

La Vie économique

Plateforme de politique économique

97^e année | Décembre 2024 | Frs. 12.–

Dossier

Quelle priorité pour la politique agricole?



ENTRETIEN

Le conseiller national Markus Ritter et l'économiste Michele Salvi débattent des conflits d'intérêts dans l'agriculture

ÉCLAIRAGE

Quelles sont les professions menacées par l'intelligence artificielle?

INFOGRAPHIE

Participation électorale: de grandes différences entre la Suisse et l'étranger

PRIX NOBEL

L'influence des institutions sur le niveau de richesse des pays



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

Maintenant, chacun a son mot à dire



Gaétan Bally, Keystone

Il est révolu le temps où les paysans prenaient leurs décisions en toute autonomie.

Prendre un *brunch* à la ferme le 1^{er} août ou traire des vaches devant des paysages bien entretenus, telle est la vision idyllique que nous avons des fermes suisses. Mais, en coulisses, la situation est bien différente.

Il est révolu le temps où les paysans prenaient leurs décisions en toute autonomie. Voilà déjà plus d'un siècle que l'État soutient les exploitations agricoles – les subventions s'élèvent à 3,6 milliards de francs actuellement – et les protège de la concurrence étrangère. Un système complexe de protection douanière et de paiements directs s'est ainsi mis en place, générant une énorme charge administrative.

Le Conseil fédéral élabore actuellement la politique agricole pour 2030 et au-delà. Cette politique, qui devrait être mise en consultation en 2026, mettra l'accent sur une approche holistique de la filière alimentaire pour l'ensemble des acteurs de la chaîne de création de valeur, de ceux qui travaillent à la ferme aux consommateurs, en passant par les étapes de la transformation et du commerce de détail. Tous ont leur mot à dire dans le groupe d'accompagnement

de la politique agricole 2030 consacré à la sécurité de l'approvisionnement, aux objectifs écologiques, à la garantie des revenus et au nouveau thème de la consommation durable.

Les échanges entre Markus Ritter, le président de l'Union suisse des paysans, et l'économiste Michele Salvi, d'Avenir Suisse, ont été animés. M. Salvi pointe le taux actuel d'autosuffisance qui, atteignant tout juste 50%, ne permet pas d'atteindre l'objectif de la sécurité de l'approvisionnement. De son côté, M. Ritter qualifie de «gâchis» la situation financière des agricultrices et des agriculteurs, car ceux-ci sont tributaires de revenus annexes.

Notre dossier tente de faire la lumière sur un système agricole complexe. Il présente une image nuancée du monde agricole, sans pour autant gâcher le plaisir du *brunch* à la ferme.

Nous vous souhaitons une lecture inspirante.

Nicole Tesar et Guido Barsuglia
Rédaction en chef



Dossier

Quelle priorité pour la politique agricole?

6 La politique agricole, miroir de la société

Peter Moser, AHR

10 La politique agricole 2030+, une vision globale

Simon Lanz, Miriam Leimgruber, Ofag

14 La sécurité d'approvisionnement dans le domaine alimentaire

Ines Heer, Pascal Wiesli, OFAE

18 Agriculture: une amélioration de l'empreinte carbone est indispensable

Robert Finger, EPFZ

22 Augmentation des revenus agricoles

Swetlana Renner, Pierrick Jan, Dierk Schmid, Nadja El Benni, Agroscope

26 Les subventions agricoles: une décision qui va à l'encontre du marché

Martin Mosler, Simon Schmitter, Université de Lucerne

30 La politique agricole de l'UE, entre durabilité et sécurité alimentaire

Michaël Sapin, DFAE

34 Dix propositions pour l'avenir

Prise de position de Christof Dietler, CISA

36 «C'est un véritable gâchis»

Entretien avec Markus Ritter, Union suisse des paysans, et Michele Salvi, Avenir Suisse



Rubriques

Participation électorale, Prix Nobel et commerce

INFOGRAPHIE

- 42 Taux de participation aux élections: de grandes différences entre la Suisse et l'étranger

ÉCLAIRAGE

- 44 Quelles sont les professions menacées par l'intelligence artificielle?

Marco Salvi, Avenir Suisse

COMMERCE

- 46 Le commerce international requiert des règles, multilatérales de préférence

Cristian Ugarte, AELE, Rohini Acharya, OMC

PRIX NOBEL

- 50 Les institutions jouent un rôle crucial dans le niveau de richesse des pays

David Hémous, Florian Scheuer, Université de Zurich

MARCHÉ DU TRAVAIL

- 54 La CCT permet d'éviter les bas salaires dans la coiffure

Karin Roth, Daniel Kopp, Michael Siegenthaler, EPFZ

ENVIRONNEMENT

- 58 Le commerce au service de l'environnement: la Suisse passe à l'ACCTS

Nelly Chakowski, Sébastien Morard, Thomas Roth, Seco



COMMERCE

- 62 Les visites officielles suisses dans l'Empire du Milieu

Felix Rosenberger, Seco

REGARD SUR LE MONDE

NOUVEAU

- 66 Suède: un État social faiblement endetté

Adrian Junker, Ambassade de Suisse en Suède

- 70 Articles les plus lus

- 71 Prochainement/Impressum

La politique agricole, miroir de la société

De nos jours, l'État intervient très fortement dans le secteur agricole, ce qui n'a pas toujours été le cas. Depuis quand en est-il ainsi et pour quelles raisons?

Peter Moser, AHR

L'alimentation fait partie des besoins fondamentaux de l'être humain¹. Il n'est donc pas étonnant que l'agriculture représente un secteur éminemment stratégique pour l'État. Au cours des quelque 150 dernières années, la politique agricole et alimentaire de la Suisse n'a cessé d'évoluer. Ce faisant, elle a connu des changements marqués, tant au niveau des objectifs visés que des mesures mises en œuvre.

Globalement, on peut diviser cette période en quatre tranches. Entre les années 1870-1880 et la Première Guerre mondiale (1914), la Suisse a pratiqué une politique agricole visant à conforter la production alimentaire mondialisée. Ensuite, et jusqu'à la fin de la Deuxième Guerre mondiale en 1945, l'agriculture a été érigée en une «affaire du peuple entier» et, compte tenu des pénuries subies lors des deux conflits, la politique agricole est également devenue une politique alimentaire. De la fin de la Deuxième Guerre mondiale jusqu'aux années 1980, l'accent a été mis sur l'augmentation de la production et de la productivité. Enfin, dans les années 1990, une période de réforme s'est amorcée et nous assistons depuis à une vaste «re-réglementation» du secteur agricole, avec d'un côté la déréglementation des marchés agricoles et, de l'autre côté, la fixation de directives dans le domaine de l'environnement.

Lors de la création de la Confédération, en 1848, personne ou presque ne pensait confier aux autorités la réglementation de la production agricole, comme l'avait longtemps voulu l'usage auparavant.

Dans l'État fédéral libéral, la population paysanne devait pouvoir produire ce qui était demandé sur les marchés, en l'occurrence des quantités croissantes de lait, lequel servait à fabriquer le fromage à pâte dure prisé par les classes moyennes de villes européennes et américaines en plein essor.

Le développement de l'élevage de bétail, à partir du milieu du XIX^e siècle, s'est fait aux dépens de la culture de céréales panifiables, dont les importations de Russie et des Amériques sont allées croissant. Cette mondialisation de la production et de la consommation de denrées alimentaires a été rendue possible par la révolution thermo-industrielle, avec l'avènement de la machine à vapeur: pour la première fois dans l'Histoire, des bateaux et des trains à vapeur fonctionnant avec des combustibles fossiles ont permis de transporter sur de longues distances des marchandises en vrac, comme les céréales et le fromage, de manière rapide et économique.

Ce n'est qu'au début des années 1880 que la Confédération a commencé à mettre en place une administration de l'agriculture et à développer une politique agricole. Son objectif était alors de soutenir la division internationale du travail dans le secteur alimentaire, et non de la remettre en cause. À cet effet, elle a notamment encouragé la formation et le perfectionnement de la population paysanne et instauré un «protectionnisme éducateur» réservé à certains produits nationaux et permettant aux paysans de s'adapter aux évolutions permanentes des

1 Cet article se fonde sur des ouvrages et des articles accessibles en ligne sur le site Internet des Archives de l'histoire rurale (histoire.rurale.ch).

Pendant la Seconde Guerre mondiale, des pommes de terre ont été cultivées devant le Palais fédéral à Berne, dans le cadre de la «bataille des champs».



marchés internationaux. Si, au moment de la création de l'État fédéral, le Plateau était encore largement couvert de champs de grandes cultures, durant la période qui a précédé le déclenchement de la Première Guerre mondiale, il s'est transformé en un paysage de verts prés et pâturages destinés à la production laitière.

La Première Guerre mondiale met fin à la mondialisation

Cette mondialisation de l'agriculture a atteint ses limites dans la période correspondant à la deuxième moitié de la guerre de 1914 au plus tard: en raison du conflit, le commerce de céréales et d'autres produits alimentaires s'est très largement effondré, ce qui a provoqué une crise alimentaire dans les années 1917-1918. Le pain, en particulier, est devenu une denrée non seulement chère, mais aussi rare pour les travailleurs, comme pour les familles des fonctionnaires municipaux, tout aussi peu rémunérés en général. Les consommateurs, alors favorables au libre-échange, ont réclamé une réforme de la politique agricole: il fallait désormais axer l'agriculture sur les besoins des ménages suisses qui, du fait de la restriction radicale du commerce international, ne pouvaient plus se procurer du pain issu d'importations.

La population paysanne a donc dû réapprendre à cultiver céréales, légumes et pommes de terre. C'est dans ce contexte qu'a eu lieu la socialisation de l'agriculture, avec des exploitations conçues comme une «ferme nationale», puis son organisation sous la forme d'un service public après la guerre. Les prix de certaines denrées de base jugées indispensables à l'alimentation de la population, comme les céréales et le lait de consommation, étaient fixés par les instances politiques. En outre, des garanties d'achat et des obligations de livraison étaient décrétées par les autorités. Même si cela n'avait pas été explicitement prévu, l'intensification de la culture de légumes et de la production d'œufs encouragée par la «nouvelle politique agricole et alimentaire» de l'entre-deux guerres a conforté la place des paysannes dans les fermes. La main-d'œuvre féminine et enfantine, particulièrement représentée dans ces activités, a assuré à cette époque près de la moitié

du travail agricole, tout en contribuant pour une part substantielle aux revenus des familles. La culture de légumes et de pommes de terre par les ménages de travailleurs et d'employés dans les jardins familiaux urbains a également connu un essor considérable durant cette période.

Pour éviter une autre crise alimentaire comme celle de 1917-1918, les autorités compétentes dans l'entre-deux guerres ont aussi essayé, par le biais d'une «gestion de la production ciblée», de faire produire les denrées nécessaires à l'approvisionnement de la population, parmi lesquelles les céréales et le lait de consommation, mais aussi les pommes de terre, les légumes et les œufs. La Deuxième Guerre mondiale a eu pour effet de renforcer cette politique, car elle a entraîné une nouvelle baisse de la consommation de viande et créé des conditions propices à une intensification de la culture des champs.

L'après-guerre: augmentation de la production et de la productivité

Après la Seconde Guerre mondiale, la consommation et, dans son sillage, la production de denrées alimentaires ont évolué dans une toute autre direction. On demandait à nouveau plus de viande et surtout des produits laitiers transformés comme le fromage, séché et yogourt. Compte tenu de la forte croissance démographique et de l'augmentation du pouvoir d'achat, un développement massif de l'élevage s'imposait. Il a été réalisé en partie sur des terres qui, avec l'apparition des tracteurs alimentés par des carburants fossiles, n'avaient plus d'utilité pour la production de fourrages destinés aux animaux de trait.

En parallèle, une politique commerciale libérale a favorisé une forte augmentation des importations d'aliments pour animaux, devenus indispensables pour accroître la production de viande et de lait. À cet égard, l'utilisation d'engrais de synthèse et de produits phytosanitaires a aussi joué un rôle important en permettant d'obtenir des fruits et légumes impeccables, conformément aux exigences du secteur de la transformation et du commerce.

L'intensification et la reconversion de la production ont nécessité des investissements colossaux, qui ont hissé les exploitations agricoles au rang des

gros clients des industries en amont de l'agriculture, florissantes en cette période d'après-guerre, notamment les constructeurs de machines agricoles et les producteurs de fourrages. Cette évolution a été façonnée et encouragée par la politique agricole de l'État, laquelle a donc aussi apporté une importante contribution à l'augmentation de la productivité du travail qui, dans l'après-guerre, a été beaucoup plus marquée dans le secteur agricole que dans l'industrie. « Le système actuellement en place pour la politique agricole exige des paysans une productivité maximale », notait en 1972 Henner Kleinewefers, professeur d'économie politique à l'Université de Fribourg.

Les paiements directs, la solution?

Dans le monde paysan, la politique de croissance de la Confédération a eu ses partisans et ses détracteurs. D'un côté, elle offrait des possibilités de développement des exploitations agricoles, mais, de l'autre, elle condamnait la plupart des fermes à l'inutilité. Par ailleurs, elle a donné lieu à une surproduction de lait et à des dégradations de l'environnement comme seule l'activité industrielle en avait causées auparavant. Dans ce contexte, et sous la pression internationale en faveur d'une libéralisation du commerce de denrées alimentaires, des efforts ont été entrepris pour réformer la politique agricole à partir des années 1990.

Les changements ont notamment consisté à supprimer les garanties d'achat et les obligations de livraison pour les remplacer par des paiements directs, associés à des interventions directes dans la gestion des exploitations sur le plan de l'environnement. En réalité, ce processus de réforme a consisté en une «re-réglementation», car la déréglementation des marchés agricoles s'est accompagnée d'une multiplication des prescriptions relatives à l'environnement. La politique mise en place a eu pour effet de favoriser le développement d'exploitations agricoles monofonctionnelles, ultraspécialisées dans les produits laitiers ou carnés et économiquement performantes, même si, avec l'introduction de paiements directs liés à certaines exigences écologiques, elle s'est en même temps efforcée de promouvoir une agriculture multifonctionnelle, ne se bornant pas à produire des vivres, mais contribuant aussi à la préservation de la biodiversité et à l'entretien des paysages.

Aujourd'hui, la politique agricole et ses objectifs sont pris en étau entre la production de denrées alimentaires et le respect de l'environnement. L'industrie agroalimentaire et le commerce de détail réclament des marchandises standardisées et homogènes, à des prix compétitifs à l'international, tandis que la protection de la nature exige la préservation des paysages florissants adaptés aux spécificités locales. On voit donc que, malgré des changements permanents, la politique agricole reste – et tend même à être toujours plus – sujette à controverse, mais que cela est, pour ainsi dire, dans la nature des choses.



Peter Moser

Directeur des Archives de l'histoire rurale (AHR), Berne

La politique agricole 2030+, une vision globale

La future politique agricole englobera la totalité de la chaîne de création de valeur de la filière alimentaire. Elle simplifiera aussi le système des paiements directs, afin de réduire sensiblement la charge administrative des exploitations.

Simon Lanz, Miriam Leimgruber, Ofag

En 2022, le Conseil fédéral a tracé dans un rapport¹ l'orientation de la politique agricole et du secteur agroalimentaire à l'horizon 2050. Sa vision: renforcer la sécurité alimentaire en misant sur la durabilité pour l'ensemble de la filière, de la production à la consommation. La Projection 2050 prévoit que le taux d'autosuffisance net² repassera au-dessus de 50% en dépit de la croissance démographique. Par ailleurs, la productivité du travail devra augmenter de 50% par rapport à 2020, tandis que les émissions de gaz à effet de serre liées à la production devront diminuer de 40% par rapport à 1990 et celles liées à la consommation de denrées alimentaires devront être réduites des deux tiers par rapport à 2020 (voir illustration page 12).

La politique agricole mettra l'accent sur une vision holistique de la filière alimentaire pour l'ensemble de la chaîne de production de valeur, du producteur au consommateur, en passant par les étapes de la transformation et du commerce de détail. Elle vise en outre à renforcer la responsabilité individuelle des acteurs privés.

Soutenant cette vision, les Chambres ont chargé le Conseil fédéral d'élaborer un projet de développement de la politique agricole au-delà de 2030 (PA30+) qui s'articulera autour de quatre axes principaux: premièrement, garantir la sécurité alimentaire en misant sur une production intérieure diversifiée, de façon à ce que le taux d'autosuffisance demeure au moins à son niveau actuel; deuxième-

ment, réduire l'empreinte écologique de la production agricole, de la production à la consommation, importations comprises; troisièmement, améliorer les perspectives économiques et sociales dans l'agriculture et le secteur alimentaire; enfin, simplifier les instruments de la politique agricole, en particulier les paiements directs, et alléger ainsi la charge administrative des exploitations. Le présent article passe en revue ces quatre objectifs, en précisant les approches qui seront approfondies durant l'élaboration de la PA30+ et en montrant comment les instruments de la politique agricole pourraient évoluer.

Garantir la sécurité alimentaire

La sécurité alimentaire devra encore être renforcée, notamment par le biais de l'amélioration de l'efficacité des ressources et de l'adaptation aux conditions locales. On peut par exemple produire du lait en utilisant moins d'aliments concentrés importés et en ayant davantage recours à l'herbe, une ressource disponible sur place. Il s'agira, à cette fin, d'identifier quelles bonnes pratiques en matière de cultures végétales et d'élevage se traduisent simultanément par une amélioration de la productivité et par une réduction des intrants externes, tels que les engrais et les produits phytosanitaires. À cet égard, les optimisations apportées dans le domaine de la sélection, de l'innovation et des

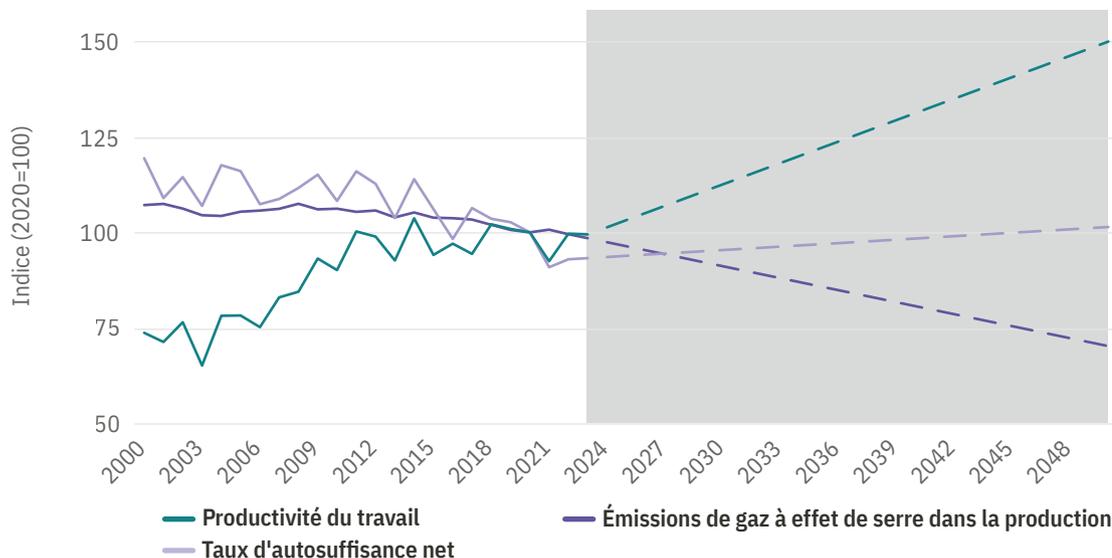
1 Voir Conseil fédéral (2022). Orientation future de la politique agricole. Rapport du Conseil fédéral.

2 Le taux d'autosuffisance net se calcule sur la base de la totalité des denrées alimentaires consommées qui proviennent de la production intérieure, déduction faite de la production obtenue au moyen d'aliments importés.



L'amélioration de la durabilité est l'affaire de tous, des agriculteurs aux consommateurs. Le marché aux carottes dans la vieille ville d'Aarau.

Hausse de la productivité du travail et recul des émissions de gaz à effet de serre dans la production d'ici 2050



Remarque : la période de 2000 à 2023 montre l'évolution observée jusqu'à présent, celle de 2024 à 2050 l'objectif visé par la Projection 2050.

Sources: Union suisse des paysans (USP) / Agroscope / Office fédéral de la statistique (OFS) / La Vie économique

nouvelles technologies joueront un rôle primordial, à l'image des robots désherbeurs qui peuvent réduire fortement le recours aux herbicides.

Il faut par ailleurs recentrer la production végétale sur les cultures destinées directement à l'alimentation humaine, telles que les céréales, le tournesol ou les pois protéagineux, plutôt que de produire des aliments pour le bétail. Cette mesure présente par ailleurs l'avantage d'améliorer également l'efficacité des ressources, dès lors, et c'est important, que l'offre de ce genre de produits évolue au même rythme que la demande.

Réduire l'empreinte écologique

S'agissant du deuxième objectif, la réduction de l'empreinte écologique, il faut veiller à associer aux efforts l'ensemble des acteurs de la filière, y compris les consommateurs, et pas seulement les agriculteurs. L'une des approches possibles est de conclure des conventions d'objectifs avec le commerce de détail. Ces conventions pourraient définir des objectifs d'augmentation des ventes de variétés de fruits et

légumes robustes ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre, ce qui inciterait les détaillants à augmenter la part des produits durables dans leur offre et permettrait aux consommateurs de pratiquer plus facilement une consommation responsable.

La durabilité écologique est aussi appelée à jouer un plus grand rôle dans le commerce international. Une base de données recensera, sur la base d'indicateurs, l'écobilan des principaux produits négociés et permettra ainsi de tenir davantage compte des critères de durabilité dans les futurs accords commerciaux.

Améliorer les perspectives économiques et sociales

Le troisième objectif, le renforcement des dimensions économique et sociale de la durabilité dans l'agriculture, est une pierre angulaire de la PA30+. Il s'agit en l'occurrence d'analyser les potentiels de création de valeur et de réduction des coûts afin de dégager des pistes permettant d'encore mieux exploiter ces potentiels. L'optimisation des instruments

actuels de la politique agricole dans le domaine de la promotion de l'innovation ainsi que le renforcement de la formation et de la vulgarisation agricoles seront par exemple à l'examen. L'objectif est ici d'aider les agriculteurs à définir la stratégie qui leur permettra de créer davantage de valeur et de réduire leurs coûts.

Simplifier les instruments et réduire la charge administrative

Pour générer davantage de revenus, les exploitations agricoles pourraient se démarquer davantage, par exemple en optant pour l'agriculture biologique ou pour la production intégrée; ou encore se diversifier dans des activités proches de l'agriculture, comme la production d'énergie renouvelable. Pour réduire leurs coûts, elles pourraient se spécialiser dans des branches particulièrement rentables ou intensifier les coopérations, ce qui leur permettrait de bénéficier d'économies d'échelle. Des mesures sont aussi envisagées pour améliorer la transparence en matière de formation des coûts dans la filière agricole et renforcer la position de l'agriculture face aux acheteurs.

L'évolution du cadre réglementaire de la politique agricole a accentué la complexité du secteur et alourdi progressivement la charge administrative pesant sur les exploitations. Dans ce contexte, la PA30+ vise un renversement de tendance, en augmentant la responsabilité individuelle et en simplifiant le système des paiements directs. Les approches envisagées dans ce domaine vont de programmes des paiements directs davantage axés sur des indicateurs ou sur les résultats au remplacement de ces programmes par des instruments d'économie de marché, l'idée étant de favoriser l'utilisation efficace des produits phytosanitaires ou des engrais de synthèse. Quant à la numérisation, qui allégera la charge administrative des exploitations, elle pourra être mise en place avant 2030 dans certains domaines.

L'Office fédéral de l'agriculture s'occupe actuellement des travaux préparatoires, auxquels il associe les différentes parties prenantes. Il est prévu de mettre en consultation la PA30+ en 2026, l'objectif étant de présenter au Parlement un projet ambitieux capable de réunir une majorité politique et d'aider la filière agricole et le secteur alimentaire à accomplir d'importantes avancées en direction de la Projection 2050.



Simon Lanz

Responsable du secteur Politique agricole et développement de stratégies, Office fédéral de l'agriculture (Ofag), Berne



Miriam Leimgruber

Collaboratrice scientifique, Office fédéral de l'agriculture (Ofag), Berne

La sécurité d'approvisionnement dans le domaine alimentaire

Pour que l'approvisionnement de la Suisse en biens d'importance vitale soit aussi assuré en cas de crise, l'État travaille main dans la main avec le secteur privé.

Ines Heer, Pascal Wiesli, OFAE

Ces dernières années, des événements tels que la pandémie de Covid-19 et la guerre en Ukraine sont venus souligner l'importance de l'approvisionnement économique du pays¹. Outre la mise à disposition de vivres en quantités suffisantes, il faut aussi pourvoir aux besoins de la population en matière d'eau potable, d'énergie, de produits thérapeutiques, de logistique et de biens industriels, ainsi que dans le domaine des technologies de l'information et de la communication. Dans cet article, c'est l'approvisionnement en denrées alimentaires qui est examiné en détail.

C'est aux entreprises de la filière alimentaire qu'il incombe de veiller à ce que la population ait suffisamment de nourriture, même en situation de crise. L'État crée pour cela les conditions appropriées, mais il peut aussi prendre des mesures préventives en cas de pénurie grave (voir illustration 1 page 16), par exemple en libérant des réserves obligatoires². Il n'intervient à titre subsidiaire que lorsque les entreprises ne sont pas en mesure de maîtriser par elles-mêmes une situation de pénurie imminente ou effective, l'objectif étant toujours d'agir aussi peu que possible, mais autant que nécessaire.

Pendant la phase de prévention, la population est régulièrement sensibilisée à la nécessité de constituer des provisions domestiques afin d'assurer son indépendance alimentaire pendant plusieurs jours³. Ces mesures de précaution individuelles visant à pallier une pénurie temporaire de denrées alimentaires permettent aux services compétents de se réorga-

niser en vue de rétablir le ravitaillement aussi rapidement que possible.

L'importance de l'agriculture suisse

L'agriculture suisse apporte une contribution majeure à l'approvisionnement de la population⁴. Depuis 2017, la Constitution fédérale stipule qu'une production intérieure de denrées alimentaires adaptée aux conditions locales et utilisant les ressources de manière efficiente représente une priorité stratégique⁵. Compte tenu des conditions géographiques et climatiques du pays, l'accent est mis sur l'exploitation des surfaces cultivables disponibles de manière diversifiée et adapté aux spécificités locales, en vue de maintenir durablement le taux d'autosuffisance et, éventuellement, de l'accroître. Ce taux est actuellement de 46% en valeur nette et passe à 53% en valeur brute après intégration de la production intérieure obtenue avec les fourrages importés de l'étranger⁶.

La politique adoptée vise à maximiser le potentiel de production de la Suisse par le biais de gains d'efficacité et d'innovations technologiques. En veillant à diversifier les pays d'importation, la Suisse se crée par ailleurs un vaste réseau de sources d'approvisionnement internationales afin de réduire sa dépendance à l'égard de certains pays ou marchés et de renforcer la résistance de la chaîne d'approvisionnement face aux crises. L'Approvisionne-

1 Pour plus d'informations sur l'Approvisionnement économique du pays, voir l'encadré page 16.

2 Voir art. 102 de la Constitution fédérale.

3 Se reporter au site Internet bwl.admin.ch.

4 Voir art. 104 de la Constitution fédérale.

5 Voir art. 104a de la Constitution fédérale, complété en 2017 à l'issue d'une votation populaire.

6 Voir le Rapport agricole 2024 sur agrarbericht.ch.



Même en cas de crise, les réserves doivent suffire pour couvrir les besoins de toute la population. Un contrôle de qualité dans un entrepôt de stocks obligatoires à Bâle.

ment économique du pays (AEP) veille à ce que des bases de production comme les semences et engrais soient disponibles en quantités suffisantes grâce à la constitution de stocks. Le marché des semences s'étant fortement consolidé et internationalisé, le Conseil fédéral a par exemple décidé en 2022 qu'il fallait constituer des réserves obligatoires de semences de colza, d'autant plus que ces dernières ne sont ni sélectionnées ni multipliées en Suisse. Ce stockage obligatoire est important pour la sécurité d'approvisionnement de la Suisse car il permet au secteur agricole de continuer à produire même en situation de pénurie.

Réserves stratégiques

Dans ses réserves obligatoires, la Suisse détient plus de 720 000 tonnes de marchandises pour pourvoir aux besoins alimentaires de la population en cas de pénurie grave (voir illustration 2 page 17)⁷. Il s'agit de stocks de blé, de riz, d'huiles et de corps gras, de sucre et de café destinés à la consommation humaine, mais aussi de bases de production agricole comme des engrais azotés, des semences et des fourrages. Ces réserves obligatoires n'appartiennent pas à la Confédération mais aux quelque 300 entreprises qui les stockent. Les quantités de marchandises stockées correspondent aux besoins moyens de la Suisse pour une période de trois à quatre mois. Ainsi, en cas de crise, le pays peut puiser rapide-

ment dans ces réserves, tout en étant en mesure de réagir avec souplesse en optimisant sa production intérieure.

Ces mesures de précaution sont prises au titre de la politique économique subsidiaire. Dans ce cadre, la Confédération coopère étroitement avec les milieux économiques pour assurer le maintien des capacités de production ainsi que la résilience des exploitations agricoles et des industries transformatrices. Afin de garantir la neutralité concurrentielle et l'efficacité de ces mesures, l'AEP les coordonne à divers échelons et s'assure que les interventions soient justifiées sur les plans économique et social, tout en veillant à les limiter autant que possible.

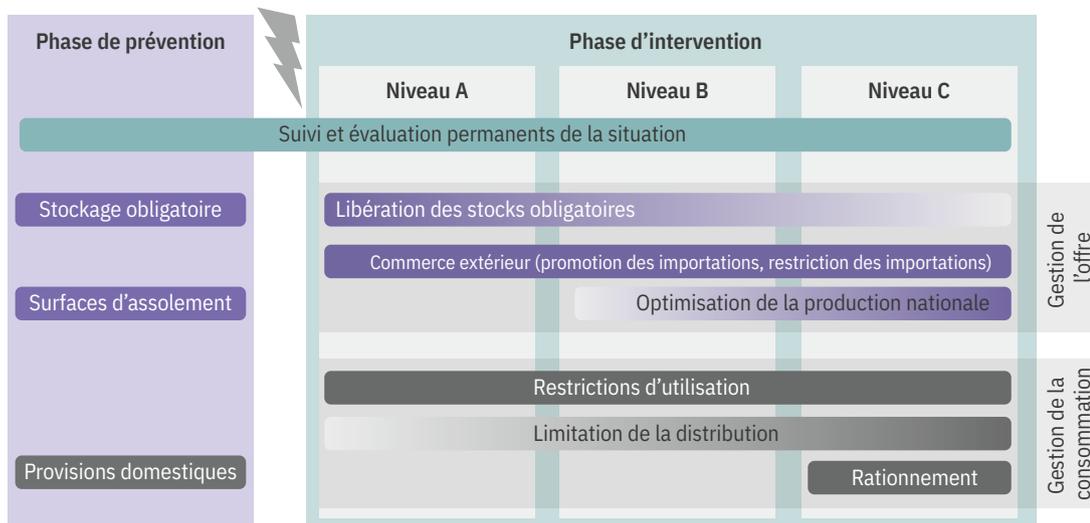
Intégration de l'ensemble de la filière alimentaire

L'un des principaux défis à relever réside dans la conservation à long terme des bases de production. Dans le cadre du plan sectoriel des surfaces d'assolement, au moins 438 460 hectares des meilleures terres cultivables sont aujourd'hui protégés, le but étant de préserver la surface naturelle et de maintenir la fonction du sol. Ces terres sont toutefois exploitées et entrent aussi dans le cadre du système habituel de paiements directs. Il s'agit d'entretenir particulièrement ces surfaces d'assolement afin d'assurer une base d'alimentation suffisante en cas de pénuries graves⁸.

⁷ Voir OFAE (2023).

⁸ Voir art. 30 de la loi sur l'approvisionnement du pays.

III. 1: Mesures prises par le domaine Alimentation avant et pendant une crise



Source: OFAE / La Vie économique

Leur préservation fait donc partie des mesures préventives définies dans la stratégie de l'AEP.

Un approvisionnement adéquat de la population ne peut toutefois être garanti que si tous les maillons de la chaîne alimentaire entrent en jeu, de la production agricole à la vente au détail, en passant par les activités de transformation. À cet égard, le système d'alimentation est fortement tributaire d'autres secteurs cruciaux (énergie, logistique, informatique). Comme la fourniture des denrées alimentaires repose très largement sur des processus de

production à flux tendus, une rupture intervenant en un point de la chaîne de valeur risque d'entraîner d'autres défaillances en amont et en aval. Ainsi, lors de la pandémie de Covid-19, le commerce de détail alimentaire a dû faire face à de fortes hausses de la demande en raison d'un changement de comportement des consommateurs et de goulots d'étranglement dans la logistique. Néanmoins, au prix d'efforts supplémentaires, les entreprises ont pu constamment répondre aux besoins en vivres de la population. Pour garantir l'approvisionnement du pays en denrées alimentaires, il est absolument fondamental que les secteurs de la production agricole, de la transformation, de l'importation et de la distribution via le commerce de détail fonctionnent à l'unisson.

Dans ce contexte, les mesures de l'AEP sont adaptées à des scénarios de risques pertinents pour le système d'alimentation et visent plus particulièrement les maillons essentiels de la chaîne de valeur. Parmi les conditions susceptibles d'occasionner une perturbation majeure de l'approvisionnement alimentaire figurent notamment les événements de grande ampleur géographique, comme une panne de courant suprarégionale, une épidémie ou une pandémie, une cyberattaque ou une défaillance des systèmes de télécommunication. En outre, du fait de leurs incidences sur les activités de production et de transformation alimen-

L'Approvisionnement économique du pays

L'Approvisionnement économique du pays (AEP) réunit aux côtés de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) près de 250 spécialistes des secteurs liés à l'approvisionnement. Il s'appuie sur une coopération entre la sphère économique et l'État qui permet de faire appel aux compétences et aux structures des entreprises pour l'exécution des tâches étatiques dans les situations de crise. En cas de pénuries graves que le secteur

privé n'est pas en mesure de maîtriser par lui-même, l'AEP a pour mission de garantir l'approvisionnement du pays en biens et services d'importance vitale. En vertu de son mandat légal, il s'attache avant tout à pourvoir aux besoins nationaux dans les domaines de l'alimentation, de l'eau potable, de l'énergie, des produits thérapeutiques, de la logistique, de l'industrie et des technologies de l'information et de la communication.

III. 2: Les réserves obligatoires pour l'alimentation contiennent près de 400 000 tonnes de blé

Produit stocké	Besoins à couvrir	Quantité
Huiles et corps gras	4 mois	35 600 t
Sucre	3 mois	55 000 t
Café	3 mois	18 750 t
Riz	4 mois	16 400 t
Blé tendre destiné aux humains	4 mois	160 000 t
Blé dur destiné aux humains	4 mois	23 000 t
Blé tendre à double destination	3 à 4 mois	212 000 t
Oléagineux destinés à l'affouragement	2 mois	98 000 t
Protéagineux destinés à l'affouragement	2 mois	94 600 t
Engrais azotés (N pur)	1/3 des besoins sur une période de végétation	17 000 t
Ingrédients pour la production de levures	1 mois	516 t
Semences de colza	60% des besoins sur une période de végétation	60 t

Source: OFAE / La Vie économique

taires, les phénomènes météorologiques extrêmes représentent une menace croissante pour le secteur de l'alimentation.

Le succès de la stratégie de la Suisse en matière d'approvisionnement alimentaire dépend en grande partie de la résilience du secteur agricole et de sa capacité à s'adapter aux évolutions mondiales comme aux exigences nationales. En misant à la fois sur l'autosuffisance, la diversification des importations et la constitution de réserves obligatoires, la Suisse dispose d'une base solide pour garantir la stabilité de l'approvisionnement lors de crises

futures. Toutefois, il lui faudra aussi s'adapter sans cesse à de nouveaux défis, liés au changement climatique et à la préservation des bases de production, entre autres, pour être en mesure d'assurer la sécurité d'approvisionnement à long terme.

Bibliographie

Conseil fédéral (2022). Communiqué de presse sur la reconstitution des réserves obligatoires de semences.

Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (2023). Rapport 2023 sur le stockage stratégique.



Ines Heer

Cheffe du secrétariat Alimentation, Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE), Berne



Pascal Wiesli

Chef suppléant du secrétariat Alimentation, Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE), Berne

Agriculture: une amélioration de l'empreinte carbone est indispensable

La politique agricole s'est complexifiée et la charge administrative pesant sur les exploitations est élevée, tandis que de nombreux objectifs écologiques ne sont toujours pas atteints. Les aides existantes doivent être mieux employées.

Robert Finger, EPFZ

En matière de politique agricole, la Suisse s'est doté d'objectifs ambitieux. Elle compte parmi les pays qui soutiennent le plus leur secteur primaire, puisque, selon l'estimation du soutien aux producteurs (PSE), la Confédération apporte à l'agriculture helvétique un soutien financier à hauteur d'environ 50%. En d'autres termes, pour chaque franc de recettes perçues par une exploitation agricole, environ 50 centimes proviennent de l'État. Cette aide financière peut prendre la forme de paiements directs ou de mesures de protection douanière; les droits de douane, en renchérissant les marchandises importées en Suisse, permettent aux producteurs locaux de vendre leurs produits à des prix plus élevés. En Suisse, le soutien de l'État s'élève au total à environ 6000 francs par an et par hectare de surface agricole utile¹.

Une politique agricole de plus en plus complexe

Cette aide publique repose sur un mandat politique: l'agriculture, outre la production de denrées alimentaires, est censée fournir différentes prestations d'intérêt général. Parmi elles figurent notamment la conservation durable des ressources naturelles et l'entretien du paysage cultivé. Ainsi, près de 40% des versements directs sont liés au respect d'exigences

en matière écologique, telles que la préservation de la biodiversité, l'entretien du paysage cultivé ou l'utilisation de systèmes de production durables.

Ces dernières décennies, la politique agricole suisse a connu de profondes adaptations. Elle s'appuie désormais sur plusieurs lois et instruments, dont la plupart ont été introduits récemment. Sa complexité s'est donc fortement accrue: on dénombreait en 2022 plus d'une centaine de mesures de paiements directs différentes, assorties d'échelonnements souvent complexes². La charge administrative en résultant est souvent ressentie comme un fardeau par les agricultrices et les agriculteurs et a conduit à des protestations de leur part³. En dépit des coûts élevés de la politique agricole et des efforts importants consentis par les exploitants et de nombreux autres acteurs du monde agricole, nombre d'objectifs n'ont pas encore été atteints, notamment dans les domaines liés au climat et à l'air, la biodiversité et la protection des eaux et des sols, bien que, concernant ces deux derniers points, d'importants progrès aient été réalisés ces dernières années⁴.

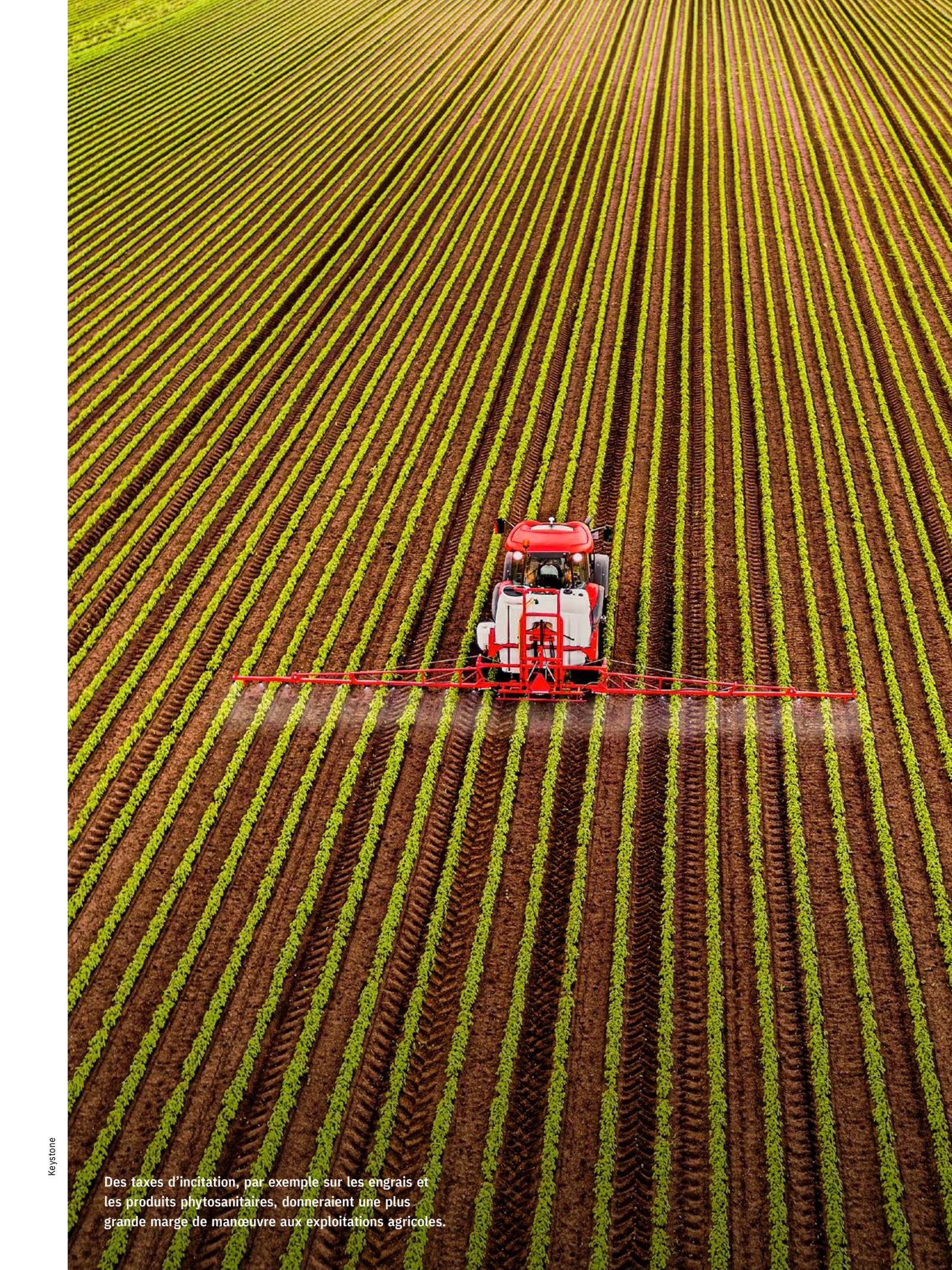
Au vu de la situation actuelle où, malgré les efforts considérables déployés, différents objectifs ne sont pas remplis et où de nombreux acteurs, notamment les agriculteurs, sont insatisfaits, il est nécessaire à long terme de repenser la politique agricole afin de mieux utiliser les moyens existants et d'atteindre les

1 Voir Huber *et al.* (2024).

2 Voir Huber *et al.* (2024).

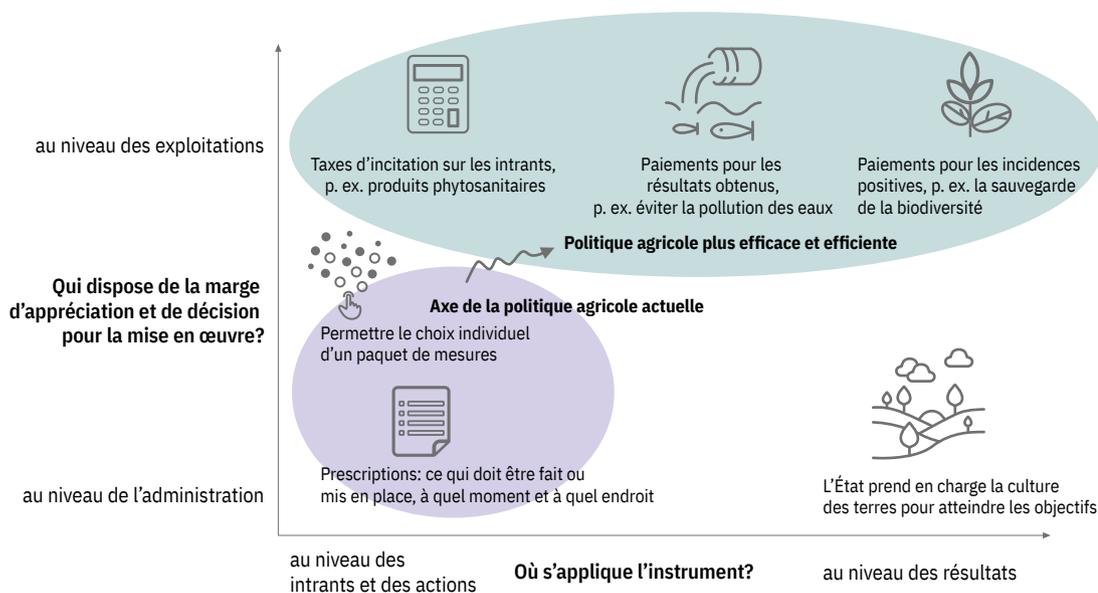
3 Voir El Benni *et al.* (2024), ainsi que Finger *et al.* (2024).

4 Voir Ofev et OFAE (2016).



Des taxes d'incitation, par exemple sur les engrais et les produits phytosanitaires, donneraient une plus grande marge de manœuvre aux exploitations agricoles.

Palette d'instruments pour une politique agricole plus efficace et efficiente



Source: illustration des auteurs / La Vie économique

objectifs plus facilement et plus efficacement. L'illustration ci-dessus schématise les potentielles orientations stratégiques de la politique agricole.

Employer les moyens plus simplement et efficacement

Trois aspects sont essentiels dans la conception de la politique agricole. Premièrement, celle-ci devra se concentrer davantage sur les résultats que sur les actions et les intrants. Actuellement, les instruments de la politique agricole s'appuient souvent sur des prescriptions indiquant ce qui doit être fait à quel moment et à quel endroit et ce qui est interdit. C'est notamment le cas des prestations écologiques et des programmes de paiements directs, mais ce n'est pas forcément efficace. Imposer des périodes de fauche et d'utilisation d'engrais ne favorise pas forcément le développement de la biodiversité. Il serait plus efficace d'axer l'action sur les objectifs et les résultats effectifs de la politique agricole, par exemple en matière de biodiversité. Des systèmes incitatifs, qui consistent à verser les subsides en question aux exploitants lorsque certains résultats sont atteints, peuvent permettre d'y parvenir⁵.

Deuxièmement, il faut donner plus de latitude aux agricultrices et aux agriculteurs. Dans la politique agricole actuelle, la manière d'atteindre les objectifs est largement imposée par la sphère politico-administrative. Des directives uniformes s'appliquent chaque année à toutes les exploitations, sans que l'on tienne compte des disparités spatiales et temporelles des conditions naturelles. Négligeant les différences majeures qui existent, d'une part entre les exploitations et, d'autre part, entre leurs structures, ces directives sont pesantes et coûteuses sans compter que, bien souvent, elles sont peu efficaces. Par ailleurs, quand bien même elles sont très détaillées, leur contrôle peut s'avérer difficile. Les exploitations agricoles devraient donc bénéficier d'une plus grande liberté sur le terrain et dans la réalisation des objectifs⁶. Outre des programmes agro-environnementaux axés sur les résultats, des taxes d'incitation (p. ex. sur les engrais et les produits phytosanitaires) pourraient donner une plus grande marge de manœuvre aux exploitants. On pourrait par exemple taxer plus fortement les produits phytosanitaires présentant des risques majeurs pour la santé humaine et l'environnement, ce qui rendrait les produits affichant un risque plus faible moins coûteux. Le choix du produit reviendrait donc aux exploitations. Et, si les recettes

⁵ Voir Elmiger *et al.* (2023).

⁶ Voir Ehlers *et al.* (2021).

issues de ces taxes revenaient aux exploitations, ce type de charge aurait en outre peu d'incidence sur les revenus du secteur agricole dans son ensemble⁷.

Des mesures pour l'ensemble du secteur

Troisièmement, les instruments de politique agricole devraient davantage privilégier une approche globale. Actuellement, ils sont fortement axés sur une échelle individuelle, alors que des objectifs comme la biodiversité ou la protection des eaux et du climat pourraient être traités plus efficacement par une stratégie globale impliquant plusieurs exploitations. Il faut donc encourager les coopérations, l'action concertée pouvant par ailleurs faciliter la réalisation des objectifs. On pourrait ainsi définir des objectifs climatiques au niveau régional plutôt qu'à l'échelle de chaque exploitation, ce qui augmenterait la probabilité de leur réalisation, tout en diminuant les coûts car les émissions pourraient être réduites là où cela est le plus avantageux⁸.

Ces mesures peuvent contribuer à rendre la politique agricole plus simple, efficace et efficiente, c'est-à-dire à atteindre les objectifs fixés à moindre coût. La charge administrative s'en verrait également réduite, car le volume de contraintes, de contrôles et d'obligations de documentation requis diminuerait. Cependant, toutes ces possibilités ne pourront être exploitées que si l'on remplace les instruments actuels par des approches innovantes (systèmes

d'incitation axés sur les résultats, taxes d'incitation et approches à l'échelle de l'ensemble des exploitations, par exemple). Les technologies numériques jouent elles aussi un rôle clé dans l'élaboration de la future politique agricole⁹, notamment la télédétection, les plateformes de données et les capteurs de nouvelle génération servant à mesurer les rendements, la pollution et la biodiversité. Pour que les exploitations puissent adapter de façon pérenne leurs systèmes de culture et leurs structures, il faut impérativement que les conditions-cadres soient stables.

Bibliographie

- Ehlers M. H., Huber R. et Finger R. (2021). Agricultural policy in the era of digitalisation. *Food policy*, 100, 102019.
- El Benni N., Ritzel C. et Mack G. (2024). Why the administrative burden of cross compliance matters. *EuroChoices*.
- Elmiger N. *et al.* (2023). Biodiversity indicators for result-based agri-environmental schemes – Current state and future prospects. *Agricultural Systems*, 204, 103538.
- Finger R. (2024). Lenkungsabgaben in der Landwirtschaft. *Agrarpolitik Blog – EPF Zurich*, 26.08.2024.
- Finger R. *et al.* (2024). Farmer Protests in Europe 2023–2024. *EuroChoices*.
- Huber R., El Benni N. et Finger R. (2024). Lessons learned and policy implications from 20 years of Swiss agricultural policy reforms. *Bio-based and Applied Economics*, 13(2), 121-146.
- Office fédéral de l'environnement (Ofev) et Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (Ofae) (2016). Objectifs environnementaux pour l'agriculture 2016.
- Tarruella M. (2023). Cost-effectiveness of farm-vs. regional-level climate change mitigation policies. *Q Open*, qoad022.

-
- 7 Voir Finger (2024).
- 8 Voir Tarruella *et al.* (2023).
- 9 Voir Ehlers *et al.* (2021).



Robert Finger

Professeur d'économie et de politique agricoles, École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ)

Augmentation des revenus agricoles

Depuis 2015, la situation économique des exploitations agricoles suisses s'est améliorée. Les paiements directs restent une composante essentielle de leur revenu total.

Swetlana Renner, Pierrick Jan, Dierk Schmid, Nadja El Benni, Agroscope

Quelle est la situation économique des exploitations agricoles en Suisse? Le revenu agricole par exploitation, qui se calcule en déduisant l'ensemble des charges d'une exploitation des produits qu'elle génère, est un indicateur clé pour répondre à cette question. Il permet d'effectuer des comparaisons et de déterminer si la situation des revenus dans l'agriculture s'est améliorée ou détériorée au cours des dernières années. En d'autres termes, il permet de vérifier si les objectifs de revenu de la politique agricole sont atteints ou si des ajustements sont nécessaires.

Des revenus plus élevés en plaine

En 2023, le revenu agricole moyen¹ s'élevait à 79 700 francs par exploitation (voir illustration 1 page 24). Il varie considérablement en fonction de la région de production: plaine, collines ou montagne. Ainsi, le revenu d'une exploitation de plaine atteignait 99 600 francs, soit 40% de plus que le revenu d'une exploitation située dans la région des collines et 65% de plus que celui d'une exploitation de la région de montagne. Ces différences sont dues aux conditions naturelles qui influencent considérablement l'orientation de la production, les technologies employées, les produits et les coûts². En moyenne, les exploitations laitières de la région de plaine produisent par exemple de manière plus intensive, élèvent plus de

vaches laitières, ont une production laitière plus élevée et génèrent des revenus plus importants issus de la vente de lait et d'autres produits. Dans la région de montagne en revanche, les exploitations sont relativement petites et produisent de manière plutôt extensive. En d'autres termes, elles élèvent moins de bêtes par hectare exploité.

Depuis 2015, le revenu agricole a augmenté de 30% en moyenne, ce qui représente un taux de croissance annuel de 3,3%. La croissance dans la région des collines était comparable à celle enregistrée en région de plaine (33%), tandis qu'elle était plus modeste en région de montagne (21%).

Des paiements directs également pour des prestations publiques

La Suisse s'est fixé des objectifs ambitieux en matière de politique agricole et compte parmi les pays qui soutiennent le plus l'agriculture. Ce soutien repose sur le principe de la multifonctionnalité: l'agriculture doit non seulement produire des denrées alimentaires, mais aussi fournir des prestations d'intérêt public, telles que la préservation de la biodiversité ou l'entretien du paysage rural. Environ 40% des paiements directs sont liés à de telles prestations et à la promotion d'un mode de production durable. Les paiements directs doivent également garantir un revenu correct aux exploitants³.

1 Voir Jan *et al.* (2024).

2 Voir Renner *et al.* (2021).

3 Voir Huber *et al.* (2024).

Les exploitations laitières de la région de plaine produisent de manière plus intensive, élèvent plus de vaches laitières et génèrent des revenus plus importants que les exploitations de montagne.



En 2023, les exploitations agricoles ont reçu en moyenne 80 500 francs au titre des paiements directs⁴, ce qui correspond à environ 20% de leur produit total. On constate néanmoins que la part des paiements directs dans le produit des exploitants varie d'une région à l'autre: c'est dans la région de montagne que cette part est la plus élevée (35% du revenu total en moyenne), suivie de la région des collines (21%) et de la région de plaine (15%).

La part des paiements directs varie en outre beaucoup selon le type de production. Elle dépend d'une part de son intensité et, donc, du produit commercial par hectare. D'autre part, le fait que l'exploitation participe ou non à des programmes agroenvironnementaux volontaires joue également un rôle: alors que les paiements directs représentaient 41% du produit total des exploitations spécialisées dans l'élevage de vaches mères en 2023, cette part atteignait environ 10% dans les exploitations de cultures

spéciales et de transformation (exploitations spécialisées en arboriculture, en culture maraîchère, dans l'élevage de volailles ou de porcs, par exemple).

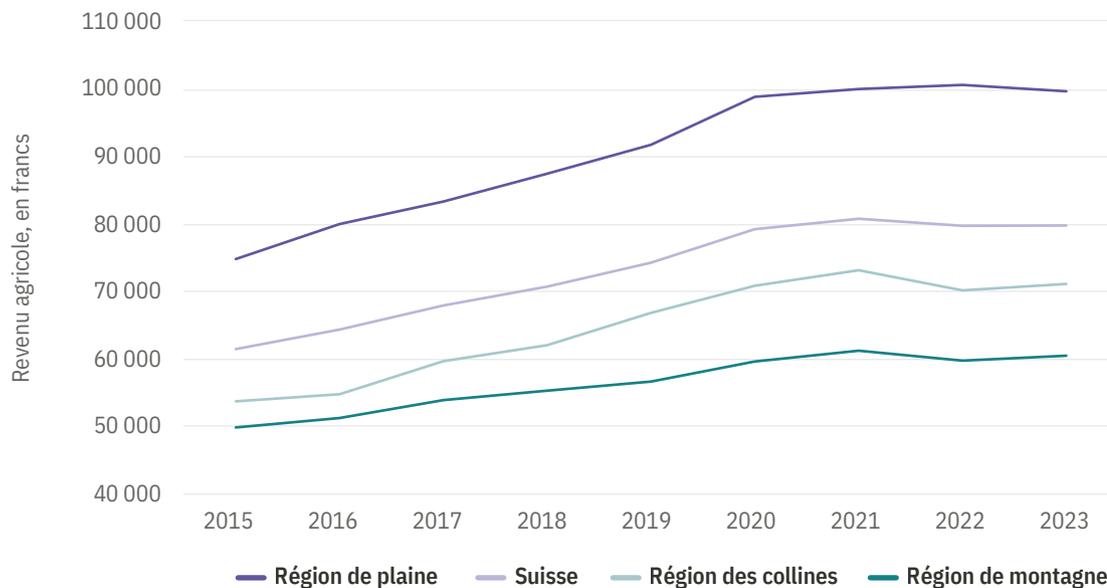
Comme le montrent les chiffres ci-dessus, les paiements directs représentent une part essentielle du revenu total des familles paysannes. Celui-ci comprend les revenus provenant de l'activité agricole et de sources extra-agricoles, comme les salaires rémunérant l'activité salariée du chef d'exploitation ou d'autres membres de la famille. En 2023, les paiements directs représentaient en moyenne 69% du revenu total des familles d'agriculteurs.

Les paiements directs, une garantie de revenu

Pour que l'impact des différentes sources de revenu sur le revenu total des familles paysannes soit

⁴ Voir Jan *et al.* (2024).

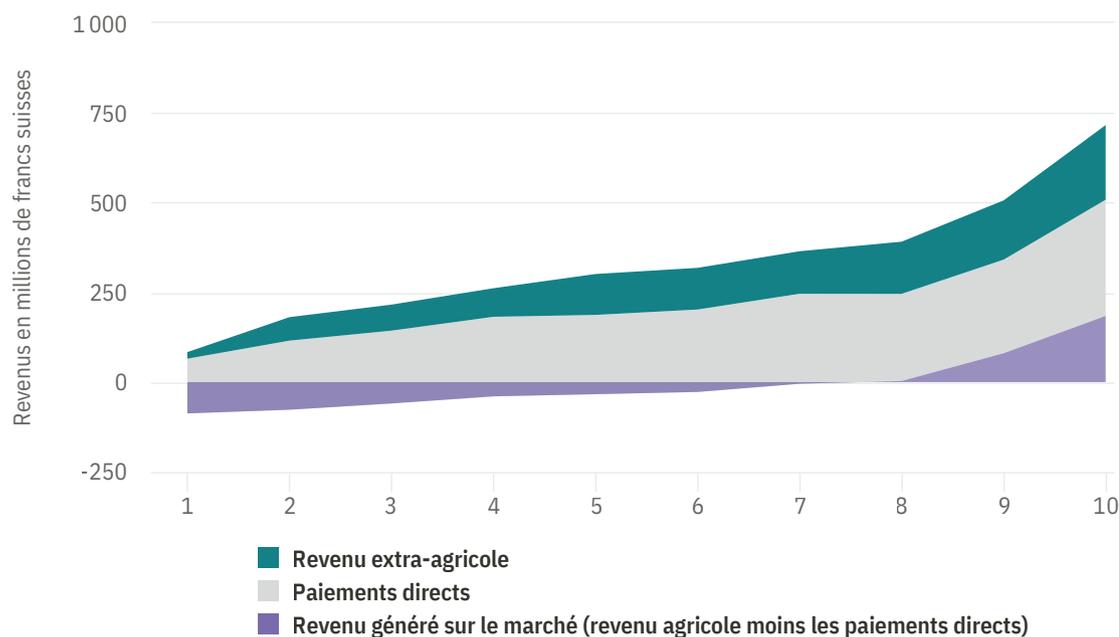
Ill. 1: Le revenu agricole par exploitation a augmenté en moyenne de plus de 18 000 francs suisses (2015-2023)



Remarque: moyenne pondérée par exploitation et par année.

Source: Illustration des auteurs basée sur les données d'Agroscope (Renner et al. [2018]) / La Vie économique

Ill. 2: Seul un petit nombre d'exploitations génèrent sur le marché un revenu positif issu de l'activité agricole



Remarque: composition du revenu total cumulé des exploitations agricoles en 2023 par groupe de décile de revenu. Dans le 1^{er} décile se trouvent les 10% d'exploitations aux revenus les plus faibles, dans le 10^e décile, les 10% d'exploitations aux revenus les plus élevés.

Source: Illustration des auteurs basée sur les données d'Agroscope (Renner et al. [2018]) / La Vie économique

mis en évidence, toutes les exploitations ont été réparties en dix groupes de taille égale en fonction de leur revenu total (voir illustration 2). Le premier décile comprend les 10% des exploitations ayant le revenu total le plus bas, le dixième décile, les 10% disposant du revenu total le plus élevé.

Même parmi les exploitations à haut revenu, les paiements directs constituent la majeure partie du revenu total. Seules les exploitations des trois déciles supérieurs parviennent à générer un revenu positif sur le marché (celui-ci correspondant à la différence entre le revenu agricole et les paiements directs perçus). Dans les autres groupes, les paiements directs et les revenus extra-agricoles compensent le revenu négatif généré sur le marché, de sorte que le revenu total reste malgré tout positif.

Une étude plus ancienne indique que les paiements directs augmentent la probabilité que les agriculteurs exercent une activité non agricole⁵, soulignant l'importance de ces activités et des paiements directs pour les revenus dans l'agriculture suisse. Ces deux sources de revenus augmentent non seulement le revenu moyen des ménages, mais elles réduisent également le risque de fluctuation des revenus au fil

du temps, tout en contribuant à réduire les inégalités de revenus au sein du secteur agricole⁶.

Bibliographie

El Benni, N., Finger, R. und S. Mann (2012). Effects of agricultural policy reforms and farm characteristics on income risk in Swiss agriculture, *Agricultural Finance Review* 72(3), 301-324.

El Benni, N. und R. Finger (2013). The effect of agricultural policy reforms on income inequality in Swiss agriculture – An analysis for valley, hill and mountain regions, *Journal of Policy Modeling* 35(4), 638-651.

El Benni N. et Schmid D. (2023). Les paiements directs s'accompagnent d'activités extra-agricoles, *Recherche Agronomique Suisse* 14, 67-75.

Huber R., El Benni N. et Finger R. (2024). Lessons learned and policy implications from 20 years of Swiss agricultural policy reforms: A review of policy evaluations. *Bio-Based and Applied Economics*; 13 (2) 121-217.

Jan P. *et al.* (2024). Évolution économique de l'agriculture suisse en 2023, *Agroscope Transfer* 555, 1-8.

Renner S. *et al.* (2018). Le système de relevé DC2015 du Dépouillement centralisé des données comptables: échantillon sur la situation des revenus et échantillon sur la gestion de l'exploitation, *Agroscope Science* 68, 1-106.

Renner S., Sauer J. et El Benni N. (2021). Why considering technological heterogeneity is important for evaluating farm performance? *European Review of Agricultural Economics* 48(2), 415-445.

5 Voir El Benni et Schmid (2023).

6 Voir El Benni *et al.* (2012) ainsi que El Benni et Finger (2012).



Swetlana Renner

Collaboratrice scientifique, groupe de recherche Gestion d'entreprise et création de valeur, Agroscope, Ettenhausen



Pierrick Jan

Collaborateur scientifique, groupe de recherche Gestion d'entreprise et création de valeur, Agroscope, Ettenhausen



Dierk Schmid

Collaborateur scientifique, groupe de recherche Gestion d'entreprise et création de valeur, Agroscope, Ettenhausen



Nadja El Benni

Responsable du domaine de recherche Évaluation de la durabilité et agromanagement, Agroscope, Ettenhausen

Les subventions agricoles: une décision qui va à l'encontre du marché

L'agriculture suisse aura été subventionnée à hauteur de 3,6 milliards de francs rien qu'en 2024. Ces transferts, en plus d'être chers, ont des effets secondaires indésirables.

Martin Mosler, Simon Schmitter, Université de Lucerne

Bien que les produits agricoles soient surtout des biens privés, l'agriculture compte parmi les secteurs les plus subventionnés dans les pays industrialisés, la Suisse ne faisant pas exception. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) estime que les transferts étatiques ont constitué en 2023 près de la moitié des recettes brutes des exploitations agricoles en Suisse. En comparaison internationale, cette proportion dépasse la moyenne de l'OCDE et celle de l'UE (voir illustration 1)¹. Si le maintien de l'agriculture suisse répond à une volonté politique et aux dispositions constitutionnelles fédérales, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une décision qui va à l'encontre du marché.

Baisse des subventions en termes réels

Depuis 2014, la Confédération a versé 40,9 milliards de francs à l'agriculture (montant ajusté en fonction de l'inflation). Les aides devraient s'élever à 3,6 milliards de francs pour la seule année 2024, une légère réduction en termes réels apparaissant toutefois sur la décennie. Toute personne résidant en Suisse finance donc toujours une part non négligeable de ces contributions par le biais de l'impôt, quelle que soit

sa consommation de produits agricoles, par exemple en versant en moyenne 300 francs de paiements directs à l'agriculture, auxquels s'ajoutent environ 40 francs destinés à l'économie laitière.

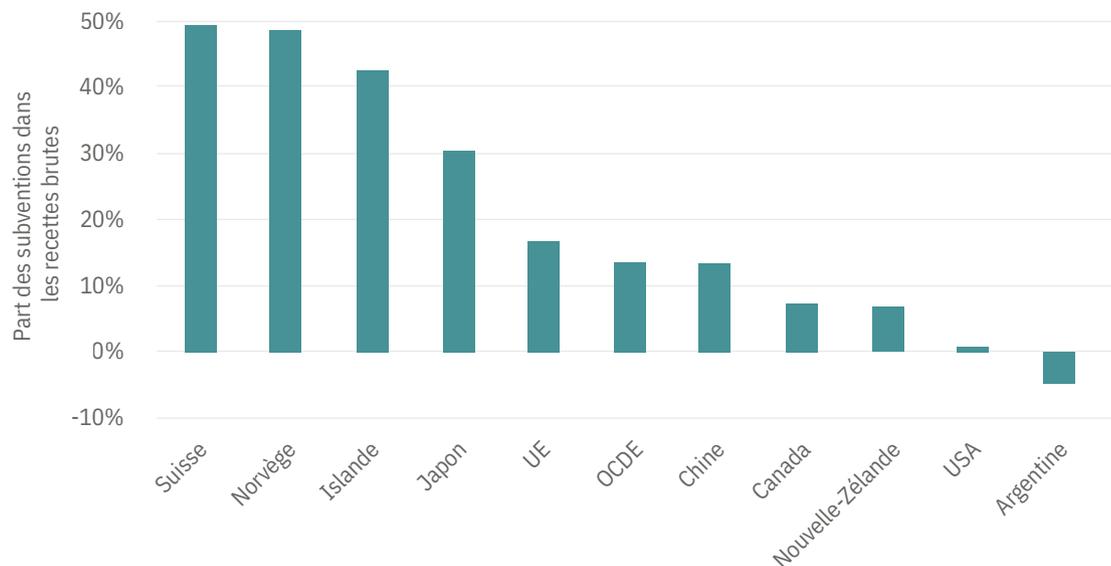
Pour être juste, il convient de souligner qu'une baisse de 5,4% en termes réels des subventions agrégées destinées à l'agriculture est prévue d'ici à 2027 (voir illustration 2); les paiements directs, qui sont indépendants de la production et représentent le principal poste de subventions, diminueront à eux seuls de 157 millions de francs (chiffre corrigé de l'inflation), ce qui constitue une exception rare pour les postes de subventions importants². En outre, une part des paiements directs est subordonnée à la fourniture de biens publics. La protection du paysage rural et une biodiversité active, par exemple, sont des externalités positives générées par la non-exploitation de surfaces d'un seul tenant.

Une large part des paiements est cependant destinée aux surfaces exploitées et sert uniquement à accroître la production. Certes, les paiements de ce type sont fondés sur l'objectif de sécurité de l'approvisionnement prévu par la Constitution. Néanmoins, il est difficile de prétendre que le subventionnement ait totalement prémuni l'approvisionnement de la Suisse en denrées alimentaires contre les chocs externes: le taux d'autosuffisance net de la Suisse n'était que de 46% en 2022 (l'importation d'engrais,

1 Voir OCDE (2024a).

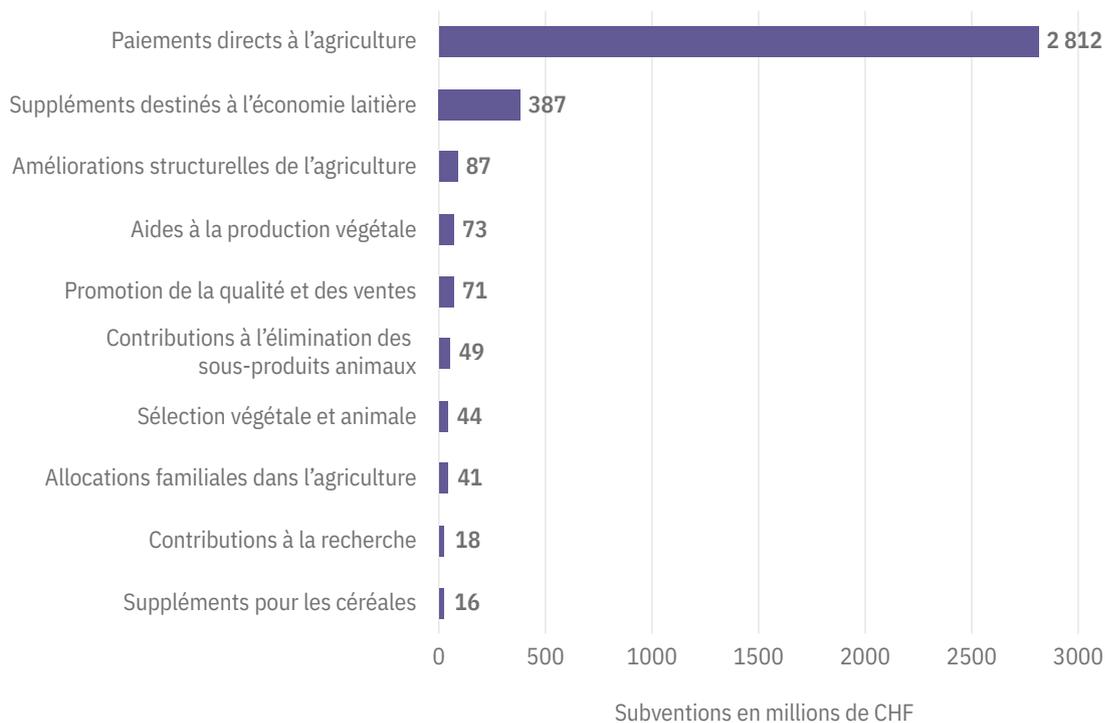
2 Voir Mosler *et al.* (2024).

III. 1: Près de la moitié des recettes brutes des exploitations agricoles suisses proviennent de subventions (2023)



Source: OCDE (2024b) / La Vie économique

III. 2: Les paiements directs se taillent la part du lion (2024)



Remarque: l'illustration présente les dix principaux postes de subventions sur dix-sept.

Source: AFF (2024b) / La Vie économique

de semences et de carburants n'étant pas prise en compte)³. Par conséquent, la Suisse ne serait pas en mesure d'assurer un approvisionnement (semi-) autarcique et, malgré l'ampleur des subventions, elle resterait dépendante des marchés ouverts si une crise survenait.

Les impôts de tous pour un petit nombre

À l'instar des paiements directs, les subventions destinées à l'économie laitière et à l'élevage sont pour une large part motivées par des considérations de politique industrielle. Grâce à ces subventions, le prix des produits alimentaires d'origine animale peut être artificiellement maintenu à un niveau faible par rapport aux alternatives que forment par exemple les denrées alimentaires véganes. De plus, les industries occasionnent des externalités négatives dues notamment aux émissions d'azote et de gaz à effet de serre, qui ne sont que partiellement intégrées au prix. Or, l'impact environnemental de nombreux produits agricoles suisses n'est pas systématiquement moindre que celui des importations⁴.

D'autres subventions sont destinées à la promotion de la qualité des produits agricoles et de leur vente, notamment par des mesures de communication marketing, ou à la vulgarisation agricole, qui prévoit entre autres des réunions d'information, l'accompagnement de projets ou le conseil spécifique portant sur des questions de gestion d'entreprise. Mais rares sont ceux qui bénéficient directement de ces mesures financées par tous les contribuables: la collectivité finance des acteurs privés. Cette allocation des recettes fiscales doit être questionnée. L'inégalité de traitement des secteurs peut créer des distorsions de la concurrence, induire une répartition inefficace des ressources et entraver artificiellement les changements structurels.

Des subventions cachées?

L'agriculture bénéficie par ailleurs de subventions ayant un impact direct sur les recettes. Faute de données, leur montant est malheureusement inconnu⁵. Par exemple, la redevance sur le trafic des poids

lourds est réduite pour les véhicules utilisés dans l'économie agricole et forestière de même que pour le transport de lait en vrac et d'animaux de rente. Mais ces aides sont encore plus importantes en ce qui concerne l'application de taux de TVA réduits directement sur les prestations liées au travail du sol (semencier ou labourer, par exemple) et, indirectement, sur les produits alimentaires.

On peut certes considérer que ces prestations relèvent des besoins de base; néanmoins, tous les groupes de la population ne les utilisent pas dans la même mesure, ce qui donne lieu à des distorsions inefficaces et pas forcément acceptables socialement. Globalement, ces exonérations profitent plus aux ménages à haut revenu, car ceux-ci achètent des produits alimentaires plus onéreux ou mangent plus souvent à l'extérieur. De ce fait, l'application de taux réduits comporte une composante régressive qui contredit souvent l'argument de politique de redistribution ou de politique sociale sur lequel est fondée la mesure⁶. Si l'on supprimait les taux réduits dont bénéficie l'agriculture, il se pourrait que les prix augmentent, mais les recettes fiscales augmenteraient elles aussi. Un aménagement sans incidence sur les recettes, qui consisterait à relever les transferts sociaux et à abaisser le taux général de TVA, permettrait sans doute d'améliorer la prospérité globale⁷.

Des externalités négatives

Un taux de TVA réduit est aussi appliqué aux engrais, à l'alimentation animale et aux produits phytosanitaires, dont l'utilisation accrue peut occasionner pour l'environnement des nuisances qui, à ce stade, sont encore insuffisamment intégrées dans les prix. Les carburants tels que l'essence ou le diesel sont frappés d'impôts à la consommation qui intègrent les effets dommageables sur l'environnement, ce qui réduit les externalités négatives. En revanche, la réduction du taux de TVA dans le secteur de l'agriculture induit une surutilisation de ressources nuisibles à l'environnement.

Les taux réduits appliqués dans l'agriculture accroissent aussi la bureaucratie: ils requièrent des contrôles supplémentaires, impliquent des remboursements plus élevés, créent des problèmes de définition et conduisent à des erreurs de classification.

3 Voir Office fédéral de l'agriculture (2024).

4 Voir Nemecek et Alig (2016).

5 Voir Moes (2011).

6 Voir Bettendorf et Cnossen (2015).

7 Voir Crawford *et al.* (2010).

Il n'est donc pas surprenant que 70% des pays ayant instauré la TVA dans les années 1980 et 1990 aient opté pour un taux unique⁸.

En résumé, l'agriculture bénéficie de subventions opaques qui se chiffrent en milliards de francs et sont supérieures à la moyenne internationale en termes relatifs. Les nombreux transferts ou allègements fiscaux entraînent des distorsions qui contre-carrtent artificiellement les changements structurels et engendrent des effets négatifs pour le climat et l'environnement, alors que l'on peut avoir des doutes quant à une autosuffisance autarcique de la Suisse en cas de crise. Mais il convient de souligner que, dans le même temps, le secteur a déjà dû se soumettre à des mesures d'économies: du côté des dépenses, les subventions ont été réduites en termes réels au cours de la dernière décennie et elles doivent encore baisser de 5% d'ici à 2027. Même si les représentants des intérêts de la filière agricole sont bien organisés et pourraient s'y opposer, il serait souhaitable que le soutien de l'État se concentre davantage sur les externalités plutôt que sur la politique industrielle.

Bibliographie

Administration fédérale des finances (2024a). Banque de données des subventions de la Confédération.

Administration fédérale des finances (2024b). Budget 2024 avec plan intégré des tâches et des finances 2025-2027. Arrêtés fédéraux.

Bettendorf L. et Cnossen S. (2015). The long shadow of the European VAT, exemplified by the Dutch experience. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 118-139.

Crawford I., Keen M. et Smith S. (2010). Value added tax and excises. *Dimensions of tax design: the Mirrlees review*, 1:275-362.

Ebrill M. L. P., Keen M. et Perry M. V. P. (2001). The modern VAT. *Fonds monétaire international*.

Moes, A. (2011). Welche Steuervergünstigungen gibt es beim Bund? Étude de l'Administration fédérale des contributions.

Mosler M., Schaltegger C. et Schmitter S. (2024). IWP-Subventionsreport 2024: Deskriptive Entwicklung und ökonomische Diskussion der Bundessubventionen. *IWP Policy Papers*, n° 20, septembre 2024.

Nemecek T. et Alig M. (2016). Life cycle assessment of dairy production systems in Switzerland: strengths, weaknesses and mitigation options. *Integrated nutrient and water management for sustainable farming*.

OCDE (2014). The distributional effects of consumption taxes in OECD countries. *Études de politique fiscale de l'OCDE* n° 22.

OCDE (2024a). Politiques agricoles: suivi et évaluation 2024. L'innovation au service de la croissance durable de la productivité. Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2024b). Politiques agricoles: suivi et évaluation 2024. L'innovation au service de la croissance durable de la productivité. Données: Suivi et évaluation de la politique agricole: toutes les données. Éditions OCDE, Paris. Extrait de l'Explorateur des données de l'OCDE.

Office fédéral de l'agriculture (2024). Rapport agricole 2024. Taux d'autosuffisance.

⁸ Voir Ebrill *et al.* (2011).



Martin Mosler

Responsable de la politique fiscale, Institut de politique économique suisse (IWP), Université de Lucerne



Simon Schmitter

Assistant scientifique dans le domaine de la politique fiscale, Institut de politique économique suisse (IWP), Université de Lucerne

La politique agricole de l'UE, entre durabilité et sécurité alimentaire

À son entrée en vigueur en 2023, la nouvelle politique agricole commune européenne affichait des ambitions élevées en matière de durabilité. Puis, en 2024, l'UE a reconsidéré les questions de sécurité alimentaire, de revenu équitable et de simplification administrative. Retour sur les orientations et l'évolution de la politique agricole commune.

Michaël Sapin, DFAE

Établie par le traité de Rome en 1957, puis conclue par les six pays fondateurs de l'UE en 1962, la politique agricole commune (PAC) fête ses soixante-trois ans en début d'année prochaine¹. Elle constitue ainsi l'une des plus anciennes politiques de l'Union. Et pourtant, malgré son âge, elle ne songe pas à prendre sa retraite de sitôt, bien au contraire!

Car si ses buts généraux sont restés les mêmes – accroître la productivité de l'agriculture; assurer un niveau de vie équitable à la population agricole; stabiliser les marchés; garantir la sécurité de l'approvisionnement; et assurer des prix raisonnables à la consommation – les défis à relever, eux, n'ont cessé d'évoluer. Et par là même, les réponses apportées par l'UE. Preuve en est la présente PAC 2023-2027, qui a constitué la dernière grande réforme en la matière.

Une politique agricole durable

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023 – sur la base d'une proposition initiale de la Commission européenne datant de 2018, après un accord politique provisoire entre le Conseil de l'UE et le Parlement européen de 2021, et moyennant un régime transitoire de deux ans – la nouvelle PAC portait en elle une forte

volonté de changement. Un «véritable tournant dans la manière dont nous pratiquons l'agriculture partout en Europe²», annonçait même la Commission.

Cette politique se distinguait des précédentes par son orientation. En effet, l'UE s'était efforcée de donner à la PAC 2023-2027 des accents plus durables afin de contribuer à la réalisation du «pacte vert pour l'Europe» ainsi que des stratégies «De la ferme à la table» (Farm to Fork, F2F) et «en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030» présentées entre 2019 et 2020. En particulier, la F2F aspirait à transformer le système alimentaire de l'UE pour qu'il devienne «équitable, sain et respectueux de l'environnement». Elle s'inscrivait dans l'esprit du temps, aux approches holistiques et transversales. Une série de dix objectifs communs recouvrant les trois dimensions de la durabilité – économique, sociale et environnementale – avaient été fixés, autour desquels la PAC allait s'articuler (voir illustration page 32).

Des buts ambitieux et des mécanismes renforcés

Des valeurs de référence, d'ordre plus technique, avait été communiquées. L'UE visait entre autres la culture de 25% des terres en agriculture biologique,

1 Les pays fondateurs de l'UE sont: l'Allemagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. Voir encadré pour plus d'informations sur la PAC.

2 Voir Commission européenne (2021).



La politique agricole commune de l'UE et, par conséquent, l'ensemble du système alimentaire doivent devenir plus durables. Récolte de salades en Allemagne.

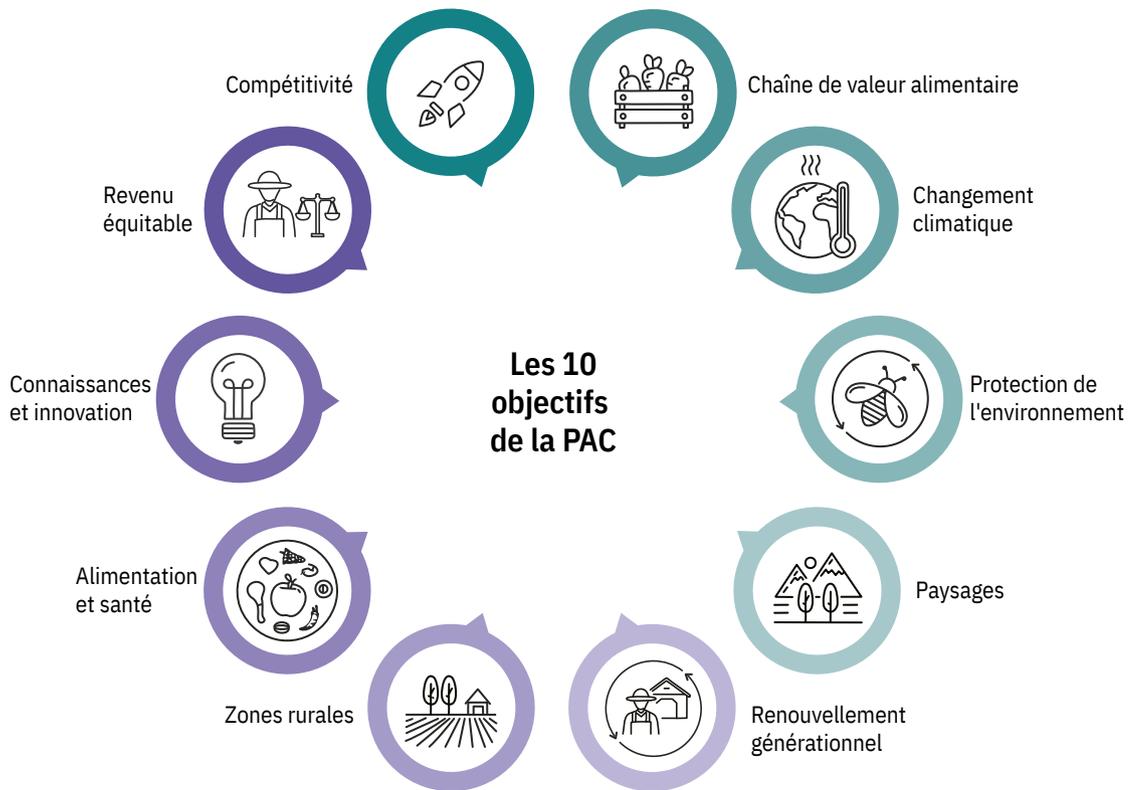
une réduction de 50% de l'utilisation et des risques des pesticides, et une réduction de 50% des pertes de nutriments. La F2F comportait en outre un plan d'action de 23 mesures, allant bien au-delà du cadre de la PAC, mais dont l'impact sur le secteur de la production agricole était indéniable. Ont ainsi vu le jour une série de propositions, concernant notamment la déforestation, la restauration de la nature, les nouvelles techniques génomiques, les produits phytosanitaires ou encore les émissions industrielles (y compris dans l'élevage) et le carbone.

Dans cette optique verte, l'UE avait renforcé ses exigences de conditionnalité, qui lient l'obtention de

fonds de la PAC au respect de standards de durabilité (appelés, dans le jargon bruxellois, des «normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres», BCAE). Au-delà de ces exigences de base, elle avait également introduit des éco-régimes, soit des programmes volontaires pour soutenir des pratiques agricoles en faveur du climat, de l'environnement, du bien-être animal et de la lutte contre la résistance aux antimicrobiens.

Fin 2021, les colégislateurs saluaient encore le caractère progressiste de leur nouvelle politique. Pour le Conseil, la PAC 2023-2027 devait permettre «un avenir plus juste et plus durable pour les

Les dix objectifs de la politique agricole commune (PAC) de l'UE



Source: Commission européenne / La Vie économique

agriculteurs³». Pour le Parlement, elle marquait «une avancée vers une politique agricole plus ambitieuse sur le plan environnemental, plus à l'écoute de la société⁴».

Sécurité alimentaire et revendications agricoles

Mais, dans un contexte de crises mondiales marqué par la pandémie de Covid-19, l'inflation et le conflit en Ukraine, les enjeux liés à la sécurité alimentaire, à la production et à l'approvisionnement n'allaient pas tarder à revenir sur le devant de la scène. Le tout accompagné d'une certaine exaspération du monde agricole, qui revendique l'obtention d'un revenu dé-

cent et une réduction de la charge administrative qui pèse sur lui. En première partie d'année 2024, les manifestations d'agricultrices et d'agriculteurs sont arrivées jusqu'à Bruxelles.

Promptement, l'UE a réagi: octroi de dérogations et d'exemptions des BCAA concernant notamment les sols, la rotation des cultures et les jachères; retrait par la Commission de la proposition d'utilisation durable des pesticides; ou encore renforcement de la position économique des agricultrices et des agriculteurs notamment par la mise en place d'un observatoire de la chaîne agroalimentaire de l'UE. En parallèle, un dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture a été lancé. Réunissant une trentaine de parties prenantes du secteur agroalimentaire, il a remis ses recommandations à la fin de l'été.

3 Voir Conseil de l'UE (2021).

4 Voir Parlement européen (2021).

5 Voir Cour des comptes européenne (2024).

Par la suite, en septembre dernier, la Cour des comptes européenne a conclu dans un rapport spécial qu'en raison de ses objectifs et indicateurs, il s'avérerait «difficile de démontrer les réalisations de la PAC au cours de la période 2023-2027⁵». En octobre, la présidence hongroise du Conseil a quant à elle publié des conclusions en vue d'une PAC post-2027 axée sur les agricultrices et les agriculteurs. Finalement, la présidente de la Commission Ursula von der Leyen a annoncé qu'elle présenterait une vision pour l'agriculture et l'alimentation dans les 100 premiers jours de son second mandat.

En cette deuxième partie d'année 2024, la prochaine étape de la PAC apparaît donc d'ores et déjà à l'horizon: celle du laborieux exercice de conception de la politique post-2027. Celle-ci devra s'efforcer de répondre aux défis actuels et futurs. Et surtout par-

venir à composer avec les attentes des différentes parties prenantes. Affaire à suivre.

Bibliographie

Commission européenne (2021). Accord politique sur la nouvelle PAC: une politique plus équitable, plus verte et plus souple. Communiqué de presse, 25 juin.

Conseil de l'UE (2021). Le Conseil adopte une politique agricole plus juste, plus verte et davantage fondée sur les résultats pour la période 2023-2027. Communiqué de presse, 2 décembre.

Cour des comptes européenne (2024). Rapport spécial 20/2024. Les plans relevant de la politique agricole commune. Plus verts, mais en deçà des ambitions climatiques et environnementales de l'UE.

Parlement européen (2021). La réforme de la politique agricole commune approuvée par les députés. Communiqué de presse, 23 novembre.

Fonctionnement et financement de la PAC

Les compétences en matière de politique agricole sont partagées entre l'UE et les États membres. Depuis la réforme de 2023, chaque État membre doit établir un plan stratégique national, dans lequel il détermine les interventions pertinentes pour atteindre les objectifs de la PAC, en fonction des besoins spécifiques identifiés, accompagnées d'indicateurs.

La PAC est structurée en deux fonds pour trois catégories d'interventions. Le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA, communément appelé «premier pilier») couvre le

soutien aux revenus (les fameux «paiements directs», aujourd'hui majoritairement découplés) et le soutien aux marchés. Le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader ou «deuxième pilier») couvre le développement rural. La PAC représente environ un tiers du budget total de l'UE. Pour 2021-2027, près de 387 milliards d'euros lui sont alloués: 291 milliards pour le premier pilier (dont 270 milliards pour le soutien aux revenus et 21 milliards pour le soutien aux marchés) et 96 milliards pour le deuxième pilier.



Michaël Sapin

Conseiller aux affaires agricoles, Mission de la Suisse auprès de l'Union européenne, Bruxelles, Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

Dix propositions pour l'avenir

Prise de position de Christof Dietler



Christof Dietler est secrétaire général de la Communauté d'intérêts pour le secteur agroalimentaire (CISA), Coire

Nous – la Communauté d'intérêts pour le secteur agroalimentaire – voulons que le travail au sein de notre filière reste attractif. L'instauration d'un dialogue constructif englobant tous les acteurs de la chaîne de création de valeur et une vision libérale sont les conditions nécessaires pour atteindre cet objectif. Nos dix propositions pour l'avenir sont une contribution en faveur d'une plus grande responsabilité individuelle, de la durabilité et de relations internationales s'inscrivant dans un cadre réglementé.

1. **Gérer les exploitations agricoles comme des PME.** Une gestion entrepreneuriale est gage de succès, même dans un secteur agricole fortement influencé par la politique. Une stratégie d'entreprise fondée sur les qualités intrinsèques d'une exploitation agricole et sur les spécificités locales donne à l'exploitant le courage de s'affranchir de la tutelle de l'État et d'ignorer les objectifs politiques sans potentiel de création de valeur, à l'image du «degré d'autosuffisance». Les PME se procurent leurs intrants sur des marchés libres et utilisent des organismes de labellisation et de commercialisation volontaires pour renforcer leur position sur le marché et faire connaître leur valeur ajoutée aux consommateurs.
2. **Traiter les exploitations agricoles comme des PME.** Il faut que les autorités politiques, l'administration, les partenaires commerciaux et les organisations agricoles considèrent les exploitations agricoles comme des entreprises autonomes. La communication se déroule ainsi sur un pied d'égalité. L'utilisation d'expressions comme «exploitation agricole familiale» a été source par le passé de nombreux malentendus. Qu'elles soient dirigées par une femme ou par un homme sous la forme d'une SA, d'une Sàrl, d'une société simple, d'une exploitation à temps partiel ou d'une coopérative, les PME doivent pouvoir s'organiser librement.
3. **Favoriser le cercle vertueux du comportement durable.** Les prestations en faveur du bien-être animal, de la biodiversité et du climat continueront de renforcer la position de l'agriculture suisse dans la chaîne de création de valeur et auprès des consommateurs et de constituer un avantage concurrentiel face aux importations. Le respect des objectifs de réduction des excédents de nutriments et des risques liés aux pesticides décidés par le Parlement est une condition essentielle pour que le secteur conserve le soutien de la population et garantisse ses bases de production.
4. **Valoriser la reconnaissance du marché et sa productivité.** Le monde politique doit être prêt à laisser jouer les forces du marché et à abandonner le réflexe de l'intervention politique, rarement efficace à long terme. La reconnaissance du marché – prix corrects et adaptés au marché, valorisation de la qualité des produits – motive davantage les agriculteurs que l'argent de l'État. Les producteurs doivent, dans la mesure du possible, viser le succès économique de concert avec les acteurs de la transformation et de la commercialisation.

5. **Accorder davantage de libertés et en faire bon usage.** Les instruments de l'approche libérale, comme les taxes d'incitation ou les conventions d'objectifs, peuvent remplacer les prescriptions détaillées et les programmes de paiements directs complexes. Les taxes d'incitation sur les pesticides et les engrais importés, par exemple, confèrent aux agriculteurs davantage de libertés économiques, car rien ne leur est interdit: ils peuvent décider eux-mêmes d'utiliser tel ou tel produit et en fixer les quantités. L'efficacité s'en trouve accrue et l'argent perçu est redistribué aux acteurs concernés.
6. **Renforcer les liens commerciaux et simplifier la gestion des frontières.** Il faut améliorer la connexion aux marchés étrangers porteurs, notamment en développant les marchés d'exportation avec les producteurs (de lait p. ex.). L'agriculture suisse a besoin d'une industrie de transformation forte, capable d'exceller sur le marché intérieur ainsi que dans l'exportation de fromage, de chocolat, de biscuits et de spécialités suisses. En outre, la sécurité de l'approvisionnement exige l'instauration de bonnes relations commerciales afin que l'importation de denrées alimentaires, d'aliments pour animaux, de semences et de plants soit assurée à tout moment et en quantité suffisante, y compris en temps de crise.
7. **Poursuivre résolument la voie bilatérale.** Les accords bilatéraux I et II conclus avec l'UE ont été conçus pour répondre aux besoins du secteur agroalimentaire et offrent certaines opportunités, notamment pour l'exportation de fromage. La filière agricole a donc tout intérêt à œuvrer en faveur de relations réglementées avec les pays voisins et, partant, à soutenir les Bilatérales III.
8. **Renoncer à l'interventionnisme étatique concernant les prix, les marges et la conception de l'offre.** Les paiements directs doivent continuer à rémunérer les prestations en faveur de la biodiversité ou de l'entretien du paysage, tout en laissant la formation des prix des produits s'opérer par le jeu de l'offre et de la demande. L'approche holistique de la filière alimentaire proposée par le Conseil fédéral dans le cadre de la politique agricole 2030 ne doit pas élargir la sphère d'influence de l'État. Il incombe aux partenaires commerciaux de la chaîne de création de valeur de rechercher les solutions favorables à une alimentation plus saine et plus écologique.
9. **Considérer les indicateurs fondés sur des données comme des moteurs de l'efficacité.** Les travaux sur les indicateurs de durabilité (économie, écologie, domaine social), menés conjointement par les acteurs de la branche et les autorités politiques, ont débuté en 2024. Leur poursuite devrait susciter l'engouement des milieux intéressés, car ils ouvrent de nouvelles perspectives pour la politique agricole 2030. Les indicateurs peuvent remplacer progressivement des programmes de paiements directs complexes et faciliter la réalisation d'objectifs tout au long de la chaîne de valeur.
10. **Promouvoir un dialogue respectueux au sein de la chaîne de valeur.** Les fabricants de fromage et les producteurs de lait se connaissent en Suisse. Conscients d'être logés à la même enseigne, ils peuvent exploiter plus efficacement leurs valeurs communes afin de se démarquer de la concurrence étrangère. Un dialogue respectueux entre les différents protagonistes est non seulement source d'innovations lucratives, mais peut également avoir un impact positif sur une politique agricole moderne.

«C'est un véritable gâchis»

L'agriculteur et président de l'Union suisse des paysans Markus Ritter s'offusque que nombre d'agricultrices et d'agriculteurs soient contraints d'avoir des activités annexes. Et ce, alors que près de la moitié des revenus des exploitations agricoles est soutenue par l'État, ajoute Michele Salvi, chargé notamment des subventions chez Avenir Suisse. Les deux hommes sont divisés au sujet du futur de la politique agricole. Entretien croisé.

Entretien: Nicole Tesar, La Vie économique

Monsieur Ritter, Monsieur Salvi, consommez-vous cinq portions de fruits et légumes par jour, comme le recommande la Société Suisse de Nutrition?

Markus Ritter: À la maison, oui. Je mange une pomme ou un autre fruit à différents moments de la journée. À midi, ma femme prépare une salade et des légumes. Mais, quand je suis à Berne, je suis loin du compte et je bois beaucoup trop de café.

Michele Salvi: J'essaie. Mais si je regarde mes habitudes alimentaires actuelles, je pense que j'en suis plutôt à cinq portions de pâtes par jour. D'une certaine manière, je suis à l'image de la politique agricole suisse: beaucoup d'ambition, mais la mise en œuvre est difficile.

Le Conseil fédéral élabore actuellement les bases de la politique agricole 2030+. Notre agriculture doit remplir de multiples tâches allant de la garantie de la sécurité de l'approvisionnement et du revenu des exploitations paysannes, en passant par la préservation de la nature et du paysage et la promotion de la biodiversité. N'est-ce pas un peu trop?

M. Ritter: Ces objectifs sont ancrés dans la Constitution fédérale qui exige de l'agriculture qu'elle soit multifonctionnelle. Les trois dimensions du développement durable sont mises sur un pied d'égalité ; il s'agit de l'économie, de l'écologie et de l'aspect social, qui inclut un revenu décent pour les agriculteurs.

C'est le mandat qui nous a été confié et nous ne pouvons pas faire une croix sur certains objectifs.

M. Salvi: Sur le plan politique, le cadre est défini et la multitude des objectifs est voulue. Mais il est impossible d'atteindre ceux-ci tous en même temps. Malheureusement, aucune discussion de fond n'est menée sur le sujet.

«Nous voulons évoluer dans un contexte concurrentiel.»

Markus Ritter

Où voyez-vous des contradictions?

M. Ritter: Le développement durable, avec ses trois dimensions, crée un conflit entre les objectifs. Une production agricole qui ne tiendrait pas compte de la biodiversité et de l'écologie serait toujours la plus efficace parce qu'elle pourrait tourner à plein régime. Mais, comme l'économie dans son ensemble, nous avons une responsabilité envers les générations futures.

M. Salvi: Nous n'atteignons tout simplement pas nos objectifs. Le taux d'autosuffisance devrait être le plus élevé possible, ce qui est de toute façon un objectif discutable. Force est de constater, quoi qu'il en soit, que nous sommes loin du compte, puisque le taux d'autosuffisance atteint actuellement 46% en

Markus Ritter (à g.) et Michele Salvi s'accordent sur l'existence de conflits d'objectifs dans l'agriculture.



valeur nette. Nous voulons garantir les revenus, mais les agriculteurs se plaignent de ne pas s'en sortir ou d'être à la peine. Les objectifs écologiques ne sont pas atteints eux non plus ou sont difficilement mesurables. Les contradictions sont évidentes.

Le peuple suisse a dit «non» à 63% à l'initiative sur la biodiversité. Faut-il comprendre que ces objectifs ne sont pas prioritaires aux yeux de la population?

M. Ritter: Oui, c'est l'interprétation que j'en fais. Il y a eu des erreurs. Pendant 30 ans, nous avons visé plus d'écologie et de biodiversité et prêté beaucoup moins attention aux dimensions économique et sociale.

Aux termes de la Constitution fédérale, la Confédération doit veiller à ce que la production agricole réponde aux exigences du marché. Ce mandat est-il rempli?

M. Salvi: Très partiellement seulement. Au lieu de se tourner d'elles-mêmes vers le marché, de nombreuses entreprises sont fortement dépendantes des prescriptions et des subventions étatiques, ce qui freine la compétitivité et l'innovation dans le domaine agricole.

M. Ritter: Nous voulons évoluer dans un contexte concurrentiel. À mes débuts d'agriculteur, l'État déterminait ce que nous produisions, en quelle quantité, à quel niveau de qualité et à quel prix. Cela n'avait rien à voir avec l'économie de marché. Voilà 30 ans que le système des paiements directs est en place. Le cadre a changé. Nous vendons désormais ce que le marché demande.

Pourriez-vous nous donner un exemple?

M. Ritter: Actuellement, environ 12% de la production suisse est biologique. De nombreuses interventions ont été déposées au Parlement pour augmenter cette part. Je m'y oppose. Ma famille elle-même dirige certes une exploitation biologique et le secteur agricole serait en mesure de proposer 20% à 25% de produits biologiques, mais les consommateurs bouddent le bio actuellement.

M. Salvi: Vous occulterez totalement la protection aux frontières, autrement dit les droits de douane et les contingents. C'est facile de parler du marché lorsque celui-ci est cloisonné. En renchérissant les produits alimentaires, cette politique de l'autarcie coûte aux

consommateurs près de 1000 francs par an et par ménage.

M. Ritter: Nous dépensons en moyenne 6,7% de nos revenus pour l'alimentation. C'est l'un des taux les plus bas du monde. Les caisses-maladie, le logement et les impôts grèvent notre budget, pas les produits alimentaires. Les droits de douane remplissent une fonction très importante pour l'agriculture suisse et font rentrer 620 millions de francs par an dans les caisses de la Confédération.

M. Salvi: Les droits de douane rapportent bien sûr de l'argent à l'État, mais ce sont les consommateurs qui payent la facture. Et celle-ci vient s'ajouter aux milliards de francs qu'ils paient déjà en tant que contribuables. Ce n'est pas efficace. Le refus du protectionnisme a toujours été profitable à la Suisse. Ce n'est pas pour rien si nous avons par exemple aboli les droits de douane sur les produits industriels.

«De nouveaux objectifs viendront s'ajouter aux anciens, déjà nombreux.»

Michele Salvi

Nous subventionnons l'agriculture à hauteur de 3,6 milliards de francs par an, dont 2,8 milliards de francs sont destinés aux paiements directs. De nombreux agriculteurs sont pourtant obligés d'avoir des activités annexes.

M. Ritter: C'est un véritable gâchis. Selon les chiffres de l'Office fédéral de l'agriculture, les agriculteurs gagnent en moyenne 17 francs de l'heure. J'aimerais vous expliquer pourquoi il en est ainsi à l'aide d'un exemple. Mon frère, qui était avocat, m'a expliqué que l'ouverture de son cabinet lui a coûté 100 000 francs. L'agriculture est un secteur à forte densité de capital: vous avez besoin de terres, d'une étable, d'une grange, de bêtes, de machines et de diverses réserves. Le coût financier de ces gros investissements fait fondre les revenus des agriculteurs.

M. Salvi: De nombreux agriculteurs gagnent relativement peu, en particulier dans les régions de montagne. Mais environ la moitié du revenu paysan provient de subventions de l'État. Parmi les pays européens, seule la Norvège a une part plus élevée.



Michele Salvi (à dr.): «Un taux d'autosuffisance de 100% n'est ni réaliste, ni nécessaire.»

Nous ne parvenons pas à garantir les revenus et, pour couronner le tout, le système est très complexe. L'arsenal réglementaire des lois et des ordonnances comprend plus de 4000 pages. La charge administrative et les coûts qui en résultent pour les agriculteurs sont énormes. Cela montre bien que le système actuel ne fonctionne pas.

M. Ritter: L'agriculture remplit un autre mandat constitutionnel, celui de garantir l'occupation décentralisée du territoire. C'est pour cela que nous avons besoin de l'instrument des paiements directs, qui nous permet de maintenir les régions d'estivage et de montagne. Plus de 40% des exploitations se trouvent en zone de montagne. Les instruments sont donc très ciblés et efficaces. La politique agricole 2030+ devra les renforcer pour permettre à l'agriculture de continuer à remplir ces objectifs.

M. Salvi: Ce n'est pas avec plus d'argent que nous résoudrons les contradictions inhérentes à la Constitution fédérale.

L'autosuffisance est-elle encore importante dans un monde globalisé?

M. Salvi: Le taux d'autosuffisance n'a cessé de reculer au cours des dix dernières années, ce qui n'est pas une mauvaise chose. Dans un monde globalisé, la Suisse, qui détient un fort pouvoir d'achat, peut et doit s'approvisionner sur les marchés internationaux. Un taux d'autosuffisance de 100% n'est ni réaliste, ni nécessaire ; de plus, il occasionnerait des coûts énormes sans que la sécurité alimentaire ne puisse être garantie.

M. Ritter: Le mandat principal de l'agriculture, tel qu'il est défini dans la Constitution fédérale, est d'assurer l'approvisionnement de la population en produits alimentaires.

M. Salvi: Cette année, la Suisse a connu la pire récolte de céréales depuis 25 ans, en raison de fortes précipitations. Cela a poussé le Conseil fédéral à augmenter fortement les contingents d'importation des céréales panifiables. C'est bien la preuve que l'autosuffisance est une illusion.

M. Ritter: C'est juste. Mais nous ne devrions pas descendre en dessous de 50%. Atteindre un taux d'autosuffisance de 70% en valeur nette, comme l'exige une initiative, est illusoire. Durant la Seconde Guerre mondiale, nous y étions à peine parvenus dans un contexte de rationnement alimentaire et avec une population de quatre millions d'habitants. Un tel taux obligerait l'État à intervenir dans notre régime alimentaire en prenant des mesures disproportionnées.

N'est-il pas vrai que plus le taux d'autosuffisance augmente, plus l'État doit mettre la main au portemonnaie?

M. Ritter: Non. Il serait absolument impossible d'atteindre ces objectifs avec de l'argent. Il faudrait renoncer à consommer du lait, des œufs et de la viande et adopter une alimentation végétale à base de maïs, d'orge et d'avoine. Ce serait comme revenir au Moyen Âge. Sans compter qu'il faudrait rationner les quantités consommées pour réussir à nourrir toutes les bouches.

M. Salvi: Effectivement, sans subventions supplémentaires, le taux d'autosuffisance n'augmente pas, car il manque manifestement une incitation à produire davantage. Les stocks obligatoires sont plus efficaces à ce niveau car ils peuvent parfaitement garantir l'ap-

visionnement en cas d'urgence. Actuellement, ils coûtent 13 francs par an et par habitant et garantissent l'approvisionnement pendant trois à quatre mois. Augmenter ces stocks pour qu'ils durent une année coûterait 50 francs par personne, ce qui est toujours beaucoup plus avantageux que les contributions actuelles à la sécurité de l'approvisionnement.

Pensez-vous que la politique agricole 2030+ apportera des améliorations dans l'agriculture?

M. Salvi: Elle suscitera encore plus de conflits, car de nouveaux objectifs viendront s'ajouter aux anciens, déjà nombreux. Le système s'ouvre en outre à de nouveaux acteurs, en accueillant par exemple des représentants du commerce de détail, de l'industrie de transformation et de la défense des consommateurs dans le groupe d'accompagnement de la politique agricole 2030+. Nul besoin d'être prophète pour prédire que la complexification et la multiplication des conflits d'objectifs n'apporteront rien de bon à l'agriculture.

M. Ritter: Un véritable pacte réunissant tous les acteurs de la chaîne de création de valeur jusqu'aux consommateurs, c'est précisément ce dont l'agriculture a besoin. Ce pacte renforcera l'agriculture et l'industrie agroalimentaire sur les marchés.

Markus Ritter

Markus Ritter, 57 ans, est agriculteur et conseiller national (Le Centre). Il préside l'Union suisse des paysans depuis douze ans. Cet ingénieur en économie a transmis

à ses deux fils la direction de l'exploitation biologique familiale qui cultive 29 hectares destinés à la production laitière et à la culture fruitière.

Michele Salvi

L'économiste Michele Salvi, 34 ans, travaille chez Avenir Suisse depuis mai 2024 en tant que Senior Fellow. En charge des dossiers des finances publiques et du développement

durable, il suit de près la politique agricole. Avant de rejoindre Avenir Suisse, il était économiste en chef de l'Association Suisse d'Assurances.

Comment se porte la conjoncture suisse?

La Vie économique
Plateforme de politique économique

ACCUEIL > TENDANCES CONJONCTURELLES

Tendances conjoncturelles

Les experts du Secrétariat d'État à l'économie publient quatre fois par an leurs prévisions conjoncturelles.

2024



Du PIB au PIB révisé

TENDANCES CONJONCTURELLES AUTOMNE

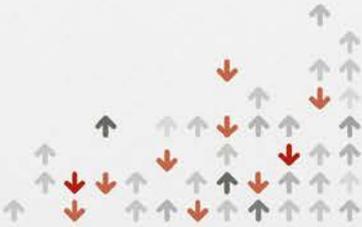
Felicitas Kemeny, Philipp Wegmüller | 20.09.24



Des chiffres du PIB disponibles plus rapidement

TENDANCES CONJONCTURELLES ÉTÉ

Felicitas Kemeny, Philipp Wegmüller | 10.06.24



Tendances conjoncturelles, printemps 2024

TENDANCES CONJONCTURELLES PRINTEMPS

Seco | 19.03.24



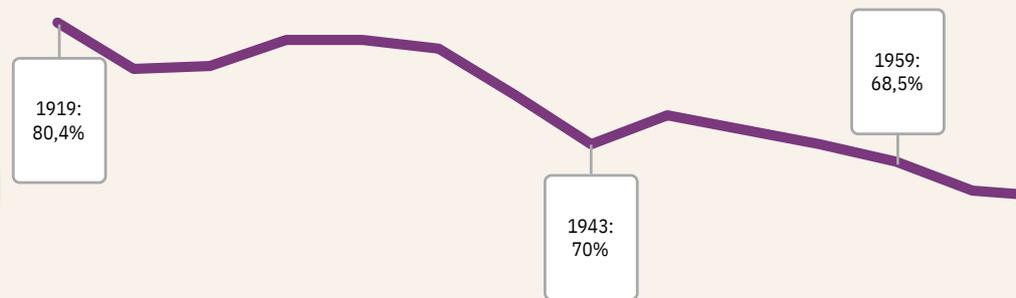
Taux de participation aux élections: de grandes différences entre la Suisse et l'étranger

En comparaison européenne, la Suisse affiche un faible taux de participation aux élections parlementaires nationales. Si l'on observe la situation à l'intérieur du pays, on constate qu'il existe également de grandes différences entre les cantons. Dans le canton de Schaffhouse, environ 60% des électeurs se rendent aux urnes, tandis qu'ils sont deux fois moins nombreux dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures.

Selon Georg Lutz, professeur de sciences politiques à l'Université de Lausanne, il y avait en Suisse nettement moins de votations qu'actuellement jusque dans les années 1960. Voter était donc plus important. Depuis que la formule magique a été introduite, en 1959, les élections n'ont plus guère de conséquences sur la composition du gouvernement, ce qui a aussi contribué à la diminution du taux de participation. Ce taux a encore reculé à partir de 1971, car les femmes, désormais dotées du droit de vote, ont moins souvent participé aux élections que les hommes.

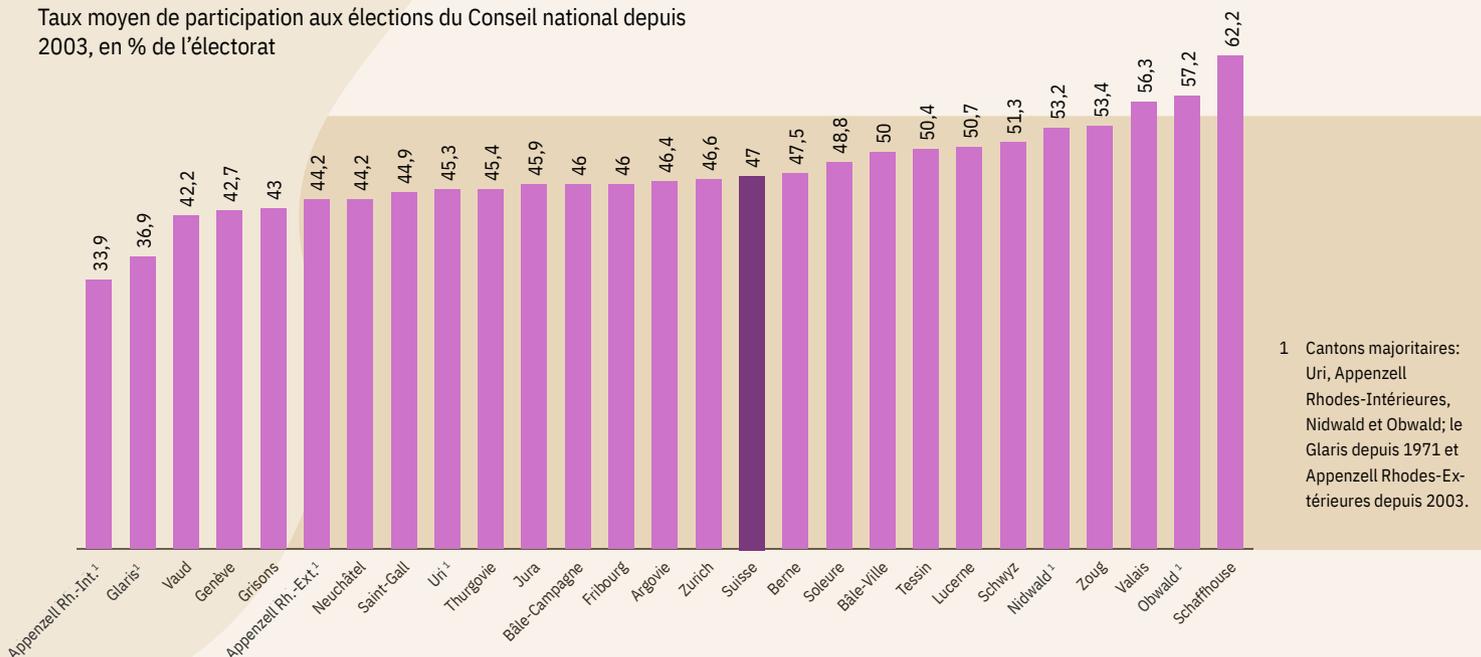
Recul de la participation aux élections du Conseil national en Suisse (1919-2023)

Taux de participation en % de l'électorat



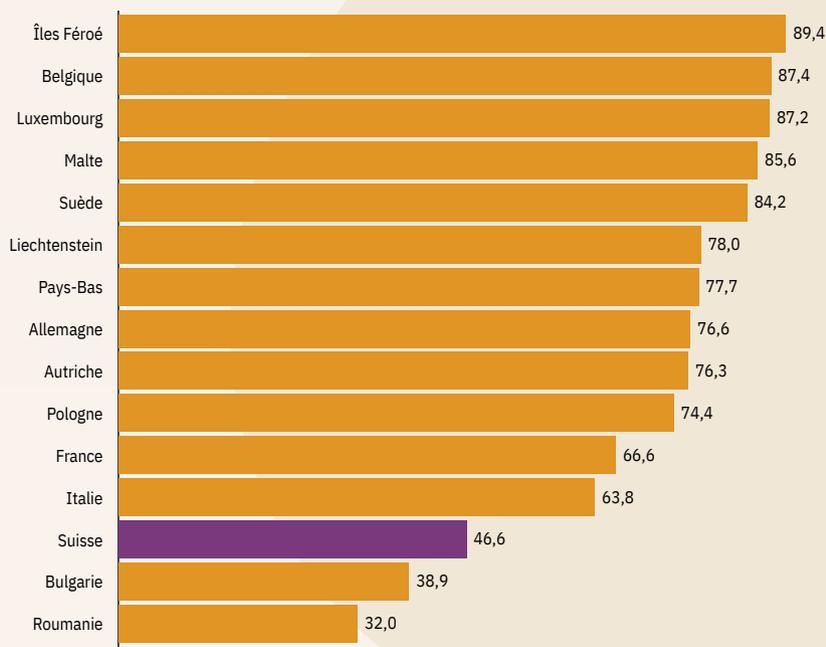
Les Schaffhousois intéressés par la politique et les Appenzellois peu enclins à voter?

Taux moyen de participation aux élections du Conseil national depuis 2003, en % de l'électorat

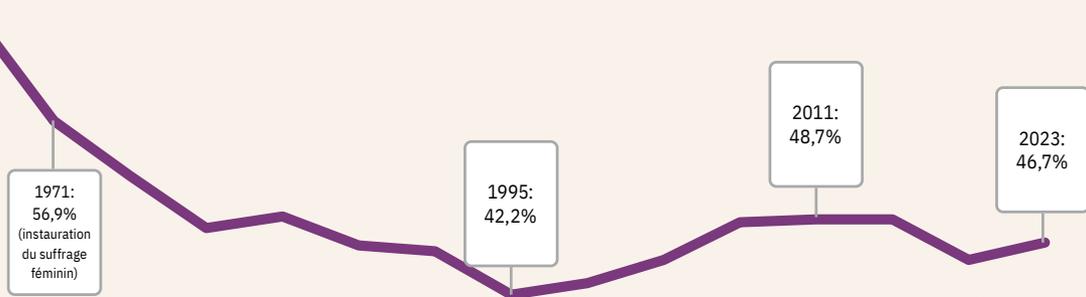


Faible participation électorale en Suisse en comparaison européenne (sélection de pays)

Dernières élections législatives nationales depuis 2019



Le politologue Georg Lutz avance deux raisons pour expliquer la faible participation électorale suisse en comparaison internationale. Premièrement, outre les élections législatives nationales, l'électorat suisse a la possibilité de s'exprimer quatre fois par an sur des sujets importants, ce qui diminue l'importance des élections. À l'étranger, l'instrument correctif des votations fait largement défaut. Deuxièmement, la répartition des sièges au Parlement suisse et la composition du gouvernement (selon la formule magique) sont relativement stables. Comme les élections donnent lieu à peu de changements, nombreux sont ceux qui ne se rendent pas aux urnes.

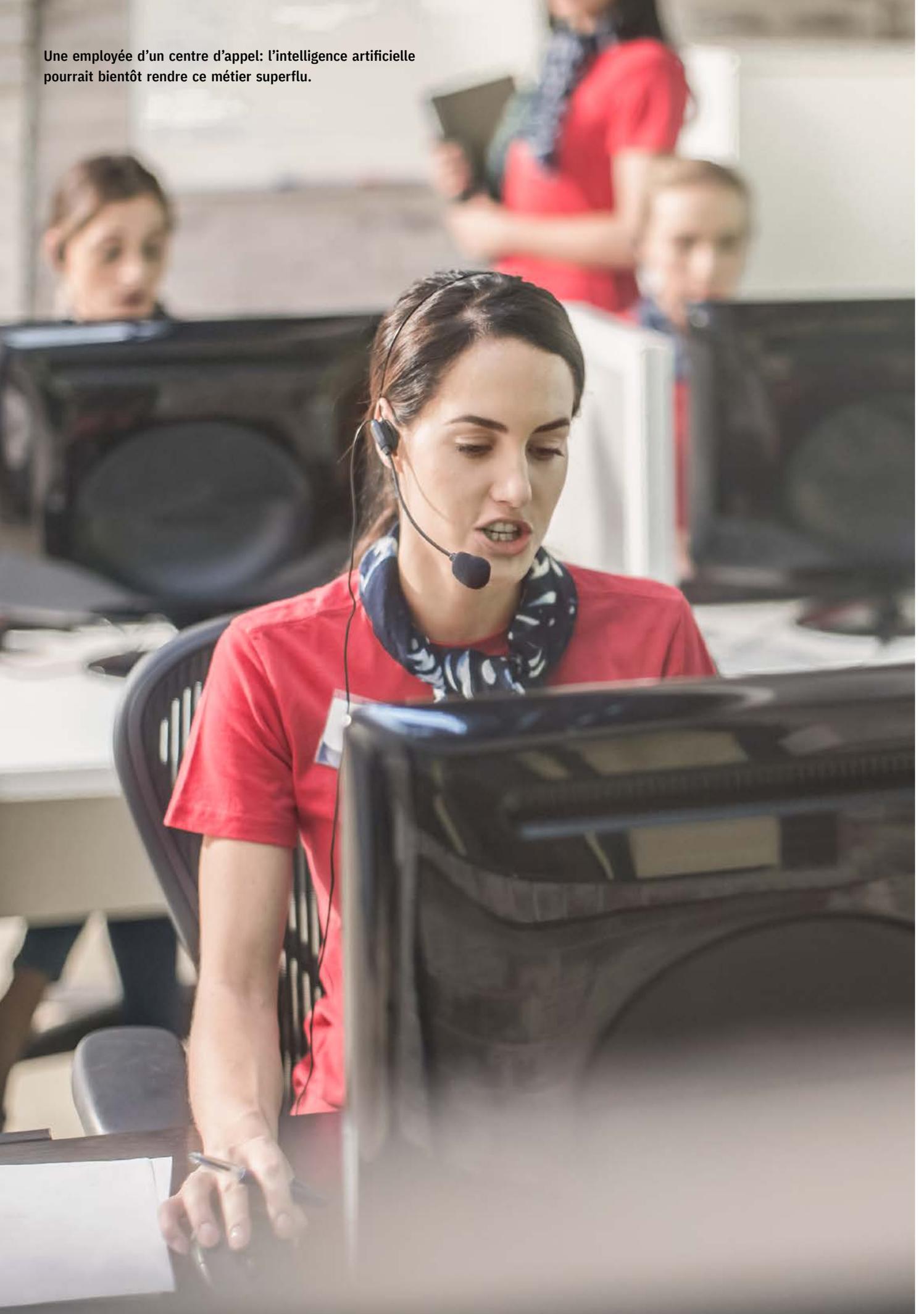


C'est dans le canton de Schaffhouse que la participation aux élections est la plus élevée. Cela s'explique par le fait que le vote y est obligatoire: les personnes qui ne votent pas doivent payer actuellement 6 francs. Les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et du Glaris affichent la participation la plus faible. Selon l'observateur de la vie politique Georg Lutz, cela tient au fait que, dans ces petits cantons qui n'ont qu'un seul siège au Conseil national, c'est le scrutin majoritaire qui s'applique¹. Les élections prennent donc tantôt la forme de courses ouvertes, tantôt elles voient se présenter des candidats sortants sans concurrence sérieuse. Dans ces cantons, la mobilisation électorale varie fortement et elle est inférieure ou supérieure à la moyenne selon la donne de départ.



Source: Office fédéral de la statistique / Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (Idea) / La Vie économique

Une employée d'un centre d'appel: l'intelligence artificielle pourrait bientôt rendre ce métier superflu.



Quelles sont les professions menacées par l'intelligence artificielle?



Marco Salvi est Senior Fellow à Avenir Suisse et co-auteur de l'étude «Zukunftssichere Berufe? Wie künstliche Intelligenz den Schweizer Arbeitsmarkt verändert».

Monsieur Salvi, l'intelligence artificielle, ou IA, est dans toutes les bouches. Qu'est-ce qui la caractérise?

Contrairement aux technologies classiques, qui pouvaient seulement analyser des données existantes, les applications de l'IA dite générative, comme ChatGPT, peuvent créer des données sous forme de textes, d'images ou de musique.

A-t-on vraiment souvent recours à l'IA?

L'IA est très utilisée pour répondre à des questions simples des clients (agents conversationnels), mais aussi pour effectuer des traductions ou des travaux de recherche.

Les entreprises investissent-elles davantage dans l'informatique et la communication?

Les investissements sont en forte progression: en 2022, les entreprises suisses ont dépensé un total de 34 milliards dans ces domaines, soit un tiers environ de leurs investissements en biens d'équipement. C'est plus que durant la bulle Internet des années 1990.

Vous avez étudié plusieurs professions. Quelles sont vos conclusions?

Nos études de cas¹ montrent que le recours à l'IA permettra des gains de productivité considérables

dans certains domaines précis, comme le service à la clientèle ou le conseil aux entreprises, un constat qui s'applique surtout aux employés moins performants jusqu'ici. Dans des professions plus complexes, comme celle d'analyste financier, l'utilisation de l'IA a déjà engendré de fortes fluctuations des effectifs. Les employés qui restent accomplissent souvent des tâches plus complexes, les plus simples étant confiées à l'IA.

Quelles sont les professions menacées par l'IA?

Pour résumer, ce sont les professions dont les exigences peuvent être en grande partie remplies par l'IA, mais qui ne peuvent guère instaurer une collaboration productive avec cette technologie. Prenons l'exemple des employés d'un centre d'appel: aujourd'hui déjà, des systèmes automatisés pourraient se charger d'un grand nombre des opérations qu'ils effectuent. Cette activité est d'autant plus vulnérable qu'elle n'a guère de possibilités de collaborer avec l'IA. Autre exemple, celui des employés de bureau: nous estimons que 80% d'entre eux pourraient se retrouver en concurrence directe avec l'IA. Ce constat s'applique en particulier aux salariés non spécialisés, ce qui représente environ 320 000 emplois menacés en Suisse. Mais ce n'est pas une fatalité: les personnes qui acquièrent les compétences requises ont de bonnes chances de tirer parti de l'IA.

À quoi faut-il s'attendre à l'avenir?

Le marché suisse du travail dispose de bons atouts, mais il est impossible de prévoir toutes les interactions et les conséquences d'une révolution de l'IA, comme le montre un petit rappel historique: on estime que 60% des employés sont actuellement actifs dans un métier qui n'existait pas en 1940, époque à laquelle on ne pouvait même pas imaginer un grand nombre des professions exercées de nos jours. Le même phénomène se produira certainement à l'avenir: l'IA ne détruira pas seulement des emplois, elle en créera aussi beaucoup. Un tournant qu'un marché du travail flexible saura négocier.

1 Voir l'étude complète: Salvi M. et Schnell P. (2024). Zukunftssichere Berufe? Wie künstliche Intelligenz den Schweizer Arbeitsmarkt verändert. (disponible uniquement en allemand).

Le commerce international requiert des règles, multilatérales de préférence

Il s'avère toujours plus difficile de conclure des accords commerciaux multilatéraux. Par conséquent, de nombreux pays se tournent vers des accords régionaux ou bilatéraux pour élargir leur réseau commercial, ce qui génère un imbroglio de règles. Une «consolidation» de celles-ci profiterait à la fois aux importateurs et aux exportateurs.

Cristian Ugarte, AELE, Rohini Acharya, OMC

Les règles commerciales multilatérales établies dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les accords commerciaux régionaux (ACR) sont plus interdépendants que l'on ne le pense généralement. Les accords de l'OMC bénéficient d'une part des expériences tirées des ACR, qu'il s'agisse d'accords bilatéraux, comme celui passé entre la Chine et la Suisse, ou d'accords plurilatéraux signés dans le cadre de l'Association économique de libre-échange (AELE). D'autre part, il ne se trouve presque aucun accord commercial (AC) moderne qui ne se réfère aux dispositions de l'OMC. Depuis des décennies, les pratiques, les définitions et les dispositions convenues multilatéralement sont intégrées dans les ACR; les dispositions de l'OMC facilitent donc la négociation des accords commerciaux. Elles constituent la base sur laquelle tout AC est édifié et complété par des engagements dits «OMC-plus», qui vont au-delà du cadre fixé par l'OMC.

Ces dernières années, aucune négociation multilatérale ou presque n'a pu aboutir, ce qui donne l'impression que la voie multilatérale est épuisée. L'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges, adopté en 2013 par la 9^e Conférence ministérielle, et l'Accord de l'OMC sur les subventions à la pêche, adopté en 2022 par la 12^e Conférence ministérielle, sont les seuls accords commerciaux multilatéraux conclus

depuis la création de l'OMC en 1995. Des progrès graduels ont toutefois été accomplis dans plusieurs domaines, par exemple s'agissant du Mécanisme de l'OMC pour la transparence des ACR.

Les inconvénients de la voie bilatérale

La voie multilatérale est, par nature, plus complexe car elle implique de concilier de nombreux intérêts nationaux divergents. C'est la raison pour laquelle, faute d'alternatives, la Suisse et de nombreux membres de l'OMC se tournent de plus en plus souvent vers les accords commerciaux régionaux (ACR) comme solutions de remplacement. Depuis la création de l'OMC en 1995, la Suisse a ainsi conclu dans le cadre de l'AELE 28 accords commerciaux¹ avec 38 partenaires ne faisant pas partie de l'Union européenne (UE). Certains de ces accords ont été modernisés depuis lors, comme ce fut le cas récemment de l'accord avec le Chili. Durant cette même période, la Suisse a également conclu des accords commerciaux bilatéraux avec la Chine, le Japon et le Royaume-Uni.

Pourquoi la voie bilatérale ou plurilatérale est-elle souvent qualifiée de «voie de second choix» alors que la négociation d'accords en dehors de l'OMC semble être la seule possibilité dont dispose les États actuel-

1 Ce chiffre ne comprend pas les accords de libre-échange (ALE) avec l'Inde et la Moldavie (non ratifiés) et avec Israël (conclu en 1993, avant la création de l'OMC).



La directrice générale de l'OMC Ngozi Okonjo-Iweala (à dr.), entourée de délégués commerciaux lors de la Conférence ministérielle de l'OMC en 2022.

lement? Selon l'OMC en effet, plus de 350 ACR étaient en vigueur en juillet 2024², soit 300 de plus qu'en 1995. Autrement dit, de nombreux États poursuivent cette stratégie, y compris les concurrents directs des membres de l'AELE, ce qui réduit la valeur d'un accès préférentiel au marché obtenu par l'AELE.

En outre, les droits de douane effectivement appliqués au niveau national conformément au principe de la nation la plus favorisée (NPF) de l'OMC ont baissé au cours des dernières années. En 2024, la Suisse a par exemple supprimé unilatéralement tous les droits de douane à l'importation de produits industriels. Pour ses partenaires commerciaux, cela signifie que les marges préférentielles qu'ils ont négociées dans le cadre d'accords commerciaux s'érodent de plus en plus. Ainsi, même si l'AELE réagit rapidement à la stratégie de ses principaux concurrents à l'exportation vers d'autres partenaires, afin de maintenir la compétitivité de ses exportations, sa marge préférentielle envers les acteurs mondiaux diminue au fil du temps. Le maintien des marges préférentielles suppose que les ACR soient renégociés ou modernisés en permanence.

Enfin, la disparité des règles, notamment celle des règles d'origine, est un défi lors de la mise en œuvre des ACR. Ces règles permettent de constater si une marchandise provient entièrement ou en partie (marchandise traitée ou ouvragée) d'un État partenaire à l'AC et si elle peut ou non être importée à des conditions douanières préférentielles. Variant d'un AC à l'autre, elles sont un véritable casse-tête pour les exportateurs et les importateurs. Parfois, le respect de ces règles est non seulement peu rentable financièrement, mais également si complexe en termes de logistique et d'organisation que certains exportateurs abandonnent et renoncent aux avantages d'un ACR. Cet imbroglio de règles représente un défi, en particulier pour les PME.

Les avantages de la voie bilatérale

Des points positifs sont aussi à relever: selon le «FTA Monitor»³ de l'AELE, l'accès préférentiel au marché de 18 États partenaires, autres que l'UE et le

² Voir wto.org.

³ Voir site Internet efta.int.

Royaume-Uni, a permis d'économiser 480 millions de dollars en droits de douane aux exportateurs de l'AELE en 2022⁴. Les exportations de produits de la pêche, de montres, de machines, de médicaments et de bijoux ont particulièrement bénéficié de cette mesure. Outre les marchandises, les ACR modernes portent également sur les services et les investissements. Ils facilitent l'accès aux marchés des prestataires de services, en leur permettant par exemple d'obtenir des commandes à l'étranger, et améliorent le cadre juridique, l'octroi de licences par exemple. Grâce aux ACR, par exemple l'ALE modernisé entre le Chili et l'AELE, les États membres de l'AELE sont devenus plus intéressants pour un grand nombre de prestataires.

Consolider les accords commerciaux régionaux

Eu égard au nombre d'accords commerciaux existants (plus de 350 à l'échelle mondiale) et à l'imbroglio de règles mises en place, il faudrait procéder à une «consolidation». Celle-ci permettrait de transposer les pratiques préférentielles dans un cadre non discriminatoire au sein du système commercial multilatéral, ce qui permettrait, par exemple, de réduire les coûts d'établissement des preuves de l'origine des marchandises.

S'agissant des services, on pourrait se concentrer sur des aspects qui vont au-delà de la question de l'accès au marché, par exemple les réglementations nationales, les coûts administratifs du commerce et les nouvelles formes de commerce. On pourrait

aussi actualiser les règles de l'OMC dans d'autres domaines comme la concurrence, le commerce en ligne et l'environnement, ce qui en augmenterait la transparence et la prévisibilité. En bref, les futures négociations pourraient viser des résultats dépassant les actuelles négociations «OMC-plus».

Les deux formes d'accord continueront de coexister à l'avenir

Il ne s'agit pas de plaider en faveur de la suppression des ACR. Du reste, cette tendance ne faiblira sans doute pas de sitôt. Cependant, il serait judicieux de consolider multilatéralement les résultats des négociations bilatérales et régionales des trois dernières décennies. Déjà reconnue par les pères fondateurs de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (Gatt), la coexistence des accords multilatéraux, régionaux et bilatéraux, apparaît dans les règles modernes de l'OMC qui stipulent que les ACR constituent un champ de test idéal dont le système commercial multilatéral peut tirer profit.

Les règles de l'OMC et les ACR continueront vraisemblablement de coexister à l'avenir. Dans l'idéal, les deux formes d'accord devraient se développer parallèlement et se compléter. Toutefois, tant que la consolidation multilatérale n'aura pas progressé, un fossé continuera de se creuser entre les ACR et les règles multilatérales. Cette évolution se fera au détriment du système commercial mondial et des négociants qui seraient les principaux bénéficiaires d'un cadre commercial davantage intégré, modernisé et fondé sur des règles.

4 L'économie de droits de douane correspond à la différence entre les droits de douane multilatéraux et les droits de douane préférentiels, soit la «marge préférentielle», pour les exportations des États membres de l'AELE qui bénéficient d'un tel traitement préférentiel à l'entrée dans les marchés étrangers soumis à l'ALE.



Cristian Ugarte

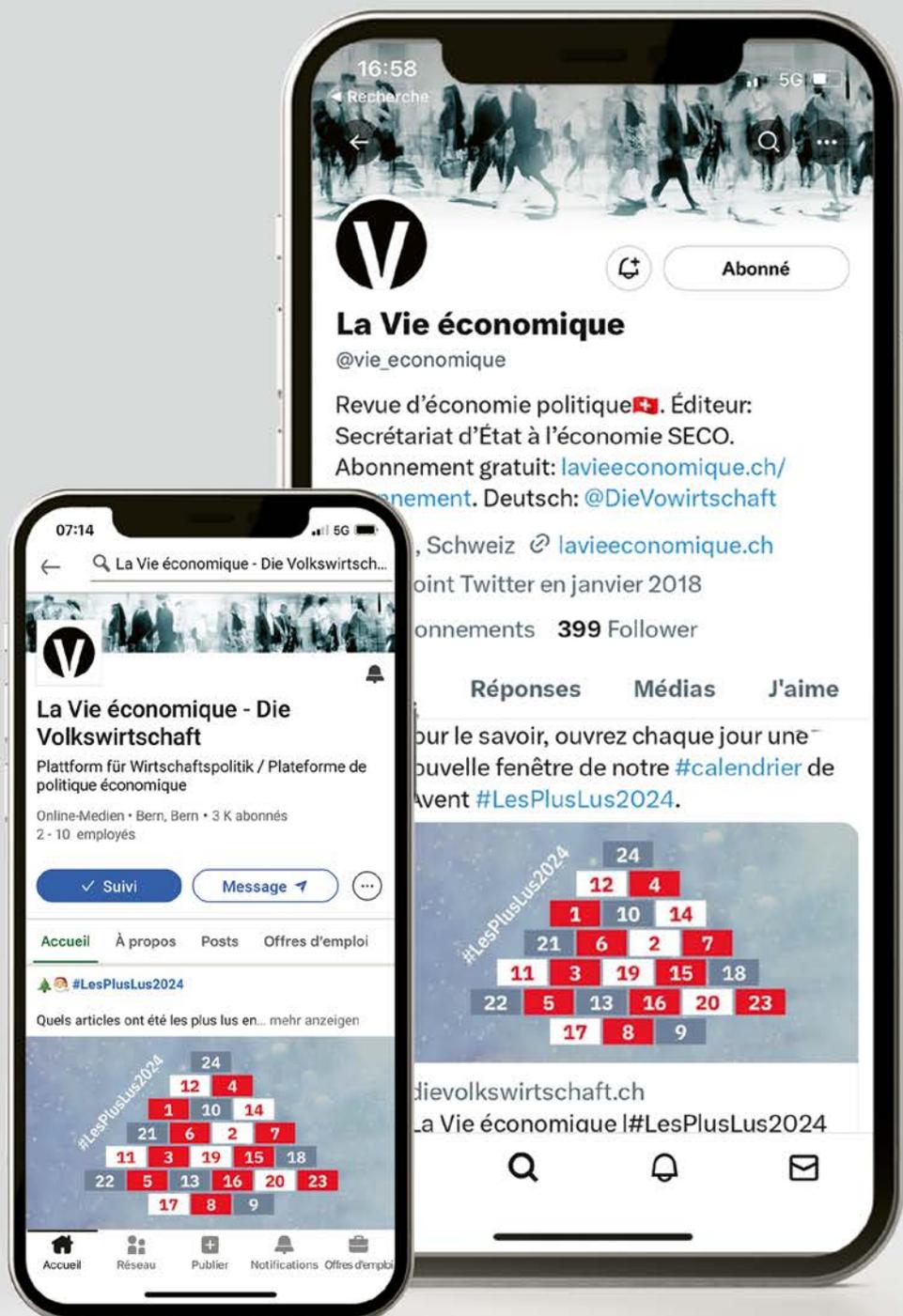
Senior economic officer, Secrétariat général, Association européenne de libre-échange (AELE) et Organisation mondiale du commerce (OMC), Genève



Rohini Acharya

Conseillère, Division des accésions, Organisation mondiale du commerce (OMC), Genève

Ne manquez rien! Suivez-nous sur X et LinkedIn



Prix Nobel: les institutions jouent un rôle crucial dans le niveau de richesse des pays

Les lauréats du prix Nobel d'économie 2024 mettent en lumière l'influence des institutions sur la prospérité d'un pays. Tous les trois ont des liens étroits avec l'Université de Zurich.

David Hémous, Florian Scheuer, Université de Zurich

En parité de pouvoir d'achat, le revenu par habitant en Suisse est 75 fois plus élevé qu'en République démocratique du Congo, l'un des pays les plus pauvres du monde. Comment peut-on expliquer des différences aussi extrêmes du niveau de prospérité? Pourquoi l'économie de certains pays croît-elle alors qu'ailleurs, elle stagne, voire se contracte? C'est sur ces questions que se sont penchés Daron Acemoglu, Simon Johnson et James Robinson, les lauréats du «prix de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel», décerné en octobre 2024 (voir encadré).

Il y a longtemps que les sciences économiques s'intéressent à ces questions fondamentales. Ces dernières taraudaient déjà Adam Smith qui s'y consacra dans son *opus magnum* «La richesse des nations» publié en 1776¹. Robert Lucas, prix Nobel d'économie en 1995, a quant à lui déclaré à ce sujet: «il est difficile de penser à autre chose une fois que l'on a commencé à réfléchir à ce problème».

Traditionnellement, les économistes expliquent les différences de croissance entre les pays par les différents montants que ceux-ci investissent dans le capital, l'éducation et les innovations technologiques, car ces investissements stimulent la productivité et, partant, entraînent une hausse des revenus. On peut donc se demander pourquoi certains pays investissent plus que d'autres. En d'autres termes,

quelles sont les causes «fondamentales» de la croissance économique?

Les institutions ou la prospérité, qui est apparu en premier?

Douglas North, prix Nobel d'économie en 1993, avait déjà argumenté que la réponse à cette question résidait dans les différences institutionnelles entre les pays, les institutions englobant notamment les règles et les lois qui exercent une grande influence sur les incitations économiques pour les entreprises et les ménages (garantie des droits de propriété, indépendance de la justice, marchés viables, stabilité politique, système d'imposition efficace ou possibilités de progression sociale, par exemple).

Cependant, ce discours a soulevé une controverse à l'époque, pour deux raisons. Tout d'abord, la relation de cause à effet pourrait être inversée: ce serait alors le développement économique qui aurait pour effet d'améliorer les institutions. Deuxième raison, l'idée selon laquelle le développement économique est déterminé par des facteurs géographiques était largement répandue; du reste, ce point de vue est également défendu dans le *best-seller* «De l'inégalité parmi les sociétés» du scientifique Jared Diamond, lauréat du Prix Pulitzer en 1998. Son hypothèse

1 Voir Smith (1776).

Est-ce une question d'institutions? Bien que la République démocratique du Congo soit riche en ressources, le pays est l'un des plus pauvres du monde. Un meeting électoral du président sortant Félix Tshisekedi, en 2023.



insiste sur les conditions naturelles et géographiques (qualité du sol, ressources naturelles, topographie, conditions climatiques et maladies comme la malaria) ainsi que sur leurs répercussions sur la productivité agricole, les coûts de transport et l'accumulation de capital humain.

Le paradoxe de l'œuf et de la poule élucidé par les prix Nobel

C'est là qu'intervient la recherche des lauréats du prix Nobel d'économie 2024. Tout commence par un article retentissant paru dans l'«American Economic Review» en 2001, dans lequel les économistes Daron Acemoglu, Simon Johnson et James Robinson mettent en évidence le rôle des institutions dans le développement économique. Dans une série de recherches et d'ouvrages, ils développent en outre de nouvelles théories permettant d'expliquer pourquoi les institutions inefficaces ont la vie dure. Ils définissent également les conditions propices à des réformes institutionnelles.

Afin de clarifier le rapport de cause à effet entre les institutions et le développement économique, les chercheurs plongent dans les archives de l'histoire économique, examinant plus particulièrement l'ère de la colonisation, du XV^e au XX^e siècle, lorsque les puissances européennes commencent à fonder des colonies sur d'autres continents. Ils expliquent,

Les trois lauréats du prix Nobel d'économie 2024

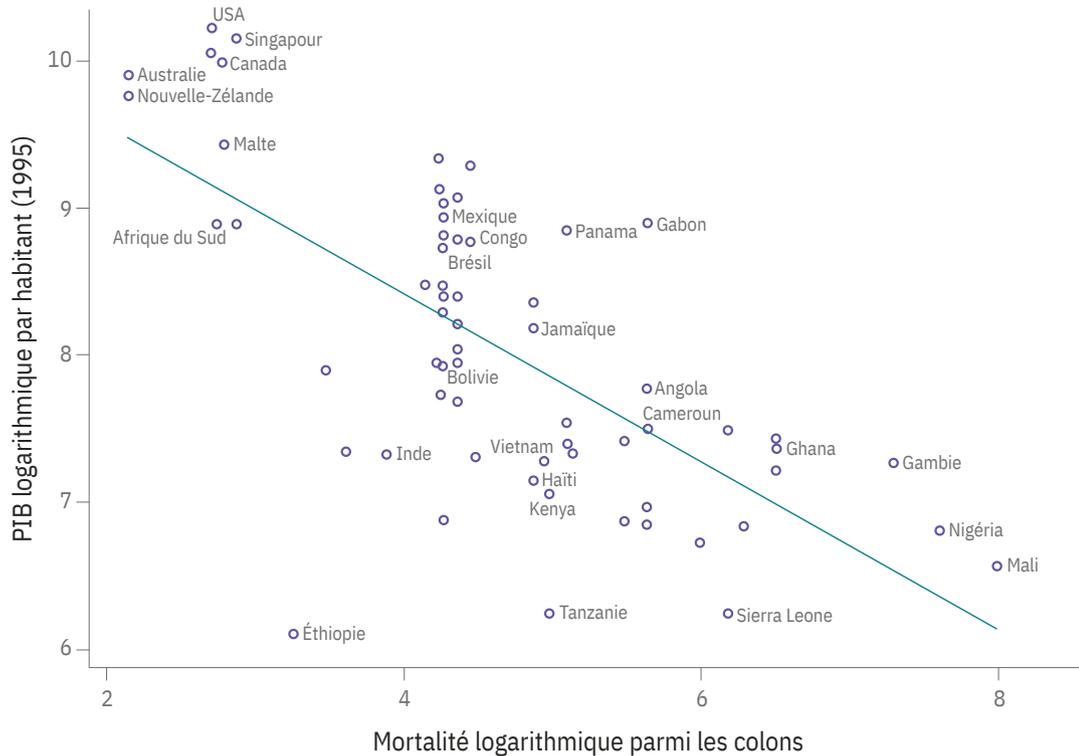
Kamer Daron Acemoglu: économiste turco-américain de 57 ans, Kamer Daron Acemoglu est professeur au Massachusetts Institute of Technology (MIT). Selon la base de données de littérature économique «Repec», il était en 2015 l'auteur le plus cité de la décennie écoulée.

Simon Johnson: économiste britanno-américain de 61 ans, Simon Johnson est professeur à la Sloan School of Management du MIT. Il a

occupé le poste d'économiste en chef du Fonds monétaire international de 2007 à 2008.

James Robinson: politologue et économiste britanno-américain de 63 ans, James Robinson enseigne à l'Université de Chicago. Il est l'auteur, avec Daron Acemoglu, du livre «Prospérité, puissance et pauvreté: Pourquoi certains pays réussissent mieux que d'autres».

La plupart des anciennes colonies touchées par une forte mortalité sont pauvres (1995)



Remarque: l'inclinaison de la courbe de régression signifie qu'une progression d'un écart-type de 1,1 du taux de mortalité logarithmique parmi les colons du temps de la colonisation (axe des abscisses) se traduit par une baisse du PIB par habitant actuel (axe des ordonnées) de 47%.

Source: Acemoglu, Johnson et Robinson (2001) / La Vie économique

arguments à l'appui, que, là où la mortalité due à des maladies était élevée parmi les premiers colons, les Européens mirent en place des institutions purement «extractives», dont le seul but était d'exploiter les ressources disponibles. En revanche, là où de meilleures chances de survie étaient observées, des institutions «inclusives» virent le jour sur le modèle européen, l'objectif étant qu'une population européenne s'installe dans ces endroits.

Les États-Unis en sont un exemple. Dès leur arrivée, les colons y instaurent des institutions relativement inclusives pour l'époque. Les treize colonies britanniques d'Amérique jouissent d'une certaine autonomie vis-à-vis de Londres et disposent d'une assemblée de représentants élus. Un phénomène majeur les distingue cependant: l'esclavage, fortement répandu dans le Sud, qui permet à une petite élite locale d'accumuler d'importantes richesses grâce à l'économie des plantations et au détriment

d'une grande partie de la population. La volonté de ces nantis de maintenir le *statu quo* qui leur est profitable freine l'innovation et l'industrialisation. Au milieu du XIX^e siècle, le Sud est par conséquent bien plus pauvre que le Nord.

De la pauvreté à la richesse

La persistance de telles différences institutionnelles explique pourquoi des pays comme le Congo ou Haïti, qui ont connu des taux de mortalité initialement élevés parmi les colons, restent aujourd'hui plus pauvres que les autres pays (voir illustration). Des données empiriques montrent qu'il en est ainsi même lorsque les pays ont une géographie similaire. À cela s'ajoute une supposée «malédiction des ressources»: les ressources naturelles mènent souvent à l'établissement d'institutions extractives, si bien

que des pays riches en matières premières comme le sud des États-Unis ou Haïti, plutôt prospères à l'origine, se sont finalement moins développés que des pays initialement plus pauvres comme le nord des États-Unis ou l'Australie.

À l'instar du sud des États-Unis, Haïti dépendait certes de l'économie des plantations et de l'esclavage, mais le pays n'a pas bénéficié d'institutions inclusives pour une majeure partie de la population. Malgré un PIB très élevé par comparaison à la fin du XVIII^e siècle, le pays ne s'est pas développé. La Suisse est au contraire un exemple de pays ayant bénéficié d'institutions inclusives. N'ayant pas connu l'absolutisme, elle s'est progressivement muée en une démocratie, notamment après l'instauration de la démocratie directe. Bien que l'industrialisation y ait débuté plus tard que dans d'autres pays d'Europe occidentale, la Suisse est devenue l'un des pays les plus prospères.

Les travaux des Nobel 2024 ont eu une vive répercussion sur la recherche portant sur les questions fondamentales de la croissance économique. Ils ont en particulier encouragé la mise en relation d'analyses de l'histoire économique avec des modèles d'économie politique et de théorie de la croissance. Le rôle crucial joué par les institutions dans le développement économique d'une nation est aujourd'hui largement reconnu et intégré dans les politiques de développement.

Daron Acemoglu et Zurich

L'économiste turco-américain Daron Acemoglu, professeur au Massachusetts Institute of Technology (MIT), était depuis longtemps pressenti pour le prix Nobel d'économie. Outre ses travaux récompensés cette année, il a publié des recherches influentes dans d'autres domaines de l'économie politique, qui auraient également pu mériter un prix Nobel. Dans ses articles sur le «changement technique dirigé», par exemple, il explique dans quelles circonstances l'évolution du progrès technologique tend à creuser les inégalités salariales ou à favoriser les énergies polluantes aux dépens des énergies propres².

Daron Acemoglu entretient également des liens étroits avec l'Institut d'économie politique de l'Université de Zurich, où il s'est rendu régulièrement,

notamment en 2012 pour l'inauguration de l'UBS Center for Economics in Society. Le 29 janvier 2025, il y présentera son dernier livre «Pouvoir et progrès», dans le cadre d'une conférence. Les auteurs du présent article entretiennent également des liens personnels avec Daron Acemoglu: celui-ci a été le directeur de thèse de Florian Scheuer au MIT et il a mené plusieurs travaux de recherche³ avec David Hémous. Tous deux peuvent attester du fait que Daron Acemoglu est un excellent mentor, qui donne de son temps sans compter et prodigue toujours des conseils très utiles.

Bibliographie

- Acemoglu D. (1998). Why do new technologies complement skills? Directed technical change and wage inequality, dans: *The Quarterly Journal of Economics* 113.
- Acemoglu D., Aghion P., Bursztyn L. et Hémous D. (2012). The environment and directed technical change, dans: *American Economic Review* 102.
- Acemoglu D., Johnson S. et Robinson J. (2001). The colonial origins of comparative development: An empirical investigation, in: *American Economic Review* 91.
- Acemoglu D. et Johnson S. (2024). *Pouvoir et progrès. Technologie et prospérité, notre combat millénaire*, Pearson.
- Diamond J. (2000). *De l'inégalité parmi les sociétés. Essai sur l'homme et l'environnement dans l'histoire*, Gallimard.
- Lucas R. E. (1988). On the mechanics of economic development, dans: *Journal of Monetary Economics* 22.
- Smith A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*.

- 2 Acemoglu, Aghion, Bursztyn et Hémous (2012).
- 3 Voir aussi Acemoglu, Aghion, Bursztyn et Hémous (2012).



David Hémous

Professeur d'économie de l'innovation et entrepreneuriat, Institut d'économie politique, Université de Zurich



Florian Scheuer

Professeur d'économie institutionnelle et directeur de l'Institut d'économie politique, Université de Zurich

La CCT permet d'éviter les bas salaires dans la coiffure

En Suisse, plus de deux millions de travailleurs sont soumis à une convention collective de travail (CCT), qui réglemente notamment les salaires minimums. Une étude basée sur un nouveau jeu de données vient d'examiner l'impact de la CCT sur les salaires dans le secteur de la coiffure.

Karin Roth, Daniel Kopp, Michael Siegenthaler, EPFZ

En 2021, quelque 2,2 millions de travailleurs en Suisse étaient soumis à une convention collective de travail (CCT)¹, soit environ la moitié de tous les salariés susceptibles d'y être assujettis². La CCT est un accord entre des employeurs ou des associations d'employeurs et des syndicats de travailleurs ayant pour objet la réglementation des conditions de travail. Ses dispositions peuvent porter sur les salaires minimums, d'éventuelles indemnités et le maintien du salaire, mais aussi le nombre de jours de vacances ainsi que les jours fériés, la durée de travail ou la protection contre le licenciement. Les secteurs de l'hôtellerie-restauration, de la construction et de la coiffure sont par exemple soumis à une CCT.

Bien que les CCT occupent une place importante sur le marché du travail suisse, on ne connaît guère leur impact sur les entreprises et les travailleurs. Les salaires sont-ils plus élevés dans un secteur soumis à une CCT? Si oui, est-ce que ce sont les travailleurs, les entreprises ou les clients qui doivent assumer ces salaires? Pour répondre à ces questions, une équipe de chercheurs du Centre de recherches conjoncturelles (KOF) de l'EPF Zurich établit actuellement un jeu de données exhaustif sur les CCT en Suisse. Mené pour la première fois en Suisse, ce projet complexe et coûteux est soutenu par le Secrétariat d'État à l'économie (Seco), l'Office fédéral de la statistique (OFS) et le Fonds national suisse (FNS). Les textes des CCT,

qui sont systématiquement archivés par l'OFS depuis les années 1990, constituent une base importante de ces travaux (voir encadré page 57). À terme, le jeu de données permettra une meilleure étude et compréhension de l'impact des CCT.

Les conséquences d'une absence de CCT

Une étude de cas³ sur le secteur de la coiffure en Suisse, menée dans le cadre d'un travail de master à l'Université de Berne, a utilisé pour la première fois ce nouveau jeu de données. Elle a examiné l'impact des salaires minimums établis par les partenaires sociaux sur la répartition salariale dans ce secteur. Ces salaires minimums sont régulièrement renégociés et, depuis des décennies, leur champ d'application est étendu à l'échelle nationale. En Suisse, chaque salon de coiffure doit donc respecter cette convention. Il n'en a cependant pas toujours été ainsi, car le secteur a connu un vide conventionnel de 2007 à 2009, les partenaires sociaux n'étant pas parvenus à s'entendre sur une nouvelle convention. Il n'y donc pas eu de rémunération minimum obligatoire durant cette période, une situation que l'étude examine de plus près. La CCT de la coiffure, comme de nombreuses autres conventions, prévoit des sa-

1 Voir Office fédéral de la statistique (2024).

2 Voir Baumberger (2021)

3 Voir Roth (2024).



Les salaires minimums fixés dans la convention collective de travail sont valables dans toute la Suisse et pour toutes les entreprises de la branche de la coiffure.

lares minimums différents selon la formation et l'expérience professionnelle (voir illustration 1 page 56).

L'étude de cas examine les conséquences de l'absence de salaires minimums pendant les années de vide conventionnel qui apparaît clairement dans l'illustration. Elle se concentre sur le principal groupe de travailleurs de la branche, soit le personnel des salons de coiffure ayant achevé la formation professionnelle. L'étude utilise également les données salariales de l'Enquête sur la structure des salaires (ESS) de l'OFS, qui recense tous les deux ans les salaires de plus de deux millions de travailleurs en Suisse, pour évaluer si la CCT et les salaires minimums fixés protègent contre les bas salaires.

Baisse de salaire en l'absence de CCT

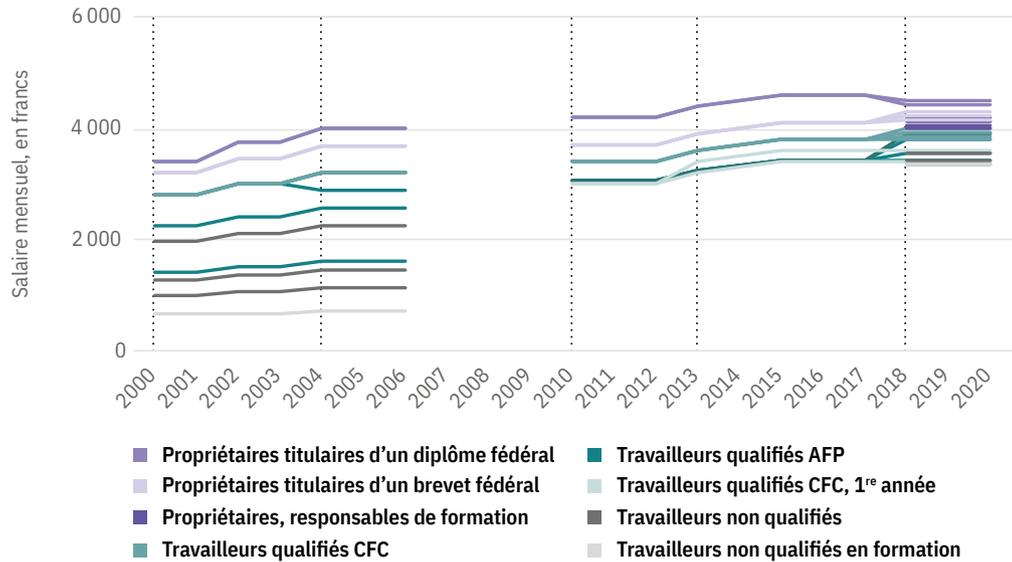
L'analyse montre qu'en 2006, c'est-à-dire avant la suppression de la CCT, de nombreux employés du secteur touchaient un salaire à peine supérieur au salaire minimum le plus bas, soit 2679 francs pour les travailleurs qualifiés à temps plein ayant achevé leur apprentissage. On constate par ailleurs qu'en 2008,

lorsque les salaires minimums ont été suspendus, la part de salaires inférieurs à ces seuils a augmenté nettement par rapport à 2006. Dès la réintroduction des salaires minimums en 2010, ces bas salaires disparaissent de nouveau (voir illustration 2 page 56). Ces éléments montrent qu'en l'absence de salaires minimums, la part de bas salaires a progressé temporairement dans le secteur de la coiffure.

Éviter les bas salaires dans le secteur de la coiffure

Une analyse statistique, effectuée selon la méthode des doubles différences, étaye cette interprétation en ayant recours à un groupe de comparaison composé de travailleurs issus de secteurs similaires comme le nettoyage, les blanchisseries et le secteur cosmétique. L'analyse montre une évolution similaire des salaires, avant le vide conventionnel, dans le secteur de la coiffure et le groupe de contrôle, appuyant l'hypothèse selon laquelle les salaires auraient continué d'évoluer de la sorte si les salaires minimums n'avaient pas été supprimés dans le secteur de la coiffure. De 2006 à 2008, les salaires ont toutefois

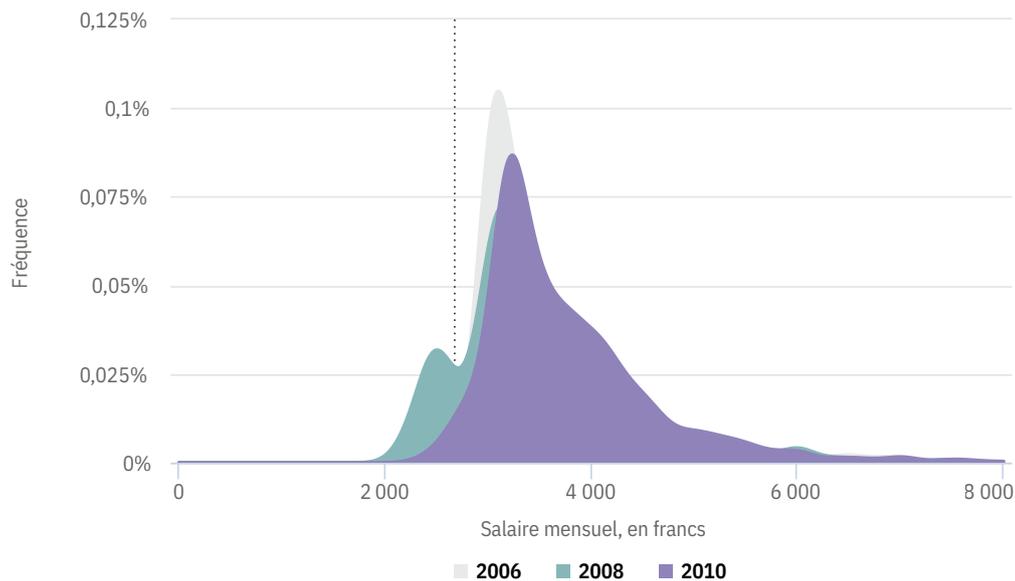
III. 1: Les salaires minimums ont été temporairement suspendus dans le secteur de la coiffure



Remarque: l'illustration montre les salaires minimums pour différentes catégories de travailleurs dans la branche suisse de la coiffure. Les lignes verticales en pointillé indiquent l'entrée en vigueur d'une nouvelle convention collective. Les salaires minimums correspondent à un mois de salaire pour une semaine de 43 heures. La date de référence des données est le 1^{er} octobre de chaque année. Le secteur de la coiffure peut appliquer différents salaires minimums, en fonction de la formation, ce que mettent en évidence les ramifications de 2004 et 2018.

Source: KOF / La Vie économique

III. 2: Hausse de la proportion des bas salaires en 2008, en l'absence de CCT dans la coiffure



Remarque: l'illustration montre la répartition des salaires dans le secteur de la coiffure en 2006, 2008 et 2010, selon les données de l'ESS (nombre d'observations: 1620 en 2006, 1614 en 2008, 1347 en 2010). Les salaires des travailleurs qualifiés titulaires d'un CFC ou d'une AFP sont normalisés à une semaine de 40 heures. La ligne verticale en pointillé indique le salaire minimum le plus bas pour les coiffeurs qualifiés en 2006, soit 2679 francs.

Source: Roth (2024) / La Vie économique

légèrement augmenté dans le groupe de contrôle, tandis qu'ils ont sensiblement baissé dans la coiffure, surtout dans le bas de la fourchette.

L'analyse suggère que la suspension temporaire de la CCT a entraîné une baisse moyenne des salaires de 6,1%, les salaires des 10% de travailleurs les moins bien payés ayant même baissé d'environ 18%. Parmi le personnel très bien payé du secteur, on ne constate en revanche pas d'effet salarial. L'analyse révèle que les salaires sont certes repartis à la hausse après la réintroduction de la CCT en 2010, mais qu'il a fallu attendre 2012 pour qu'ils se remettent entièrement de la suspension de la CCT.

Dans le secteur de la coiffure, la suppression temporaire de la CCT a donc fait apparaître transitoirement des contrats de travail à bas salaires, ce qui a davantage affecté les employés qualifiés qui ont commencé à travailler après 2006 que ceux qui avaient été engagés avant la période sans CCT. Dans l'ensemble, les résultats de l'étude montrent que les salaires minimums fixés par la CCT stabilisent la rémunération des personnes à bas revenus dans le secteur de la coiffure, tandis que l'absence de CCT entraîne une baisse de ces salaires.

CCT: de nouvelles données pour la recherche sur le partenariat social

En collaboration avec le Secrétariat d'État à l'économie (Seco), l'Office fédéral de la statistique (OFS) et Unia, une équipe de chercheurs du Centre de recherches conjoncturelles (KOF) de l'EPF Zurich établit actuellement un jeu de données sur les grandes conventions collectives de travail (CCT) pour la période allant de 1998 à 2023. Celui-ci contient des informations uniformes et codées selon les normes internationales sur les différentes CCT ainsi que les salaires minimums et les conditions de travail qu'elles fixent (durée de travail, droit aux vacances, délais de congé, etc.). Les informations qui alimentent la base de données sont extraites des textes des conventions collectives dans le cadre d'un vaste processus de codage largement manuel.

Le jeu de données comprend les 120 CCT auxquelles 1500 travailleurs ont été soumis entre 1998 et 2023 pour une année au moins. Les informations codées, comme le secteur, la région et la profession, permettent de relier les dispositions des CCT à d'autres données sur les entreprises et le marché du travail en Suisse. À l'avenir, l'Enquête sur la structure des salaires de l'OFS pourra ainsi attribuer le salaire minimum correct à de nombreux travailleurs. Les travaux s'achèveront à l'automne 2025, puis les données seront mises à la disposition du public, à des fins scientifiques. La collecte des données bénéficie du soutien financier du Seco et du Fonds national suisse.

Bibliographie

- Baumberger D. (2021).** Les conventions collectives de travail résistent au changement structurel. *La Vie économique*, 2 juillet.
- Office fédéral de la statistique (2024).** Conventions collectives de travail en Suisse en 2021: résultats et informations sur l'enquête. Office fédéral de la statistique (OFS), Neuchâtel.
- Roth K. (2024).** Beyond the Bargain: Collective agreement suspension and its impact on wages in the hairdressing industry. Mémoire de master de l'Université de Berne, Berne (non publié, peut être consulté sur demande).



Karin Roth

Collaboratrice scientifique, Centre de recherches conjoncturelles (KOF), École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ)



Daniel Kopp

Collaborateur scientifique senior, Centre de recherches conjoncturelles (KOF), École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ)



Michael Siegenthaler

Chef de la section Marché suisse du travail, Centre de recherches conjoncturelles (KOF), École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ)

Le commerce au service de l'environnement: la Suisse passe à l'ACCTS

La Suisse a signé l'Accord sur le changement climatique, le commerce et la durabilité. Ce traité novateur, ouvert à tous les États et axé sur la durabilité, a été conclu par quatre pays.

Nelly Chakowski, Sébastien Morard, Thomas Roth, Seco

1 FF 2022 2403.

2 Voir la plainte déposée par la Chine contre les États-Unis auprès du groupe spécial dans l'affaire États-Unis – Certains crédits d'impôt au titre de la loi sur la réduction de l'inflation (DS623), 26 juillet 2024. Voir d'autres exemples sur lavieeconomique.ch

3 Voir DEFR (2021), p. 41.

4 Cette liste se fonde sur les travaux antérieurs menés dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), notamment les négociations plurilatérales inachevées de 2016, qui ont été mis à jour et développés pour tenir compte des défis environnementaux actuels et des technologies les plus récentes.

Le changement climatique, la pollution et la perte de biodiversité continuent de progresser. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) a clairement mis en évidence la nécessité d'une action au niveau mondial. Ce constat a incité de nombreux gouvernements à prendre des mesures visant notamment à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à évoluer vers une économie circulaire et plus durable. La Suisse a elle aussi réagi en inscrivant dans sa nouvelle loi sur le climat et l'innovation l'objectif de zéro émission nette d'ici 2050¹.

Les mesures de protection du climat prises par divers pays, notamment les mécanismes d'ajustement carbone aux frontières (MACF) de l'Union européenne et du Royaume-Uni, ainsi que les subventions accordées par les États-Unis aux entreprises américaines qui investissent dans les technologies vertes (*Inflation Reduction Act*), affectent grandement le commerce. En outre, de nombreux pays appliquent un nombre croissant de droits anti-dumping sur des biens environnementaux tels que les panneaux solaires, les éoliennes ou les véhicules électriques. Toutes ces mesures provoquent des tensions internationales².

La politique économique extérieure suisse a aussi pour but de contribuer au développement durable³. Pour apporter sa part à cet objectif, la Suisse a choisi de suivre une nouvelle approche: l'Accord sur le changement climatique, le commerce et la durabilité

(*Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability, ACCTS*), négocié avec le Costa Rica, l'Islande et la Nouvelle-Zélande et signé le 15 novembre 2024. Cet accord vise à favoriser le commerce de biens et de services environnementaux, comme les véhicules électriques ou les panneaux photovoltaïques, leur financement et leur installation. Il vise aussi l'élimination des subventions aux énergies fossiles et le renforcement des écolabels.

Une définition novatrice des biens et services environnementaux

Les signataires de l'ACCTS s'engagent à supprimer les droits de douane sur 360 biens environnementaux (quelques exemples se trouvent dans le tableau page 60)⁴, notamment dans le domaine du photovoltaïque, qui produit une énergie bon marché et permet de «verdir» le développement. Une étude du secrétariat de l'OMC montre que l'élimination des droits de douane et des barrières non tarifaires sur certains biens environnementaux augmenterait de 14% les échanges de ces produits et réduirait les émissions mondiales de CO₂ de 0,6%⁵, soit plusieurs fois les émissions de la Suisse.

Le commerce des services peut aussi contribuer à la réalisation des objectifs climatiques internationaux. Or, peu de services environnementaux sont à

Les biens environnementaux comme les éoliennes bénéficient de l'Accord sur le changement climatique, le commerce et la durabilité (ACCTS).



Exemples de biens et de services environnementaux inclus dans l'accord ACCTS

Biens environnementaux	Services environnementaux
Installations photovoltaïques	Services d'aménagement urbain
Éoliennes produisant de l'électricité	Services de recyclage
Bois, y c. maisons préfabriquées en bois	Services de maintenance et réparation de machines et de matériel
Micro-organismes et tensioactifs pour la dégradation des polluants	Travaux d'isolation
Véhicules électriques	Services de transports ferroviaires
Vélos	Services d'ingénierie (design et construction)

Source: Seco / La Vie économique

ce jour couverts par les obligations de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'OMC. Dans l'optique de faciliter les échanges commerciaux de services ayant un impact positif sur l'environnement, l'ACCTS applique les obligations de l'AGCS à une liste de services «liés à l'environnement».

Pour être pris en compte dans l'ACCTS, un bien ou un service environnemental doit contribuer substantiellement à au moins un objectif environnemental, sans pour autant nuire considérablement à un autre objectif. Les objectifs environnementaux considérés sont notamment la protection de l'air ou des eaux, la biodiversité, la préservation des ressources naturelles ou la protection du climat.

Les définitions des biens et services environnementaux de l'ACCTS s'appuient sur le Système de comptabilité économique et environnementale (SCEE) approuvé par l'ONU en 2012⁵, qui offre un cadre universel pour conceptualiser les interactions entre l'économie et l'environnement. Les critères issus de ce système ont permis de dresser des listes justifiées de biens et services environnementaux. Tant la définition que les listes de biens et services peuvent être révisées et complétées à l'avenir.

Réduction des subventions aux énergies fossiles

L'ACCTS apporte en outre une importante contribution aux efforts internationaux visant à réduire les subventions aux énergies fossiles. Selon l'OCDE⁷,

ces subventions ont coûté plus de 1'400 milliards de dollars dans les budgets nationaux en 2022, alors qu'elles vont diamétralement à l'encontre de l'objectif zéro émission nette.

L'ACCTS est le premier accord international définissant clairement les subventions aux énergies fossiles néfastes, une étape essentielle pour établir des règles communes. Selon l'ACCTS, les subventions néfastes ne se limitent pas aux subventions directes, mais englobent également les avantages fiscaux octroyés dans le cadre des taxes énergétiques et climatiques.

Améliorer la transparence grâce aux labels environnementaux

Les parties à l'ACCTS s'engagent à ne pas instaurer de nouvelles subventions et à supprimer les subventions au charbon et aux autres sources d'énergie les plus polluantes. En outre, les subventions existantes aux sources d'énergie polluantes (telles que l'essence ou le diesel) ne pourront plus être étendues. En Suisse, cela concerne par exemple le remboursement de l'impôt sur les huiles minérales dans différents secteurs. L'accord prévoit néanmoins un nombre limité d'exceptions s'agissant des subventions indispensables motivées par des objectifs politiques légitimes. En Suisse, une telle exception concerne notamment le financement des réserves obligatoires de combustibles et de carburants assurant la sécurité de l'approvisionnement.

5 Voir Bacchetta *et al.* (2023). La liste utilisée ne coïncide toutefois pas nécessairement avec celle de l'ACCTS.

6 Voir ONU (2014).

7 Voir OCDE (2023).

Le manque d'informations sur l'empreinte écologique des produits représente un obstacle à la consommation durable. Les écolabels peuvent aider les acteurs économiques à différencier les produits selon leur impact environnemental. Les producteurs peuvent ainsi mettre en avant la valeur ajoutée écologique de leurs produits.

Ces labels volontaires ont gagné en importance en Suisse ces dernières années, à l'instar des labels bio pour les denrées alimentaires et les textiles. Ils sont également incontournables dans le commerce mondial, notamment pour le bois, les poissons ou l'huile de palme. Grâce à des lignes directrices non contraignantes, l'ACCTS entend soutenir la qualité de ces labels environnementaux. Le but est de promouvoir le commerce de produits durables en renforçant la confiance des consommateurs et en évitant des coûts inutiles pour les producteurs et les négociants.

Un accord novateur

L'approche novatrice de l'ACCTS dépasse les cadres traditionnels des accords commerciaux. Il est conforme au droit de l'OMC et le développe. Tous les membres de l'OMC sont invités à y adhérer. Il est non discriminatoire et tout le monde bénéficie des mê-

mes avantages que les parties à l'ACCTS. C'est une avancée importante, car l'objectif prioritaire n'est pas d'accroître les exportations: le véritable bénéficiaire est l'environnement. Le caractère contraignant du règlement des différends souligne également l'importance que les pays participants attachent à ces engagements.

Conclu par quatre pays seulement, l'ACCTS n'exerce actuellement qu'une influence limitée sur le climat mondial. L'objectif est toutefois que l'accord gagne en importance grâce à l'adhésion de nouveaux pays et stimule parallèlement les discussions sur les thèmes environnementaux au sein de l'OMC. L'ACCTS est donc en mesure de jouer un rôle pionnier. Le but est de mettre à profit le potentiel du commerce international au service de la durabilité.

Bibliographie

Bacchetta M., Bekkers E., Solleder J.-M. et Tresa E. (2023). The potential impact of environmental goods trade liberalization on trade and emissions, document de travail du personnel ERSD-2023-05, OMC, Genève, p. 5, 20.

DEFR (2021). Stratégie de politique économique extérieure. 24 novembre, Berne.

OCDE (2023). OECD inventory of support measures for fossil fuels 2023. OECD Publishing, Paris.

ONU (2014). Système de comptabilité environnementale et économique 2012 – Cadre central. New York/Bruxelles.



Nelly Chakowski

Juriste, Secteur OMC, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne



Sébastien Morard

Conseiller, secteur Services, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne



Thomas Roth

Chef suppléant du secteur OMC, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne

Les visites officielles suisses dans l'Empire du Milieu

Le conseiller fédéral Guy Parmelin s'est rendu récemment en Chine dans le cadre d'une mission économique et scientifique. Ce voyage s'inscrit dans une longue série de missions économiques du Conseil fédéral. Petite rétrospective.

Felix Rosenberger, Seco

Les missions économiques, en particulier celles des conseillers fédéraux, constituent un instrument éprouvé de la politique économique extérieure de la Suisse. La première mission en Chine remonte à 1974: lorsque la République populaire accueille le conseiller fédéral Pierre Graber, c'est encore un marché inconnu. En 2010, c'est au tour de la présidente de la Confédération Doris Leuthard de faire le voyage dans l'Empire du milieu, accompagnée d'une délégation composée de représentants des milieux économiques suisses (voir encadré page 64). Objectif: lancer les négociations pour un accord bilatéral de libre-échange entre les deux pays.

Au vu des importantes incitations financières (subventions) déployées à l'issue de la crise financière mondiale de 2008-2009, les entreprises helvétiques se montrent très optimistes en 2010. Le vaste marché chinois et ses consommateurs au pouvoir d'achat croissant les attirent, de même que la possibilité de produire dans ce pays à bas coût et à un niveau de qualité sinon élevé, tout au moins satisfaisant. Les entreprises qui produisent en Chine ou commercent avec elle et celles qui envisagent de le faire sont alors conscientes des défis que cela représente, notamment les obstacles techniques aux échanges et la bureaucratie marquée qui y règne, tous deux occasionnant des coûts élevés. À cette époque, les marques y sont en outre encore peu protégées et les poursuites en cas de contrefaçon sont rares.

La visite de Shanghai, un incontournable

Les missions économiques poursuivent généralement deux objectifs: établir des relations avec les autorités et promouvoir les échanges avec les représentants économiques sur place. Logiquement, elles sont donc soigneusement préparées. La visite de la capitale Pékin et celle de Shanghai, qui accueille la plupart des entreprises suisses opérant en Chine, sont toujours au programme. S'il reste de la place dans l'agenda bien rempli de ces visites officielles, il est possible d'envisager une troisième destination. C'est ainsi qu'en 2010, la présidente de la Confédération Doris Leuthard se rend dans le sud-ouest du pays, à Chongqing, pour se faire une idée des projets visant à développer l'intérieur du pays. Quant au conseiller fédéral Johann Schneider-Ammann, sa visite effectuée en 2012 dans la ville côtière de Xiamen, dans le sud-est de la Chine, porte principalement sur le rôle des ports dans l'économie chinoise.

Les quelques semaines durant lesquelles le gouvernement fédéral ne siège pas se prêtent bien à ces voyages lointains. La première semaine de juillet, juste après l'excursion du Conseil fédéral, s'avère idéale, en tout cas pour le calendrier suisse car, sur la côte est de la Chine, il fait très chaud et très humide. Mais ce climat n'empêche pas plus d'une vingtaine de membres de la délégation suisse de s'y rendre en

Première mission économique en Chine: le conseiller fédéral Pierre Graber est accueilli par le ministre chinois des Affaires étrangères Chi Peng-fei à son arrivée à Pékin, en 1974.



2012, quitte à s'enrhumer entre la fournaise humide et les salles de réunion climatisées à l'extrême. Cette mission économique a aussi pour but de mettre en évidence les atouts de l'économie suisse et de soutenir ainsi les négociations en cours pour un accord de libre-échange.

Finalisation de l'accord de libre-échange

À l'issue de neuf cycles de négociations menés en Suisse et en Chine, les deux pays concluent un accord de libre-échange au printemps 2013. La Chine fait coup double, puisqu'elle vient aussi de parvenir à un accord avec l'Islande. Inutile de se demander, parmi les intérêts de politique économique ex-

térieure et les intérêts géopolitiques, lesquels ont été déterminants.

La signature de ce document aussi dense sur le fond que sur la forme (il pèse près de quinze kilogrammes) constitue une telle avancée que près de 30 représentants des milieux économiques font le voyage pour la saluer lors de la cérémonie à Pékin, le 6 juillet 2013. L'entrée en vigueur de l'accord, le 1^{er} janvier 2014, renforce l'optimisme de l'économie helvétique. Les bonnes relations établies lors des négociations permettent de résoudre les difficultés rencontrées au début et la suppression progressive de nombreux droits de douane chinois rend l'utilisation de l'accord de plus en plus intéressante, sous réserve de l'efficacité des procédures d'importation.

À noter toutefois que certaines branches comme celle des techniques médicales doivent opter pour une fabrication locale, une condition de la Chine pour que les entreprises suisses puissent participer aux appels d'offres publics. D'autres entreprises, spécialisées par exemple dans l'électronique, doivent, encore maintenant, faire face à de nouveaux obstacles techniques aux échanges et aux coûts plus élevés que ceux-ci occasionnent, tout en bénéficiant de la baisse des droits de douane obtenue grâce à l'accord de libre-échange. Enfin, dans le cadre de sa politique industrielle, la Chine peut continuer à supprimer ou à réintroduire, de manière unilatérale et sans véritable délai transitoire, des droits de douane pour les produits qui ne sont pas concernés par l'accord. Certains fabricants de machines se sont d'ailleurs récemment fait surprendre par une réintroduction de ce type.

Les missions économiques suisses en Chine depuis 2000

Septembre 2000	Visite du président de la Confédération Adolf Ogi, accompagné d'une délégation économique
Novembre 2003	Visite du président de la Confédération Pascal Couchepin, accompagné d'une délégation économique
Juillet 2005	Mission économique du conseiller fédéral Josef Deiss
Juillet 2007	Mission économique de la conseillère fédérale Doris Leuthard
Août 2010	Visite de la présidente de la Confédération Doris Leuthard, accompagnée d'une délégation économique
Juillet 2012	Mission économique du conseiller fédéral Johann Schneider-Ammann
Juillet 2013	Signature de l'accord de libre-échange par le conseiller fédéral Johann Schneider-Ammann, accompagné d'une délégation économique
Avril 2016	Visite du président de la Confédération Johann Schneider-Ammann, accompagné d'une délégation économique
Septembre 2018	Mission économique et scientifique du conseiller fédéral Johann Schneider-Ammann
Avril 2019	Visite du président de la Confédération Ueli Maurer, accompagné d'une délégation de représentants des milieux économique et financier
Juillet 2024	Mission économique et scientifique du conseiller fédéral Guy Parmelin

À ces visites s'ajoutent des missions économiques de secrétaires d'État ainsi que de nombreuses visites bilatérales auxquelles des représentants du secteur privé ne participent pas.

En dépit des crises, miser sur la Chine

Parallèlement, la croissance de l'économie chinoise ne cesse de faiblir. Si une classe moyenne urbaine et toujours plus prospère peut profiter des produits alimentaires et de luxe helvétiques, la consommation privée ne parvient pas à soutenir autant la croissance économique que, à leur époque, les subventions octroyées dans le sillage de la crise financière. À cela s'ajoute le vieillissement de la population chinoise, qui vient assombrir les prévisions économiques.

Lorsqu'il assume la présidence de la Confédération, Johann Schneider-Ammann fait lui aussi le voyage en Chine, en 2016, suivi par Ueli Maurer en 2019, à l'occasion du *Belt and Road Forum*. Les deux présidents sont à chaque fois accompagnés par des délégations économiques. Ces visites de très haut rang offrent aux entreprises suisses des possibilités qu'elles n'auraient pas lors de simples rencontres ministérielles.

Les tensions politiques croissantes entre les États-Unis et la Chine, le positionnement toujours plus affirmé de la Chine et l'image dont celle-ci jouit en Occident impactent le commerce et les investissements, sans compter l'expérience des années de pandémie. Si la Chine a d'abord fait office de bon exemple en luttant contre le Covid-19 sans trop entraver les libertés de la population, elle a ensuite subi une perte de confiance, à cause notamment du confinement strict imposé à Shanghai puis de la réouverture brutale, une dynamique encore renforcée par la crise immobilière qui ne cesse de se propager.

Améliorer l'accord de libre-échange

Des mesures ont été communiquées cette année, à la mi-juillet, lors du troisième plénum du Plan quinquennal, qui est traditionnellement consacré aux questions économiques, suivies d'autres annonces, comme cet automne, visant à rééchelonner la dette des gouvernements locaux. Reste à voir

si ces mesures porteront leurs fruits en permettant d'améliorer la situation économique et de rétablir la confiance.

Début juillet 2024, la Chine a accueilli le conseiller fédéral Guy Parmelin et une mission scientifique et économique suisse. Il s'agissait en premier lieu de rétablir les contacts personnels avec le gouvernement chinois, les relations ayant quelque peu souffert lors de la pause imposée par la pandémie. La délégation économique helvétique n'a pas seulement célébré le dixième anniversaire de l'accord de libre-échange, elle a également eu la possibilité de s'adresser directement au ministre chinois du Commerce. Les deux pays ont par ailleurs lancé des négociations visant à apporter des améliorations à l'accord, notamment concernant l'accès des produits suisses au marché, les investissements directs et un durcissement des dispositions en matière de droit du travail et de protection de l'environnement.

Durant cette visite, les membres de la délégation se sont montrés étonnamment détendus, bien que bon nombre de défis soient les mêmes qu'il y a dix ou quinze ans, en l'occurrence les réglementations chinoises, souvent vagues, mais potentiellement restrictives et peu prévisibles. Même son de cloche dans les résultats de l'enquête 2024 *Swiss Business in China Survey*¹, qui analyse la situation des entreprises helvétiques en Chine: les personnes interrogées sont confiantes, même si elles prennent au sérieux les risques géopolitiques et, surtout, la concurrence accrue de la Chine. En bref, les entreprises suisses continuent de miser à 100% sur le commerce avec la Chine.

¹ Casas T., Xiao Z. et Musy N. (2024). *The Swiss Business in China Survey 2024*. 2 octobre (disponible uniquement en anglais).



Felix Rosenberger

Chef suppléant du secteur
Relations économiques bilatérales
Asie et Océanie, Secrétariat
d'État à l'économie (Seco), Berne

Suède: un État social faiblement endetté

La Suède maîtrise sa dette publique, ce qui n'a pas été toujours le cas. Une augmentation de son endettement y est cependant fréquemment discutée.

Adrian Junker, Ambassade de Suisse en Suède

Lorsque j'ai pris mes fonctions d'ambassadeur de Suisse en Suède il y a quelques mois, l'image que je me faisais de ce pays fascinant s'est confirmée: une nature intacte, un développement économique exceptionnel, une très grande force d'innovation, un certain flegme, une scène culturelle vivante, de la cohésion sociale et une ouverture sur le monde.

Un État social hautement numérisé

Le pays m'a cependant réservé quelques surprises. Ainsi, pour vivre en Suède, il faut absolument posséder un numéro dit «personnel» (*personnummer*), notamment pour ouvrir un compte en banque, passer des commandes en ligne, souscrire un abonnement de téléphone mobile ou devenir membre d'un club de fitness. Et sans l'«ID bancaire» numérique, il est quasiment impossible d'entreprendre quoi que ce soit! Il semble également qu'en Suède, il ne soit pas possible de gérer le quotidien si l'on ne dispose pas

d'un téléphone portable doté d'une multitude d'applications, celles-ci étant pratiquement indispensables pour de nombreuses démarches (stationnement, opérations postales ou bancaires ou utilisation de *Swish*, l'équivalent suédois de *Twint*). Les différences entre la Suisse et la Suède sont plus grandes que je ne l'avais imaginé, en particulier dans la vie quotidienne.

La Suède parvient à combiner une économie novatrice, des finances publiques solides et un État social fort. Sa population dispose par exemple d'un système de santé fortement subventionné, d'un système éducatif gratuit et d'un congé parental de 240 jours pour chaque parent. Le pays fait figure en outre de pionnier pour ce qui est de créer d'excellentes conditions au développement économique (technologie, services TIC, technologie climatique et jeunes pousses, par exemple). Les entreprises de technologie et de TIC comme Ericsson, Spotify, Klarna et Skype, que nous connaissons tous, sont originaires de Suède.

Ce n'est qu'après avoir passé un certain temps sur place que j'ai pris conscience des défis économiques, sociétaux et sociaux auxquels le pays est confronté.

Série: Regard sur le monde

NOUVEAU

Vous êtes curieux de savoir ce qui caractérise tel ou tel pays et quels sont ses liens avec la Suisse? Des ambassadrices et des ambassadeurs de la Suisse à l'étranger vous présentent leur pays d'accueil.

Notre 1^{re} série est consacrée au thème de la dette publique, qu'elle soit étonnamment faible ou extrêmement élevée. Au fil des mois, nous vous emmènerons dans un nouveau pays, en commençant par la Suède, qui sera suivie de l'Argentine, du Kenya et, enfin, de Singapour.

Une inflation élevée et des programmes d'austérité

La situation financière de la Suède n'a pas toujours été aussi rose. Dans les années 1980, la Suède a connu une phase inflationniste qui a débouché en

La Suède est connue pour sa nature intacte et sa tranquillité.
Mais le pays réserve aussi quelques surprises.



1991-1992 sur une profonde crise économique. Ses dépenses publiques ont explosé après la crise immobilière et la crise bancaire qui s'en est suivie. Selon les chiffres du Fonds monétaire international (FMI) sur l'endettement de l'État central¹, la dette publique suédoise est passée de 40,2% du PIB en 1990 à 80,5% en 1997. Le taux d'endettement de la Confédération a augmenté pour passer de 11% à 22% sur la même période. Les chiffres de l'endettement de l'ensemble des collectivités publiques (communes et cantons compris) sont encore plus éloquentes: selon cette définition, l'endettement de la Suède a crû de quelque 30 points de pourcentage entre 1990 et 1997 pour atteindre 67,4%, tandis que celui de la Suisse augmentait de 20 points de pourcentage, sur

- 1 Voir IWF, Central Government Debt.
- 2 Voir IWF, General Government Debt.
- 3 À partir de 1996, il a de nouveau été abaissé aux 12% actuellement en vigueur. Pour mémoire: en Suède, le taux ordinaire de TVA est de 25%.

la même période, pour s'établir à 53,7% (état: 2 décembre 2024)².

La Suède ne pouvait tout simplement pas continuer avec un tel niveau d'endettement. Dans une première phase, d'abord sous un gouvernement de droite bourgeoise, puis sous des gouvernements sociaux-démocrates après le changement de 1994, des mesures d'économies draconiennes ont été mises en œuvre. On a par exemple supprimé deux jours fériés et relevé le taux réduit de TVA jusqu'à 21% dans la première moitié des années 1990³. Après 1994, sous des gouvernements sociaux-démocrates, les indemnités journalières des assurances sociales ont été encore réduites pour passer à 80% du salaire, tandis que la stabilité financière du système des retraites s'est vue renforcée: les rentes ont été alignées sur l'évolution économique et les cotisations adaptées à l'accroissement de l'espérance de vie.

Au milieu des années 1990, les déficits publics ont été réduits de façon ciblée. Ce tournant a été pris en 1996, notamment à l'aide d'un nouveau frein à l'endettement, qui fixe un plafond annuel de dépenses, et d'un mécanisme imposant de maintenir la dette publique en dessous de 35% du PIB («ancrage de la dette»). Pour mémoire: le frein à l'endettement a été introduit en Suisse en 2003.

En 1996, la Suède a par ailleurs défini l'objectif d'un excédent budgétaire équivalant à 2% du PIB, avant de l'abaisser en 2007 à 1%. Concrètement, le solde de financement de l'ensemble des collectivités publiques, c'est-à-dire les recettes diminuées des dépenses, ne doit pas dépasser en moyenne 1% du PIB sur la durée d'un cycle conjoncturel. Comme en Suisse, les excédents sont consacrés à la réduction de la dette en Suède. Après l'étonnante réduction de cette dette colossale, le pays a une nouvelle fois abaissé son objectif d'excédent budgétaire, le faisant passer à 0,33% en 2019.

Une situation compliquée du fait de besoins élevés en matière d'investissements

Actuellement, la situation budgétaire de la Suède est bonne et les finances publiques du pays sont saines. Jusqu'en 2023, l'État central a réduit sa dette pour

La Suède en chiffres (2023)

Population (croissance) ^a	10,5 millions (+0,5%)
Devise	Couronne suédoise (SEK)
PIB par habitant ^b (corrige du pouvoir d'achat)	70 046 USD (CH: 93 054 USD)
Croissance du PIB en 2023 ^b	- 0,2% (CH: +0,7%)
Taux de chômage ^b	7,7% (CH: 2,0%)
Investissements directs suisses en Suède (2022) ^d	2% de l'ensemble des investissements directs étrangers (10 ^e rang)
Investissements directs suédois en Suisse (2022) ^d	3% de l'ensemble des investissements directs suédois à l'étranger (9 ^e rang)
Part des exportations suisses dans les importations de la Suède ^d	0,1% (19 ^e rang)
Part des exportations suédoises dans les importations de la Suisse ^d	0,5% (39 ^e rang)
Importations suisses de marchandises en provenance de Suède ^c	Machines (24%), véhicules (21%), chimie et pharma (18%)
Exportations suisses à destination de la Suède	Chimie et pharma (35%), machines (24%), instruments de précision, montres et bijouterie (12%)
Taux d'endettement de l'ensemble des collectivités publiques (2024) ^b	36,4% (CH: 31,9%)
Taux d'endettement de l'État central ^d	32,2% (CH: 14,7%)

^a Banque mondiale ^b FMI, World Economic Outlook, octobre 2024 ^c À l'exclusion de l'or ^d FMI et des métaux précieux

la faire passer à 32,2% du PIB. Au même moment, les dettes de la Confédération s'élevaient à 14,7% du PIB. Notons cependant que, selon le FMI, les dettes de l'ensemble des collectivités publiques suédoises s'élevaient en 2023 à 36,4% du PIB, tandis qu'en Suisse, ce chiffre, qui comprend aussi l'endettement des cantons et communes, était de 33,3%.

Les débats sur le manque d'investissements publics se multiplient cependant en Suède. Les critiques se concentrent sur le retard pris dans les infrastructures telles que les routes, les chemins de fer et les logements, mais aussi dans les investissements en faveur de la protection de l'environnement, du renforcement du secteur de l'armement et du soutien à l'Ukraine. Pour que d'aussi vastes investissements puissent être financés, un rapport du ministère des Finances a proposé d'autoriser un relèvement de la dette publique à hauteur de 40% à 50% du PIB. Bien que cette idée ait déclenché des critiques, la discussion politique sur le sujet ne semble pas encore close. En tout état de cause, le gouvernement suédois s'attend à ce que la part de la dette de l'État central augmente en 2025.

C'est dans ce contexte que la politique budgétaire a été adaptée une nouvelle fois à la mi-octobre 2024: en supprimant complètement l'objectif d'excédent budgétaire, le gouvernement conservateur de droite table dorénavant sur un budget national équilibré à partir de 2027. Cette décision, qui a vu le jour grâce notamment à l'appui de l'opposition sociale-démocrate, bénéficie d'un large soutien. La suppression de l'objectif d'excédent budgétaire signifie que l'État suédois ne vise plus d'excédent et que les dépenses peuvent atteindre le niveau des recettes, ce qui accorde à la Suède une marge budgétaire supplémentaire d'environ 25 milliards de

couronnes par an, soit 2 milliards de francs suisses. Malgré cette situation financière saine, la Suède s'en tient toujours aux directives du frein à l'endettement et de l'ancrage de la dette.

Pas de règle de l'endettement sans exception

Depuis les années 1990, la Suède a constamment adapté sa dette publique, relevant le socle d'endettement en cas de crise avant de le rabaisser une fois la crise passée. Selon les critères du FMI concernant l'endettement de l'ensemble des collectivités publiques, l'endettement de la Suède en 2024 (36,4%) reste légèrement supérieur à celui de la Suisse (31,9%)⁴.

Un Suédois d'un âge avancé m'a demandé récemment si le niveau extrêmement faible de la dette publique suisse – tout juste 15% – n'est pas contre-productif. Selon lui, une dette publique flexible se situant dans une fourchette allant de 30% à 40% est judicieuse selon les circonstances, à condition que les instruments adéquats soient disponibles et qu'il existe une volonté politique de réduire cette dette le moment venu. Mon interlocuteur était manifestement impressionné par le niveau très bas de la dette suisse au niveau de l'État central. Les taux d'endettement effectivement comparables des collectivités publiques des deux pays, communes et autres collectivités territoriales incluses, diffèrent moins qu'on ne l'imagine au premier abord. Mais sa question concernait la dette publique suisse en général. Quant à savoir si la Suisse veut s'endetter davantage, la question, de nature politique, reste ouverte.

4 Voir FMI, General Government Gross Debt (état: 2.12.2024).



Adrian Junker

Ambassadeur de Suisse en Suède, Stockholm

Plus d'articles sur lavieeconomique.ch

Les plus lus



Les données économiques des cantons en temps réel

Adhurim Haxhimusa, Peter Moser, FHGR



Comment se portent les petites banques suisses?

Andreas Dietrich, Haute école de Lucerne



Même si elle n'en est pas membre, la Suisse participe au G20

Dominique Ursprung, Mira Braun, ZHAW



Opinions



«La démocratie est parfois un processus laborieux»

Entretien avec la présidente de la Confédération Viola Amherd



Petites banques: la réglementation est-elle difficile à gérer?

Entretien avec Antonio Circelli, Caisse d'Épargne de Nyon, André Wegmann, Bank Avera, et Ewald Burgener, Valiant



«Tout le monde était convaincu que l'accord de libre-échange avec l'Inde était dans l'impasse»

Entretien avec la secrétaire d'État Helene Budliger Artieda



Prochain dossier

4 février 2025 (version numérique)

À quel point sommes-nous dépendants des importations?

La Suisse importe des marchandises du monde entier. En cas de difficultés de livraison, un autre exportateur ou un autre pays peut généralement prendre le relais. Mais est-ce toujours le cas en période de troubles géopolitiques? L'édition de février examine de près la division internationale du travail.



Souhaitez-vous recevoir «La Vie économique» toutes les deux semaines par e-mail? Abonnez-vous à l'édition numérique gratuite sur lavieeconomique.ch/abonnement ou via le code QR ci-contre.

Prochaine édition papier: mars 2025

Créez ici gratuitement votre abonnement numérique:



Impressum

Publication

Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

Rédaction

Rédaction en chef: Guido Barsuglia, Nicole Tesar
Rédaction: Marie-Jane Berchten, Matthias Hausherr,
Monika Lüthi, Virginie Parotte

Comité de rédaction

Eric Scheidegger (président), Antje Baertschi, Guido Barsuglia, Patric Ilg,
Larissa Müller, Vincent Pochon, Martin Saladin, Markus Spörndli, Nicole Tesar

Mise en page/impression

Jordi SA, jordibelp.ch

Illustration de couverture

michaelmeister.com

Abonnements

lavieeconomique.ch/abonnement

Contact/service aux lecteurs

Holzikofenweg 36, 3003 Berne, +41 58 462 29 39
dievolkswirtschaft@seco.admin.ch

Plus d'informations sur lavieeconomique.ch/impressum

ISSN 1011-386X



Ce numéro en
version numérique
lavieeconomique.ch

