement orientée sur les prestations d'intérêt général. La moyenne des tarifs douaniers appliqués aux produits agroalimentaires représente, selon les indicateurs de l'OMC, 35% en Suisse contre seulement 12% dans l'UE. La part de la valeur des produits de l'agriculture couverte par le budget public et la protection douanière s'élève, selon l'OCDE, à 55% en Suisse, comparé à 19% dans l'UE. Les prix agricoles suisses sont supérieurs de 45% au marché international selon cette même agence, alors que la différence n'est que de 5% pour les prix européens.

Ainsi, la réforme de la politique agricole suisse a permis des améliorations notables au niveau écologique par l'introduction des paiements directs ciblés sur les prestations d'intérêt général. Au niveau social, l'évolution structurelle dans l'agriculture s'est poursuivie en Suisse à un rythme comparable à celui des pays avoisinants, même si le revenu agricole reste largement inférieur aux revenus comparables. Au niveau économique, le bilan est plus mitigé. Des différences importantes subsistent au niveau des coûts et des prix avec les pays de l'UE.

Perspectives pour la politique agricole suisse

Le Conseil fédéral a adopté la « *Vue d'ensemble du développement à moyen terme de la politique agricole* ». Il vise à ouvrir de nouvelles perspectives aux acteurs de l'agriculture et du secteur agroalimentaire aux niveaux du marché, de l'exploitation et des ressources naturelles. Un des objectifs consiste à moyen terme à mieux relier entre eux les marchés agricoles nationaux et internationaux lors de la conclusion d'accords de libre-échange. Le Conseil fédéral est convaincu qu'une réduction partielle de la protection douanière est intéressante d'un point de vue économique et qu'elle est, à condition d'être soutenue par des mesures adéquates, gérable pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire.

D'autre part, on recense depuis 2014 au moins neuf initiatives populaires¹ qui ont abouti (ou qui sont en voie d'aboutir) et qui touchent directement à l'agriculture (cf. tableau ci-dessous).

¹ En Suisse, l'initiative populaire est un droit des citoyens par lequel une modification partielle de la Constitution peut être demandée. Pour cela 100'000 signatures doivent être collectées en l'espace de 18 mois. Après la prise de position par l'Assemblée fédérale, c'est le peuple qui décide à l'urne si l'initiative est adoptée ou non.

Titre de l'initiative	Liens avec l'agriculture	Avancée des travaux
Pas de spéculation sur les denrées alimentaires	Interdiction des opérations financières spéculatives se rapportant à des matières premières agricoles et à des denrées alimentaires en Suisse. Lutte sur le plan international contre de telles opérations.	Dépôt : 24 mars 2014 Votation populaire du 28.02.2016 : oui 41.1% / non 58.9%
Pour la sécurité alimentaire	Maintien de L'approvisionnement alimentaire de la population. Le nouvel article constitutionnel soumis au vote exige que la Confédération crée les conditions nécessaires à cet effet.	Dépôt : 14 janvier 2015 Contre-projet direct : 14 mars 2017 (puis retrait de l'initiative) Votation populaire sur le contre-projet du 24.09.2017 : oui 78.7% / non 21.3%
Pour des denrées alimentaires saines et produites dans des conditions équitables et écologiques	Limitation des importations aux produits ne répondant pas aux normes de production suisse	105'540 signatures Dépôt : 26 novembre 2015
Pour la dignité des animaux de rente agricoles	Encouragement financier aux détenteurs d'animaux portant des cornes	119'626 signatures (grosse majorité alémanique) Dépôt : 23 mars 2016
Pour la souveraineté alimentaire. L'agriculture nous concerne toutes et tous	Modifications importantes de la politique agricole (vision alternative)	108'680 signatures (majorité romande) Dépôt : 30 mars 2016
Stopper le mitage – pour un développement durable du milieu bâti	Seules les constructions agricoles liées au sol et les constructions d'intérêt public seraient encore autorisées hors de la zone à bâtir	113'216 signatures (grosse majorité alémanique) Dépôt : 21 octobre 2016
Stop à l'îlot de cherté – pour des prix équitables	Peu clair : les initiants prétendent que l'agriculture n'est pas concernée mais rien dans le texte n'exclut l'agriculture.	107'889 signatures (Vaud plus important canton) Dépôt : 12 décembre 2017
Pour une eau potable propre et une alimentation saine	Versement des paiements directs uniquement aux exploitations n'utilisant aucun pesticide, limitant fortement l'utilisation des antibiotiques et n'utilisant que leur propre fourrage.	113'979 signatures Dépôt : 18 janvier 2018
Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse	Interdiction de l'utilisation des pesticides de synthèse ainsi que d'importer, pour un usage commercial, des aliments ayant nécessité l'utilisation de pesticides de synthèse.	Récolte en cours depuis le 29 novembre 2016, pas de chiffre connu mais devrait en être à la moitié. Délai pour le dépôt : 29 mai 2018

Il s'agit, dans cette partie, de donner une vue d'ensemble des attentes, souvent inconciliables vis-à-vis de l'agriculture suisse.

Synthèse et pistes de réflexion

Les acteurs façonnant la politique agricole suisse doivent rechercher des pistes pour concilier la production agricole suisse avec l'ouverture des marchés d'une part et d'autre part avec les attentes de la population. Dans ces champs de tensions, les études empiriques portant sur les sujets suivants ouvrent des pistes à la réflexion :

Ouverture des marchés

- Conséquences d'une large ouverture des frontières sur le secteur-agroalimentaire suisse.
- Potentiels et impact économique de facilitations unilatérales des importations agro-alimentaires en Suisse.
- Augmentation de la transparence au niveau des chaînes de valeur ajoutées à l'exemple du lait.
- Mesures pour encourager l'innovation dans l'agriculture.

Demandes populaires

- Etude sur les conséquences de l'adoption d'initiatives sur la production agricole à l'exemple de l'initiative "Pour une eau potable propre et une alimentation saine"

Conclusions et pertinence de notre contribution

La Suisse a été un des premiers pays de l'OCDE à réformer sa politique agricole et fait ainsi figure de pionnier à ce niveau. Aujourd'hui, à l'aube du développement de la future politique agricole suisse, les réflexions et les problématiques qui émergent dans le contexte suisse trouvent également un écho dans l'UE et offrent ainsi une étude de cas pertinente et utile.

La Suisse est une démocratie directe. En conséquence, une multitude d'initiatives populaires y voient le jour et reflètent ainsi les inquiétudes et les attentes de la population sur des thématiques diverses et variées. L'agriculture ne fait pas exception, au contraire ... initiatives populaires la touchent directement depuis 2014. Leur analyse permet de mettre en évidence la demande sociétale vis-à-vis de l'agriculture.