

# Politique et prix agricoles : avis de consommateurs

Autor(en): **Jaggi, Yvette**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **49 (1991)**

Heft 4: **Agriculture : état des lieux à l'occasion des quarante ans de la loi fédéral sur l'agriculture**

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-140058>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## POLITIQUE ET PRIX AGRICOLES

### AVIS DE CONSOMMATEURS

Yvette JAGGI  
*Syndique de Lausanne et ancienne  
présidente de la Commission fédérale  
de la consommation*

De tout temps, les cultivateurs, les éleveurs, les pêcheurs tirent du sol et de la mer les produits qui remplissent les assiettes de leur famille et de leurs proches. Avec l'urbanisation croissante et la division toujours plus poussée du travail au sein des sociétés organisées, les paysans accomplissent, sur toute la planète désormais, une mission vitale et merveilleuse: celle de nourrir les populations des régions non rurales, qui perdent partout, au fur et à mesure des générations et des spécialisations, le contact avec la terre et avec ceux qui la travaillent. Avec la distance, les conflits paraissent bel et bien programmés entre fournisseurs et acheteurs de produits agricoles, soit le plus souvent entre producteurs des champs et consommatrices des villes.

De fait, et historiquement, les paysans et les ouvriers se sont affrontés avec une terrifiante constance; un implacable antagonisme les a fait s'opposer jusque dans les pays et les périodes où les circonstances politiques, économiques et sociales auraient dû faire apparaître aux uns et aux autres combien étaient proches leur condition et leur cause respectives d'ouvriers agricoles ou de fermiers d'un côté, de prolétaires et de salariés de l'autre. Dans la société d'abondance contemporaine, symbolisée aussi bien par les excédents agricoles que par les gaspillages inhérents au mode de consommation massive, les malentendus subsistent entre la campagne et la ville, mais ils se font – heureusement – moins schématiques. Les nuances apportées n'ont rien à voir avec un soudain assouplissement des esprits ou des idées mais tiennent aux changements observés ces dernières années, tant en matière de politique agricole fédérale qu'au niveau des besoins des consommateurs.

Car en Suisse comme dans les autres pays industrialisés, beaucoup de choses ont changé en moins d'une demi-génération: sous l'effet de la pression écologiste et des préoccupations relatives à l'environnement comme à la survie de l'humanité, on a vu évoluer, plus profondément et plus vite que dans les siècles précédents, aussi bien les techniques et les structures agricoles que les priorités des consommateurs, de plus en plus sensibles aux aspects qualitatifs. Du coup, et malgré la force de la tradition, l'image et la cause de la paysannerie se retrouvent en voie de désacralisation, tandis que les politiques agricoles nationales connaissent des développements inattendus, voire des réorientations spectaculaires.

Autant dire que les rapports entre l'agriculture et les consommateurs vont continuer d'évoluer ces prochaines décennies, dans le sens d'une certaine détente, sinon d'une véri-

table compréhension mutuelle, encore moins d'une réconciliation totale. Peu apparents, de tels changements s'opèrent en profondeur et ont donc le caractère significatif des tendances lourdes. Les sociologues les pressentent, les économistes les observent, les statisticiens livrent – tardivement – les éléments d'analyse et de confirmation chiffrés.

Et les gens de la politique dans tout cela ? Ils devraient préparer ces changements, les accompagner, ou à tout le moins contribuer à créer les conditions pour qu'ils se réalisent sans entraîner de trop graves conséquences sociales, notamment pour ce petit vingtième de la population qui vit totalement ou en partie de l'exploitation du sol. Disons que le processus de rapprochement des points de vue se poursuit avec une magistrale lenteur, tant sont pesantes les traditions corporatistes et persistantes les images simplificatrices.

Il n'empêche qu'aux Chambres fédérales, où la politique agricole fournira sans doute encore longtemps matière à débats fleuves, les défenseurs de la paysannerie, membres ou non du très nombreux «Club agricole», donnent toujours de la voix, mais d'une voix différenciée dès la législature 1983-87, la plus «campagnarde» de l'après-guerre: le chœur des députés «verts» (paysans, pas forcément écologistes !) ne chante plus à l'unisson la partition écrite en commun par la centrale paysanne de Brugg et l'administration fédérale (ou plus précisément par l'Office de l'agriculture, que certains persistent à nommer LA Division). Par ailleurs, les spécialistes traditionnels des dossiers agricoles ont dû répondre à de nouveaux interlocuteurs, en la personne de parlementaires issus de groupes politiques auxquels les partis de la droite rurale avaient longtemps dénié toute compétence en la matière; ainsi, les socialistes représentant les milieux des salariés et des consommateurs et les écologistes préoccupés par les conditions de la production agricole participent désormais sans complexe à un débat qu'ils auront incontestablement élargi, comme vont le faire plusieurs des nouveaux élus de l'automne 1991, tels ce coprésident de l'Association des petits et moyens paysans (Ruedi Baumann, liste libre) ou ce juriste et cultivateur bio de Rodels (Andrea Hämmerle, socialiste) que les électeurs bernois et grisons ont portés au Conseil national, alors que le peuple argovien refusait ce même honneur au secrétaire central de l'officielle Union suisse des Paysans (Melchior Ehrler, PDC).

Encore une fois, les choses changent donc, du côté paysans et politique agricole (ce qui n'est pas la même chose bien sûr), comme du côté des consommateurs de produits alimentaires: les acheteurs prêtent désormais une attention croissante aux étiquettes, pour y lire non seulement le prix à payer mais aussi, de plus en plus souvent, les informations complémentaires concernant principalement la composition du produit, sa provenance ou son mode de production, son délai de péremption ou de consommation, ainsi que ses possibilités d'utilisation et de préparation.

## **DIFFICILE POLITIQUE AGRICOLE**

On ne saurait décrire ici l'évolution des consommateurs face aux prix et à l'offre de produits agricoles sans évoquer au moins certains des changements intervenus récem-

ment du côté de cette offre justement, significatifs d'un début de prise de conscience chez les producteurs et d'une prise en compte au moins partielle des nouvelles aspirations des consommateurs par les responsables de la politique agricole suisse.

En octobre 1984, le Sixième rapport sur l'agriculture annonçait fièrement, dans sa troisième partie, les «grandes options de la future politique agricole» dans les différents domaines d'intervention: structures et amélioration des bases de production, orientation de cette production, prix et revenus, agriculture de montagne, commerce extérieur agricole, protection de l'environnement et production de qualité. A en juger d'après le nombre de pages consacrées à chaque type de mesures, soit une pour le dernier et double domaine d'intervention et huit à quinze pour chacun des autres, plus classiques évidemment, on comprend bien que, dans l'esprit du Conseil fédéral, la politique agricole devait encore, il y a moins de dix ans, servir avant tout les intérêts des producteurs et de la population paysanne, ainsi que la sécurité de l'approvisionnement du pays en produits alimentaires, garantie par des degrés d'autonomie supérieurs à 85% pour les céréales panifiables et les principales productions de l'économie animale. Comme il convient dans un Etat de droit, le tout est en parfaite conformité avec les objectifs posés dans la Constitution fédérale (art. 31bis, al.3, litt. b et e), laquelle ignorait complètement les consommateurs, sauf ceux de farine et de pain, jusqu'à l'inscription de l'article 31sexies le 14 juin 1981.

Il a fallu attendre le printemps 1987 pour qu'il (re)devienne officiellement question d'une nouvelle politique agricole: la Berne fédérale osait à nouveau parler de prix différenciés selon les conditions de production, et même d'extensification des cultures, mais sans aller très loin dans les éventuelles modalités d'application de ces formes relativement complexes du dirigisme agricole. Toujours pas question de prendre en compte les nouveaux besoins, manifestement non repérés ou plus vraisemblablement jugés subsidiaires, des consommateurs de produits agricoles, indigènes ou importés, naturels ou transformés.

En juin 1990, l'OCDE consacrait une nouvelle «Etude par pays» à la politique agricole de la Suisse et constatait que rien n'avait fondamentalement changé, sinon dans le sens d'une rigidité accrue et d'une réglementation encore plus dense, depuis son précédent rapport, publié en 1973. Evaluant à 7 (sept) milliards de francs par an le coût de la politique agricole sous forme de transferts, soit les quatre cinquièmes de la valeur de toute la production agricole, estimée à 9 milliards. La majeure partie de ces transferts en faveur de la production se fait bien entendu à la charge des consommateurs et des contribuables, soit pratiquement des mêmes personnes, saisies d'une part en fonction de leurs achats de produits alimentaires, et assujetties d'autre part sur la base de leur revenu et de leur fortune, respectivement de leur bénéfice et de leur capital.

Les experts de l'OCDE voient l'avenir de la politique agricole suisse dans une double ouverture, aux préoccupations de la protection de l'environnement et aux marchés internationaux. A court terme, les deux manœuvres semblent incompatibles: en effet, pour ne prendre que cet exemple, le plafonnement des effectifs d'animaux par exploitation, établi en 1981 sur la base de la Loi sur l'agriculture telle que révisée deux ans plus

tôt, impose aux éleveurs suisses des conditions de travail qui ne leur facilitent pas l'affrontement direct avec leurs concurrents étrangers, soigneusement tenus à l'écart par un système ultra-protectionniste.

Tout le problème de la politique agricole est là, résumé dans le conflit entre les «conservateurs» et les «libéraux». Les premiers attachent une importance primordiale à la sauvegarde des paysages, des milieux naturels et des sols; pour assurer cette triple préservation, ils sont prêts à fixer des conditions d'exploitation relativement draconiennes, dont le respect est honoré par diverses formes de paiements directs et versements compensatoires. Quant aux partisans d'une libéralisation dans le secteur agricole, le plus densément réglementé de toute l'économie suisse, ils préconisent, à l'instar de la Chambre vaudoise d'agriculture ou des experts de l'OCDE, le regroupement accéléré des domaines (et donc le refus du nouveau droit foncier rural voté par les Chambres fédérales le 4 octobre 1991), l'instauration d'un commerce des contingents laitiers, l'abolition de certaines indemnités à l'exploitation moyennant la levée des obligations correspondantes, etc. Le tout est censé aboutir à un renforcement du secteur agricole, par la survie des seules exploitations les plus rentables, susceptibles non seulement d'assumer les charges financières d'un endettement record mais aussi d'affronter la concurrence des produits agricoles commercialisés sur les marchés mondiaux ou, plus dangereux encore, dans l'Europe communautaire.

## MOINS LES PRIX QUE LA QUALITÉ

Face à ces deux grandes options, sans doute combinables à long terme mais plus difficilement dans l'immédiat, quelle est l'attitude des consommateurs ? Avant de répondre à cette question décisive, il convient de rappeler certains faits et comportements dûment avérés.

La part des achats de produits alimentaires en général, et agricoles indigènes en particulier, n'a cessé de diminuer dans les budgets des ménages, et cela même si la réduction de 30% à moins de 13% depuis 1950 correspond à une moyenne en laquelle les familles les plus nombreuses et les plus modestes ne peuvent se reconnaître. En tout état de cause, le débat sur les prix agricoles a beaucoup perdu de son acuité et ne rebondit que sur les produits symboles: le pain, dont le prix a augmenté de 9,9% en une seule année depuis septembre 1990, et le lait, qui augmente de 5 ou 10 centimes par litre chaque fois que le Conseil fédéral relève la prise en charge, comme il l'a fait dernièrement en 1988 et 1990.

De fait, les organisations de consommateurs ne bataillent depuis longtemps plus tellement sur les prix que sur les qualités. La grève du beurre, à motivation essentiellement économique, n'est plus qu'un lointain souvenir (1967), même s'il flotte certainement encore dans de nombreuses mémoires, du côté paysans en tout cas. Après 1975, la Fédération romande des consommatrices n'a pratiquement plus lancé d'actions

concernant les prix des produits agricoles, puisque la grève des polyphosphates/cervelas remonte à 1972 et le boycott de la viande à plus de quinze francs à 1975.

Et la votation du 28 septembre 1986, motivée par un référendum Migros contre le nouveau régime de l'économie sucrière, aura sans doute été la dernière déclenchée pour quelques centimes supplémentaires. En effet, les plus récentes votations fédérales sur les thèmes agricoles étaient d'une toute autre portée, qu'il s'agisse de l'initiative «ville-campagne contre la spéculation foncière», massivement rejetée le 4 décembre 1988, ou, tout juste six mois plus tard, de l'initiative «en faveur des petits paysans», refusée à une très courte majorité populaire (51/49) et par quinze cantons. A noter que cette initiative, qui tendait à réserver l'exploitation des domaines agricoles aux seules familles paysannes et luttait contre les fabriques d'animaux, a obtenu ses meilleurs résultats dans les villes et cantons urbanisés de Zurich, Berne, des deux Bâle, du Tessin et de Genève. Même si on fait la part du substantiel soutien de la maison Denner, de la nostalgie inspirée par les petits paysans ou d'une sensibilité un peu théorique au sort des animaux de rente, on doit prendre acte de l'option manifestée le 4 juin 1990 en faveur d'une forte population paysanne et d'une consolidation de la propriété rurale. Il est vrai qu'à ces deux objectifs de la politique agricole, la Constitution en ajoute un troisième, difficilement conciliable avec la conservation des structures telle que voulue par l'initiative en faveur des petits paysans: la productivité dans l'agriculture.

A l'élévation de cette productivité, les consommateurs ont à première vue le plus grand intérêt, puisqu'elle permet d'obtenir un rendement accru, et partant un meilleur taux d'auto-approvisionnement en même temps que des prix plus compétitifs – ou moins prohibitifs – sur le plan international. Mais les consommateurs savent désormais le prix de revient de toute hausse de la productivité agricole en général, ou pour certains produits en particulier. Selon les cas, les éleveurs et les cultivateurs doivent privilégier le recours aux produits chimiques (spécialités vétérinaires, «dopages» fourragers, engrais et produits phytosanitaires), au génie biologique et à la sélection des races animales et des acquisitions végétales, bref aux méthodes et technologies offrant les meilleures garanties de rendement, y compris les cultures hors sol, dont la verticalité permet d'économiser de précieux mètres carrés. Toutes les mesures de rationalisation, de concentration et d'intensification à prendre ont leur coût en termes d'appauvrissement du patrimoine génétique animal et végétal ainsi que de réduction des saveurs et variétés (la Golden pour tous).

Quant à la commercialisation massive et certes rationnelle dont les produits agricoles font l'objet, dans notre pays tout particulièrement, elle vaut aux grands distributeurs non seulement la réputation de savoir organiser leur travail; elle leur donne aussi une puissance d'achat considérable, susceptible de fausser les rapports entre producteurs individuels ou associés d'une part, et revendeurs organisés en chaîne à succursales multiples d'autre part. N'oublions pas qu'à elles seules, les deux grandes fédérations coopératives Coop et Migros commercialisent plus de la moitié des produits alimentaires vendus au détail sur le marché intérieur suisse.

Ceci dit, les consommateurs suisses ont de la chance: plutôt que d'abuser de leur position nettement condominante, les deux grandes maisons de commerce précitées rivalisent plutôt, en matière d'assortiment, de prix et surtout d'information aux clients de leurs grandes surfaces en libre-service. Cette saine émulation représente un avantage pour les consommateurs de Suisse, et un stimulant pour les autres commerces alimentaires, grands ou petits, ces derniers ayant tout naturellement de la peine à suivre le rythme imposé par les principales entreprises commerciales, qui pratiquent l'intégration verticale parfois complète, du producteur, y compris agricole (Coop), au consommateur final.

## PROTECTION LÉGALE ET JUSTE PRIX

Dans ces conditions, il est d'usage que les consommateurs prennent les prestations des plus grandes sociétés de distribution pour autant de standards de référence, en matière notamment de datage et d'étiquetage informatif, sinon de qualité pour ces produits frais dont la distribution pose on le sait de délicats problèmes d'organisation et de logistique. En matière de contrôle des denrées, et en général de droit alimentaire, les consommateurs pressent le législateur suisse de veiller toujours plus attentivement à la sauvegarde de la santé publique, à la prévention des malfaçons et aux autres tromperies qui peuvent avoir des conséquences graves.

A l'avenir et dans l'intérêt des consommateurs de ce pays, le droit alimentaire suisse devrait se rapprocher encore davantage de celui de la Communauté européenne, et le faire sans délai à la faveur de la révision en cours de la Loi fédérale, datant de... 1905, sur le commerce des denrées alimentaires. Autres occasions de bien faire: les continuelles révisions partielles de la très importante Ordonnance sur les denrées alimentaires, qui comporte plus de 500 articles concernant toutes les catégories de produits alimentaires et divers «objets usuels». Mais la protection légale n'est pas tout, il faut encore en assurer la mise en pratique. Or, malgré une situation relativement mieux maîtrisée sur le marché suisse que dans plusieurs autres pays européens, il reste beaucoup à faire pour assurer une application uniforme des règles dans les différents cantons. Et rien ne permet d'affirmer que le «fédéralisme alimentaire», qui fait fi de l'égalité de traitement due aux consommateurs de toute la Suisse, puisse bénéficier aux producteurs agricoles. Finalement, ces derniers ont eux aussi, pour les contributions et autres mesures qui les concernent, le plus grand intérêt à une application équitable des normes fédérales, dans la mesure où elle incombe aux cantons.

De manière générale, les consommateurs vouent une très grande attention, volontiers critique d'ailleurs, aux mesures de politique agricole prises en nombre dans notre pays. Ils se montrent volontiers disposés, après examen des coûts/avantages, à payer, de préférence comme contribuables mais aussi en partie comme acheteurs, le prix d'une production de qualité, honorée notamment par des contributions directes non liées au volume de la production. Le Conseil fédéral semble désormais décidé à recourir plus systématiquement à cet instrument de financement de la politique agricole, qui représente en 1992 déjà plus de 900 millions de francs. Ce faisant, le Conseil fédéral ne fait qu'aller,

de toute évidence sans enthousiasme, dans le sens des recommandations formulées par deux rapports récents, déposés en 1990 par la Commission Popp (Paiements directs dans la politique agricole suisse) et l'année suivante par la Commission Piot (Rapport du groupe de travail politique agricole). A noter que la première Commission, qui comprenait une vingtaine de membres, avait tenu à s'adjoindre une représentante des associations de consommateurs, alors que la Commission Piot, moitié moins nombreuse il est vrai, n'a pas jugé bon de recruter en dehors du cercle des «organisations économiques intéressées» – c'est le cas de le dire. Comme quoi, il reste à gagner les causes de la transparence dans les affaires comme de la participation des consommateurs aux décisions importantes pour l'organisation des marchés.

Sur la nouvelle politique agricole fédérale, les consommateurs auront bientôt la possibilité de donner leur avis, à la faveur de la publication du Septième rapport sur l'agriculture, attendue pour le début de l'année 1992. Nul doute qu'à cette occasion confirmation sera donnée des nouvelles aspirations, plus qualitatives que relatives aux prix, des consommateurs d'aujourd'hui. Comme sera donnée confirmation des nouvelles dispositions des consommateurs contribuables, prêts à payer le juste prix des produits de qualité réclamés.

Ainsi se vérifiera l'une des nombreuses prévisions faites par Claude Quartier dans ses excellentes et très drôles Agro-fictions pour l'an 2000 et +. Résumant l'évolution signalée dans le présent texte, l'auteur, qui se met à la place de l'observateur du prochain millénaire, écrit avec justesse: «le niveau de vie augmentant, la lutte pour deux sous de sucre apparut dérisoire. Des gens plus habiles ne disputèrent plus sur le prix de tel ou tel produit, mais sur le coût global du paysan (...). On voulait bien payer. Mais payer en sachant combien, pourquoi et pour qui. On voulait connaître le juste prix des choses et en aucun cas le dépasser» (p. 96).

Voilà qui est fort bien dit et, quant au fond, parfaitement légitime: ceux qui remplissent nos assiettes méritent salaire et tout notre respect pour le service qu'ils rendent aux consommateurs, c'est-à-dire aux populations des villes et à toute la communauté.

### Sources principales

BRUGGER, H., *Die schweizerische Landwirtschaft 1914-1980*, Frauenfeld 1985.

HAEBERLI, R. et al, *L'affaire sol - Pour une politique raisonnée de l'utilisation du sol*, Genève 1991.

JANIN, J. et THOMAS, L., *L'agriculture suisse sur les marches de l'Europe*, Lausanne 1989.

OCDE, *L'agriculture et le consommateur*, Paris 1990.

OCDE, *Politiques nationales et échanges agricoles - Suisse*, Paris, 1990.

Commission Popp, *Paiements directs dans la politique agricole suisse*, Berne 1990.



QUARTIER, C., *Agro-fictions pour l'an 2000 et +*, Lausanne 1985.

QUARTIER, C., *Paysans aujourd'hui en Suisse*, Lausanne 1978.

RACINE, J.-B. et RAFFESTIN, C., *Nouvelle géographie de la Suisse et des Suisses (Tome 2)*,  
Lausanne 1990.

*Sixième rapport sur l'agriculture*, Berne 1984.

*Troisième rapport sur la nutrition en Suisse*, Berne 1991.