

Vers une consolidation de l'économie viti-vinicole suisse

Autor(en): **Spahni, Pierre**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **51 (1993)**

Heft 1

PDF erstellt am: **29.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-140217>

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.

VERS UNE CONSOLIDATION DE L'ECONOMIE VITI-VINICOLE SUISSE

Pierre SPAHNI¹

*Scottish Agricultural College
Edimbourg*

La réouverture progressive du marché des vins à la concurrence étrangère s'est amorcée au 1er janvier 1992. Les restrictions quantitatives d'importation relatives aux vins rouges en vrac furent levées l'an passé et remplacées par un système de tarifs douaniers similaire à celui grevant les importations de vins rouges en bouteilles et assurant, en principe, un niveau de protection inchangé. Le processus de conversion des barrières douanières non tarifaires en droits de douane équivalents devrait toucher le marché très fermé des vins blancs en 1995. Le scénario le plus probable voudrait que les modalités du remplacement des mesures de protection non tarifaires par des droits de douane soient dictées par un nouvel accord négocié au GATT d'ici-là; les nouveaux droits seraient alors soumis à des réductions négociées au cours de rounds successifs (principe de la tarification). L'article présente, dans ses grandes lignes, les conséquences qu'aurait une application des propositions GATT les plus récentes en matière de tarification et les compare à l'impact qu'aurait une accession éventuelle de la Suisse à la CEE.

Que l'Exécutif suisse envisage de réduire le niveau de protection accordé jusqu'ici au secteur viti-vinicole indigène peut paraître surprenant, d'autant que le marché des vins blancs éprouve de réelles difficultés à réduire les stocks excédentaires accumulés au gré de trois grandes récoltes (1982, 1983 et 1989). Preuve en est la demande de retrait du marché de stocks correspondant à près d'un tiers de la production indigène, par le biais d'une vente subventionnée à des utilisateurs industriels potentiels ou au travers d'une distillation sur le "modèle" de la CEE. Le Conseil Fédéral s'est engagé à ne plus prendre de mesures de ce type à l'issue de son plan quinquennal d'assainissement du marché².

¹ Associé de recherches au Scottish Agricultural College d'Edimbourg. L'auteur tient à exprimer sa profonde reconnaissance à Messieurs Olivier Badoux, Peter Landolt, Jean Revaclier, Frédéric Rothen, André Schenk, Filippo de Simone, Théo et Jacques Spahni, Tony Stampfli, Philippe Vautier et Thierry Walz ainsi qu'à l'Office fédéral de la statistique pour la qualité de leurs informations, corrections et commentaires.

² Message du Conseil Fédéral relatif à l'AF sur la viticulture du 25 Novembre 1991 (RS 91.078)

La question relative à la pertinence d'une intervention musclée de l'Etat soulève celle, plus grave, de la nature de l'excédent. Car si le surplus dégagé par ce marché largement fermé à la concurrence étrangère est de nature structurelle, la seule solution envisageable à long terme consisterait en un rééquilibrage de l'offre et de la demande. Le maintien de l'aire viticole actuelle, que s'est fixé pour objectif l'*Arrêté Fédéral sur la viticulture* adopté récemment par les Chambres¹, requerrait donc nécessairement une réduction des rendements à l'hectare.

Mais un accès facilité du marché aux produits étrangers ne concourrait-il pas à une baisse des prix des vins indigènes et à une hausse simultanée des rendements afin de compenser la baisse des revenus, ce qui rendrait la crise encore plus aigüe? L'Etat peut éviter ce type d'effet pervers s'il réussit à amener les producteurs à adopter une stratégie de repli, basée sur une réduction substantielle des rendements et un rehaussement concomitant de la qualité des vins, qui devrait déboucher sur une revalorisation du produit de la vigne.

Les négociations en cours au GATT et les pressions internes visant à la transparence des mesures de soutien et à une restauration partielle du libre-échange, offrent un cadre approprié pour amorcer cette réduction inéluctable des rendements à l'hectare. Une telle stratégie bénéficierait aux consommateurs en premier lieu. Le maintien d'une surface viticole légèrement réduite ne se révélerait possible toutefois qu'au travers d'injections d'aides directes, découplées des quantités produites et liées à la prestation de services supplémentaires, au sens des nouveaux articles 31a et 31b de la Loi sur l'agriculture (LAG). En affectant le produit du tarif prélevé sur les importations de vin directement au *Fonds Vinicole*, le Conseil Fédéral pourrait d'emblée en assurer le financement. Là où l'abandonnement de la culture de la vigne s'avèrerait inévitable, une prime de cessation d'activité pourrait être offerte aux vignerons qui s'engageraient à retirer leur exploitation de la zone viticole. La meilleure aide que la main de l'Etat puisse apporter à ce secteur se situe toutefois au niveau de la formation et de la recherche, car seule une politique de spécialisation et de consolidation du secteur viti-vinicole peut en assurer le maintien à long terme.

1. Un excédent structurel?

La bande de fluctuation "historique" à l'intérieur de laquelle les disponibilités² en vins blancs indigènes ont pu évoluer sans que l'on déborde sur une situation de crise, est comprise entre 22 et 25 mois de consommation³. La politique de stabilisation active menée par Berne tout au long des années 60 et 70, par le biais de la modulation des im-

¹ op. cit.

² = (stocks + récolte) / consommation moyenne prévue

³ Spahni (1978)

portations, lui permet de contenir les variations des disponibilités autour d'une moyenne de 24 mois. L'amplitude des variations a triplé depuis et le niveau moyen s'est relevé à 32 mois au cours des années 80 (Tableau 1 et Figure 1). Le relèvement systématique du niveau des disponibilités observé sur le marché des vins rouges/rosés est, lui, un phénomène plus "normal" : cette partie du marché n'a cessé de croître depuis la fin de la guerre, la vinification des vins rouges est plus longue et leurs possibilités de garde sont bien plus considérables que celles des vins blancs; ces facteurs, pris dans leur ensemble, débouchent nécessairement sur un niveau de disponibilités plus élevé. Par contre, le rehaussement significatif du niveau des disponibilités en vins blancs est, quoiqu'en pensaient les rédacteurs du message du Conseil Fédéral l'année passée encore¹, révélateur d'un excédent structurel.

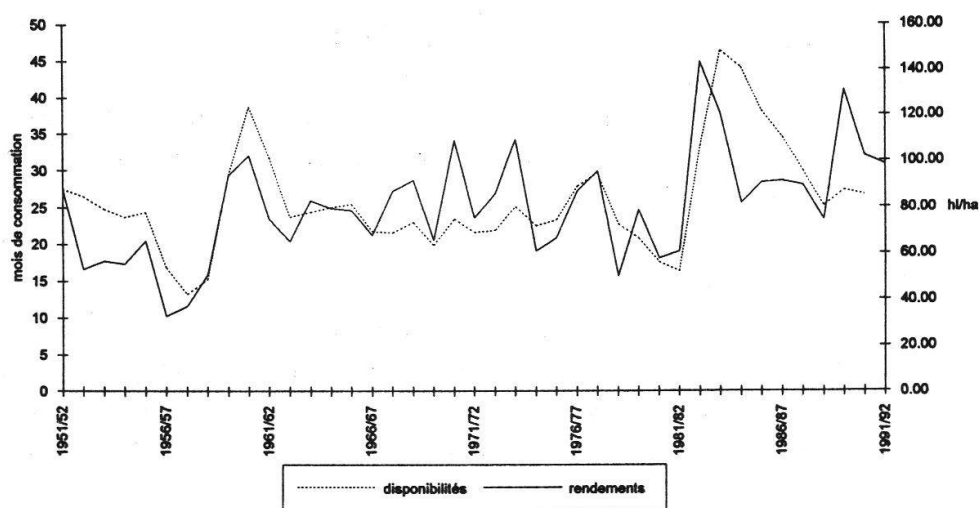
Tableau 1 . Disponibilités

	51-60	61-70	71-80	81-90	VARIATIONS
vins blancs indigènes	24.0	24.0	23.3	32.1	moyenne
	7.5	3.2	3.5	9.1	écart-type
vins rouges indigènes	22.9	25.6	27.4	30.2	moyenne
	7.7	3.4	2.9	6.2	écart-type

en mois de consommation

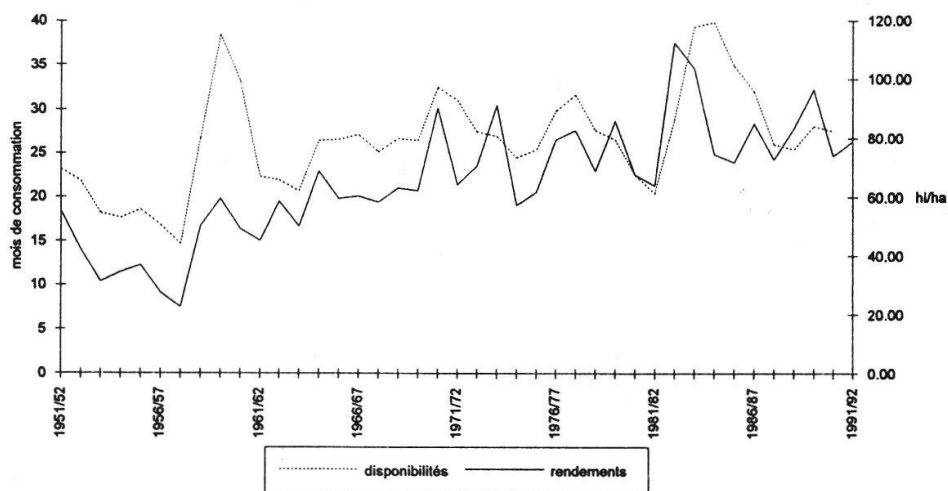
Source des données: Office fédéral de l'agriculture (OFAG)

Figure 1a : Disponibilités en vins blancs indigènes



¹ op. cit.

Figure 1b Disponibilités en vins rouges indigènes



L'apparition d'excédents structurels n'est pas due à une extension du vignoble helvétique, réglementé et qui n'a progressé que de 13,8% entre 1950 et 1990¹, mais à la forte progression des rendements à l'hectare (Figure 1a). L'introduction, à la fin des années 80, de mesures successives visant à les limiter permet d'en contenir l'évolution, puis de les ramener au niveau des 80-85 hl/ha actuels. Finalement, l'évolution des disponibilités en vins indigènes a été influencée par un développement favorable mais quelque peu artificiel de leur niveau de consommation.

La hausse marquée des ventes de blancs indigènes (+ 40%²) s'est faite au prix d'un net abattement des cours, d'énormes quantités de vins étant cédées à vil prix, sous l'étiquette "Chasselas romand" ou "vin blanc suisse" (figure 2b). Le marché des blancs étant en grande partie fermé à la concurrence étrangère, ce relèvement semble largement artificiel - ou tout au plus la démonstration que la demande au niveau du commerce de gros est bel et bien élastique par rapport aux prix. De telles conditions ne peuvent être soutenues sur une longue période.

Rouges et rosés indigènes semblent, par contre, profiter d'un réel déplacement de la demande des vins importés vers les produits du pays - dans la mesure bien sûr où le régime des importations en vigueur jusqu'à la fin 1991 laissait une concurrence réelle s'exercer entre produits étrangers et vins indigènes. L'ensemble du marché des vins

¹ 14,823 ha en 1990 contre 13,028 en 1950

² 830'000 hl environ pour la deuxième moitié des années 80 contre quelques 600'000 hl au courant de la première moitié

rouges (rosés inclus) est en légère régression depuis une douzaine d'années. La perte de vitesse est ici largement imputable à la chute des importations en vrac qui constituaient le 80% des volumes importés. Les ventes de "gros rouge" stagnèrent d'abord au lendemain du choc pétrolier de 1973 et de la réduction subséquente de la population résidente étrangère, puis s'effondrèrent au milieu des années 80. Ce mouvement a permis aux vins indigènes d'augmenter leur part de marché à plus de 40%.

La consommation totale de vin (importations incluses), en pleine croissance au cours des années 60 et 70, s'est fortement tassée depuis lors. La stagnation actuelle masque en fait une régression des volumes par tête d'habitant, amorcée à la fin des années 80. Boire moins et mieux est une tendance que l'on observe maintenant dans

Figure 2a : Consommation

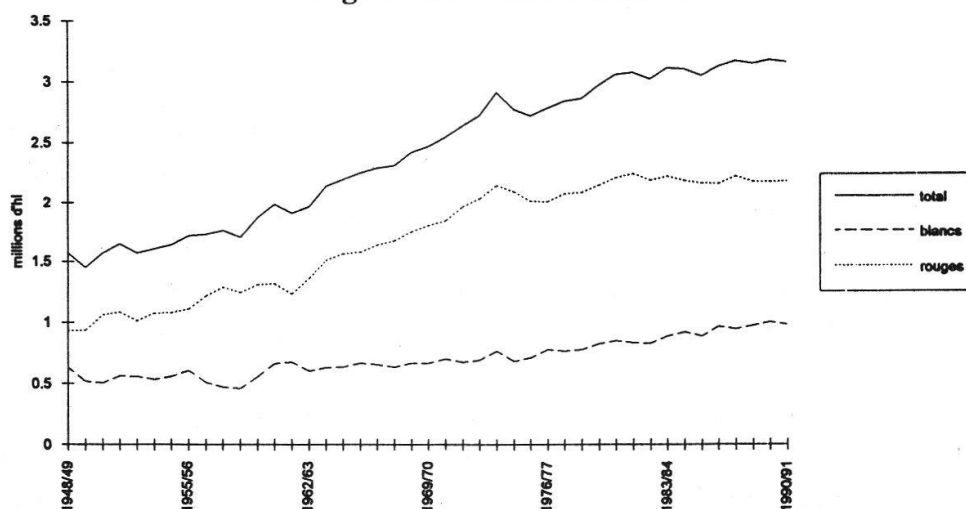


Figure 2b : Consommation per capita - vins blancs

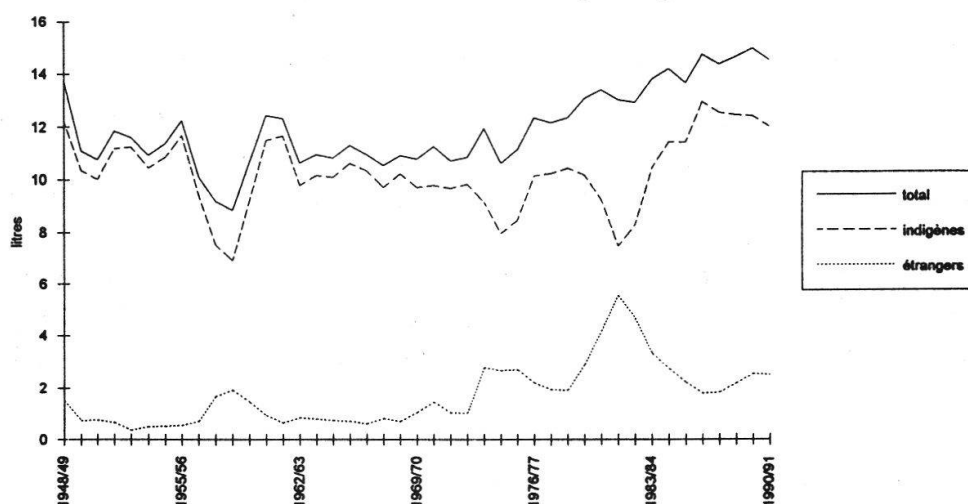
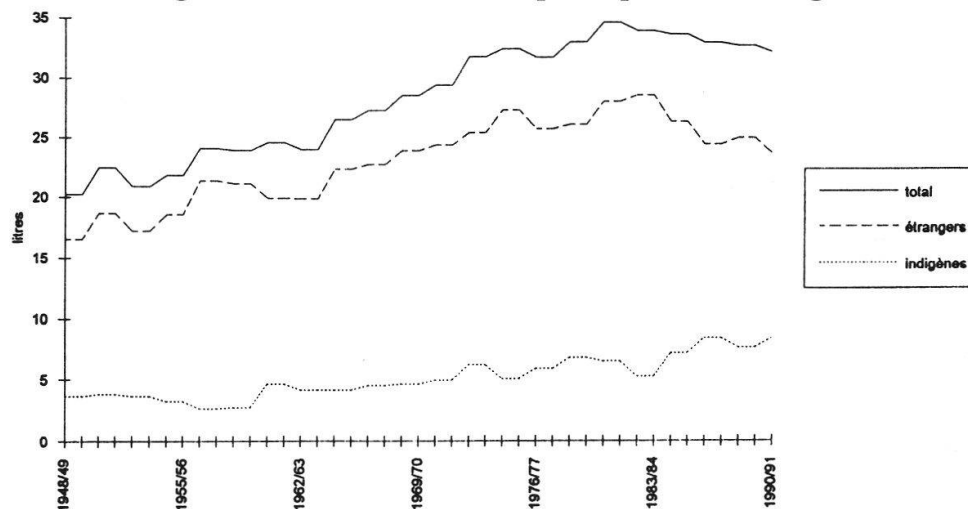


Figure 2c : Consommation per capita - vins rouges



tous les pays producteurs importants. Ce mouvement a déclenché une baisse de la consommation au niveau du globe depuis la fin des années 70, qui se poursuit encore à l'heure actuelle, la réduction observée dans les pays à forte consommation per capita (France, Italie, Argentine, Portugal) n'étant de loin pas compensée par une augmentation concomitante de la demande dans les nouveaux marchés. Les 47 litres par habitant de la Suisse la positionnent clairement dans le groupe des pays où la consommation baisse, comme l'Espagne¹.

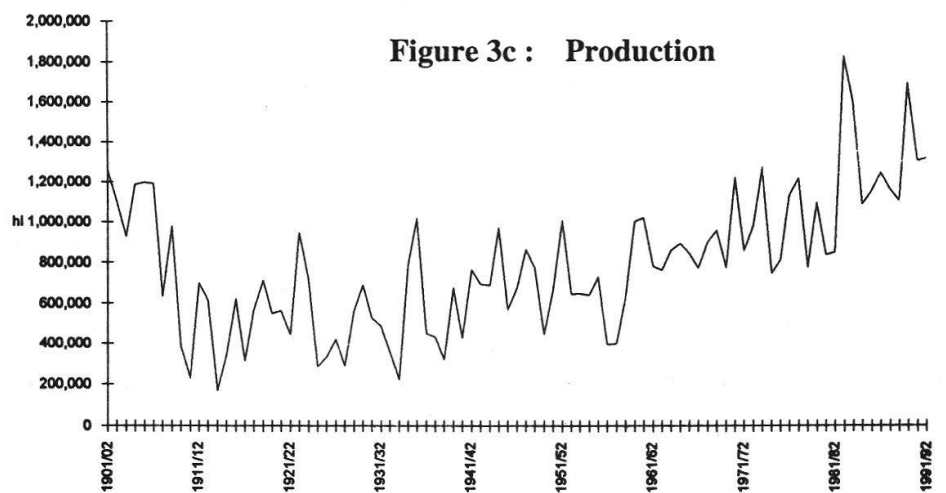
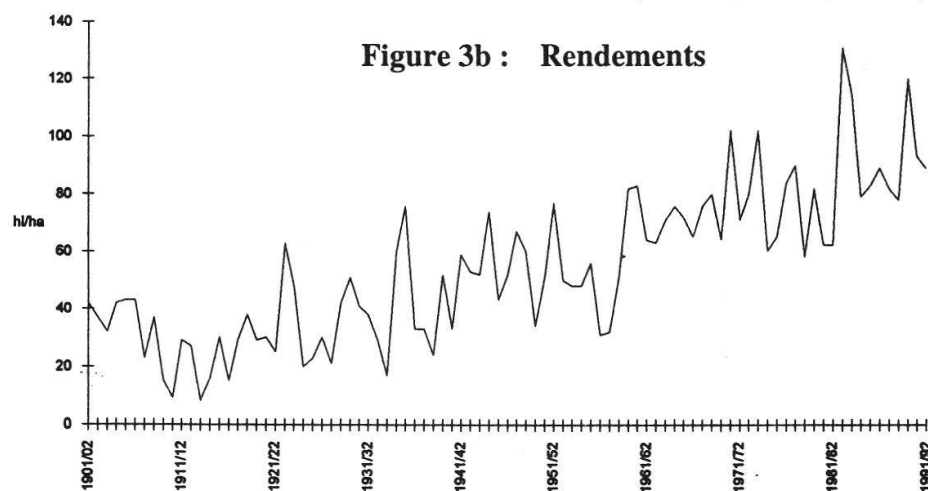
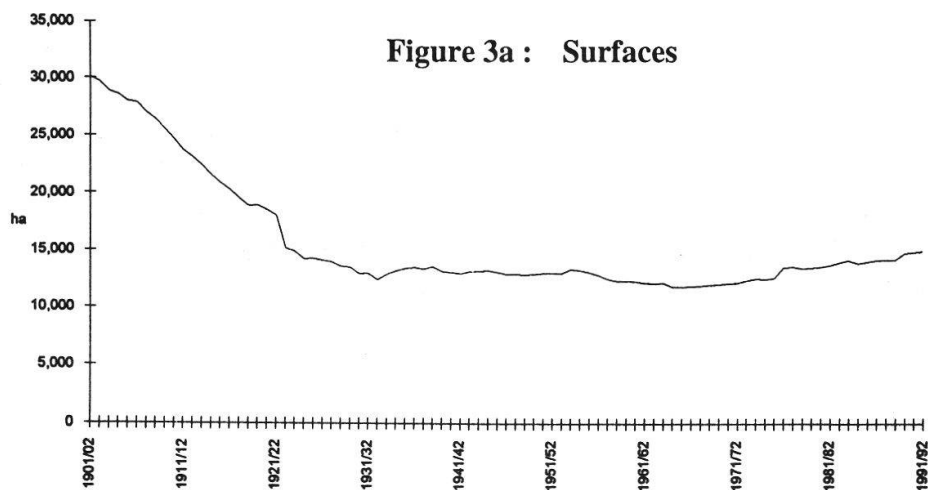
Les exigences d'un marché qui resterait fermé - relèvement de la qualité et baisse anticipée des volumes commercialisés - rendent à elles seules une réduction graduelle des rendements à l'hectare inéluctable. La réouverture du marché, après 60 ans d'interruption, ne fait que rendre cet ajustement structurel plus pressant.

2. LA POLITIQUE VITI-VINICOLE SUISSE AU XX^E SIÈCLE

2.1 Excédents et libre-échange : la crise du début du siècle

Au début des années 1900, le marché européen - essentiellement français à l'époque - était en pleine surproduction. L'heure était au libéralisme économique et la Suisse, qui avait vécu sa propre surextension de ses surfaces viticoles, fut plongée dans une crise aigüe qui ne fut enrayée que "grâce" à l'avènement d'une première guerre mondiale. La contraction de la production fut d'ailleurs accélérée par l'apparition de maladies cryptogamiques et de gels. Les rendements à l'hectare se réduisirent considérablement et les coûts de production se relevèrent en conséquence (Figures 3a,b,c).

¹ Données de l'Office international de la vigne et du vin



La Figure 4a donne une représentation très simplifiée de la relation du marché suisse avec l'étranger. O et D sont des courbes d'offre et de demande à long terme, qui prennent en compte les ajustements structurels nécessaires. Le modèle présuppose une

substitution parfaite entre vins indigènes et produits importés. Le marché presque autarcique de 1850 (200'000 hl importés) était caractérisé par les valeurs d'équilibre (p^* , q^*). Au tournant du siècle, l'arrivée massive de vins français (1'240'000 hl en 1890 puis 1'700'000 en 1910) offerts à un prix nettement inférieur (p_m) déclencha un brusque réajustement du niveau des prix indigènes de p^* à p_m . En résultèrent une contraction de l'offre indigène de q^* à q_s et une relative¹ augmentation de la demande, de q^* à q_d , la différence $m = q_d - q_s$ étant couverte par les importations.

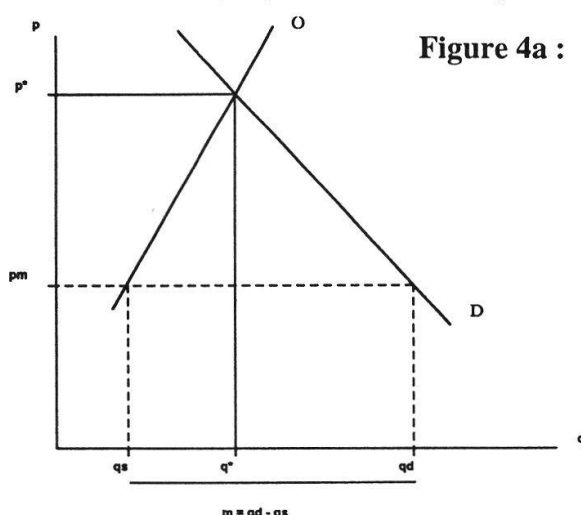


Figure 4a : Libre-échange

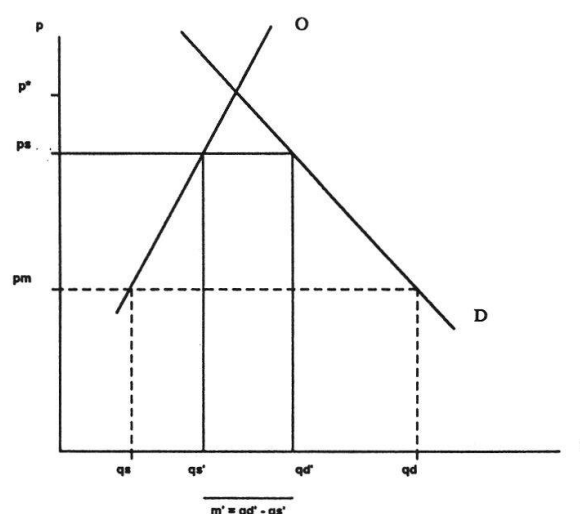


Figure 4b : Contingentement

La reconstruction d'un vignoble français partiellement détruit pendant la guerre déboucha sur un nouvel excédent structurel de taille au début des années 30, que nos voisins tentèrent d'exporter à tout prix (la viticulture d'Algérie coloniale avait continué à se

¹ L'apparition de vins artificiels provoqua, en fait, une perte de confiance du consommateur (en Suisse comme dans le reste de l'Europe), ce qui revient à déplacer la courbe de la demande vers la gauche. L'absence de données relatives à la consommation de vin à cette époque ne permet pas de saisir l'effet net sur la demande de vins. Le "modèle" se veut illustratif du régime d'échange avant tout (cf. infra).

développer, comme elle l'avait déjà fait lors de la destruction du vignoble du Midi français par le phylloxera en 1870-80 et les vins nord-africains avaient libre accès en France - qui les réexportait ensuite). Les années 30 marquèrent aussi le début d'une crise économique mondiale, jonchée de dévaluations "compétitives" des monnaies et marquée d'un violent retour au protectionnisme. La France fut par ailleurs la première à recourir aux contingents afin de limiter les flux d'échanges commerciaux - elle les introduisit pour le vin et le bois en 1931¹. Le contingentement des importations devint rapidement un instrument de politique économique dans toute l'Europe. La disparition du libre-échange ne réussit qu'à précipiter la récession.

2.2 1931 - 1991 : "droit de crise" et protectionnisme

L'offre de vins étrangers bon marché vint à nouveau mettre en péril le fragile équilibre du marché helvétique rétabli au cours des années 20. Surgit en Suisse un véritable "droit de crise" qui allait se muer en "droit de crise agricole" au sortir de la 2ème guerre mondiale. Jusqu'au début des années 30, hormis certaines dispositions (assez vagues) relatives à la police des denrées alimentaires et destinées à lutter contre la production de vins artificiels, rien n'était venu entraver la liberté de commerce et d'industrie dans le secteur viti-vinicole. Le Conseil Fédéral (CF), à qui l'Assemblée Fédérale avait délégué les pleins-pouvoirs en matière de "défense contre l'étranger" en 1933, avait pris les devants en introduisant, dans sa foulée, le principe du contingentement des importations. Suivit l'*Arrêté du CF sur la protection de la viticulture et le placement des produits indigènes* de 1936, qui instaura notamment un *Fonds Vinicole* alimenté du produit de la perception d'une taxe supplémentaire grevant les importations de vins. Cet acte à constitutionnalité douteuse servit néanmoins de base pour la signature d'une convention un peu bizarre entre le Département Fédéral de l'Economie Publique et un consortium de maisons d'importation - le Statut du Vin; il consacrait, pour sa part, le principe de la prise en charge des excédents indigènes par les importateurs et le financement de l'opération par le Fonds Vinicole.

Schématiquement, l'introduction du contingentement des importations eut pour effet de les réduire de m à m' et, partant, de relever le prix intérieur de pm à ps (Figure 4b). En résultèrent une hausse du niveau de production, de qs à qs' , et une réduction de la demande, de qd à qd' . (Cela revenait, en fait, à imposer un tarif équivalent à $ps - pm$). Ce régime allait prévaloir jusqu'en 1991.

L'adoption, en 1947, de l'article 31bis de la Constitution Fédérale régla le problème de l'inconstitutionnalité des mesures prises pour protéger la viticulture des vicissitudes du marché "mondial" en consacrant le principe de dérogation à la liberté du commerce

¹ Ils avaient été utilisés jusqu'ici afin d'assurer à certains pays exportateurs un accès garanti à un marché particulier - cf. Tracy (1982).

et de l'industrie pour favoriser certains secteurs économiques - principalement l'agriculture. Il servit ainsi de base à la *Loi sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne* (LAG) de 1951, dans laquelle furent ancrés les principes :

- de limitation des importations, perception de taxes supplémentaires et prise en charge;
- de couverture des coûts de production et de délégation de compétence au CF quant aux mesures à prendre pour ce faire.

La pièce maîtresse de la politique viti-vinicole en vigueur aujourd'hui - l'*Ordonnance (du CF) sur la viticulture et le placement des produits indigènes (Statut du Vin) de 1953* - ne fit qu'en reprendre les dispositions principales et instaura un cadastre viticole. Lui fit suite, en 1958, un premier *Arrêté fédéral (AF) sur les mesures en faveur de la viticulture*, porteur d'une interdiction de planter en-dehors de la zone viticole. De tout le paquet viti-vinicole, c'est le seul texte dont la portée soit limitée dans le temps (10 ans) et dont la reconduction périodique soit soumise au principe du référendum facultatif.

La limitation des importations fut encore renforcée en 1976 avec l'*Ordonnance du CF instituant un droit supplémentaire frappant les importations de vins rouges en bouteilles*. Les importations (non contingentées) de vins rouges conditionnés n'avaient sérieusement pris de l'ampleur qu'au cours des années 70. L'introduction de ce nouveau droit était une mesure économique, à but protectionniste, au même titre que la taxe introduite en 1933 sur les importations en vrac. Toutes deux tirent d'ailleurs leur légitimité de la LAG et viennent alimenter le Fonds Vinicole. Leur perception s'effectue en supplément des droits de douane usuels perçus sur tous les types de vins importés (en vertu des ordonnances sur les douanes) et affectés à la caisse générale de l'Etat¹.

Le succès économique de la Suisse dans la période d'après-guerre amena l'avantage comparatif à se retourner rapidement contre le secteur agricole. La parité des revenus en agriculture étant assurée par le biais des prix, ces derniers se sont littéralement envolés si on les compare à ceux prévalant à l'étranger aujourd'hui. Le Japon, qui suivit aussi - à sa façon - une politique agraire calquée sur les principes franco-allemands, constitue un exemple encore plus marqué de déphasage des prix agricoles par rapport au niveau international, causé par l'application d'un régime de stricte limitation des importations. La poursuite d'une politique de revenu paritaire à travers le soutien des prix a inéluctablement dirigé les marchés sur la voie des excédents et du gaspillage. La Suisse n'a pas su éviter le piège dans lequel la CEE est tombée au cours des années 70 et dont elle n'est pas encore arrivée à s'extraire malgré l'importance des moyens financiers déployés à cet effet - 300'000'000 hl ont été distillés sur une base communautaire entre 1976/77 et

¹ Leurs bases constitutionnelles sont différentes - art 31bis dans le premier cas, art 28 dans le deuxième Gay (1985)

1989/90. La section Garantie du FEOGA¹ a dépensé, pour le vin, 1.1 milliard d'ECUs en 1989 et les dépenses prévues pour 1990 et 1991 se chiffraient à 1.4 et 1.6 milliard d'ECUs respectivement².

L'insistance pour le moins singulière de l'Office fédéral de l'agriculture de changer le mode de répartition des contingents individuels (entre importateurs) en insérant de nouvelles dispositions dans l'*AF sur la viticulture*³ lors de sa reconduction par les Chambres en 1989, déclencha un référendum de dernière minute et provoqua un retour de situation assez inattendu. Le rejet subséquent de l'AF par le peuple fut interprété comme une demande de réforme du régime des importations avant tout⁴. Le référendum aboutit ainsi non seulement à une reformulation de l'AF mais aussi à une révision des dispositions du *Statut* relatives au contingentement des importations de vins rouges en vrac, qui furent remplacées par un contingent tarifaire similaire à celui prévalant pour les rouges en bouteilles et prenant effet au 1er janvier 1992. Le CF établit aussi un calendrier de libéralisation progressive du marché des vins avant 1996, officieux mais plutôt conforme à l'esprit des négociations GATT en cours à cette époque.

La question de l'impact probable d'une ouverture progressive du marché sur les intérêts des agents concernés - consommateurs et contribuables inclus - dépend du mode d'intégration choisi. Le peuple optera soit pour la variante GATT (ouverture progressive au marché mondial), soit pour l'option CEE. Cette dernière impliquerait une reprise *inconditionnelle*⁵ du droit viti-vinicole communautaire (actuellement en révision) qui prône le libre-échange à l'intérieur de la CEE. L'option de non-ouverture "pure et dure" (*Alleingang*) est écartée d'emblée vu que l'intégration économique de la Suisse dans l'Europe qui l'entoure est déjà largement un état de fait; elle se poursuivrait même en dépit d'un refus d'accession à la CEE.

¹ Fonds d'orientation et de garantie agricoles

² Journal Officiel L 30 du 4.2.91 tel que relaté dans Swinbank et Ritson (1992). Voir Spahni (1990) pour une discussion détaillée du problème de l'excédent structurel communautaire.

³ Ce sujet est traité par le Statut du Vin et non par l'AF sur la viticulture

⁴ Certaines dispositions relatives à la promotion de la qualité et à l'adaptation de la production aux débouchés y étaient aussi contestés (RS 91.078), mais le lancement du référendum était - à l'origine du moins - dirigé essentiellement contre le principe du contingentement des importations et celui de l'attribution des contingents entre firmes importatrices. Berne n'a jamais vraiment essayé de revoir le régime d'importation des vins, quoiqu'il fût vivement contesté, de peur de déclencher un effet de domino qui aboutisse à un effondrement de la LAG.

⁵ Par "reprise de l'acquis communautaire", la CEE entend que ce qui a été négocié entre membres existants n'est pas renégociable par les nouveaux membres.

3. Impact d'une ouverture progressive du marché des vins à la concurrence internationale

La Suisse produit aujourd'hui les mêmes quantités qu'au début du siècle bien qu'elle ne dispose que de la moitié des surfaces (Figures 3a et 3c). Comme en 1900, les rendements ont largement dépassé leur point d'équilibre et une légère surextension des surfaces n'est pas à exclure non plus¹. Dans les deux cas, il y a surproduction européenne et de fortes pressions *externes* oeuvrant dans le sens d'une ouverture du marché suisse. Viennent s'y ajouter, aujourd'hui, des pressions *internes* qui exigent une forme plus transparente du soutien accordé au secteur agricole, soit le remplacement des mesures indirectes de soutien (telles que la limitation des importations) par des paiements directs aux agriculteurs, sur lesquels les contribuables ont un contrôle plus étendu. L'ouverture actuelle du marché ne se ferait toutefois que de façon graduelle, en ce sens que tout programme officiel de libéralisation du régime d'importation comporterait nécessairement un "filet de sécurité" tendu sous le couvert de l'aménagement du territoire, stipulant une grandeur minimale du vignoble helvétique.

A la différence du début du siècle, la Suisse dispose d'une politique structurelle et de gestion du marché, basée sur une collaboration étroite entre la Confédération, les cantons et les organisations professionnelles. Le CF dispose aujourd'hui de toutes les bases légales nécessaires pour décréter et appliquer un ensemble de mesures capables de diriger le secteur viti-vinicole sur la voie de la consolidation, soit:

- (a) en organisant la baisse des rendements et l'arrachage des vignes marginales, nécessaires au redimensionnement de l'offre sur le plan quantitatif;
- (b) en guidant l'essentiel de la production indigène dans un segment à qualité nettement plus élevée, où elle serait mieux positionnée pour organiser sa défense contre les vins importés;
- (c) en veillant à ce que les gains et les pertes encourus par les agents principaux à la suite de la révision du régime d'importation n'entraînent que des transferts raisonnables entre parties concernées (principe de la compensation).

3.1 Retour au libre-échange dans le cadre du GATT

Prenant la période 1986-88 pour base, la proposition du GATT² demandait que soient réalisés, au 1er janvier 1999 :

- une réduction de 20% du niveau de soutien des prix;

¹ Schellenberg (1937), Vautier (1984)

² Formulée en décembre 1991 ("rapport Dunkel")

- la conversion de toutes les barrières aux échanges en équivalents-tarifs avant le 1er Janvier 1993, pour chaque position tarifaire, et leur réduction subséquente de 15-36%. Un accès minimal correspondant à 5% du marché devrait être garanti de toute façon pour les produits importés, et des conditions d'accès identiques à celles prévalant en 1986-88 devraient être offertes jusqu'à concurrence des volumes importés durant la période de base.

Le principe de la tarification ainsi que celui des réductions du tarif et du niveau de soutien des prix sont illustrés en appliquant notre petit modèle au marché des vins blancs (net d'importations de vins industriels¹); cela revient à opérer une simplification considérable étant donné le niveau auquel la tarification devrait se produire². L'équivalent-tarif est représenté par le rapport $(ps-pm)/pm$; le niveau de soutien des prix est exprimé, lui, par la relation $(ps-pm)*qs$.

Supposant à nouveau qu'il y ait parfaite substitution entre vins importés et produits indigènes et que le prix "mondial" reste inchangé, gains et pertes réalisés par les trois groupes d'acteurs principaux à la suite d'une réduction tarifaire de 20% seraient les suivants (Figure 4c):

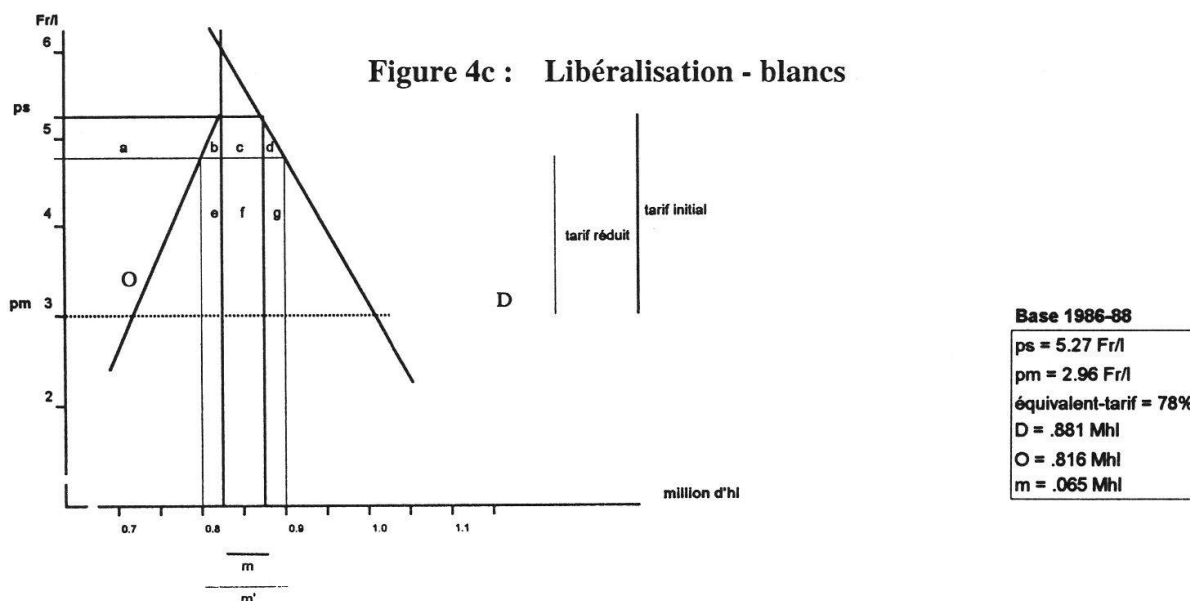
Les producteurs perdraient	a	
Contribuables et importateurs perdraient	c + f	
mais gagneraient	e + f + g	en revenus tarifaires et rentes de situation
Les consommateurs gagneraient	a + b + c + d	
Gain net social	b + d + e + g	

Concéder un contingent tarifaire (à taux réduit) revient, pour l'Etat, à céder une partie des recettes tarifaires aux importateurs qui l'encaissent alors sous forme de rente³. La Confédération n'a apparemment aucune intention de faire preuve d'altruisme à leur égard. La recette douanière perçue en 1999 (les surfaces e+f+g amputées d'un contingent tarifaire de 66,000 hl au taux réduit de 16%) pourrait être affectée intégralement au Fonds Vinicole et utilisée pour financer une partie des paiements directs versés aux producteurs en compensation de leur perte nette.

¹ Représentant quelques 60,000 hl par année, soit à peu près la moitié des échanges

² Position tarifaire à quatre décimales

³ En vertu du postulat de substitution parfaite entre produits indigènes et importés; un degré de substitution quasi-parfait devrait jouer au niveau du numéro de tarif concerné. Un Etat n'aurait normalement recours au contingent tarifaire que dans le but (1) d'assurer l'accès minimal requis, qu'un équivalent-tarif excessivement élevé (comme celui du riz au Japon par exemple) serait incapable de garantir au 1/1/99, ou (2) de garantir des conditions identiques d'accès aux importations réalisées pendant la période de base.



L'évaluation des gains dépend de façon critique des niveaux d'élasticité de l'offre et de la demande qui restent difficiles à estimer. Supposant toutefois à titre d'illustration que l'élasticité de l'offre des vins blancs (réputée inélastique) se situe à -0.2 et que celle de la consommation (plus élastique) avoisine 0.8, la perte des producteurs s'élèverait à 37 millions de Fr et le revenu tarifaire à 7 millions, ce qui impliquerait un degré d'auto-financement de 19%. Les consommateurs gagneraient 41 millions et le gain net total serait de 5 millions¹. Les importations se verraient alors majorées d'un tarif de 63% contre 78% en 86-88. (A relever que l'établissement du libre-échange [abaissement du tarif de 63 à 0%] permettrait de réaliser un gain net social additionnel de plus de 48 millions de Fr.).

Le GATT ne cherche pas à éliminer toute forme de support interne de l'agriculture, seulement à limiter leur usage aux seules mesures provoquant des distorsions minimales des courants d'échanges internationaux. Certaines formes de compensation sont dès lors autorisées, qui ne feraient pas l'objet d'engagement de réduction ultérieure dans le cadre du GATT et tomberaient ainsi dans la fameuse "boîte verte".² Toute forme de compensation prétendant au "point vert" du GATT devrait donc être découplée du niveau de production futur. Plusieurs voies peuvent être explorées à ce titre. Des *paiements directs complémentaires*, individuels, pourraient se faire dans le cadre du nouvel article 31a LAG, qui seraient proportionnels à la surface enregistrée en 86-88 par exemple, ou versées au prorata des quantités produites ces années-là mais pour une quantité totale

¹ Hypothèses : élasticité constante par rapport aux prix et élasticités croisées nulles. La même relation $q' = q(p'/p)^e$ est utilisée pour le calcul des nouvelles quantités (offertes et demandées) à partir des valeurs de base listées en Figure 4c; les ' dénotent les nouvelles valeurs et e l'élasticité en question.

² Dunkel (1991)

inférieure à ce qui serait produit si le prix "mondial" prévalait sur le marché intérieur (système PEG¹).

Le versement d'indemnités aux producteurs qui auraient opté pour une viticulture intégrée et concèderaient de réels efforts sur le plan économique², pourrait aussi se faire parallèlement en vertu du nouvel article 31b LAG ("contributions pour des prestations écologiques particulières"). De telles mesures tomberaient d'autant plus facilement encore dans la boîte verte du GATT qu'elles seraient assorties de sévères limites cantonales des rendements à l'hectare. Des subsides supplémentaires, qui rétribuent les propriétaires de vignes pour leur fonction de paysagiste (là où de telles injections s'avèreraient indispensables) pourraient être également envisagés; ils devraient toutefois faire partie de plans d'aménagement du territoire dessinés de façon totalement indépendante. La politique viticole peut continuer à jouer un rôle important d'aménagement du territoire là où les zones viticoles et les interdictions de construire se recoupent.

3.2 De la libre circulation des excédents communautaires

La proximité et l'importance du marché des vins de la CEE font que le prix "mondial" se rapproche fortement du prix communautaire. La différence entre une intégration "mondiale" (à travers le GATT) ou simplement "européenne" se réduit ainsi, pour l'essentiel, à comparer les taux d'abaissement des barrières douanières et les horizons proposés par les deux calendriers. Dans le cas d'une adhésion à la CEE, la Suisse jouirait probablement de la période transitoire standard de 10 ans, au bout de laquelle le libre-échange serait assuré (ps aurait rejoint pm en l'espace d'une décennie en termes du modèle); l'économie viti-vinicole indigène serait alors soumise aux mêmes règles que les autres productions européennes, rédigées à Bruxelles mais encore largement dictées par Paris.

Le Statut du Vin français des années 30 avait opéré une scission du marché en deux segments bien distincts : les AOCs et les vins de table; il avait aussi sanctionné une ingérence quasi omniprésente de l'Etat dans les affaires viti-vinicoles, qui se renforça jusqu'en 1964, lorsque les rênes durent être relâchées afin de réussir son intégration avec les économies viti-vinicoles allemandes et italiennes, bien plus libérales. La politique viti-vinicole européenne mise sur pied en 1970 reprit *grosso modo* la distinction française en séparant l'organisation du marché des vins de table (qui font l'objet de mesures de soutien) de celle des vins de qualité produits dans des régions déterminées (VQPRD). Bruxelles tente de contrôler l'offre des vins de table en contraignant les producteurs à amener leurs vins à la distillation obligatoire si leurs rendements dépassent certains

¹ *Producers' Entitlement Guarantees* proposés par Harvey (1988) et repris notamment par Riethmuller et al (1990); voir aussi Spahni (1992) pour une proposition récente.

² Voir à ce titre les résultats quelque peu surprenants de l'étude réalisée par Gaillard et al (1992).

seuils, pour un prix qui devient rapidement dérisoire. La production des VQPRD ne fait pas l'objet de mesures distillatoires mais est régie par des normes nationales qui doivent être plus sévères que les règles communautaires.

La *réforme* de la politique viti-vinicole européenne s'opère en dehors de celle sanctionnée en mai dernier pour le reste de l'agriculture. L'intention de la Commission était, en avril encore, d'abolir la distinction opérée au niveau de l'organisation de marché - donc à étendre, après l'avoir revu, le principe de la distillation des excédents aux vins de qualité également¹. Le surplus des AOCs français est estimé à 5 millions d'hl à lui seul². La CEE n'a jamais réellement envisagé de modification majeure de sa politique viti-vinicole en fonction des négociations du GATT³. L'unique avantage de la proposition Dunkel consiste, à ses yeux, en une meilleure défense des appellations grâce aux nouvelles dispositions traitant de la propriété intellectuelle, négociées lors du présent *round* également mais longtemps bloquées par les discussions relatives au dossier agricole. Le régime d'importation de la CEE consiste en la perception d'une taxe compensatoire et équivaut, en pratique, à imposer un prix minimum à l'importation. La Commission propose de renoncer purement et simplement au principe de la tarification afin d'éviter la clause d'accès minimal de 5%, que Bruxelles redoute avant tout.

Le degré de protection du secteur viti-vinicole helvétique serait sans nul doute supérieur dans l'option d'une libéralisation réalisée dans le cadre du GATT, puisqu'un tarif aurait de fortes chances de subsister encore au bout d'une période de 10 ans. Cela permettrait une adaptation graduelle de ce secteur à la concurrence internationale. Les consommateurs continueraient à payer leur vin relativement plus cher soit mais ne veraient pas leur choix limité par le principe de la préférence communautaire. La Suisse ne gagnerait-elle pas, à long terme, à maintenir une politique commerciale qui soit vraiment internationale et de rester ainsi citoyenne du monde plutôt que d'aspirer à devenir membre d'un club fermé⁴?

¹ A. Tilgencamp - Directeur des Cultures spécialisées à la DGVI, Commission des Communautés Européennes - dans Club de Bruxelles (1992); l'Allemagne, dont l'essentiel du vignoble est classé comme VQPRD, s'y oppose vivement (Kittel, 1992); annoncée pour juillet, la proposition de la Commission n'avait pas encore fait surface à la fin août (*Agra Europe*, 28 août 1992).

² *La Vigne*, juin 1992

³ Swinbank et Ritson (1992)

⁴ Henry Kissinger relevait encore récemment que la CEE menait une politique de discrimination à l'encontre du reste du monde. Jaques Attali (Président de la Banque Européenne de Reconstruction) affirmait que les traités négociés en ce moment avec les anciens pays de l'Europe de l'Est manquent totalement d'équité "are any-thing but fair" (CNN/FT's World Business Today, septembre 1992)

4. Consolidation du secteur viti-vinicole d'une Suisse intégrée

En politique, "consolider" signifie savoir céder du terrain afin de renforcer sa position.

4.1 Revalorisation des produits et segmentation du marché

L'effet protecteur d'un tarif *ad valorem* est d'autant plus fort que les prix des vins importés sont élevés et l'effet de substitution est d'autant plus faible lorsque la typicité des vins indigènes est plus prononcée. La cherté des vins de sommet de gamme les livre aux aléas des fluctuations de revenus. La meilleure stratégie à long terme consiste donc à pousser la plus grande partie de la production indigène dans les segments de vins de qualité supérieure, qui restent toutefois abordables: "bons vins typés" et "vins de classe" selon la nomenclature établie par Jean Schwarzenbach (1988). Segmenter le marché aussi fortement que possible (tout en évitant que le consommateur s'y perde) réduirait au maximum les possibilités de substitution des vins importés aux produits indigènes et protégerait leur niveaux de prix contre les fluctuations des cours à l'étranger¹.

Un abaissement sévère des rendements vers leur niveau optimum de qualité dans les premières zones ("AOC") permettrait de planter plus large et, partant, de réduire encore les coûts associés à la main-d'oeuvre - le poste le plus important des frais de production du raisin (et du vin). Les possibilités de mécanisation du vignoble se sont considérablement accrues depuis l'apparition des chenillettes à usage multiple, utilisables dans les terrains à forte déclivité ainsi que dans certaines terrasses. Une libéralisation des échanges aurait aussi pour effet de réduire le prix d'autres entrants, améliorant encore la compétitivité des vins indigènes. La baisse des prix des vins indigènes déclencherait un ajustement du prix des vignes pour le reste. Ce réajustement dépendrait aussi du versement d'éventuels paiements directs complémentaires attribués aux agriculteurs en général, en vertu du nouvel article 31a LAG, à l'unité de surface et indépendamment de la nature de leur production. Certaines exploitations marginales retrouveraient leur statut de "terre agricole". D'autres, vouées à la jachère ou à un retour à la forêt, seraient particulièrement touchées, mais compensation pourrait être faite à leur propriétaire si nécessaire, en échange de leur éradication du cadastre viticole.

4.2 Réforme du Statut du Vin

Le nouveau Statut devrait reconnaître de façon explicite le principe de la tarification et s'engager (si non dans le texte, du moins dans le message qui l'accompagne) à

¹ Un tarif ne parviendrait pas à offrir le même degré de stabilité qu'un prix minimum d'importation, tel celui appliqué par la CEE et proposé à l'époque par Spahni et Stampfli (1990)

réduire les tarifs selon les termes négociés au GATT, quels qu'ils soient. Le produit des tarifs prélevés sur les vins importés devrait être affecté directement au Fonds Vinicole; il serait redistribué ensuite sous forme de paiements directs en vertu des nouveaux articles 31a et 31b LAG, et sous forme de primes de cessation d'activité pour les vignes retirées de la zone viticole. Un intelligent dosage des deux méthodes de paiements, couplé à une sévère limitation des rendements, permettrait de guider la contraction de l'offre tout en assurant aux producteurs le meilleur revenu possible dans les conditions actuelles. En échange, le secteur viti-vinicole devrait fournir de sérieux efforts de réduction des coûts et d'amélioration des techniques de production de vin et de vente. La Confédération pourrait les épauler en intensifiant les programmes de recherche et d'éducation, qui déboucheraient sur l'utilisation de techniques modernes par un personnel hautement qualifié - exclusivement (la référence du nouvel article 31a LAG au "soutien d'exploitations paysannes de type familial" n'est qu'un contre-sens pour ce qui concerne la viticulture).

La Confédération s'est, dans les années 80, résolument détournée de la politique de stabilisation qu'elle avait poursuivi, somme toute, depuis la crise des années 30. Le secteur viti-vinicole s'est sclérosé comme prévu. Cela s'est traduit, dans les années 80, en dégagement d'un excédent structurel. Le Conseil Fédéral devrait s'engager à mener une politique d'ouverture irrévocable vis-à-vis de l'extérieur, qui soit également transparente et réellement multifonctionnelle à l'intérieur - parce qu'elle entretiendrait le paysage et respecterait l'environnement ... et le consommateur.

REFERENCES

- Club de Bruxelles (1992): *Quel avenir pour les vins et spiritueux en Europe ?* Résumé des débats de la conférence du 7 avril 1992 au Palais des expositions du Heysel, Bruxelles.
- Colonge, M. (1992) : "Vos rendements dans la ligne de mire" in *La Vigne*, juin 92:18-23.
- Conseil Fédéral (1991) : *Message relatif à l'arrêté fédéral sur la viticulture*. RS 91.078, Berne.
- (1992a) : *Message concernant la modification de la loi sur l'agriculture*. RS 92.010. Berne
 - (1992b) : *Septième rapport sur l'agriculture*. RS 92.011. Berne.
- Dunkel, A. (1991) : "Les enjeux de l'Uruguay Round" in *Revue économique et sociale*, Vol 49(4):221-229.
- Gaillard, R. et al. (1992) : "Analyse économique de la production intégrée en viticulture sur la base de l'expérience valaisanne (Vitival)" in *Revue suisse de viticulture, d'arboriculture et d'horticulture*, Vol 24(4):207-211.

- Gay, D. (1985) : *Le Statut du Vin - Etude de la législation viti-vinicole*. Payot, Lausanne.
- Harvey, D. (1988) '*Decoupling and the European Common Agricultural Policy*', IATRC Symposium, Cornell University, Ithaca.
- Kittel, W. (1992) "L'Allemagne et la réforme de la politique du marché vinicole de la CE : soucieuse de préserver la culture vinicole de chaque région" in *Journal Vinicole Suisse*, Août 92:81-84.
- Riethmuller P. et al. (1990) '*Proposed Strategies for Reducing Agricultural Protection in the GATT Uruguay Round*' in ABARE, Discussion Paper 90.6, AGPS, Canberra.
- Schellenberg, A. (1937): "Schweizerische Weinwirtschaft in den Jahren 1885 - 1936" in *Forschungen auf dem Gebiete der Wirtschaftswissenschaften des Landbaues (Festgabe Ernst Laur)*. Effingerhof, Brugg,.
- Schwarzenbach, J. (1988) : "Prix et rémunération du raisin de cuve dans le monde et leur relation avec la valorisation qualitative des produits" in (même titre). OIV, Paris.
- Spahni, P. (1978) : *Le Marché des vins en Suisse : Structure et comportement*. Juris, Zürich.
- (1990) : "Wine Budget Stabilizers - A Question of True Balance" in *Food Policy*, 15(2) : 167-172.
 - (1992) : "Producers' Entitlement Guarantees - A Serious Option for Liberalizing Japan's Rice and Dairy Sectors" in *Food Policy*, August 1992 : 296-307.
- Spahni, P. et Stampfli, T. (1990) : *Viticulture suisse : quel accord?*. Juris, Zürich.
- Swinbank, A. and Ritson, C. (1992) : *A Guide to EEC Wine Policy*. Horton, Bradford.
- Tracy, M. (1982) : *Agriculture in Western Europe - Challenge and Response : 1880-1980*. Granada, London.
- Vautier, Ph. (1984) : *Potentiel de production actuel de nos vignobles, vu sous différents aspects : rendements physiques - qualité - rendement économique*. Ecole d'ingénieurs ETS de Changins, Nyon.

NOTE :

Figures 1a, 1b, 2a, 2b, 2c

Source des données: Office fédéral de l'agriculture (OFAG)

Figures 3a, 3b, 3c

Source des données: Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et Hans Brugger (1968) :
"Manuel Statistique de l'Agriculture Suisse". Imprimerie Fédérative, Berne.

