

Chapitre 24. Suisse

Soutien à l'agriculture

Le niveau du soutien à l'agriculture a quelque peu diminué ces dernières décennies en Suisse, mais il a eu tendance à se stabiliser tout dernièrement. Pratiquement trois fois supérieur à la moyenne de l'OCDE, le soutien aux producteurs (indiqué par l'ESP) reste élevé en proportion des recettes agricoles brutes. Le soutien total (selon l'EST) est estimé à 1 % environ du PIB en 2016-18 et le soutien direct aux producteurs en représente la majeure partie. En ce qui concerne la composition du soutien, son évolution au fil du temps est plus nette, le soutien des prix du marché (SPM) ayant été remplacé en partie par différents types de paiements directs.

Le SPM, principalement dû à des contingents tarifaires assortis de droits de douane hors contingent élevés, reste la principale composante du soutien. Bien qu'il ait diminué ces 30 dernières années, passant de 80 % à environ 50 % du soutien total aux agriculteurs, les prix intérieurs moyens sont restés supérieurs de 57 % aux prix mondiaux sur la période 2016-18. Les exploitations suisses reçoivent par ailleurs des paiements directs importants (presque tous soumis à des mécanismes d'écoconditionnalité) pour compenser en partie la diminution du SPM. Au fil du temps, ces paiements ont pris une importance croissante, passant de 20 % environ du soutien total dans les années 80 à pratiquement 50 % depuis quelques années. Pour l'essentiel, ils prennent actuellement la forme de paiements généraux à la surface, de paiements pour le maintien de l'activité dans des conditions difficiles et de paiements accordés aux agriculteurs qui mettent volontairement en œuvre des pratiques agricoles plus rigoureuses pour répondre aux attentes de la société en matière de protection de l'environnement et de bien-être animal.

Les dépenses consacrées aux services d'intérêt général sont élevées, en Suisse. Le soutien à ces services (indiqué par l'ESSG) vise principalement à financer le système de connaissances et d'innovation agricoles, qui absorbe presque la moitié des dépenses comptabilisées dans l'ESSG.

Principales évolutions de l'action publique

Le cadre d'action de la période 2014-17 a été reconduit sur la période 2018-2021 par décision parlementaire sans que des changements particuliers aient été apportés (Politique agricole 2018-2021 – PA 2018-2021). Le budget global des dépenses pour cette nouvelle période a été minoré de 1.7 % par rapport à la période précédente. La principale modification est une diminution de 30 % de l'enveloppe financière consacrée au volet *Amélioration des bases de production et mesures sociales*, moyennant au premier chef une réduction du soutien à l'investissement sur les exploitations. Par ailleurs, aucune mesure à la frontière n'a été modifiée et l'agriculture reste donc relativement protégée.

En 2018, le Conseil fédéral a décidé d'accroître provisoirement le soutien au sucre en raison d'une baisse des prix sur le marché mondial. Par conséquent, la protection douanière minimum a augmenté pour ce produit, tandis que les paiements à la surface pour la

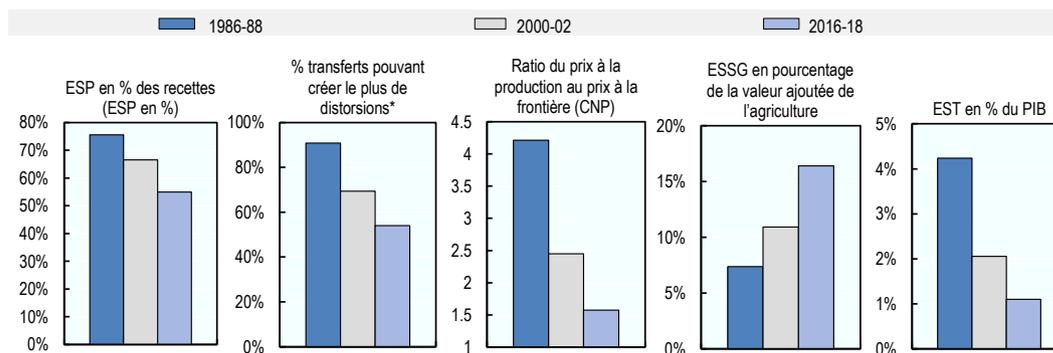
betterave à sucre ont été relevés de 300 CHF (307 USD) par hectare. Ces changements sont entrés en vigueur début 2019.

Le Parlement helvétique a adopté une loi qui supprime les subventions aux exportations de produits alimentaires transformés à partir du 1^{er} janvier 2019. Les fonds prévus au départ pour financer ces aides doivent être transférés au budget de l'agriculture. Ils financeront les paiements directs en faveur du lait et du blé panifiable afin de compenser la baisse de prix qui découlera de l'élimination de ces subventions.

Évaluation et recommandations

- La recherche de la sécurité alimentaire devrait s'appuyer sur le renforcement de la compétitivité du secteur agricole plutôt que sur des paiements directs. Les producteurs bien placés pour affronter la concurrence devraient optimiser leur production et réagir aux signaux du marché. Les mesures favorisant les changements structurels, notamment le soutien à l'investissement et les stratégies de sortie, devraient faciliter ce processus.
- La suppression du contrôle des prix du lait et du système de quotas laitiers aurait pu renforcer la compétitivité et contribuer à une meilleure affectation des ressources. Toutefois, les contrats privés qui fixaient les prix et les volumes des livraisons de lait ayant été rendus obligatoires, le système de quotas de production qui a été supprimé a été remplacé par un autre mécanisme de contrôle basé sur des contrats privés. Comme l'ancien système, le nouveau pourrait entraver les changements structurels nécessaires à l'amélioration de la compétitivité du secteur laitier. Des mesures à même d'intensifier et de faciliter les changements structurels pourraient se révéler utiles dans ce contexte.
- La poursuite de la réduction des obstacles à l'importation et l'élimination programmée des subventions à l'exportation dont bénéficient les produits transformés sont des actions importantes dans la perspective d'alléger davantage la charge qui pèse sur les consommateurs et de limiter les interférences avec les marchés.
- Dans le cadre de la redéfinition du dispositif de paiements directs qui s'appliquera après 2021, il conviendrait de mieux distinguer les mesures axées sur les défaillances du marché (qui visent à fournir des externalités positives et des biens publics, et à éviter les externalités négatives) et celles qui portent sur les problèmes de revenus. S'agissant de ces derniers, des mesures concernant l'ensemble de l'économie plutôt que le secteur agricole en particulier seraient indiquées.
- La poursuite de l'élaboration du système d'information du consommateur sur des questions telles que la protection de l'environnement et le bien-être animal devrait également aider à parer à certains dysfonctionnements du marché.
- Dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat, la Suisse recourt essentiellement à une taxe sur le CO₂, associée à un système d'échange de quotas d'émissions, pour atteindre ses objectifs obligatoires. Pour l'instant, le secteur agricole helvétique n'est concerné qu'en partie par les lois en vigueur sur les émissions de CO₂, la taxe ne s'appliquant qu'aux combustibles qui servent à chauffer les serres et les bâtiments d'élevage. En vue d'atteindre les objectifs prévus dans le secteur agricole, il convient de mettre l'accent sur des mesures plus ciblées et d'élargir la taxe sur le CO₂ à d'autres sous-secteurs de l'agriculture afin d'encourager de nouvelles baisses des émissions.

Graphique 24.1. Suisse: Évolution du soutien à l'agriculture



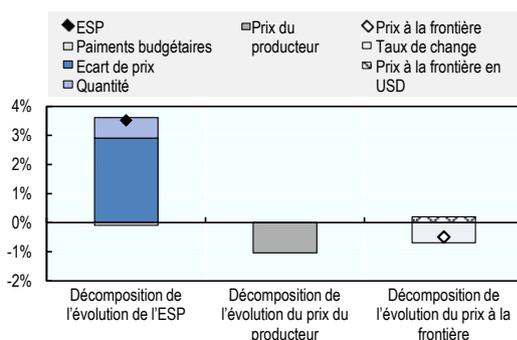
Note: * Part des transferts pouvant créer le plus de distorsions, dans les transferts cumulés aux producteurs.

Source: OCDE (2019), «Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs», Statistiques agricoles de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/agr-pcse-data-fr>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933947846>

Le **soutien aux agriculteurs (ESP en %)** diminue progressivement depuis plusieurs années. Sur la période 2016-18, il a représenté environ 55 % des recettes agricoles brutes, une valeur trois fois supérieure à la moyenne de l'OCDE. La part des mesures **pouvant créer le plus de distorsions** a reculé au fil du temps, en raison d'une baisse du soutien des prix du marché (SPM), mais elle continue toutefois de s'établir à la moitié environ des aides (graphique 24.1). Le niveau de soutien a augmenté entre 2017 et 2018, surtout en raison d'un accroissement du SPM lui-même dû à une baisse des prix mondiaux (graphique 24.2). Les prix payés aux agriculteurs ont été supérieurs aux prix mondiaux (de 57 % en moyenne) ; le soutien des prix, principale composante des transferts au titre d'un seul produit (TSP), varie selon le produit. Les écarts de prix les plus importants et, par conséquent, la proportion la plus élevée de TSP dans les recettes agricoles brutes par produit concernent la volaille et les œufs (graphique 24.3). Globalement, les TSP représentent 54 % de l'ESP totale. En proportion de la valeur ajoutée agricole, les dépenses au titre des **services d'intérêt général (ESSG)**, qui sont principalement consacrées aux connaissances et à l'innovation, s'orientent à la hausse et sont parmi les plus élevées des pays étudiés. Rapporté au PIB, le **soutien total à l'agriculture** a beaucoup diminué au fil du temps. Les producteurs en perçoivent pratiquement 90 % à titre individuel (ESP).

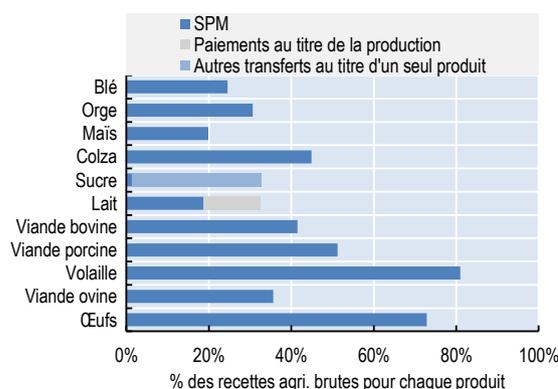
Graphique 24.2. Suisse: Moteurs du changement de l'ESP, 2017 à 2018



Source: OCDE (2019), «Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs», Statistiques agricoles de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/agr-pcse-data-fr>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933947865>

Graphique 24.3. Suisse: Transferts au titre de produits spécifiques (TSP), 2016-18



Source: OCDE (2019), «Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs», Statistiques agricoles de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/agr-pcse-data-fr>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933947884>

Tableau 24.1. Suisse : Estimations du soutien à l'agriculture

Millions USD	1986-88	2000-02	2016-18	2016	2017	2018p
Valeur totale de la production (en sortie de l'exploitation)	7 966	6 126	8 918	9 036	8 812	8 905
dont : part des produits SPM (%)	63.2	53.4	56.2	54.2	57.5	56.9
Valeur totale de la consommation (en sortie d'exploitation)	9 379	7 295	10 224	10 563	10 020	10 090
Estimation du soutien aux producteurs (ESP)	6 739	5 350	6 822	7 348	6 422	6 695
Soutien au titre de la production des produits de base	5 834	3 657	3 620	4 161	3 222	3 478
Soutien des prix du marché ¹	5 807	3 438	3 322	3 864	2 924	3 178
Soutien positif des prix du marché	5 807	3 438	3 322	3 864	2 924	3 178
Soutien négatif des prix du marché	0	0	0	0	0	0
Paievements au titre de la production	27	218	298	297	298	300
Paievements au titre de l'utilisation d'intrants	358	126	145	142	146	147
Utilisation d'intrants variables	289	67	68	68	68	68
avec contraintes sur les intrants	0	14	0	0	0	0
Formation de capital fixe	46	53	77	75	78	79
avec contraintes sur les intrants	0	0	30	25	29	36
Services utilisés sur l'exploitation	23	6	0	0	0	0
avec contraintes sur les intrants	0	0	0	0	0	0
Paievements au titre des S/Na/Rec/Rev courants, production requise	392	564	958	936	960	979
Au titre des Recettes / du Revenu	10	0	0	0	0	0
Au titre de la Superficie cultivée / du Nombre d'animaux	382	564	958	936	960	979
avec contraintes sur les intrants	217	540	912	889	914	934
Paievements au titre des S/Na/Rec/Rev non courants, production requise	18	51	1 067	1 068	1 065	1 068
Paievements au titre des S/Na/Rec/Rev non courants, production facultative	0	774	137	164	131	117
Avec taux de paiement variables	0	0	0	0	0	0
avec exceptions sur les produits	0	0	0	0	0	0
Avec taux de paiement fixes	0	774	137	164	131	117
avec exceptions sur les produits	0	0	0	0	0	0
Paievements sur critères non liés à des produits de base	0	58	706	694	710	713
Retrait de ressources à long terme	0	0	0	0	0	0
Production de produits particuliers autres que produits de base	0	58	706	694	710	713
Autres critères non liés à des produits de base	0	0	0	0	0	0
Paievements divers	137	120	188	183	189	193
ESP en pourcentage (%)	75.6	66.5	54.9	58.7	52.2	53.9
CNP des producteurs (coeff.)	4.21	2.45	1.57	1.72	1.49	1.53
CNS aux producteurs (coeff.)	4.10	2.99	2.22	2.42	2.09	2.17
Estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG)	431	337	740	737	737	747
Système de connaissances et d'innovation agricoles	110	70	368	367	367	370
Services d'inspection et de contrôle	9	24	12	12	12	13
Développement et entretien des infrastructures	80	54	83	85	81	84
Commercialisation et promotion	29	37	64	62	65	65
Coût du stockage public	66	32	42	41	41	43
Divers	137	120	171	170	170	172
ESSG en pourcentage (% de l'EST)	5.5	5.8	9.8	9.1	10.3	10.0
Estimation du soutien aux consommateurs (ESC)	-6 459	-4 198	-3 748	-4 437	-3 370	-3 437
Transferts des consommateurs aux producteurs	-5 843	-3 495	-3 036	-3 574	-2 664	-2 870
Autres transferts des consommateurs	-1 458	-901	-735	-891	-732	-581
Transferts des contribuables aux consommateurs	700	147	5	5	5	4
Surcoût de l'alimentation animale	141	50	18	23	20	9
ESC en pourcentage (%)	-74.3	-58.7	-36.7	-42.0	-33.7	-34.1
CNP des consommateurs (coeff.)	4.49	2.52	1.58	1.73	1.51	1.52
CNS aux consommateurs (coeff.)	3.89	2.42	1.58	1.72	1.51	1.52
Estimation du soutien total (EST)	7 870	5 834	7 567	8 090	7 164	7 446
Transferts des consommateurs	7 301	4 395	3 771	4 466	3 395	3 451
Transferts des contribuables	2 027	2 340	4 531	4 516	4 500	4 576
Recettes budgétaires	-1 458	-901	-735	-891	-732	-581
EST en pourcentage (% du PIB)	4.2	2.1	1.1	1.2	1.1	1.1
Estimation du soutien budgétaire total (ESBT)	2 063	2 396	4 245	4 227	4 240	4 268
ESBT en pourcentage (% du PIB)	1.1	0.8	0.6	0.6	0.6	0.6
Déflateur du PIB (1986-88=100)	100	127	137	137	137	137
Taux de change (monnaie nationale par USD)	1.58	1.64	0.98	0.99	0.98	0.98

Note : p : provisoire. CNP : Coefficient nominal de protection. CNS : Coefficient nominal de soutien.

S/Na/Rec/Rev : Superficie cultivée/Nombre d'animaux/Recettes/Revenu.

1. Le soutien des prix du marché (SPM) s'entend net de prélèvements aux producteurs et de surcoût de l'alimentation animale. Les produits SPM pour la Suisse sont : le blé, le maïs, l'orge, le colza, le sucre, le lait, la viande bovine, ovine et porcine, la volaille et les oeufs.

Source : OCDE (2019), « Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs », *Statistiques agricoles de l'OCDE* (base de données). doi: <http://dx.doi.org/10.1787/agr-pcse-data-fr>

Informations contextuelles

La Suisse est une petite économie, qui affiche l'un des PIB par habitant les plus élevés et des taux d'inflation et de chômage relativement faibles. Elle est densément peuplée, surtout dans les vallées. La part de l'agriculture dans l'économie nationale est modeste, à moins de 1 % du PIB, tandis que sa part dans l'emploi s'établit à 3.5 % environ. Ces proportions relativement faibles s'expliquent surtout par le développement important de l'industrie et des services (tableau 24.2 et graphique 24.4).

Le secteur agricole est principalement constitué d'exploitations familiales d'assez petite taille. Les terres agricoles des zones vallonnées et montagneuses (y compris les zones d'alpage estival) sont utilisées pour la production de lait et de viande en mode extensif, tandis que l'élevage de porcins et de volailles, plus intensif, est localisé dans les vallées. La superficie agricole est composée principalement de pâturages, les terres arables représentant 26 % du total. À longue échéance, les cultures traditionnelles (céréales et oléagineux) perdent du terrain, au profit de la production de fruits et de légumes.

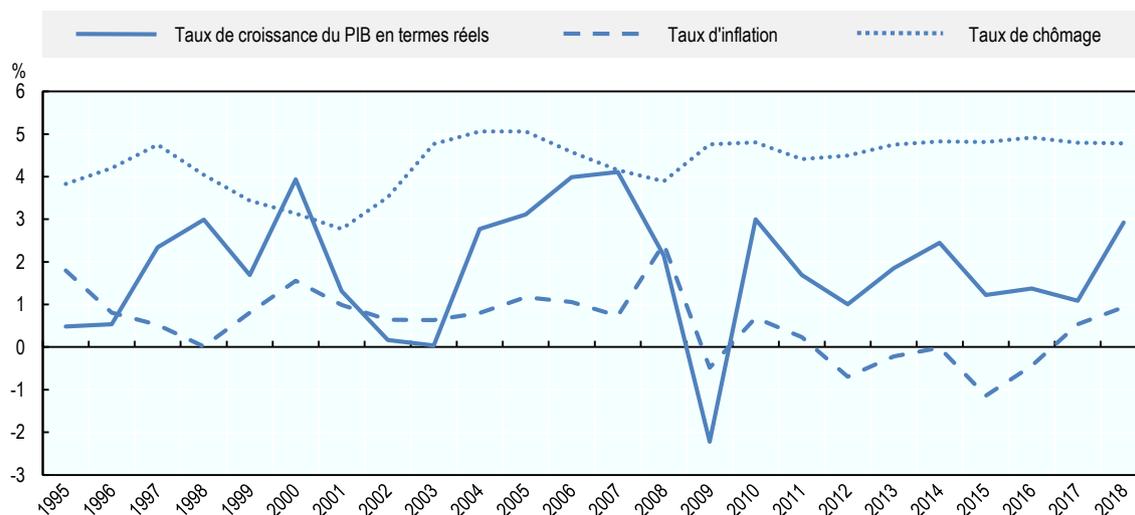
Tableau 24.2. Suisse: Indicateurs contextuels

	Suisse		Comparaison internationale	
	1995*	2017*	1995*	2017*
Contexte économique			Part dans l'ensemble des pays	
PIB (milliards de USD en PPA)	211	560	0.7%	0.5%
Population (millions)	7	8	0.2%	0.2%
Superficie des terres (milliers de km ²)	40	40	0.05%	0.05%
Superficie agricole (SA) (milliers d'ha)	1 582	1 516	0.05%	0.05%
			Ensemble des pays ¹	
Densité de population (habitants/km ²)	175	211	48	60
PIB par tête, (USD en PPA)	29 670	64 835	7 642	21 231
Commerce en % du PIB	24	42	9.9	14.7
Agriculture dans l'économie			Ensemble des pays ¹	
Part du PIB agricole (%)	1.5	0.7	3.3	3.5
Part de l'emploi agricole (%)	4.5	3.5	-	-
Exportations agroalimentaires (% des exp. totales)	3.3	3.1	8.1	7.5
Importations agroalimentaires (% des imp. totales)	7.0	4.5	7.4	6.6
Caractéristiques du secteur agricole			Ensemble des pays ¹	
Part des produits végétaux dans la prod. agricole (%)	45	50	-	-
Part des produits animaux dans la prod. agricole (%)	55	50	-	-
Part des terres arables dans la SA (%)	27	26	33	34

Note : * ou l'année disponible la plus proche. 1. Moyennes de tous les pays couverts dans ce rapport. L'UE est traitée comme un seul pays.

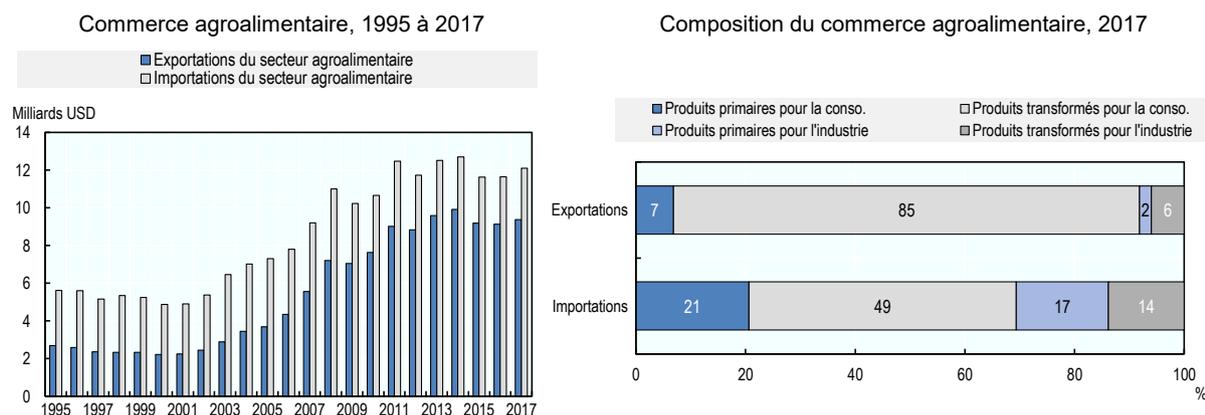
Source : Bases de données statistiques de l'OCDE; Base de données Comtrade des Nations Unies; Banque mondiale, WDI et données nationales.

La Suisse est, de longue date, un importateur net de produits agroalimentaires. Ces produits représentent actuellement 4.5 % de ses importations et 3 % de ses exportations (tableau 24.2). Dans le secteur agroalimentaire, le pays exporte principalement des produits transformés pour la consommation finale (85 % des exportations agroalimentaires totales). Il s'agit également de la plus importante catégorie de produits agroalimentaires importés, même si elle est moins prépondérante (49 %). Enfin, les produits destinés à être transformés par l'industrie alimentaire atteignent pratiquement un tiers des importations (graphique 24.5).

Graphique 24.4. Suisse: Principaux indicateurs économiques, 1995 à 2018

Sources: Bases de données statistiques de l'OCDE; Banque mondiale, WDI et l'OIT estimations et projections.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933947903>

Graphique 24.5. Suisse: Commerce agroalimentaire

Note: Les chiffres ayant été arrondis, leur somme n'est pas nécessairement égale à 100.

Source : Base de données Comtrade des Nations Unies.

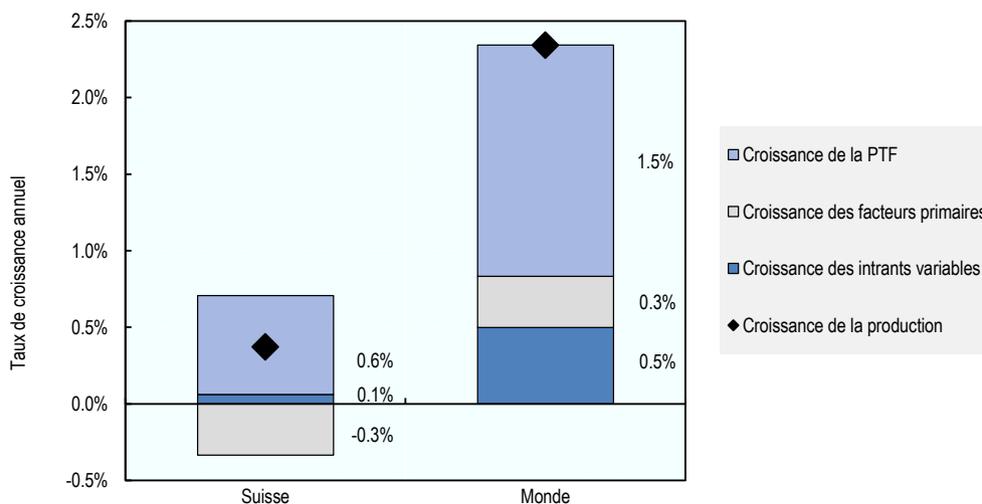
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933947922>

La croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) dans l'agriculture a nettement ralenti et, à 0.6 % entre 2006 et 2015, elle est bien inférieure à la moyenne mondiale (tableau 24.3). L'utilisation de facteurs primaires ayant diminué et la consommation d'intrants intermédiaires étant pratiquement inchangée, la croissance de la production a été encore plus basse.

L'agriculture suisse est largement pluviale. Seules 2 % des terres arables sont irriguées, tandis que les prélèvements d'eau de l'agriculture représentent moins d'un cinquième de la

moyenne des pays de l'OCDE. Les excédents d'éléments nutritifs, surtout du phosphore, ont fortement baissé. En revanche, l'excédent d'azote reste deux fois plus élevé que celui des pays de l'OCDE en moyenne. La part de l'agriculture dans les émissions de gaz à effet de serre est toujours supérieure à la moyenne des pays de l'OCDE, et sa part dans la consommation d'énergie, en diminution, s'élève à moins d'un tiers de la moyenne.

Graphique 24.6. Suisse: Composition de la croissance de la production agricole, 2006-15



Note: PTF est la productivité totale des facteurs. Les facteurs primaires comprennent le travail, la terre, le bétail et les machines.

Source: USDA Economic Research Service, Base de données sur la productivité agricole.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933947941>

Tableau 24.3. Suisse: Productivité et indicateurs environnementaux

	Suisse		Comparaison internationale	
	1991-2000	2006-2015	1991-2000	2006-2015
	Monde			
Taux de croissance annuel de la PTF (%)	1.8%	0.6%	1.6%	1.5%
	Moyenne OCDE			
Indicateurs environnementaux	1995*	2017*	1995*	2017*
Bilan de l'azote, kg/ha	72.8	60.0	33.2	30.0
Bilan du phosphore, kg/ha	7.3	2.3	3.7	2.3
Part de consommation d'énergie du secteur agricole (%)	1.3	0.6	1.9	2.0
Part des émissions de GES d'origine agricole (%)	12.2	12.4	8.5	8.9
Part des terres irriguées dans la SA (%)	..	2.2	-	-
Part de l'agriculture dans les prélèvements d'eau (%)	..	8.0	45.4	42.5
Indicateur de stress hydrique	4.9	3.8	9.7	9.7

Note : * ou l'année disponible la plus proche.

Source : USDA Economic Research Service, Base de données sur la productivité agricole; Bases de données statistiques de l'OCDE; Base de données FAO et données nationales.

Description de l'évolution des politiques

Principaux instruments d'action

En 2017, l'électorat helvétique a approuvé par référendum l'ajout dans la Constitution d'un nouvel article sur la sécurité alimentaire : « En vue d'assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires, la Confédération crée des conditions pour : a) la préservation des bases de la production agricole, notamment des terres agricoles ; b) une production de denrées alimentaires adaptée aux conditions locales et utilisant les ressources de manière efficiente ; c) une agriculture et un secteur agroalimentaire répondant aux exigences du marché ; d) des relations commerciales transfrontalières qui contribuent au développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire ; e) une utilisation des denrées alimentaires qui préserve les ressources ». Ce nouvel article va donc dans le sens de la politique agricole menée actuellement. Il définit la façon d'approvisionner, sur le long terme, la population en produits alimentaires adéquats. Dans ce cadre, c'est l'ensemble du processus, des producteurs aux consommateurs, qui est pris en compte. L'approvisionnement alimentaire doit être assuré par la production intérieure et les importations.

La plupart des importations agroalimentaires de la Suisse sont assujetties à des **droits de douane** relativement faibles dans la limite d'un **contingent tarifaire** et élevés hors contingent. Les contingents tarifaires s'appliquent à la viande, aux produits laitiers, aux pommes de terre, aux fruits, aux légumes, aux céréales panifiables et au vin. Depuis 1999, la plupart des contingents tarifaires sont attribués aux négociants par un système d'enchères.

Au 1^{er} janvier 2010, toutes les **subventions à l'exportation** de produits agricoles de base avaient été supprimées. En revanche, celles qui concernent un certain nombre de produits agricoles transformés sont autorisées provisoirement jusqu'en 2020 afin de compenser le prix élevé des matières premières agricoles produites sur le territoire national.

Suite à la suppression des **quotas laitiers**, en mai 2009, l'organisation interprofessionnelle du lait (*Interprofession du lait - IP Lait*) a mis en place, pour ses adhérents, des *contrats types* (qui fixent trois niveaux de prix et les volumes correspondants pour les contingents A, B et C). Une décision du Conseil fédéral a rendu ces contrats types obligatoires pour tous les producteurs de lait (à savoir aussi pour les non-adhérents à IP Lait), du 1^{er} juillet 2013 à fin 2021 (avec possibilité de prorogation). Le fait que ces contrats aient été rendus obligatoires pour tous les producteurs à partir de 2013 et jusqu'en 2021 (période pouvant être prolongée) signifie que le système de quotas de production qui a été supprimé a été remplacé un autre mécanisme de contrôle basé sur des contrats privés. Le prix payé aux producteurs laitiers est resté en moyenne supérieur de 51 % aux prix du marché mondial (CNP des producteurs) sur la période 2016-18.

La Suisse est membre de l'Association européenne de libre-échange (AELE), et elle a conclu un accord de libre-échange avec l'Union européenne et 30 autres avec 41 pays. Tous ces accords ont été négociés et signés dans le cadre de l'AELE, sauf ceux avec la République populaire de Chine, le Japon et les îles Féroé.

Globalement, les dépenses budgétaires de soutien à l'agriculture se répartissent entre trois enveloppes. **Paiements directs** : paiements directs aux exploitations qui répondent à certaines exigences sociétales, à savoir la sécurité alimentaire, les services environnementaux (paysage, biodiversité, utilisation durable des ressources) et le bien-être animal. **Production et ventes** : il s'agit principalement d'un soutien aux producteurs de lait

sous la forme de paiements directs pour le lait transformé en fromage et celui produit sans ensilage. Des paiements à la surface sont versés pour la culture d'oléagineux et de protéagineux. Depuis 2008, un paiement à la surface pour la betterave sucrière s'est substitué au système de subvention des entreprises de transformation, et au dispositif afférent de prix garantis pour les producteurs de betterave sucrière (supprimé en 2008). Les exportations de produits laitiers et à base de blé transformés continuent d'être subventionnées. Certaines dépenses relevant de cette enveloppe servent aussi à financer des services d'intérêt général utiles au secteur, comme la commercialisation et la promotion des produits. **Amélioration des bases de production et mesures sociales** : les dépenses comprennent des aides directes à l'investissement sur les exploitations, mais aussi le financement de services d'intérêt général utiles au secteur, moyennant l'amélioration de l'infrastructure et des mesures sociales.

En mars 2017, le Parlement a prorogé jusque fin 2021 sans y apporter pratiquement aucun changement (voir la partie sur l'évolution des mesures internes) les mesures de politique agricole instaurées au départ pour la période 2014-17 (PA 2014-17). Le principal changement imputable à la PA 2014-17, par rapport au système de paiements directs en vigueur avant 2014, résidait dans le remplacement des paiements généraux par tête de bétail (ruminants) par des paiements à la surface de pâturage subordonnés à une densité minimale de bétail. Parmi les autres changements importants, il convient de citer la suppression des paiements généraux à la surface et la réorientation des paiements, plus étroitement liés à des objectifs spécifiques, complétés par un système de paiements de transition pour rendre la réforme socialement acceptable. La plupart des paiements agro-environnementaux et en faveur du bien-être animal continuent de s'appliquer, suivant les principales catégories de la PA 2014-17 toujours en vigueur. Par ailleurs, les mécanismes d'éco conditionnalité sont maintenus dans le nouveau dispositif. Les discussions sur les mesures à appliquer à partir de 2022 (PA 2022+) ont déjà commencé entre les pouvoirs publics et les parties prenantes.

L'Ordonnance sur l'utilisation des indications de provenance suisses pour les denrées alimentaires (OIPSD) est entrée en vigueur en 2017. Elle fixe les conditions d'utilisation des désignations telles que « suisse » et de la croix suisse.

Dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat, la Suisse applique une taxe sur le CO₂, qui constitue un outil essentiel pour atteindre ses objectifs obligatoires en matière de changement climatique. Cette taxe d'incitation est prélevée depuis 2008 sur les énergies fossiles comme le pétrole et le gaz naturel. Elle est associée à un système d'échange de quotas d'émissions, qui permet de réduire les émissions là où le coût de cette réduction est modéré. La Suisse souhaite relier son dispositif d'échange de quotas d'émissions à celui de l'Union européenne, de façon à permettre aux entreprises helvétiques de participer au marché européen des émissions, plus grand et plus liquide, et de bénéficier des mêmes conditions de concurrence que leurs homologues européennes. Un accord a été conclu à cette fin avec l'Union européenne le 23 novembre 2017. Le Parlement suisse a ratifié cet accord le 22 mars 2019 et approuvé les changements à apporter à la loi en vigueur sur le CO₂. Pour l'instant, le secteur agricole suisse n'est concerné qu'en partie par cette législation, la taxe ne s'appliquant qu'aux combustibles qui servent à chauffer les serres et les bâtiments d'élevage.

En décembre 2017, le Conseil fédéral a révisé ses mesures sur le climat pour la période 2021-30, l'objectif étant d'avoir réduit les émissions, en 2030, de 50 % par rapport à leur niveau de 1990. La Stratégie Climat pour l'agriculture vise à réduire les émissions dans l'agriculture d'un tiers d'ici à 2050. Cet effort devrait concourir à une diminution des deux tiers des émissions dans la filière agroalimentaire dans son ensemble (au niveau de la

production et de la consommation). Les principales activités concernées sont l'élevage, l'épandage et la gestion des engrais, la préparation des sols, l'utilisation des énergies fossiles et la production d'énergie renouvelable dans le secteur. Dans le reste de la filière agroalimentaire, il est prévu de faire baisser les émissions dans la production d'intrants et dans la transformation des produits, mais aussi dans la consommation finale, les principaux axes pouvant être dans ce dernier cas le changement de régime alimentaire et la réduction des pertes alimentaires. À ce jour, il est difficile de savoir quelles mesures seront prises pour atteindre ces objectifs. Des paiements sont versés aux agriculteurs pour faciliter le recours à des technologies susceptibles de contribuer à la réduction des émissions.

Évolution des mesures internes, 2018-19

En mars 2017, le Parlement suisse a approuvé l'enveloppe budgétaire destinée au financement de la politique agricole sur la période 2018-21 (PA 18-21). Globalement, les dépenses pour cette nouvelle période n'ont été réduites que de façon marginale, de 1.7 % par rapport à l'enveloppe budgétaire 2014-17. Le financement du volet *Amélioration des bases de production et mesures sociales* a été amputé plus sensiblement (-30 %), moyennant principalement une réduction des aides à l'investissement des exploitations. Les enveloppes consacrées aux volets *Production et ventes* (+0.5 %) et *Paiements directs* (-0.1 %) n'ont pratiquement pas changé.

Le dispositif de *Paiements directs* de la période 2014-17 a été reconduit. Le principal changement porte sur la réduction progressive des paiements de transition (qui doivent être supprimés à l'horizon 2021), tandis que les ressources budgétaires ainsi économisées serviront à financer d'autres paiements directs (biodiversité, bien-être animal).

En septembre 2017, le Conseil fédéral a approuvé le plan d'action sur les produits phytosanitaires. Ce document explique qu'il est possible, grâce à des mesures adéquates, de réduire l'utilisation de produits phytosanitaires et les risques afférents pour la santé et l'environnement. Les paiements directs en faveur d'une utilisation efficace des ressources font partie de ces mesures. Les technologies suivantes donneront également droit à ces paiements entre 2018 et 2021 : (i) alimentation biphase des porcs moins riche en azote ; et (ii) technologies diminuant l'utilisation de produits phytosanitaires dans la culture des fruits, de la vigne et de la betterave à sucre.

En ce qui concerne le sucre, lors de sa réunion du 30 novembre 2018, le Conseil fédéral a décidé d'accroître provisoirement les aides en raison de la baisse des prix. La protection douanière minimale est ainsi fixée à 70 CHF (72 USD) par tonne. Le paiement à la surface s'établit désormais à 2 100 CHF (2 147 USD) par hectare (soit une hausse de 300 CHF par hectare). Ces modifications entrent en vigueur début 2019.

En janvier 2018, une consultation des parties prenantes a abouti à l'élaboration d'une charte sur le développement du numérique dans le secteur agroalimentaire. Cet instrument met en œuvre la stratégie fédérale de soutien au développement du numérique, qui consiste à s'attaquer concrètement au changement structurel et à créer des processus de transformation en réseau, en particulier en matière de gestion de données dans l'agriculture. Les signataires de la charte s'engagent à participer activement au développement du numérique dans le secteur agroalimentaire.

Évolution des mesures commerciales, 2018-19

Membre de l'Association européenne de libre-échange (AELE), la Suisse a conclu un accord de libre-échange (ALE) avec l'*Équateur* en juin 2018, qui comporte d'importantes

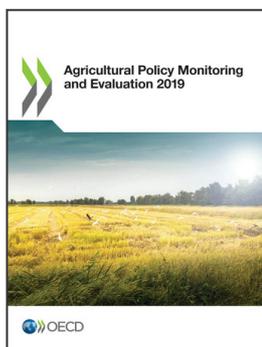
concessions dans le domaine des échanges agroalimentaires. Les accords avec la *Géorgie* et les *Philippines* sont entrés en vigueur en 2018.

En juin 2018, les pays membres de l'AELE ont également signé un accord de libre-échange renégocié avec la *Turquie*. L'accord initial, qui datait de 1992 (et qui était le plus ancien de l'AELE), comportait des concessions unilatérales en faveur de la Turquie dans le domaine agroalimentaire. Dans l'accord renégocié, les concessions sont réciproques. En décembre 2018, les pays de l'AELE ont conclu un nouvel et vaste accord avec l'*Indonésie*, qui prévoit des concessions sur certains produits agroalimentaires comme l'huile de palme, mais aussi des dispositions générales en matière de durabilité.

Membre de l'AELE, la Suisse participe aux négociations en cours avec l'*Inde*, le *Mercosur*, la Malaisie et le *Viet Nam*. Les négociations avec l'Algérie, la Thaïlande et l'Union douanière de la *Fédération de Russie*, du Bélarus et du *Kazakhstan* sont suspendues pour le moment. Les accords de libre-échange avec le *Chili*, le *Mexique* et l'Union douanière d'Afrique australe (UDAA) sont en cours de renégociation. Ces accords et les négociations en cours portent aussi sur les échanges de produits agricoles transformés et certains produits agricoles de base.

Des **préférences tarifaires** sont accordées de façon non réciproque aux importations en provenance des pays en développement, dans le cadre du Système généralisé de préférences. Conformément à l'initiative du gouvernement helvétique visant à supprimer les droits de douane sur tous les produits en provenance des pays les moins avancés (PMA), toutes les importations agricoles issues de ces pays sont exemptes de droits et sans contingents depuis septembre 2009.

En 2018, les subventions aux exportations de produits transformés s'élevaient à 94.6 millions CHF (96.7 millions USD) (81.9 millions CHF pour les produits laitiers et 12.7 millions CHF pour les produits à base de céréales). Les subventions aux exportations devraient être maintenues au même niveau et suivre la même répartition en 2018. En décembre 2017, le Parlement a adopté une loi qui supprime ces subventions à partir du 1^{er} janvier 2019. Les fonds prévus au départ pour financer ces aides seront transférés au budget de l'agriculture. Ils financeront les paiements directs en faveur du lait et des céréales afin de compenser la baisse de prix qui découlera de l'élimination de ces subventions aux exportations.



Extrait de :

Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2019

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/39bfe6f3-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2019), « Suisse », dans *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2019*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/bcc7db56-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.