



Berne, le 1<sup>er</sup> novembre 2017

---

# **Vue d'ensemble du développement à moyen terme de la politique agricole**

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Mandat</b> .....	<b>7</b>
1.1 Objectifs de la Vue d'ensemble.....	7
1.2 Interventions parlementaires.....	7
<b>2 Importance du secteur alimentaire</b> .....	<b>9</b>
2.1 Importance à l'échelle du pays.....	9
2.2 Importance à l'échelle des cantons.....	10
<b>3 Politique agricole actuelle</b> .....	<b>12</b>
3.1 Objectifs constitutionnels.....	12
3.2 Dépenses de la Confédération.....	12
3.3 Instruments.....	13
<b>4 Effets de la politique agricole</b> .....	<b>16</b>
4.1 Aperçu des étapes de la réforme agricole depuis 1992.....	16
4.2 Objectifs de la politique agricole actuelle.....	16
4.3 Dimension économique.....	17
4.4 Aspects sociaux.....	21
4.5 Sécurité de l'approvisionnement, pertes de surfaces cultivées.....	25
4.6 Ressources naturelles, écosystèmes.....	26
4.7 Bien-être des animaux.....	30
4.8 Premiers résultats de l'évaluation de la Politique agricole 2014-2017.....	31
4.8.1 État d'avancement de l'évaluation.....	31
4.8.2 Surcoûts engendrés par l'introduction de la Politique agricole 2014-2017.....	31
4.9 Bilan.....	32
<b>5 Système actuel de protection douanière dans le domaine agricole</b> .....	<b>33</b>
5.1 Instruments et ampleur du système actuel de protection douanière.....	33
5.2 Inefficacité du système actuel de protection douanière.....	33
5.2.1 Puissance sur le marché et transmission des prix : répartition des marges et des rentes le long de la chaîne de valeur.....	33
5.2.2 Évaluation de la protection douanière en vigueur en Suisse.....	35
5.3 Conséquences de l'adhésion de l'Autriche à l'UE sur les prix à la consommation, les prix à la production et le revenu agricole.....	37
5.4 Bilan.....	39
<b>6 Comparaison internationale des politiques agricoles</b> .....	<b>40</b>
6.1 Union européenne.....	40
6.2 États-Unis.....	40
6.3 Canada.....	40
6.4 Suisse.....	40
6.5 Comparaison des politiques agricoles de l'UE, des États-Unis, du Canada et de la Suisse.....	42
<b>7 Conditions-cadres et défis à venir</b> .....	<b>43</b>
7.1 Développement économique, bases de production et sécurité alimentaire.....	43
7.2 Développement technologique et numérisation.....	45
7.2 Négociations internationales.....	45
7.3 Bilan.....	47
<b>8 Stratégie du développement à moyen terme de la politique agricole</b> .....	<b>48</b>
8.1 Influence de la politique agricole sur l'économie nationale.....	48
8.2 Mandat constitutionnel, vision et stratégie du Conseil fédéral.....	49
8.3 Développement de la politique agricole à moyen terme : stratégie à deux composantes.....	50

<b>9</b>	<b>Accès au marché et ouverture de marchés .....</b>	<b>52</b>
9.1	Scénarios d'ouverture du marché.....	52
9.2	Effets sur l'endettement de l'agriculture .....	55
9.3	Financement possible du défaut de recettes douanières et des mesures d'accompagnement en cas d'ouverture du marché.....	56
9.4	Effets sur les secteurs en amont et en aval de la chaîne de valeur.....	58
9.5	Bilan.....	59
<b>10</b>	<b>Politique agricole 2022+ .....</b>	<b>60</b>
10.1	Le triangle des perspectives : marché, environnement, exploitation .....	60
10.2	Succès sur les marchés en Suisse et à l'étranger .....	61
10.2.1	Objet .....	61
10.2.2	Objectifs.....	62
10.2.3	Axes prioritaires.....	63
10.3	Développement entrepreneurial des exploitations .....	66
10.3.1	Objet .....	66
10.3.2	Objectifs.....	68
10.3.3	Axes prioritaires.....	69
10.4	Utilisation et protection des ressources naturelles.....	71
10.4.1	Objet .....	71
10.4.2	Objectifs.....	72
10.4.3	Axes prioritaires.....	75
10.5	Bilan.....	79
<b>11</b>	<b>Conclusions et suite du processus.....</b>	<b>80</b>
<b>12</b>	<b>Annexe.....</b>	<b>82</b>
12.1	Liste des abréviations.....	82
12.2	Bibliographie.....	83
12.3	Figures.....	84
12.4	Tableaux.....	84
12.5	Encadrés.....	85

# Résumé

## Introduction

*La politique agricole 2014-2017 (PA 14-17) en est à la quatrième année de mise en œuvre ; elle sera poursuivie dans ses grandes lignes au cours des années 2018 à 2021. Avec cette Vue d'ensemble du développement à moyen terme de la politique agricole, le Conseil fédéral présente son concept pour la politique agricole à partir de 2022 (PA22+). Le rapport se compose d'une partie analytique qui rappelle le contexte de la politique agricole (chap. 1 à 7) et d'une partie stratégique qui esquisse les grandes lignes de la future politique agricole (chap. 8 à 11). De plus, le rapport répond à huit interventions parlementaires et propose leur classement.*

## Contexte

*Les objectifs de la PA 14-17 ont été atteints, voire dépassés, dans de nombreux domaines. Ainsi, les revenus dans l'agriculture ont augmenté, la production de calories a pu être maintenue au niveau souhaité et la participation aux programmes « Environnement » et « Bien-être des animaux » a augmenté. Toutefois, des lacunes subsistent dans certains domaines. Des mesures doivent être prises en particulier pour réduire la pollution de l'environnement à un niveau acceptable pour les écosystèmes. La fermeture des cycles des éléments fertilisants peut y contribuer de manière significative. Si l'on veut s'approcher des objectifs visés, il convient d'améliorer encore l'efficacité des ressources. Il faut en outre prévoir des mesures pour freiner la perte de surfaces cultivées. Pour ce qui est des objectifs économiques – en rapport avec le revenu sectoriel, le revenu des exploitations et la production de calories – les objectifs ont certes été atteints, mais la situation de l'agriculture est dans l'ensemble insatisfaisante, à cause surtout de sa forte dépendance au soutien étatique. À noter en outre un grand déficit en termes de compétitivité internationale. Si l'orientation marché de notre agriculture a pu être sans cesse améliorée, le développement à l'étranger a été en partie plus rapide. Dans l'UE plus spécialement, le soutien à l'agriculture (y inclus la protection douanière) a davantage reculé qu'en Suisse. Les produits agricoles européens sont ainsi devenus encore plus compétitifs.*

## Défis à venir

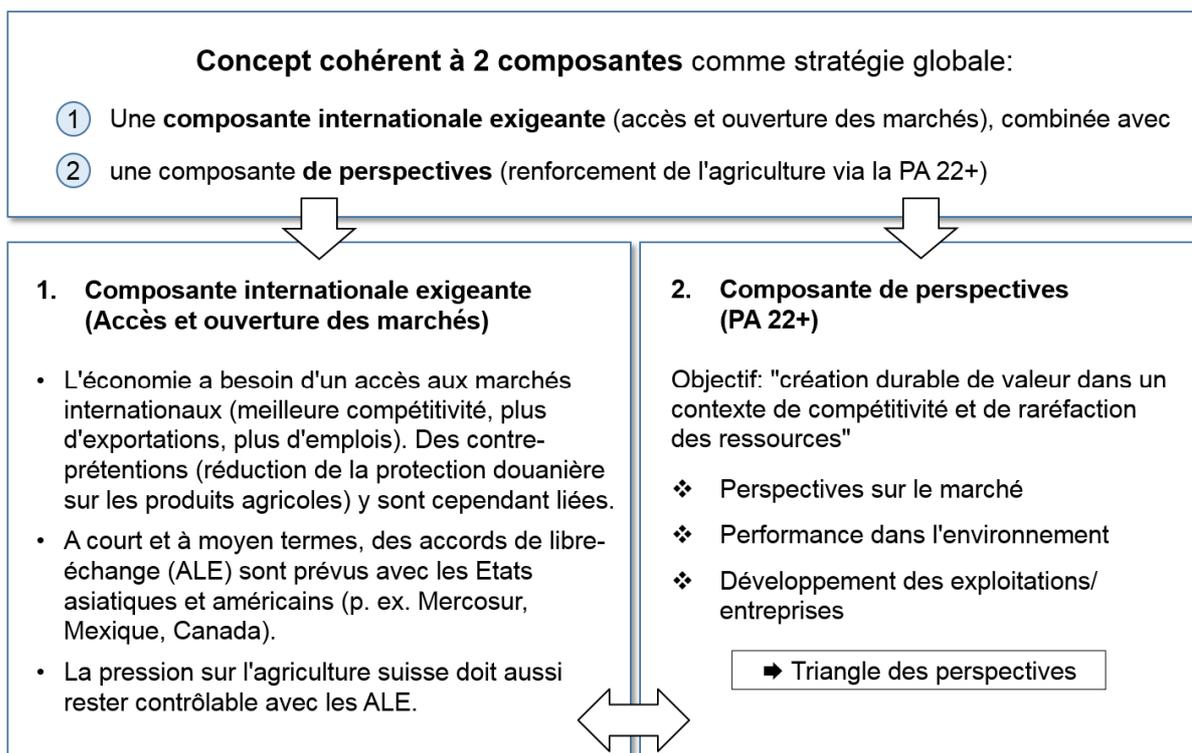
*Depuis l'adoption de la PA 14-17, en 2013, l'agriculture et son contexte ont changé – une évolution qui s'est accompagnée de nouveaux défis. Mentionnons en outre les thèmes actuels qui n'étaient pas prévisibles lors de la dernière réforme, comme les progrès techniques engendrés par la biotechnologie et le numérique, ainsi que la compétitivité accrue des concurrents internationaux. Relevons finalement le besoin grandissant d'une adaptation du système de protection douanière afin d'optimiser une politique commerciale extérieure qui serve au mieux l'économie nationale. La Suisse dispose d'un niveau élevé de protection des frontières dans le secteur agricole. Cela contribue à des prix nationaux stables et situés à un haut niveau dont les producteurs agricoles, en particulier, espèrent tirer davantage de revenus. Cette situation entraîne cependant des inefficacités, des incitations inopportunes et la constitution de rentes tout au long de la chaîne de valeur. Elle aggrave également les problématiques de l'îlot de cherté en Suisse et du tourisme commercial. Compte tenu des effets économiques négatifs à long terme d'un niveau élevé de protection douanière, il semble raisonnable de réduire progressivement cette dernière pour les produits agricoles par une ouverture réciproque des marchés dans le cadre de nouveaux accords de libre-échange ou d'accords existants, mais développés.*

*Au niveau international, le changement climatique et la croissance démographique placeront le secteur agroalimentaire face à de grands défis. Il faut s'attendre à des fluctuations plus fortes des quantités récoltées, avec à la clé une plus grande volatilité des prix. Au niveau national, c'est la préservation des surfaces agricoles productives qui constitue le principal défi. Comme la Suisse achète une grande partie de ses moyens de production agricole et près de 40 % de ses produits alimentaires à l'étranger, un bon accès aux marchés agricoles internationaux et un portefeuille diversifié de pays de provenance demeureront importants pour la sécurité alimentaire en Suisse. Autre enjeu majeur : lors de la négociation de nouveaux accords de libre-échange ou lors du développement d'accords existants avec des partenaires comme le Canada ou le Mexique, l'assouplissement de la protection douanière dans le domaine agricole sera à n'en pas douter l'objet d'une demande croissante.*

## Stratégie pour le développement à moyen terme de la politique agricole

La stratégie du Conseil fédéral pour le développement à moyen terme de la politique agricole, telle qu'exposée dans le présent rapport, comporte deux composantes (cf. figure ci-dessous). La première est une composante internationale. Elle vise une plus grande interconnexion des marchés agricoles suisses et internationaux au travers d'accords de libre-échange. La pression qui en résultera pour l'agriculture et l'industrie alimentaire suisses doit demeurer maîtrisable. La deuxième est une composante de perspectives. Elle montre comment le secteur agroalimentaire suisse peut, indépendamment de changements au niveau de la protection douanière, fournir des denrées de qualité supérieure et produites dans le respect des ressources, ainsi que des services demandés par la société, sur les marchés intérieurs et étrangers, de manière orientée marché et création de valeur.

Stratégie à deux composantes du développement à moyen terme de la politique agricole :



### Accès aux marchés et libéralisation

Les simulations montrent que les prix suisses à la production, partant, les rentes générées par la protection douanière dans la chaîne de valeur de l'économie agroalimentaire, diminuent en cas d'ouverture du marché. Les prix à la consommation baissent également et le gain net de prospérité augmente. Le revenu sectoriel de l'agriculture baisse lui aussi proportionnellement au degré d'ouverture du marché, alors que le revenu agricole, élément déterminant pour la rentabilité et donc la pérennité du secteur lui-même, se rétablit relativement vite, en raison surtout du changement structurel. Une évolution tout à fait similaire a pu être observée dans les années 1990 en Autriche, avec l'ouverture du marché agricole autrichien dans le cadre de l'adhésion à l'UE. Les effets structurels d'une libéralisation des marchés sur le secteur agroalimentaire dépendent du degré d'ouverture et de l'aménagement des mesures d'accompagnement. Les scénarios présentés montrent qu'une ouverture modérée du marché, accompagnée de mesures efficaces, aurait des effets relativement faibles sur le développement structurel de l'agriculture suisse. Une plus large ouverture du marché, comme un libre-échange plus étendu avec l'UE, se traduirait par un gain de prospérité nettement plus élevé pour l'économie nationale, mais se répercuterait aussi plus fortement sur le développement structurel du secteur agricole suisse, même avec des mesures de soutien. On peut retenir au final qu'une ouverture du marché dans le domaine agricole serait avantageuse pour l'économie nationale et qu'une suppression partielle de la protection douanière, accompagnée de mesures appropriées, serait supportable pour le secteur agroalimentaire suisse et pour la production indigène.

## Politique agricole à partir de 2022

La future politique agricole se veut mieux encore orientée sur les trois dimensions du développement durable. À cet effet, à partir de 2022 (PA22+), elle prendra appui sur le triangle des perspectives, avec les trois axes « marché », « exploitation » et « ressources naturelles » (cf. figure ci-dessous).

Triangle des perspectives : marché, environnement et exploitation



La PA22+ doit créer les conditions-cadre pour renforcer l'orientation marché de l'agriculture, la responsabilité personnelle des acteurs et l'esprit d'innovation afin de stimuler la compétitivité des entreprises, partant, du secteur sur les marchés intérieurs et extérieurs. Il faut pour cela élargir la marge de manœuvre entrepreneuriale. Une mobilité foncière accrue pourrait elle aussi promouvoir l'innovation en facilitant l'entrée de jeunes gens motivés dans l'agriculture. Le succès d'une exploitation dépendra aussi de sa capacité à profiter des possibilités du numérique (p. ex. nouveaux modèles commerciaux) pour créer une plus-value.

Même si l'ouverture des marchés augmente la pression en termes de productivité et d'efficacité, il est primordial que la production indigène et la diversité des exploitations, qui constituent en quelque sorte la « marque de fabrique » de l'agriculture suisse, demeurent préservées avec la PA22+. Il est prévu à cet effet de tenir compte de la différence de coûts et de productivité entre exploitations suisses et exploitations étrangères. Finalement, il faudra concevoir les nouveaux paiements de manière à favoriser l'atteinte des objectifs (paiements orientés sur les résultats obtenus plutôt que sur les conditions à remplir). Simultanément, les règlements doivent être simplifiés afin de réduire la charge administrative qui pèse à l'échelon de l'exécution.

La production de denrées alimentaires de premier choix dans le respect des ressources et la fourniture de prestations écosystémiques sont des atouts du secteur agroalimentaire suisse. Mais si notre pays veut continuer à progresser en matière de performance écologique, il doit notamment réduire encore l'empreinte écologique de l'agriculture et de l'industrie alimentaire. Les prestations qualitatives spécifiques de l'agriculture suisse, surtout dans les domaines de la protection de la nature et du bien-être des animaux, présentent des potentiels de différenciation pouvant être valorisés sur le marché. Il s'agit de les exploiter plus systématiquement. Des mesures étatiques subsidiaires demeureront nécessaires à l'avenir également pour assurer la fourniture de prestations demandées par la société, mais qui ne sont pas rémunérées sur le marché.

### Suite de la procédure

Le présent rapport permettra au Parlement de prendre connaissance des lignes de force stratégiques du Conseil fédéral pour la PA22+ et de s'exprimer à ce sujet. Compte tenu des échos obtenus, le Conseil fédéral ouvrira la procédure de consultation sur la PA22+ au quatrième trimestre 2018. Le message correspondant sera soumis au Parlement en été 2019. Les adaptations subséquentes des lois et ordonnances entreront en vigueur au début de 2022.

# 1 Mandat

## 1.1 Objectifs de la Vue d'ensemble

La *Vue d'ensemble de la politique agricole à moyen terme* présente le développement que le Conseil fédéral souhaite imprimer à la politique agricole pour les années après 2021 (PA22+) et expose les axes stratégiques de la future politique agricole. Elle trace des perspectives pour le secteur agroalimentaire en mettant en évidence les possibilités ouvertes grâce à la mise en valeur des produits agricoles suisses sur les marchés nationaux et internationaux, au mode de production durable épargnant les ressources naturelles et au développement de l'esprit d'entreprise dans les exploitations agricoles. Le présent rapport présente également les options politiques possibles en cas d'abaissement notable de la protection douanière pour les produits agricoles. D'autre part, il répond à diverses interventions parlementaires en les inscrivant dans le contexte général. Utile au Parlement pour une première discussion sur la PA22+, il constituera – avec les résultats de ces délibérations – la base pour l'élaboration du message du Conseil fédéral accompagnant les modifications de loi. Ce message sera présenté au Parlement probablement au cours du dernier trimestre 2019, en même temps que le message sur les enveloppes financières 2022-2025.

## 1.2 Interventions parlementaires

Le présent rapport répond aux interventions parlementaires suivantes :

### **Effets et coûts de la Politique agricole 2014-2017**

*Postulat 14.3894 von Siebenthal : Examen des effets et des objectifs atteints dans le cadre de la Politique agricole 2014-2017*

Le Conseil fédéral est chargé d'expliquer dans un rapport de quelle manière les effets de la politique agricole 2014-2017 sont relevés, exploités et publiés sur les plans écologique, économique et social. Il publiera en outre les résultats relatifs aux objectifs exposés dans le message.

*Postulat 14.3991 de Buman : Coûts de mise en œuvre et d'application de la Politique agricole 2014-2017*

Le Conseil fédéral est chargé de présenter un rapport détaillé sur les coûts de mise en œuvre nécessaires à l'application de la Politique agricole 2014-2017 au niveau de l'administration fédérale ainsi que des administrations cantonales. Il est également nécessaire de connaître le montant des nouvelles dépenses à charge des exploitants agricoles afin de pouvoir bénéficier de certaines contributions ainsi que les frais de contrôle supplémentaires à mettre en relation avec certaines de ces contributions.

*Postulat 14.3537 Noser : Rapport sur la compétitivité et le rendement de la production agricole et sur l'utilisation des fonds publics en faveur de l'agriculture*

Le Conseil fédéral est chargé de présenter un rapport évaluant la compétitivité du secteur agricole sur le long terme, la santé et le rendement des surfaces agricoles et de leurs systèmes de préservation ainsi que l'efficacité des moyens utilisés dans l'agriculture, et indiquant de quelle manière améliorer chacun de ces aspects.

*Postulat 17.3401 Müller Damian : L'agriculture suisse doit être prête à affronter l'avenir (non encore transmis)*

Le Conseil fédéral est chargé d'établir un rapport sur le rôle futur de l'agriculture, sur les possibilités d'améliorer et d'optimiser la politique agricole suisse ainsi que sur les stratégies de développement futur envisageables pour cette dernière. De plus, le rapport doit indiquer les instruments d'aide directe et indirecte à l'agriculture et à son environnement, ainsi qu'informer sur l'importance économique du secteur agricole pour l'ensemble de la Suisse et par canton.

## **Politique agricole axée sur les objectifs**

*Postulat 14.3618 Aebi Andreas : Politique agricole axée sur les objectifs plutôt que sur les mesures. L'agriculteur fait partie de la solution et non du problème*

Le Conseil fédéral est chargé de présenter dans un rapport comment mettre en place des conditions rendant possible des systèmes qui permettront de mettre en œuvre, au niveau de l'exploitation, une politique agricole qui soit fonction des objectifs et non des mesures. Il convient de garantir le principe du caractère facultatif et une élaboration à partir de la pratique. Cette approche tiendra en outre intégralement compte des trois axes du développement durable.

## **Simplification de la politique agricole, réduction de la charge administrative**

*Postulat 14.3514 Knecht : Politique agricole 2018-2021. Plan visant à réduire l'excès de bureaucratie et les effectifs dans l'administration*

Le Conseil fédéral est chargé de présenter, en prévision de la Politique agricole 2018-2021, un plan permettant de diminuer les contrôles par une simplification des prescriptions et par là les charges de personnel.

*Postulat 14.4046 Keller-Sutter : Simplifier la procédure administrative dans l'agriculture*

Dans la perspective de l'élaboration de la future politique agricole, le Conseil fédéral est prié d'indiquer dans un rapport quels objectifs et effets ont été visés et obtenus grâce à la Politique agricole 2014-2017 et quels domaines affichent des lacunes et, en outre, quels moyens permettraient de réduire la charge administrative, y compris la charge liée aux contrôles, que doivent supporter les acteurs impliqués, et dans quelle mesure.

*Motion 14.4098 Müller Walter : Politique agricole. Réduire significativement la charge administrative*

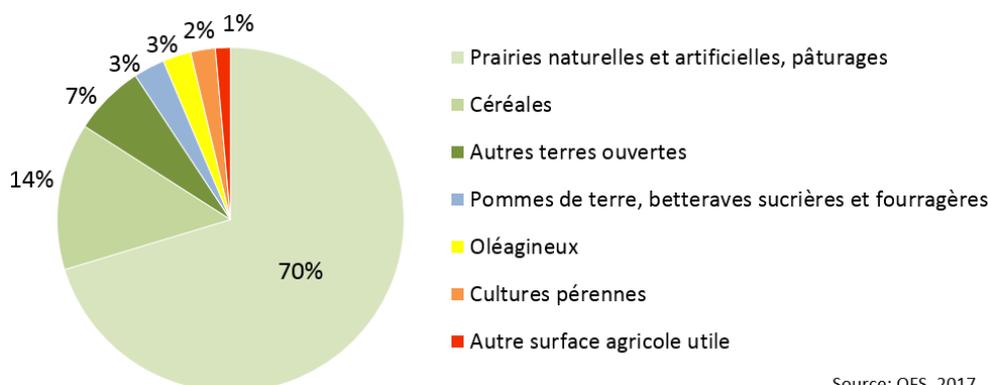
Le Conseil fédéral est chargé de réduire significativement la charge administrative en matière de politique agricole pour tous les acteurs concernés (Confédération, cantons, communes, agriculture). Les mesures prises et l'effet ainsi obtenu seront publiés dans le rapport agricole annuel.

## 2 Importance du secteur alimentaire

### 2.1 Importance à l'échelle du pays

Avec ses quelque 52 000 exploitations, l'agriculture exploite et entretient un quart de notre territoire national. Cette surface, désignée comme *surface agricole utile*, équivaut à plus d'un million d'hectares et est constituée pour environ 70 % de prairies naturelles, de prairies artificielles et de pâturages. Les 30 % restant sont exploités en grandes cultures, en cultures spéciales, telles que l'arboriculture ou la viticulture. En plus de ces surfaces, l'agriculture exploite et entretient environ 13 % du territoire national comme alpages et pâturages d'estivage. Sur la surface agricole utile, l'agriculture produit des biens (p. ex. denrées alimentaires contribuant à la sécurité de l'approvisionnement) ainsi que des services (p. ex. garde de chevaux de loisirs) demandés par les marchés. Par ailleurs, elle fournit également d'importantes prestations écosystémiques (p. ex. entretien des paysages cultivés), pour lesquels il n'existe guère, voire pas du tout de marché.

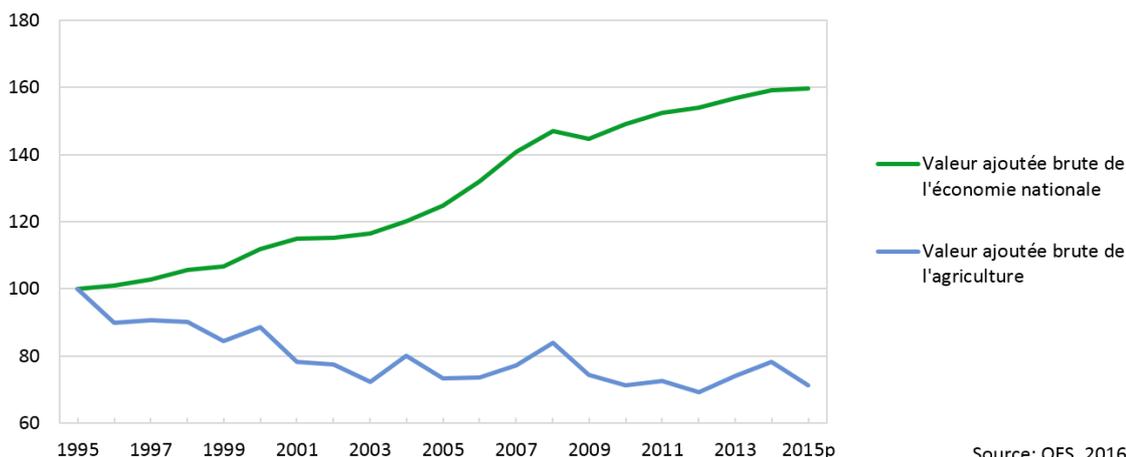
Fig. 1 : Affectation de la surface agricole utile (sans les alpages) 2016



Source: OFS, 2017

Le secteur primaire, qui comprend l'agriculture, mais aussi la sylviculture et la pisciculture, contribue pour 4,3 milliards de francs ou 0,7 % à la valeur ajoutée brute. L'agriculture participe pour 91 % à la valeur ajoutée du secteur primaire.

Fig. 2 : Création de valeur ajoutée brute : comparaison entre le secteur agricole et l'ensemble des secteurs économiques (1995 = 100)



Source: OFS, 2016

Le secteur agricole occupe près de 150 000 personnes, la plupart d'entre elles étant des chefs d'exploitation et des membres de la famille. De 2006 à 2016, ce nombre a reculé d'environ 23 000 personnes, soit une diminution de 1,4 % par année. En ce qui concerne le nombre d'exploitations, le recul est légèrement plus marqué (- 1,8 % par an). Compte tenu des secteurs situés en amont et en aval, la chaîne agroalimentaire occupe près d'un demi-million de personnes. En Suisse, un poste de travail sur dix est ainsi directement ou indirectement lié à l'agriculture.

## 2.2 Importance à l'échelle des cantons

L'importance de l'agriculture et des paiements directs varie d'un canton à l'autre ainsi que selon les régions (région de plaine, des collines ou de montagne). Les chiffres diffèrent énormément selon les cantons (cf. tableau 1). Cette hétérogénéité est due en partie aux structures et aux types d'exploitations que l'on trouve dans les différents cantons (p. ex. conditions de production), mais aussi à des facteurs non agricoles (p. ex. concurrence sur le marché du travail).

Comptant près de 11 000 exploitations et environ 190 000 ha de surface agricole utile (SAU), le canton de Berne vient en tête des cantons agricoles. Il est suivi du canton de Vaud, avec près de 109 000 ha de SAU, mais environ deux tiers d'exploitations en moins, leur surface étant en moyenne presque du double de celle des exploitations bernoises. Les exploitations les plus grandes par la surface se trouvent dans les cantons du Jura et de Neuchâtel, les plus petites – avec en moyenne moins de 13 ha – dans les cantons d'Uri, du Valais, d'Obwald et du Tessin.

En moyenne nationale, une exploitation perçoit près de 53 000 francs de paiements directs par année. Dans les cantons du Jura et de Neuchâtel, ce montant est en moyenne deux fois plus élevé en raison de la taille des exploitations. Les paiements directs versés par exploitation sont également supérieurs à la moyenne dans les cantons des Grisons et de Glaris, en raison du montant plus élevé des contributions allouées en région de montagne.

Le rapport entre les paiements directs et la valeur de la production agricole d'un canton indique quelle est la part du revenu agricole générée par le marché et laquelle découle de la rémunération par l'État des prestations d'utilité publique fournies par l'agriculture dans les domaines de la biodiversité, de l'entretien du paysage, de la préservation de paysages ouverts et du bien-être des animaux. La part du revenu générée par le marché est particulièrement élevée dans les cantons de Genève et de Thurgovie : les paiements directs y représentent moins d'un cinquième de la valeur de la production. À l'autre bout de l'échelle de comparaison se trouvent les cantons des Grisons, d'Uri et de Glaris, où les paiements directs représentent plus de deux tiers de la valeur de production. De manière générale, la part des paiements directs à la valeur de production est plus élevée dans les cantons de montagnes que dans les cantons de plaine. Cela s'explique par deux raisons : d'une part, les difficultés structurelles liées à l'agriculture de montagne (p. ex. forte déclivité du terrain) limitent le revenu par unité factorielle (p. ex. hectare) et, d'autre part, les contributions liées à la surface sont plus élevées dans la région de montagne que dans la région de plaine.

Avec en moyenne plus de 60 000 francs par unité de travail annuel, le revenu sectoriel du travail est supérieur à la moyenne suisse dans les cantons de Thurgovie, Genève, Valais, Lucerne, Vaud, Schaffhouse, Argovie, Fribourg et Zurich. Ces cantons se caractérisent par d'importantes surfaces de cultures spéciales ou par une production intensive en région de plaine. Les moyennes les plus basses (moins de 30 000 francs) sont relevées dans les cantons montagneux d'Uri et de Schwyz. La proportion de personnes actives dans le secteur agricole est elle aussi un indicateur de l'importance de l'agriculture pour l'économie d'un canton : avec plus de 7 %, elle est la plus élevée dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, d'Uri et d'Obwald, et avec moins de 2 % la plus basse dans les cantons de Genève, de Bâle (Ville et Campagne), de Zurich, du Tessin et de Zoug.

**Tableau 1 : Chiffres clés de l'agriculture par canton<sup>1</sup> (2016, source : OFAG et OFS)**

Canton	Exploitations	Surface agricole utile	Taille des exploitations (Ø)	Paie-ments directs par exploitation (Ø)	Rapport paie-ments directs/valeur leur de la production	Revenu sectoriel par unité de travail annuel	Proportion d'actifs dans le secteur agricole (2014)
		ha	Ha	CHF	%	CHF	%
ZH	3'493	73'504	21.04	42'734	20.1 %	61'076	1.1 %
BE	10'684	191'965	17.97	48'980	32.4 %	55'010	5.3 %
LU	4'652	76'213	16.38	44'901	25.4 %	69'990	5.6 %
UR	575	6'743	11.73	52'050	74.3 %	23'007	8.5 %
SZ	1'603	24'036	14.99	49'345	52.8 %	28'201	5.5 %
OW	642	7'784	12.12	49'253	45.2 %	46'899	7.5 %
NW	444	5'959	13.42	48'408	44.1 %	35'841	5.3 %
GL	372	6'866	18.46	69'237	65.7 %	42'728	4.6 %
ZG	569	10'622	18.67	50'625	28.5 %	54'112	1.6 %
FR	2'866	75'642	26.39	65'882	27.7 %	61'802	5.9 %
SO	1'364	31'501	23.09	54'148	34.3 %	31'061	2.9 %
BL, BS	924	22'078	23.89	55'643	28.0 %	48'481	1.0 %
SH	576	15'645	27.16	53'445	22.9 %	63'028	4.1 %
AR	715	11'892	16.63	47'906	36.0 %	32'839	6.4 %
AI	469	7'152	15.25	45'284	33.2 %	37'680	11.9 %
SG	4'025	71'444	17.75	48'687	28.3 %	44'620	3.9 %
GR	2'365	55'954	23.66	93'001	84.1 %	44'067	5.1 %
AG	3'337	60'321	18.08	40'329	21.0 %	62'762	3.1 %
TG	2'610	49'307	18.89	39'290	14.9 %	82'157	6.7 %
TI	1'107	14'458	13.06	37'729	34.8 %	39'185	1.4 %
VD	3'618	108'985	30.12	71'570	24.9 %	67'100	3.0 %
VS	3'015	37'490	12.43	42'465	25.9 %	77'468	5.3 %
NE	828	31'824	38.44	93'056	36.8 %	53'860	2.1 %
GE	389	11'227	28.86	50'020	10.7 %	79'313	0.5 %
JU	1'021	40'461	39.63	101'185	48.5 %	41'492	6.9 %
<b>CH</b>	<b>52'263</b>	<b>1'049'072</b>	<b>20.07</b>	<b>53'195</b>	<b>28.9 %</b>	<b>57'641</b>	<b>3.1 %</b>

<sup>1</sup> Des chiffres plus détaillés figurent dans les comptes régionaux de l'agriculture et dans le relevé des structures agricoles de l'OFS, ainsi que dans les rapports agricoles annuels de l'OFAG.

### 3 Politique agricole actuelle

#### 3.1 Objectifs constitutionnels

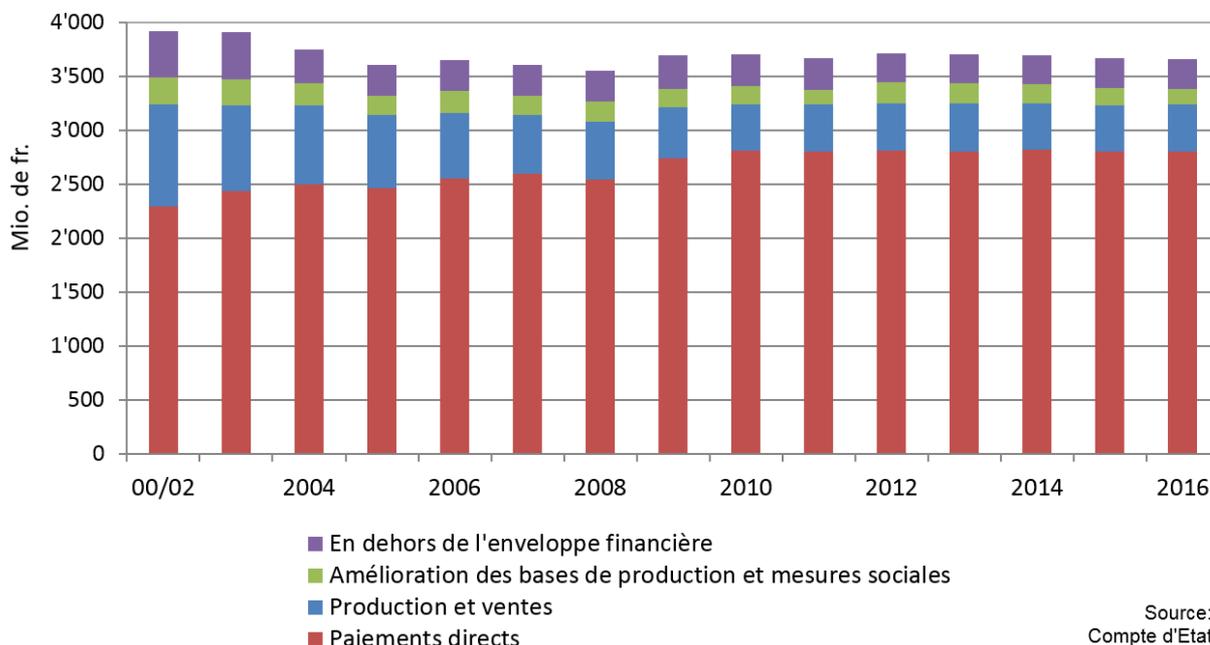
Les objectifs supérieurs de la politique agricole en vigueur sont définis à l'art. 104 de la Constitution fédérale. Celui-ci donne mandat à la Confédération de veiller à ce que l'agriculture, par une production durable et adaptée aux exigences du marché, contribue substantiellement à :

- la sécurité de l'approvisionnement de la population,
- la conservation des ressources naturelles,
- l'entretien du paysage rural et
- l'occupation décentralisée du territoire.

#### 3.2 Dépenses de la Confédération

L'agriculture produit, d'une part, des biens destinés au marché (p. ex. denrées alimentaires et des services) et, d'autre part, fournit des prestations pour lesquelles il n'existe pas de marché, à savoir les biens publics (p. ex. paysages cultivés). La rémunération de ces prestations passe principalement par des paiements directs alloués par la Confédération. Mentionnons à titre d'exemple les contributions à la sécurité de l'approvisionnement, à la biodiversité, à l'entretien du paysage cultivé ou encore au bien-être des animaux. La Confédération dépense chaque année près de 3,7 milliards de francs en faveur de l'agriculture et de l'alimentation (dont env. 2,8 milliards au titre de paiements directs). En valeur nominale, ce montant est resté pratiquement constant ces dix dernières années. En termes de part aux dépenses de la Confédération, il a toutefois baissé, vu l'augmentation du budget fédéral. Les dépenses agricoles représentent actuellement 5,5 % des dépenses totales de la Confédération.

Fig. 3 : Dépenses de la Confédération en faveur de l'agriculture et de l'alimentation



### 3.3 Instruments

Les mesures de politique agricole sont principalement financées par l'intermédiaire des trois enveloppes financières destinées à l'agriculture, intitulées « Amélioration des bases de production et mesures sociales », « Production et ventes » et « Paiements directs » (cf. tableau 2).

**Tableau 2 : Enveloppes financières et mesures inscrites au budget 2017 (millions de fr.)**

Enveloppes financières	Budget 2017	Mesures
<b>Amélioration des bases de production et mesures sociales : 153,4 millions de CHF</b>		
Mesures d'accompagnement social	0,4	Aides aux exploitations paysannes et aides à la reconversion professionnelle
Contributions pour les améliorations structurelles	96,0	Contributions pour les améliorations foncières, les bâtiments agricoles et les projets de développement régional (PDR) et pour la réalisation d'objectifs relevant de l'écologie, de la protection des animaux et de l'aménagement du territoire
	7,0	Crédits d'investissement
Sélection végétale et animale	38,4	Contributions pour l'encouragement de la sélection animale et végétale
Vulgarisation	11,6	Aides financières accordées aux services de vulgarisation opérant au niveau interrégional et aides financières pour l'étude préliminaire d'initiatives de projet collectives. Appels d'offres pour des projets de l'OFAG.
<b>Production et vente : 442,8 millions de CHF</b>		
Promotion des ventes	67,5	Contributions à la communication marketing
Économie laitière	295,5	Supplément versé pour le lait transformé en fromage
		Supplément de non-ensilage
		Administration du soutien des prix (mandat de prestations)
Économie animale	12,1	Indemnités versées à des organisations privées dans le secteur du bétail de boucherie et de la viande (mandats de prestations)
		Aides dans le pays pour le bétail de boucherie et la viande
		Aides dans le pays pour les œufs
		Contributions à la mise en valeur de la laine de mouton
		Contributions à l'infrastructure des marchés publics de bétail de boucherie dans les régions de montagne
Production végétale	67,7	Contributions à des cultures particulières : légumineuses à graines, oléagineux, semences et plants (pomme de terre, maïs et plantes fourragères) et betteraves sucrières
		Financement des mesures de mise en valeur des fruits
		Administration du contrôle de la vendange
<b>Paiements directs : 2812,4 millions de CHF</b>		
Paiements directs versés dans l'agriculture	2812,4	Contributions à la sécurité de l'approvisionnement, au paysage cultivé, à la biodiversité, à la qualité du paysage, au système de production, à l'efficacité des ressources et de transition

À ces montants s'ajoutent des dépenses de l'ordre de 246 millions de francs également attribuées au groupe de tâches « agriculture et alimentation », mais comptabilisées en dehors des enveloppes financières (cf. tableau 3).

**Tableau 3 : Mesures financées dans le cadre du groupe de tâches « agriculture et alimentation » mais en dehors des enveloppes financières (en millions de fr.)**

Mesures	Budget 2017
Dépenses d'administration de l'OFAG, sans imputation interne des prestations	54,0
Dépenses relatives aux tâches d'exécution et de contrôle des stations agronomiques de recherche, y c. Haras national (Agroscope)	59,6
Mesures de protection phytosanitaire	3,4
Allocations familiales aux agriculteurs et aux employés agricoles dans le cadre de la LFA <sup>2</sup>	61,3
Contributions à l'exportation pour les produits agricoles transformés dans le cadre de la loi du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (« loi chocolatière »)	67,9

Les produits agricoles suisses sont protégés de la concurrence étrangère par un système douanier complexe. Selon les estimations de l'OCDE, la valeur de la protection douanière à l'échelon du revenu agricole (chiffre d'affaires) représente environ 3,5 milliards de francs<sup>3</sup> (cf. ch. 5.1).

En renforçant la propriété foncière en mains des agriculteurs et l'exploitation des terres par les propriétaires eux-mêmes, en privilégiant la remise des exploitations au sein de la famille et en empêchant la surenchère des prix des terres agricoles, le droit foncier rural est également un instrument en faveur de l'agriculture. La législation sur le bail à ferme ou encore le remboursement de l'impôt sur les huiles minérales constituent également un soutien au secteur agricole (2015 : 65,4 millions de fr. ; 2016 : 66,4 millions de fr.).

La multiplicité des mesures de politique agricole permet de tenir compte de la diversité des régions du pays et des types d'exploitations, mais elle rend également le système fort complexe, non exempt de contradictions et source de lourdeurs administratives. Les nombreuses interventions parlementaires déposées après l'entrée en vigueur de la politique agricole 2014-2017 étaient notamment motivées par cette complexité.

---

<sup>2</sup> RS 836.1

<sup>3</sup> Moyenne des années 2014 à 2016 selon ESP, OECD Monitoring and Evaluation Report 2017

### **Encadré 1 : Réduction de la charge administrative et simplification de la politique agricole**

La Politique agricole 2014-2017 a mis en place des instruments mieux ciblés sur les objectifs définis dans la Constitution fédérale. Les paiements directs ont ainsi été davantage différenciés, ce qui s'est traduit par un surcroît de tâches administratives pour les agriculteurs, les cantons et la Confédération. Des voix se sont par conséquent élevées pour demander une simplification du système (ou de son mode d'administration). Le Parlement a transmis au Conseil fédéral six interventions allant dans ce sens (14.3514 Po. Knecht, 14.3618 Po. Aebi, 14.3991 Po. de Buman, 14.4046 Po. Keller-Sutter, 15.3862 Po. Aebi, 14.4098 Mo. Müller).

Sous le titre « Simplification administrative », l'OFAG a mené de novembre 2014 à février 2016 un projet visant à déterminer quelles mesures de la politique agricole pouvaient être simplifiées. Les représentants des parties prenantes (agriculteurs, organisations, cantons, autres offices fédéraux, vulgarisation et recherche) ont été associés aux travaux. Plus de 800 propositions de simplification ont ainsi été formulées et examinées avec soin. Environ 50 d'entre elles étaient de nature à pouvoir être mises en œuvre rapidement et parmi celles-ci 24 ont déjà été intégrées dans le train de mesures arrêté par le Conseil fédéral en 2015 (ex. : suppression de l'obligation de faire vérifier par un expert les données d'un bilan fourrager ou d'un bilan de fumure indiquant des rendements fourragers supérieurs à la norme). Par la suite, le train d'ordonnances 2016 a encore intégré 19 propositions supplémentaires.

Le rapport final relatif à ce projet a été publié en mai 2016 sur le site internet de l'OFAG<sup>4</sup>. Il présente les enjeux, mais aussi les conflits d'objectif à résoudre. Une réduction des charges administratives s'avère possible par l'abrogation ou par la simplification de certaines dispositions, et un potentiel supplémentaire existe dans le domaine de la saisie et de la gestion des données agricoles, en particulier celles nécessaires à l'État et aux organisations privées habilitées à les utiliser (pour la gestion des labels, p. ex.). Des projets sont en cours pour répondre à cette problématique.

Dans le cadre de l'élaboration de la PA 22+, une analyse de fond est menée sur la relation entre le secteur agricole et l'État. Dans les grandes lignes, il est prévu de donner davantage d'importance aux objectifs et de permettre une plus grande liberté quant à la manière de les atteindre (cf. encadré 8).

---

<sup>4</sup> [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) > Thèmes > Simplification des tâches administratives

## 4 Effets de la politique agricole

### 4.1 Aperçu des étapes de la réforme agricole depuis 1992

La politique agricole a été développée en plusieurs étapes à partir du début des années 1990. Il s'agissait en premier lieu de mieux orienter l'agriculture vers le marché et d'encourager de façon plus ciblée les prestations d'intérêt public. Les principaux jalons de ce développement ont été les suivants :

Année	Principaux changements
1992	Découplage de la politique des prix de celle des revenus par l'introduction de paiements directs non liés à la production.
1996	Nouvelle base constitutionnelle, à savoir l'art. 104 de la Constitution fédérale (Cst.) <sup>5</sup> . En vertu de cet article, la Confédération veille à ce que l'agriculture contribue substantiellement, par une production durable et orientée sur le marché, à la sécurité de l'approvisionnement de la population, à la conservation des ressources naturelles, à l'entretien du paysage rural et à l'occupation décentralisée du territoire.
1999	Abolition des garanties étatiques des prix et de l'écoulement des produits, introduction des prestations écologiques requises (PER) comme condition au versement de paiements directs.
2004	Suppression progressive des quotas laitiers jusqu'en 2009 et introduction de la mise en adjudication pour la répartition des contingents d'importation de viande donnant le droit d'importer à un taux réduit.
2007	Suppression des subventions à l'exportation de produits agricoles primaires, réallocation des moyens financiers destinés à soutenir le marché sous forme de paiements directs, réduction du prélèvement douanier sur les céréales panifiables et les aliments pour animaux.
2014	Meilleure adéquation des paiements directs avec les objectifs de l'art. 104 Cst., consolidation des instruments de mise en œuvre de la stratégie qualité.

Les réformes engagées depuis 1992 ont eu pour effet d'accroître les prestations de l'agriculture en faveur de la société ainsi que d'abaisser les coûts économiques. Au vu des objectifs déjà atteints, il s'avère que la direction prise est la bonne. Il reste toutefois de nombreux défis à maîtriser dans les années à venir et au-delà de l'horizon 2022.

### 4.2 Objectifs de la politique agricole actuelle

Le cadre de référence pour l'évaluation de la politique agricole actuelle est constitué par les objectifs que le Conseil fédéral a définis dans son message du 1<sup>er</sup> février 2012 concernant l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014 à 2017 (PA 14-17)<sup>6</sup>. Conformément au message du 18 mai 2016 concernant un arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021<sup>7</sup>, ces objectifs restent en vigueur et constituent des objectifs intermédiaires jusqu'en 2021. Le Parlement a adopté cet arrêté fédéral le 7 mars 2017<sup>8</sup>. Les valeurs cibles indiquées dans le message sont des indicateurs mesurables statistiquement. Le Conseil fédéral a également fixé d'autres objectifs, pour lesquels toutefois, il n'a jusqu'à présent pas été possible d'établir des indicateurs adéquats. Il s'agit notamment de l'amélioration de la compétitivité, de la réduction des risques liés à

<sup>5</sup> RS 101

<sup>6</sup> FF 2012 1857, p. 1883

<sup>7</sup> FF 2016 4322

<sup>8</sup> FF 2017 3271

l'utilisation de substances ayant des impacts sur la santé et sur l'environnement, ainsi que de la diminution de la charge administrative.

**Tableau 4 : Objectifs à l'horizon 2021 et degré de réalisation**

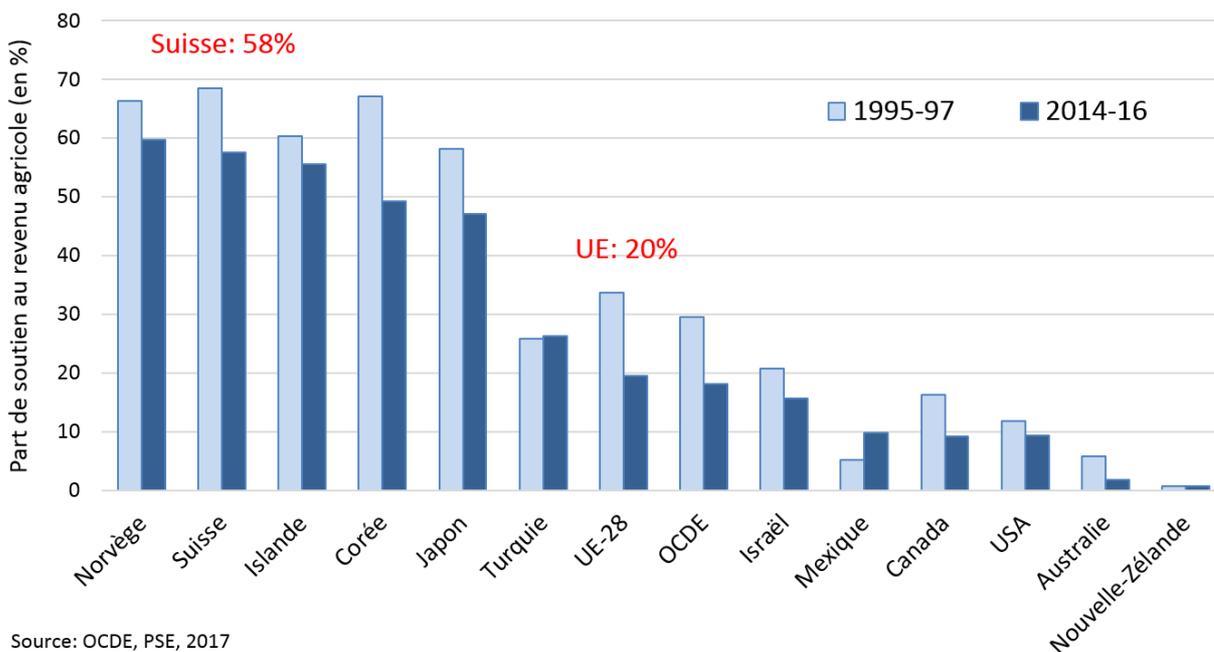
Domaine	Aspect	État 2007/09	Objectif 2021	Situation actuelle (année de référence)
<b>Dimension économique</b>	Productivité du travail	+ 2,1 % p.a. (00/02 à 08/10)	+ 2,1 % p.a. (08/10 à 19/21)	+ 1,3 % p.a. (08/10 à 2014/16)
	Renouvellement du capital	30 ans	30 ans	27 ans (2014/16)
<b>Aspects sociaux</b>	Revenu sectoriel du travail	- 0,7 % p.a.	Recul inférieur à 0,5 % p.a.	+ 0,8 % p.a. (08/10 à 14/16)
<b>Sécurité de l'approvisionnement</b>	Production brute	23 000 TJ	23 300 TJ	23 315 TJ (2015)
	Production nette	20 700 TJ	21 300 TJ	20 399 TJ (2015)
	Surface agricole utile	- 1 900 ha p.a.	Pertes de surfaces inférieures à 1000 ha p.a.	-1097 ha (2014/16)
<b>Ressources naturelles / écologie</b>	Rendement de l'azote	28 %	33 %	31 % (2015)
	Efficacité du phosphore	60 %	68 %	60 % (2015)
	Émissions d'ammoniac	48 700 t N	41 000 t N	47 700 t N (2015)
	Quantité SPB	60 000 ha SPB en région de plaine	65 000 ha SPB en région de plaine	75 163 ha SPB en région de plaine (2016)
	Qualité des SPB	36 % en réseau, 27 % qualité	50 % en réseau, 40 % qualité	74 % en réseau, 37 % qualité (2016)
<b>Paysage rural</b>	Surfaces d'alpage	-1400 ha p.a.	Réduction de 20 % de l'envahissement par la forêt	N/A
<b>Bien-être des animaux</b>	Participation SRPA	72 %	80 %	76 % (2016)

### 4.3 Dimension économique

L'évolution positive des indicateurs économiques permet de penser que les potentiels d'amélioration de l'efficacité sont effectivement exploités. Grâce aux progrès techniques, la productivité du travail a continué d'augmenter ces dernières années. Le taux de croissance annuelle qui s'est élevé à 1,3 % entre les années 2008/10 à 2014/16 a néanmoins été moins élevé que durant les années précédentes et s'explique par la moins forte diminution des unités de travail durant cette période. Les investissements en capital ont été suffisants et on peut escompter que les biens d'équipement continueront de pouvoir être renouvelés tous les trente ans.

Cependant, l'agriculture suisse n'est pas encore assez compétitive sur le plan international (cf. encadré 2). En comparaison internationale, la Suisse est confrontée à des différentiels de productivité résultant de plusieurs facteurs : des structures plus petites, permettant moins d'effets d'échelle, des difficultés dues au climat et à la topographie, et un niveau de coût globalement élevé. Des mesures de soutien liées à la production (p. ex. taxes douanières et suppléments laitiers) et des instruments budgétaires (p. ex. paiements directs) sont mis en œuvre pour améliorer le positionnement des produits suisses sur le marché intérieur face à la concurrence étrangère. Bien que le soutien lié à la production ait diminué ces dernières années, le niveau de soutien octroyé en Suisse reste globalement très élevé comparativement aux autres pays de l'OCDE (cf. fig. 4).

**Fig. 4 : Comparaison internationale du soutien global accordé à l'agriculture**



Source: OCDE, PSE, 2017

### Encadré 2 : Compétitivité du secteur agroalimentaire suisse

L'amélioration de la compétitivité du secteur agroalimentaire suisse est un objectif prioritaire de la PA 22+ (cf. ch. 102.2). Le postulat Noser (14.3537) charge le Conseil fédéral de présenter un rapport évaluant la compétitivité à long terme de l'agriculture (cf. ch. 1.2).

Un acteur est compétitif sur le marché lorsque ses produits ou services répondent à une demande et que leur fourniture permet de dégager un bénéfice. Deux conditions doivent par conséquent être remplies :

- le rapport qualité-prix doit être intéressant pour les demandeurs ; le bien ou le service doit satisfaire un besoin et son prix doit correspondre à ce que les demandeurs sont prêts à payer ;
- pour le producteur ou le prestataire (p. ex. l'agriculteur), la fourniture de la prestation demandée doit être économiquement rentable.

La demande totale pour un produit est constituée des demandes de diverses catégories d'acheteurs, qui ont des attentes différentes en matière de prestations et de prix. Cette diversité profite aux fournisseurs, qui peuvent ainsi élargir leur offre. Les produits suisses peuvent être vendus plus cher sur le marché intérieur, car il existe dans le pays des segments de consommateurs prêt à en payer le prix. Cet état de fait ouvre des possibilités à l'agriculture et à l'industrie alimentaire suisses.

Pour conquérir ces segments de consommateurs, les produits et services doivent se profiler sur le marché. Par exemple par :

- la qualité intrinsèque (degré de transformation, qualité, caractère régional, conditionnement, y c. les aspects écologiques, éthiques et sociaux de la production) ;
- le prix, fixé en fonction des attentes des consommateurs et de ce qu'ils sont prêts à payer (p. ex. stratégie de prix élevé pour des produits de niche) ;
- les canaux de distribution (commerce de gros, transformateurs, commerce de détail ou vente directe au consommateur final) ;
- le mode et le contenu de la communication publicitaire (l'histoire accompagnant le produit).

L'évaluation de la compétitivité d'une branche prise dans son ensemble peut se fonder sur une analyse de la compétitivité statique, sans adaptation à la concurrence, ou sur une analyse de la compétitivité dynamique, c.-à-d. avec adaptation à la concurrence.

Dans le premier cas, on peut utiliser l'indicateur ESP<sup>9</sup> (estimation du soutien aux producteurs) de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE), qui permet d'estimer la part de soutien étatique comprise dans les recettes des producteurs. Il indique donc l'ampleur du soutien que des mesures étatiques (protection douanière, paiements directs, paiements liés aux produits, etc.) apportent au secteur agricole d'un pays. En comparant l'ESP de la Suisse à celui d'autres pays, il apparaît que notre agriculture ne serait actuellement compétitive que dans des pays tels que la Norvège, la Corée du Sud ou le Japon, qui ont également des niveaux de soutien élevés (cf. fig. 4). Par rapport à l'UE, en revanche, l'agriculture suisse bénéficie d'un soutien beaucoup plus élevé et, à moins d'adaptations, elle ne serait pas compétitive sur ce marché. Les études de l'OCDE arrivent à une conclusion identique en ce qui concerne les secteurs en amont et en aval de l'agriculture. D'une manière générale, l'OCDE observe que les branches qui opèrent dans des marchés protégés ne sont pas armées contre la concurrence étrangère. Les branches peu ou pas protégées disposent en revanche d'une meilleure capacité concurrentielle, à l'exemple du secteur fromager où des chaînes de valeur positionnées dans les segments de prix élevés supporteraient la concurrence européenne même en l'absence de protections douanières et des suppléments laitiers<sup>10</sup>.

La compétitivité dynamique est plus difficile à évaluer. Plusieurs études montrent que les entreprises suisses du secteur agroalimentaire ont la possibilité, en cas de réduction des mesures de soutien, de s'adapter de manière à devenir concurrentielles dans le nouvel environnement. L'institut BAKBasel<sup>11</sup> a ainsi démontré que la consommation intermédiaire de l'agriculture engendre en Suisse des coûts sensiblement plus élevés que dans les pays avoisinants. L'ouverture des marchés se traduirait donc par une diminution des coûts de production. Une autre étude<sup>12</sup> montre que des stratégies économiques claires permettent aux exploitations laitières d'améliorer notablement leur capacité concurrentielle. Une enquête menée auprès des céréaliers<sup>13</sup> indique elle aussi qu'il est possible de gérer les exploitations de manière concurrentielle par rapport aux producteurs européens (p. ex. grâce à une meilleure organisation du travail). Dans les entreprises en aval de la filière céréalière, on a constaté que les leaders du marché sont d'ores et déjà compétitifs sur le marché européen, tandis que les exploitants de moulins de taille plus modeste tablent sur les niches de marché qui existent pour des produits à prix élevés générant des marges intéressantes.

Seules quelques sous-branches du secteur agroalimentaire suisse (p. ex. chocolat, boissons) sont à même de faire face aux défis de la concurrence européenne. Une plus grande ouverture des marchés entraînerait par conséquent des changements profonds non seulement dans les structures de production, mais aussi dans la palette des produits. Plusieurs études et des exemples probants indiquent qu'un tel processus de changement a de bonnes chances de conduire à une issue favorable, à condition qu'il soit accompagné de mesures appropriées.

<sup>9</sup> OCDE 2016

<sup>10</sup> Flury et al. 2013

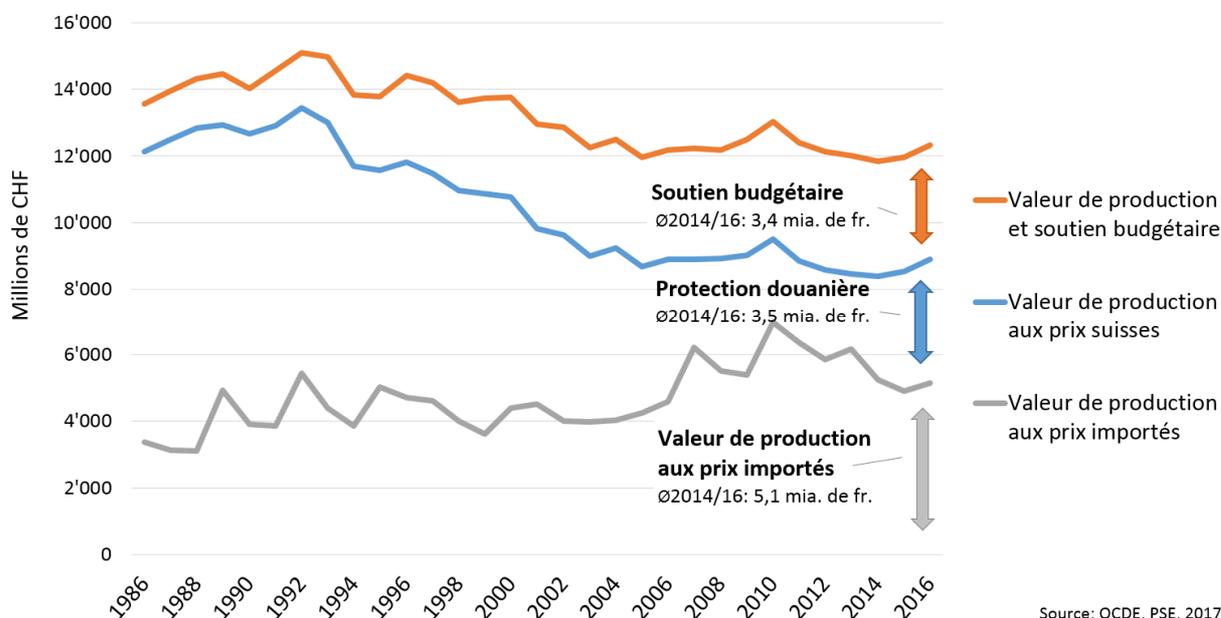
<sup>11</sup> BAKBasel, 2014

<sup>12</sup> Durgiai et al., 2014

<sup>13</sup> Lehmann et al., 2009

Selon une analyse de la politique agricole réalisée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)<sup>14</sup>, le niveau toujours très élevé de la protection douanière et des paiements directs entraîne des coûts économiques considérables. Du fait du soutien important dont ils bénéficient, les agriculteurs prennent des décisions qui ne tiennent pas suffisamment compte des signaux donnés par les prix et le marché. Selon l'OCDE, le soutien à l'agriculture (protection douanière et mesures budgétaires) est passé de 8,1 à 5,3 milliards de francs entre 1990/1992 et 2011/2013. La cause de cette baisse est – outre l'évolution des prix des produits agricoles sur les marchés mondiaux – l'important recul des aides liées à la production, qui a été partiellement compensé par une augmentation des paiements directs (politique agricole dès 1992 ; cf. ch. 4.1). En raison de la hausse des prix mondiaux enregistrée à partir de 2007, la réduction des aides liées à la production ne s'est pas entièrement repercutée sur la valeur de la production suisse (cf. fig. 5). Même si on a pu observer un rapprochement des niveaux de prix suisses et internationaux ces vingt dernières années, les prix à la production en Suisse étaient en 2011/13 encore de 50 % supérieurs aux prix à l'importation. Cet écart s'est à nouveau creusé suite à la baisse de près de 10 % du niveau des prix sur les marchés agricoles internationaux et à la dégradation des taux de change consécutive à l'abandon du taux plancher du franc suisse face à l'euro début 2015.

**Fig. 5 : Évolution du soutien à l'agriculture**



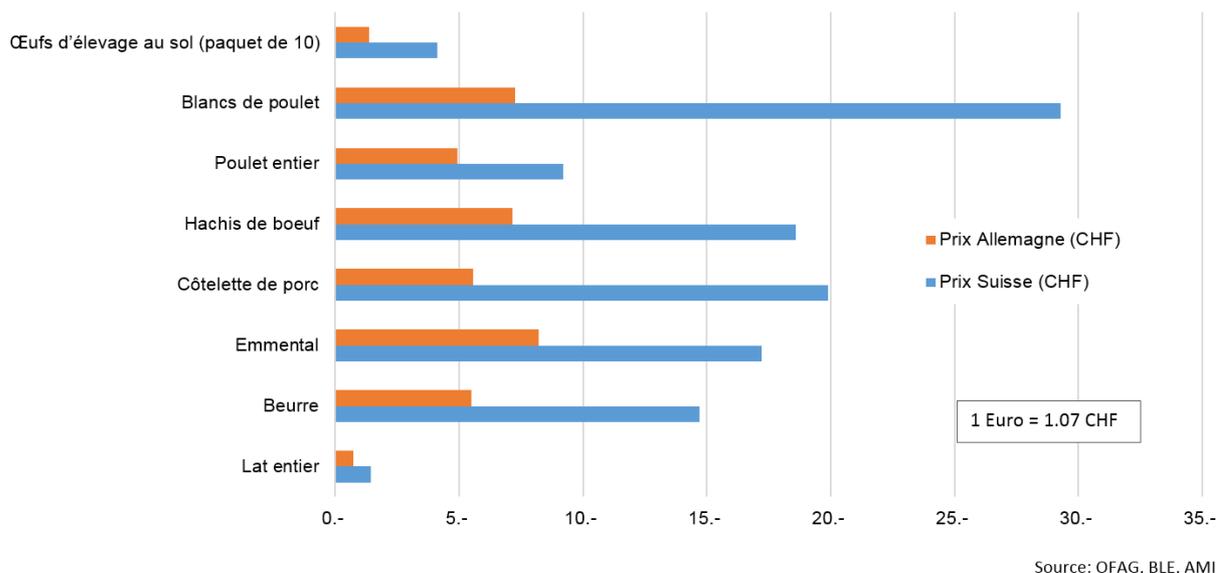
Le niveau de la protection douanière pour les produits agricoles et les denrées alimentaires, les nombreuses aides financières (paiements directs, etc.), le contexte de coûts, la propension des consommateurs à payer des prix élevés et le franc fort ont pour effet que la plupart des produits agricoles sont plus chers en Suisse que dans les pays avoisinants ; ce constat vaut aussi bien pour les prix à la production que pour les prix à la consommation (cf. fig. 6). Au quatrième trimestre 2016, le lait entier coûtait plus du double au consommateur suisse qu'au consommateur allemand, et le beurre ainsi que les blancs de poulet plus du quadruple. Les fruits et les légumes sont également nettement plus chers en Suisse. Ces importantes différences de prix ont conduit à une nette augmentation du tourisme d'achat. Avec une perte de chiffre d'affaires estimée à quelque 3 milliards de francs en 2015, le secteur alimentaire est particulièrement touché<sup>15</sup>. Selon une enquête de Coop<sup>16</sup>, les produits le plus souvent achetés dans le cadre du tourisme d'achat sont la viande, suivie du lait, du beurre, des fruits et des légumes.

<sup>14</sup> OECD (2014) : Evaluation of policy reforms in Switzerland, Draft report, Paris.

<sup>15</sup> Rudolph/Nagengast/Nitsch (2015) : Einkaufstourismus Schweiz – Eine Studie zu den aktuellen Entwicklungen des Einkaufstourismus, Forschungszentrum für Handelsmanagement, St-Gall

<sup>16</sup> Coop : Étude 2009 concernant le tourisme d'achat

**Fig. 6 : Comparaison des prix à la consommation en Suisse et en Allemagne (4<sup>e</sup> trimestre 2016)**



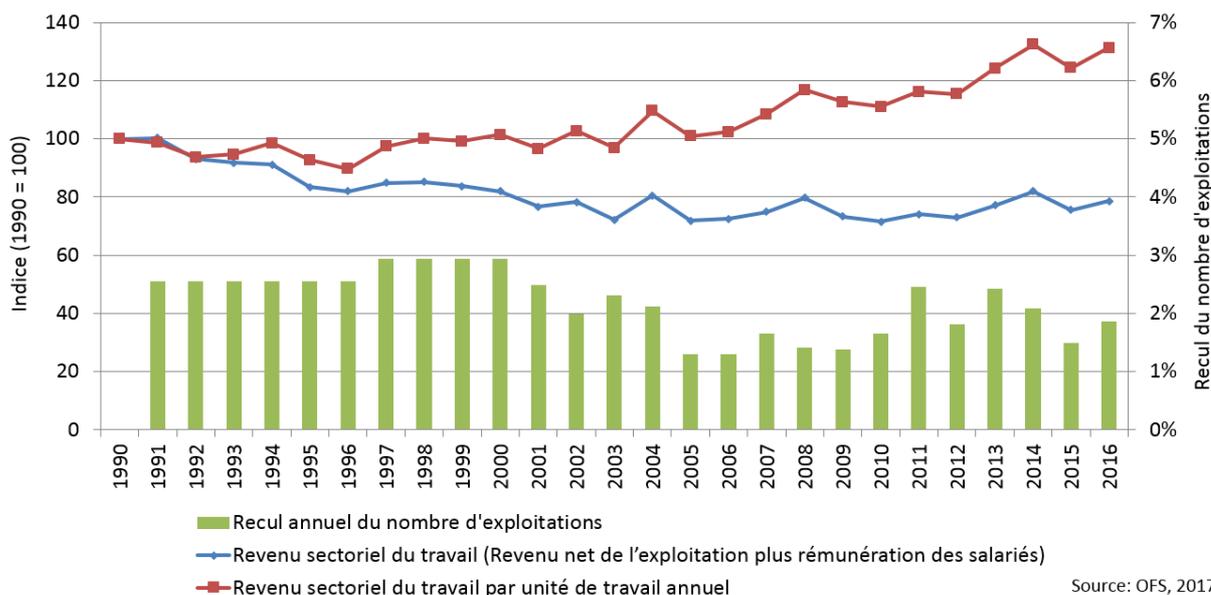
Le soutien des prix à la production par des mesures de protection douanière et l'octroi de paiements directs élevés sont un risque pour le développement de la capacité concurrentielle du secteur agroalimentaire suisse par rapport aux concurrents internationaux. En effet, cela n'incite pas les producteurs à baisser leurs coûts, suivre l'évolution des marchés internationaux, ni à renforcer leur compétitivité et leur capacité d'innovation. Or, le durcissement de la concurrence internationale impose à l'agriculture et à la filière alimentaire d'accroître encore leur productivité et leur compétitivité. Pour ce faire, il convient, d'une part, de mettre systématiquement à profit tous les potentiels de réduction des coûts et, d'autre part, d'optimiser sans cesse l'excellence des produits suisses, sachant que les producteurs étrangers misent eux aussi sur la qualité et que d'autres aspects, comme le cours des changes, peuvent influencer négativement sur la compétitivité. Un facteur décisif pour l'amélioration de cette dernière réside dans la capacité d'innovation, qui doit elle-même être soutenue par la recherche, la formation et la vulgarisation (cf. encadré 9).

#### 4.4 Aspects sociaux

Après un recul durant les années 1990, le revenu du travail du secteur agricole (revenu net d'entreprise plus revenu de la main-d'œuvre) s'est stabilisé au tournant du siècle à près de 4,2 milliards de francs (cf. fig. 7). Durant la même période, on a enregistré un changement structurel moyen de 2,2 % en termes de nombre d'exploitations et de 1,9 % en termes de nombre d'unités de travail annuel<sup>17</sup>. Alors que durant les années 1990, 2 à 3 % des exploitations cessaient leurs activités, elles n'étaient en moyenne plus que 1,8 % à faire ce pas durant les dix dernières années. Du fait de l'évolution structurelle, le revenu sectoriel du travail par unité de travail annuel a augmenté de 30 % depuis les années 1990, pour s'établir à 57 600 francs.

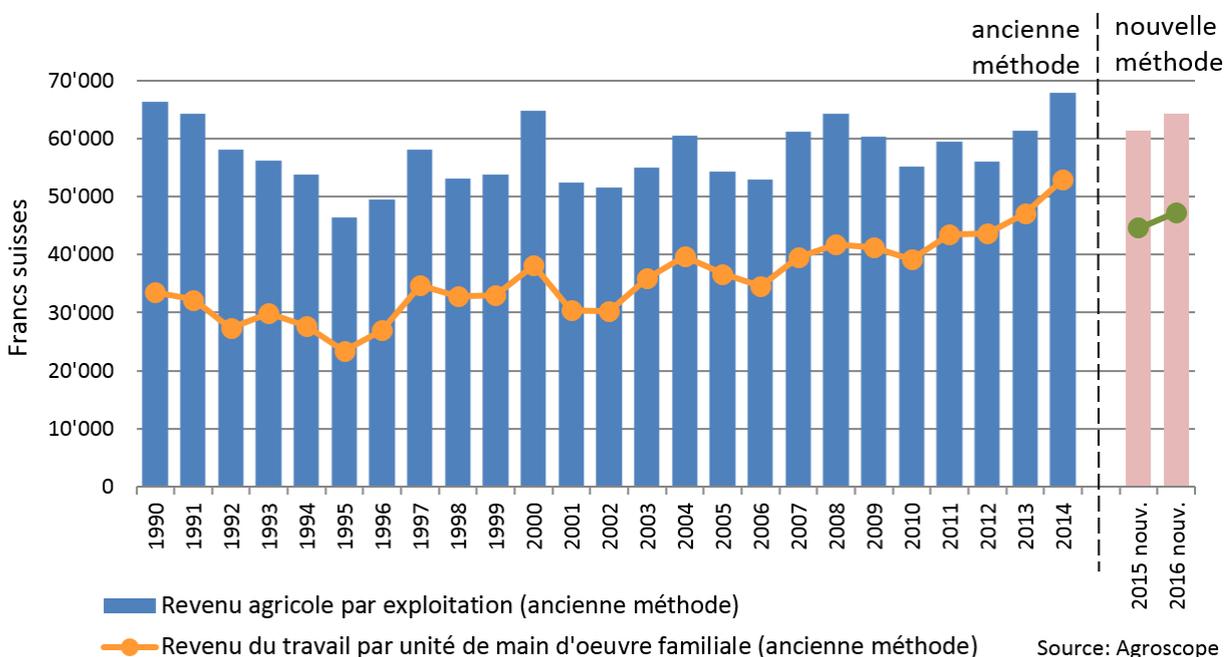
<sup>17</sup> L'unité de travail agricole annuelle (UTA) est le travail d'un ou de plusieurs employés à temps plein au cours d'une année (sur la base de 280 jours ouvrables)).

**Fig. 7 : Évolution du nombre d'exploitations et du revenu sectoriel du travail**



Les données comptables issues du dépouillement centralisé d'Agroscope confirment cette évolution. Le revenu agricole par exploitation aussi bien que le revenu du travail par unité de main d'œuvre familiale ont constamment augmenté depuis le milieu des années 1990 (cf. fig. 8). Une partie de cette amélioration n'est cependant que mathématique : la baisse des taux d'intérêt de ces dernières années a pour conséquence de réduire la déduction pour le capital propre investi, ce qui a pour effet d'augmenter le revenu du travail.

**Fig. 8 : Évolution du revenu par exploitation**

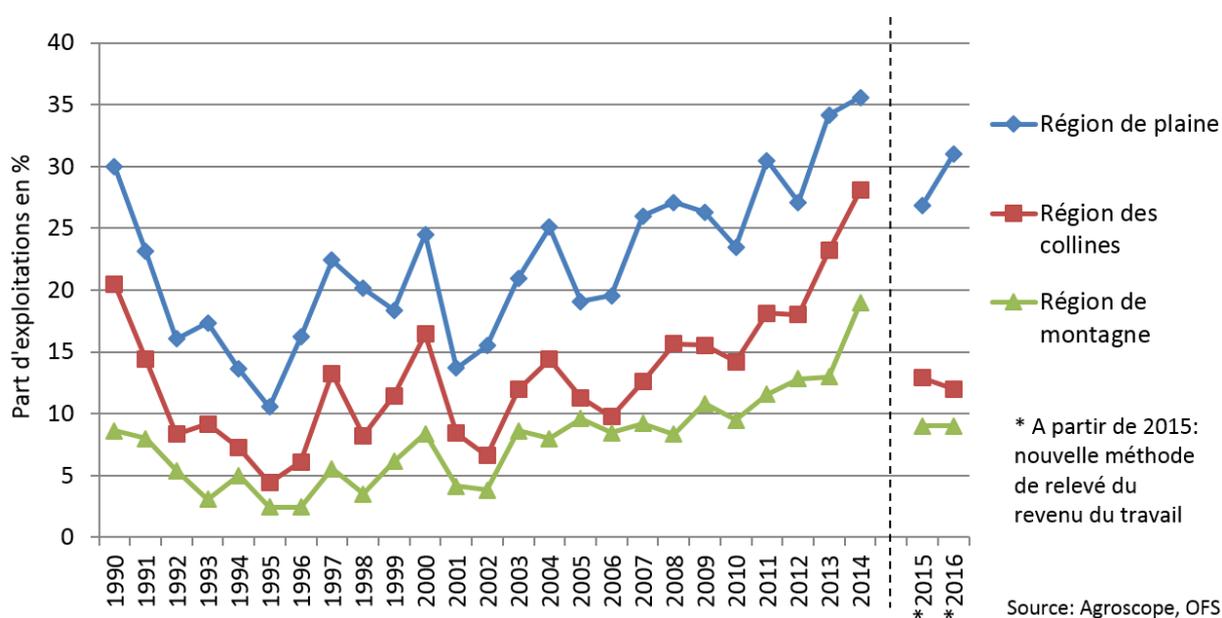


L'évolution des revenus des agriculteurs par rapport au reste de la population active est analysée en comparant – pour chacune des trois régions agricoles, à savoir les régions de plaine, de collines et de montagne – le revenu du travail par unité de main d'œuvre familiale au salaire moyen des employés des secteurs secondaire et tertiaire. On constate ainsi que si le revenu du travail agricole ne représentait qu'environ 50 % du salaire de référence à la fin des années 1990, l'écart s'est réduit à environ 30 % au milieu de la présente décennie. La proportion d'exploitations pouvant faire état d'un revenu du travail

supérieur au salaire de référence, certes fluctuante selon les années, n'a pas cessé de croître depuis la seconde moitié des années 1990 (cf. fig. 9) et la différence entre revenu agricole et revenu non agricole a diminué. Les écarts de revenu sont nettement plus importants dans les régions d'altitude que dans la région de plaine. Dans cette comparaison entre l'agriculture et les autres secteurs économiques, il faut toutefois aussi tenir compte du fait que le coût de la vie est moins élevé pour les ménages agricoles. Les frais de logement, par exemple, sont environ de moitié inférieurs à ceux d'un ménage de référence<sup>18</sup>.

Depuis le changement de méthode d'enquête, intervenu en 2015, le revenu agricole estimé est plus bas que par le passé. En conséquence, la proportion d'exploitations dépassant le revenu de référence est elle aussi moins élevée. Le revenu plus bas s'explique en partie par la nouvelle composition de l'échantillon d'exploitations pris en compte, par l'augmentation des unités de main d'œuvre déclarées et par le fait que désormais environ la moitié des contributions sociales est déduite du revenu du travail. Les raisons du changement de méthode d'échantillonnage et ses effets ont été analysés<sup>19</sup>.

**Fig. 9 : Proportion d'exploitations ayant un revenu du travail supérieur au revenu de référence**



Quelle: Agroscope, BFS

Le revenu total par exploitation se compose du revenu généré par les activités agricoles et non agricoles. Durant la première moitié des années 1990, le revenu total par exploitation a évolué à la baisse. S'il tend à augmenter depuis, on constate également que la part des activités non agricoles s'accroît.

<sup>18</sup> Office fédéral de l'agriculture (2014) : Rapport agricole 2014, p. 72-73

<sup>19</sup> Les résultats de l'analyse se trouvent sous : <https://www.agroscope.admin.ch/agroscope/fr/home/themes/economie-technique/economie-dentreprise/za-bh/einkommensituation/methodik.html>

### Encadré 3 : Causes des différences de revenu dans l'agriculture suisse

Les différences de revenu dans l'agriculture suisse sont énormes. Une analyse des comptabilités agricoles réalisée par Agroscope<sup>20</sup> identifie quatre causes : la formation, la taille et l'orientation de l'exploitation, ainsi que la gestion de l'exploitation. La région joue également un rôle significatif : le revenu se réduit à mesure que l'altitude augmente. En plaine, les revenus sont nettement meilleurs que dans la région de montagne. C'est ce que montre l'analyse de plus de 3000 comptabilités qui sont mises à la disposition d'Agroscope tous les ans par des chefs d'exploitation sur une base volontaire et sous forme anonyme. Ces données sont utilisées en premier lieu pour évaluer la situation économique de l'agriculture suisse. Outre les montants en chiffres absolus, la dispersion des valeurs est aussi mise en évidence. Celle-ci est énorme : les revenus les plus hauts correspondent à un montant en moyenne six fois plus élevé que les revenus les plus modestes.

- **Les exploitations de plus grande taille sont plus rentables** : la taille des exploitations peut être assimilée à une constante de base de l'économie agraire, car elle a toujours une influence très positive sur le revenu du travail. Par exemple, si un producteur de lait agrandit son troupeau de vaches, le besoin en travail augmente de manière proportionnellement moins importante en raison des effets d'échelle. Les exploitations à plein temps de grande taille s'en tirent donc nettement mieux du point de vue du revenu du travail que les exploitations à temps partiel. Comme le montrent des études antérieures, il est aussi possible de bénéficier des effets d'échelle par l'intermédiaire de la collaboration avec d'autres exploitations.
- **La production végétale et l'engraissement sont avantageés** : les exploitations de production végétale, c'est-à-dire celles qui se consacrent principalement aux grandes cultures ou aux cultures spéciales telles que les légumes, les fruits et la vigne, enregistrent un revenu du travail plus élevé. Il en va de même pour l'engraissement de porcs et de volaille. Par contre, l'orientation de la production sur les vaches laitières ou les vaches mères est liée à un revenu plus bas par personne.
- **Une bonne formation signifie plus de succès** : le revenu du travail augmente en même temps que le niveau de formation du chef d'exploitation et de son/sa partenaire. Pour la première fois, il a été possible de démontrer que cela ne concerne pas seulement la formation agricole, mais aussi la formation en dehors de l'agriculture.
- **Une bonne gestion de l'exploitation est capitale** : les exploitations qui ont un revenu du travail plus élevé génèrent systématiquement plus de revenu par hectare et par unité de gros bétail et présentent des coûts plus bas. Les chefs d'exploitation performants parviennent ainsi à générer plus d'extrants avec moins d'intrants. Autrement dit, les exploitations moins performantes sont susceptibles de réaliser un « double potentiel d'optimisation ». Les meilleures exploitations illustrent ce concept de potentiel d'optimisation : il s'agit d'adapter la technique culturale, d'une part, et le choix des intrants utilisés, d'autre part, à court et à moyen terme. Par exemple, uniquement en ce qui concerne les coûts des machines dans la branche de production du blé, le meilleur quart présente des coûts 525 francs moins élevés par hectare que le quart le plus bas. Cette différence correspond à plus d'un pourcent du revenu du travail moyen.

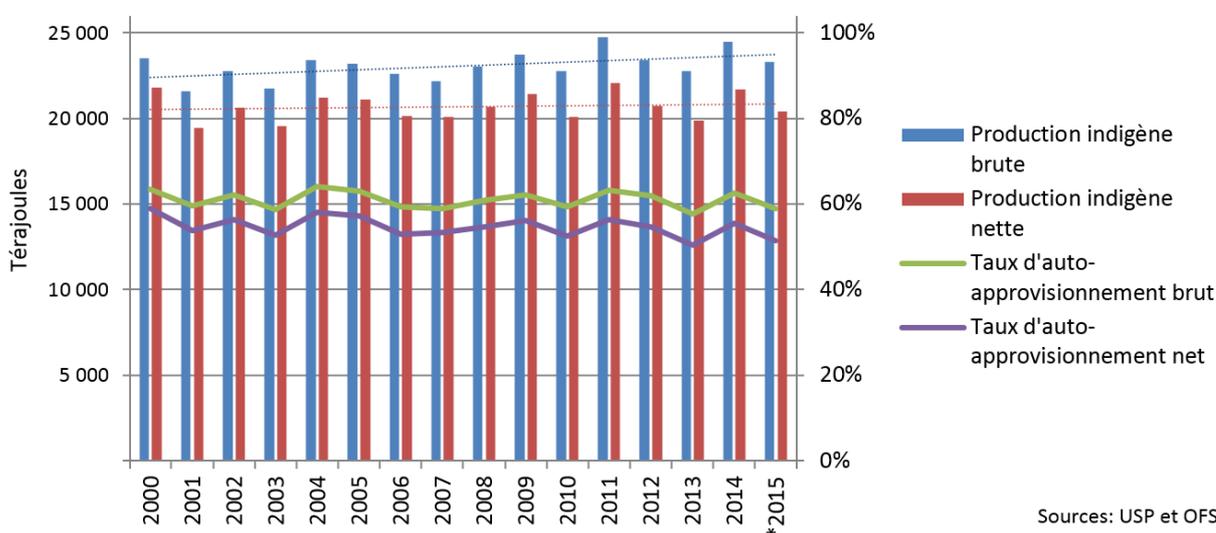
**Conclusion** : d'une manière générale, il est possible de conclure que les chefs d'exploitation performants utilisent de manière habile les intrants tels que les aliments concentrés, alors qu'on peut supposer que ceux qui sont moins performants ne possèdent pas les informations nécessaires. En raison de l'hétérogénéité des exploitations, il paraît peu judicieux de formuler des conseils généraux. En même temps, les résultats ont une utilité potentielle. Si les chefs d'exploitation peuvent estimer correctement la situation de l'exploitation, il est possible de prendre des mesures ciblées telles que la réduction des intrants. D'une manière générale, les résultats de l'analyse sont clairement encourageants, mais ils montrent également qu'au moins une partie des différences dans la réussite économique dépend de facteurs influençables. La plupart des exploitations ont donc la possibilité d'augmenter leur revenu du travail si elles utilisent tout le potentiel que recèlent les facteurs influençables.

## 4.5 Sécurité de l'approvisionnement, pertes de surfaces cultivées

### Sécurité de l'approvisionnement

La production indigène de denrées alimentaires est en progression constante depuis plusieurs années. En termes de calories, la production (brute) a augmenté de près de 7 % entre 2001/03 et 2013/15, pour atteindre 23 500 TJ et dépasser ainsi la barre des 23 000 TJ que le Conseil fédéral avait fixée comme objectif pour 2017. Durant la même période, la production de calories animales est restée stable, tandis que celle de calories végétales a augmenté de 15 %. En prenant en compte uniquement les denrées alimentaires produites sur la base de fourrages indigènes, le taux d'accroissement de la production de calories est de 4 %. Il est plus bas en termes de croissance nette en raison de l'augmentation des importations de fourrage. Durant la même période, l'accroissement de la population a entraîné une augmentation de près de 8 % de la consommation de denrées alimentaires dans le pays. Le taux d'auto-alimentation est par conséquent demeuré plus ou moins stable en valeur brute, tandis qu'il a légèrement reculé en valeur nette. En 2013/15, le taux en valeur brut se montait à près de 60 % et le taux en valeur nette à 52 % (taux d'auto-alimentation net = taux d'auto-alimentation brut déduction faite des denrées alimentaires produites sur la base de fourrages importés).

Fig. 10 : Évolution de la production de calories et du taux d'auto-alimentation



### Pertes de surfaces cultivables

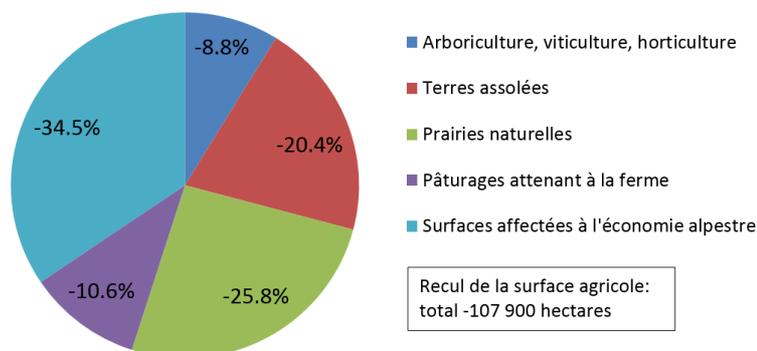
Les terres cultivables sont un facteur primordial pour l'agriculture qui a mission de produire des denrées alimentaires à partir du sol et de fournir des services écosystémiques. Entre 1979/85 et 2004/09, l'agriculture a perdu 107 900 ha de terres et en a gagné 22 900 ; il en résulte donc une perte nette de 85 000 ha, ou 5,4 %. Les pertes se répartissent pour deux tiers sur des surfaces agricoles situées dans la région d'habitat permanent et pour un tiers sur des surfaces affectées à l'économie alpestre dans la région d'estivage. Dans la région d'habitat permanent, 90 % des pertes sont dues à l'extension des surfaces urbanisées. La plupart de ces dernières (31 000 ha) ont été utilisées pour la construction de bâtiments, notamment de bâtiments agricoles, responsables pour près d'un cinquième de leur extension.

Outre l'urbanisation, l'avancée de la forêt joue un rôle important. Elle a provoqué la perte de près d'un tiers des surfaces agricoles. Entre 1979/85 et 2004/09, la surface boisée et la végétation buissonneuse ont gagné près de 27 000 hectares de surface agricole. La forêt a principalement progressé sur les surfaces affectées à l'économie alpestre. Avec les contributions plus différenciées et plus élevées pour les surfaces en pente et les surfaces en forte pente ainsi qu'avec la contribution d'alpage, la Politique

<sup>20</sup> Lips, M. 2017. Wirtschaftliche Heterogenität auf Stufe Betrieb und Betriebszweig, Agroscope Science, Ettenhausen (résumé du service de presse LID n° 3343 du 29 septembre 2017)

agricole 2014-2017 a introduit des incitations supplémentaires en faveur du maintien d'un paysage ouvert. Grâce à elles, l'objectif fixé en matière de réduction de l'emboisement et de l'envahissement par la forêt devrait pouvoir être atteint. Il n'en reste pas moins que de gros efforts restent à faire pour ramener à moins de 1000 ha par année la perte de surfaces cultivables.

**Fig. 11 : Recul de la surface agricole entre 1979/85 et 2004/09**

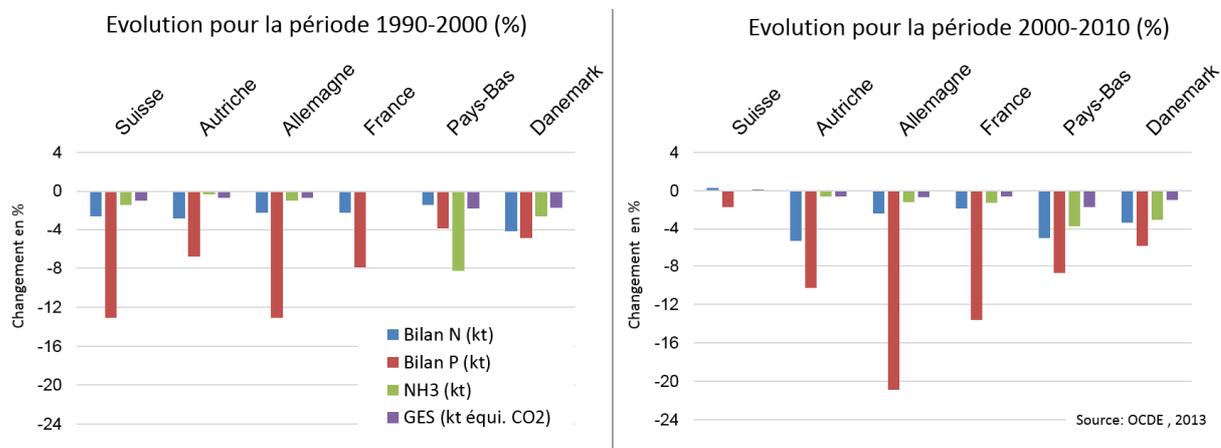


Source: OFS

## 4.6 Ressources naturelles, écosystèmes

La production agricole doit, d'une part, ne pas excéder la capacité des écosystèmes et, d'autre part, préserver les ressources naturelles afin qu'elles restent disponibles pour les générations futures. Les objectifs de la politique agricole dans le domaine des ressources naturelles et de l'écologie ne pourront probablement que partiellement être atteints d'ici 2021. Des mesures doivent encore être prises à cet égard. Alors que des progrès ont été réalisés dans d'autres pays, ils ont stagné en Suisse depuis le tournant du siècle, en matière de réduction des impacts sur l'environnement. (cf. fig. 12).

**Fig. 12 : Comparaison internationale de l'évolution des atteintes à l'environnement**



### Azote (N)

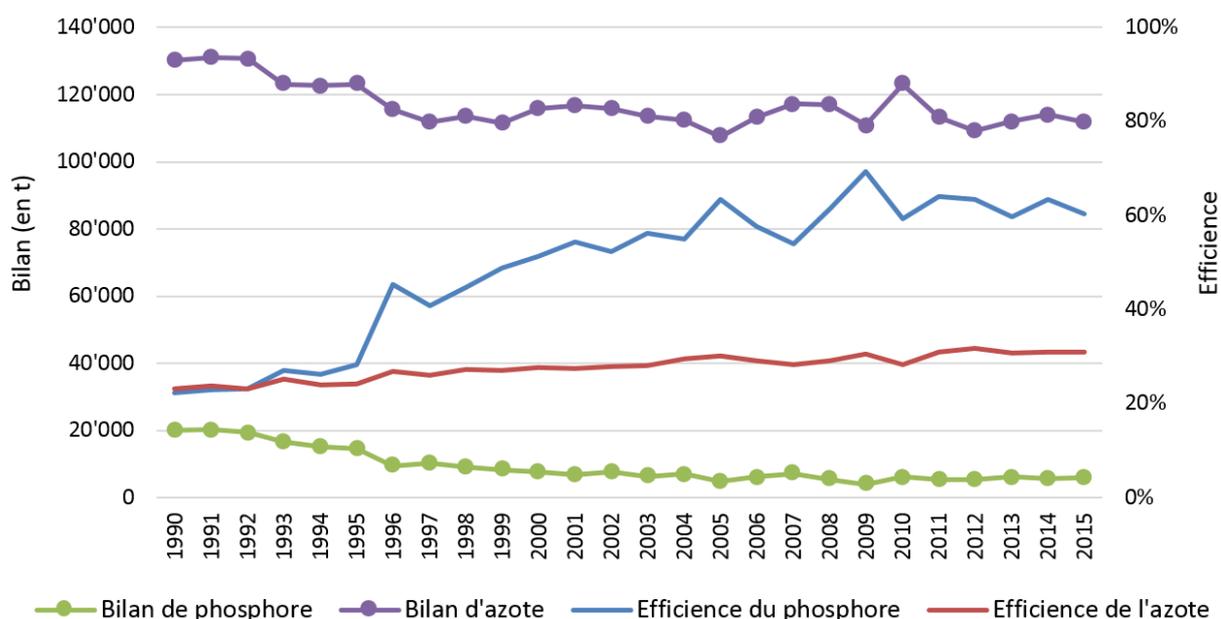
Le bilan national de l'azote montre que les sorties d'azote sous forme de produits végétaux et animaux ont augmenté de près de 30 % entre 1990 et 2015. Dans le même temps, les entrées sous forme d'engrais minéraux, de fourrages importés, d'azote fixé biologiquement et de dépôts atmosphériques ont légèrement diminué. Les pertes d'azote vers l'environnement (entrées de N moins les sorties) ont diminué de 14 %, passant de 132 000 à 113 000 t N. Cette réduction a pour la plus grande part été enregistrée durant les années 1990. Depuis lors, peu de progrès ont été accomplis. L'efficacité de l'azote (c.-à-d. la quantité de N que l'agriculture suisse produit avec une unité de N « apportée ») a constamment progressé, passant de 22 % en 1995 à 31 % en 2015. L'objectif intermédiaire de la politique agricole en la matière, à savoir 33 % à l'horizon 2021, pourra être atteint. Au vu des chiffres disponibles, l'objectif du recul des pertes d'azote à 95 000 t en 2017 ne sera en revanche pas atteint.

Depuis 1990, on observe pour l'ensemble du territoire suisse une diminution de près de 17 % des émissions d'azote dues à l'agriculture. Ce recul a principalement été enregistré durant les années 1990 à 2000, après quoi les quantités d'émissions de N sont restées stables (2015 : 47 700 t). Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour atteindre l'objectif intermédiaire de 41 000 t NH<sub>3</sub>-N en 2021. Sur le Plateau, dans le Jura, sur les versants nord et sud des Alpes ainsi qu'au Tessin, les charges critiques d'azote sont parfois dépassées de 30 kg N/ha /an, voire plus.

## Phosphore (P)

Entre 1990 et 2015, les entrées de P ont diminué de près de moitié, tandis que les sorties de P ont pratiquement doublé. L'excédent de P a par conséquent reculé, passant de 20 000 t à 6000 t par an. L'efficacité du phosphore (rapport entre les entrées et les sorties) est passée de 21 % à 60 %. Pour l'essentiel, cette amélioration s'est produite avant les années 2000, alors que depuis dix ans, plus aucun progrès n'est enregistré ni en matière d'efficacité ni en ce qui concerne la réduction des excédents. L'objectif fixé, soit une efficacité de 68 % à l'horizon 2021, ne pourra pas être atteint sans que de nouvelles mesures soient mises en place. Au vu des chiffres disponibles, il s'avère que l'objectif d'une réduction des excédents de phosphore à 4000 t P ne sera pas non plus atteint en 2017. Dans maints lacs, les apports de phosphore dus à l'agriculture sont encore trop élevés.

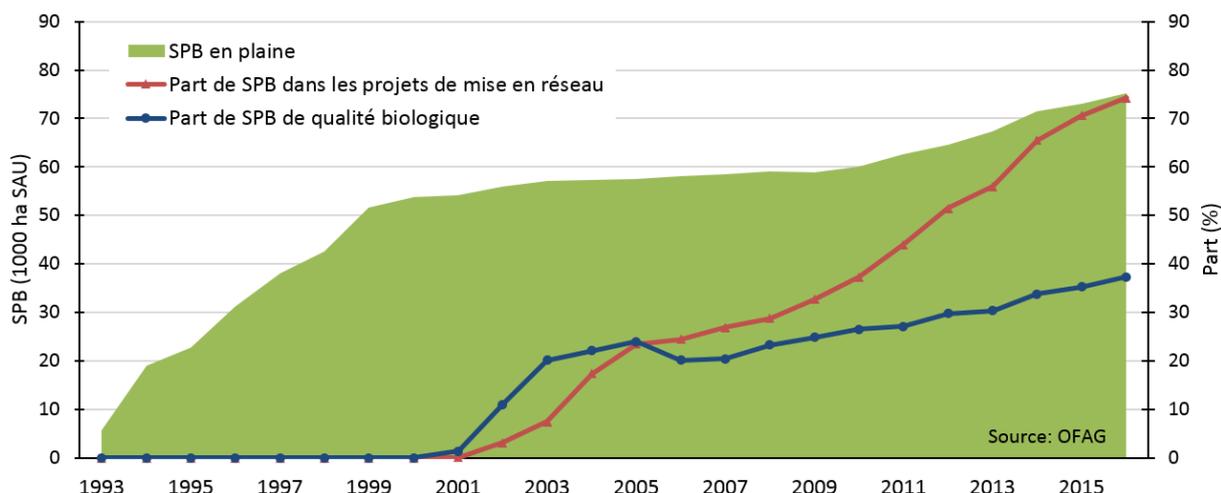
**Fig. 13 : Évolution des bilans et de l'efficacité de l'azote et du phosphore**



## Biodiversité

Une grande biodiversité contribue à renforcer l'adaptabilité des écosystèmes agricoles et à garantir les services écosystémiques sur le long terme. Les objectifs de la politique agricole à l'horizon 2021 indiquent les valeurs à atteindre en ce qui concerne l'étendue, la qualité et la mise en réseau des surfaces de promotion de la biodiversité (SPB). Avec plus de 180 000 ha exploités en SPB, l'objectif relatif à l'étendue de ces surfaces a été réalisé en 2016. Dans la région de plaine, plus de 75 000 ha ont atteint le niveau de qualité 1. Cela représente près de 12 % de la surface agricole utile, mais il existe d'importantes différences régionales 37 % des SPB ont atteint un niveau de qualité élevé (niveau de qualité 2) et 74 % étaient en réseau. Des mesures agricoles appropriées permettront d'améliorer encore la qualité. On peut escompter que l'objectif intermédiaire de 40 % de SPB avec un niveau de qualité 2 soit atteint d'ici 2021. Des efforts supplémentaires doivent toutefois encore être consentis pour obtenir les progrès nécessaires dans le domaine de la biodiversité et pour établir des indicateurs permettant de les mesurer.

**Fig. 14 : Évolution des surfaces de promotion de la biodiversité (SPB)**



### Objectifs environnementaux pour l'agriculture

Les Objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA) énoncent quels sont les objectifs imposés par la législation dans les domaines de la biodiversité, du paysage, du climat, de l'air, de l'eau et du sol. Ils permettent de rendre compte de l'adéquation de la production agricole par rapport à la capacité des écosystèmes. À ce jour aucun d'entre eux n'a encore été entièrement atteint (cf. tableau 5).

**Tableau 5 : État des lieux concernant les Objectifs environnementaux pour l'agriculture**

Objectif environnemental	État de réalisation
<b>Biodiversité et paysage</b>	
<b>Espèces et habitat :</b> L'agriculture assure la conservation et favorise les espèces indigènes – notamment les espèces présentes sur les surfaces agricoles et celles qui dépendent de l'agriculture – ainsi que les habitats dans leur aire de répartition naturelle. [...]	Les surfaces nécessaires pour favoriser la diversité des espèces et des habitats sont disponibles sur tout le territoire national. Des déficits existent encore dans certaines régions. La qualité nécessaire à la conservation des espèces cibles et des espèces caractéristiques n'est pas encore suffisante partout.
<b>Diversité génétique :</b> L'agriculture apporte une contribution essentielle à la conservation et à l'utilisation durable de variétés indigènes de plantes agricoles cultivées et de races suisses. Elle conserve et favorise la diversité génétique des plantes indigènes vivant à l'état sauvage apparentées aux plantes agricoles cultivées, des plantes sauvages indigènes utilisées pour l'alimentation et l'agriculture, ainsi que d'autres espèces indigènes à l'état sauvage, en accordant la priorité aux espèces présentes sur les surfaces agricoles.	En ce qui concerne les principales variétés indigènes et les races suisses, l'objectif est atteint. Pour garantir cet état à long terme, il est nécessaire de maintenir les mesures en vigueur. Les objectifs ne sont pas encore atteints en ce qui concerne un grand nombre d'espèces de plantes sauvages.
<b>Services écosystémiques :</b> L'agriculture conserve et favorise les services écosystémiques rendus par la biodiversité.	Diverses pratiques agricoles ayant un effet néfaste sur la biodiversité sont encore en vigueur en Suisse. Malgré les nouvelles mesures incitatives mises en place, l'objectif concernant les services écosystémiques n'est sans doute pas atteint.
<b>Paysage :</b> Conserver, promouvoir et développer les paysages ruraux variés avec leurs caractéristiques régionales spécifiques et leur contribution à la biodiversité, à la détente, à l'identité, au tourisme et à l'attrait de la place économique, par : 1. le maintien d'espaces ouverts par une exploitation adaptée, 2. l'utilisation durable de paysages ruraux variés et accessibles, 3. la conservation, la mise en valeur et le développement de leurs éléments régionaux caractéristiques, naturels, proches de l'état naturel et architecturaux.	L'accroissement des surfaces boisées a été freiné ces dernières années, conformément à l'objectif intermédiaire. Les surfaces agricoles continuent de diminuer en raison de l'extension des surfaces bâties et de l'abandon de l'exploitation d'autres surfaces. Grâce aux contributions à la qualité du paysage, des éléments du paysage précieux pour la détente, l'identité, le tourisme et la place économique ont été créés et conservés. L'objectif fixé pour le paysage n'est pas atteint partout et sa réalisation est mise en question par l'extension des surfaces urbanisées.
<b>Espace réservé aux cours d'eau :</b> Assurer, dans les zones agricoles, un espace suffisant aux cours d'eau au sens des « Idées directrices – Cours d'eau suisses » avec des rives typiques d'un cours d'eau selon le système modulaire gradué.	Les cantons ont jusqu'en 2018 pour déterminer les surfaces devant être réservées aux cours d'eau. Pour favoriser la qualité, des contributions à la biodiversité sont accordées pour les prairies riveraines de cours d'eau et pour les haies, bosquets et berges boisées. L'objectif n'est pas encore atteint partout.

<b>Climat et air</b>	
<b>Gaz à effet de serre :</b> Réduire les émissions de dioxyde de carbone, de méthane et de protoxyde d'azote d'origine agricole d'au moins un tiers par rapport à 1990 d'ici à 2050 (ce qui correspond à une réduction d'environ 0,6 % par an sur une trajectoire de réduction).	Les émissions d'origine agricole ont diminué, mais pas suivant la trajectoire de réduction prévue par l'objectif concrétisé pour l'agriculture. L'état visé à long terme n'est pas encore atteint.
<b>Polluants atmosphériques azotés :</b> Limiter les émissions d'ammoniac de l'agriculture à 25 000 tonnes d'azote par an au maximum.	Les émissions d'azote se montaient à environ 48 000 t en 2015. L'objectif n'est donc pas atteint.
<b>Suies de diesel :</b> Limiter les émissions de suies de diesel de l'agriculture à 20 tonnes par an au maximum.	Les émissions se montaient à environ 300 t en 2015. L'objectif n'est donc pas atteint.
<b>Eaux</b>	
<b>Teneur de nitrates dans l'eau :</b> Au max. 25 mg de nitrates par litre dans les eaux utilisées comme eau potable ou destinées à l'être, et dont l'aire d'alimentation est affectée en majeure partie à l'exploitation agricole.	45 % des stations de mesure NAQUA situées dans des zones de grandes cultures et 14 % des stations de mesure NAQUA où les cultures herbagères constituent la principale utilisation du sol dépassent la valeur cible (max. 25 mg de nitrates /l). L'objectif n'est pas atteint partout.
<b>Émissions de nitrates :</b> Réduction des apports en azote d'origine agricole dans les eaux de 50 % par rapport à 1985.	L'objectif n'est pas atteint.
<b>Phosphore :</b> Dans les lacs dont la charge en phosphore provient principalement de l'agriculture, la teneur en oxygène (O <sub>2</sub> ) des eaux lacustres ne doit à aucun moment et à aucune profondeur être inférieure à 4 mg d'oxygène par litre. Elle doit en outre suffire pour que des animaux relativement peu sensibles puissent peupler le fond du lac durant toute l'année et en nombre aussi proche que possible de la densité naturelle. Les conditions naturelles particulières sont réservées.	Dans les lacs de Zoug et de Morat, la charge en phosphore excède la valeur cible (20 µg/l). Concernant la teneur en oxygène, la valeur cible n'est pas atteinte dans les lacs de Baldegg, Sempach, Hallwil et Bienne. On ne dispose pas de vue d'ensemble pour ce qui concerne les petits lacs.
<b>Produits phytosanitaires (PPh) :</b> 1. Éviter les atteintes environnementales et sanitaires liées à des produits phytosanitaires issus de l'agriculture. 2. Pour les eaux dans lesquelles les apports en produits phytosanitaires proviennent essentiellement de l'agriculture, les exigences chiffrées relatives à la qualité des eaux pour les produits phytosanitaires, fixées dans l'ordonnance sur la protection des eaux, sont respectées. 3. Réduire autant que possible les risques environnementaux liés aux produits phytosanitaires utilisés dans l'agriculture, en tenant compte des particularités naturelles locales.	1. Des atteintes à l'environnement liées aux PPh peuvent être observées. En outre, il y a lieu d'accorder une plus grande importance à la protection de l'utilisateur. Les objectifs fixés dans ce domaine ne sont donc pas encore atteints. 2. Dans les nappes phréatiques exploitées, l'objectif (max. 0,1µg PSM/l) est presque atteint. Dans les eaux superficielles de petite et moyenne taille, les concentrations acceptables du point de vue toxicologique sont en partie dépassées. 3. Les risques environnementaux liés aux PPh peuvent encore être réduits. L'objectif n'est donc pas atteint.
<b>Médicaments vétérinaires :</b> Absence d'atteintes à l'environnement et à la santé par des médicaments vétérinaires dont l'apport provient principalement de l'agriculture.	Il n'existe pas d'indicateurs ou de données d'impact sur l'environnement. Certaines études montrent que les médicaments vétérinaires ne constituent pas de risques particuliers pour les eaux souterraines. Dans le sol, dans les petits cours d'eau et pour la biodiversité, des atteintes peuvent survenir dans certaines situations. La santé peut être affectée par la formation de résistances aux antibiotiques.
<b>Sol</b>	
<b>Polluants dans le sol :</b> 1. Éviter les atteintes à la fertilité du sol et à la santé liées à des polluants inorganiques ou organiques issus de l'agriculture. 2. Maintenir les apports des différents polluants d'origine agricole dans les sols à un niveau inférieur à la capacité des plantes à les exporter et du sol à les dégrader.	La fertilité du sol et la santé humaine sont menacées dans certains sites par des polluants inorganiques. Le manque de connaissances empêche de se prononcer de façon exhaustive sur la réalisation de l'objectif.
<b>Érosion :</b> 1. Éviter les dépassements des valeurs indicatives pour l'érosion ainsi que l'érosion par les eaux de ruissellement concentrées sur les terres assolées. 2. Éviter les atteintes à la fertilité du sol liées à l'érosion sur les surfaces agricoles. 3. Éviter les atteintes aux eaux et aux habitats proches de l'état naturel dues à l'entraînement par ruissellement des terres fines provenant de surfaces agricoles.	Les valeurs cibles sont encore dépassées sur les surfaces de grandes cultures et l'érosion par les eaux de ruissellement est encore présente. La fertilité du sol reste donc localement menacée. La terre entraînée par le ruissellement porte également atteinte aux eaux et endommage les infrastructures. Une évaluation pour l'ensemble de la Suisse n'est pas possible. Les objectifs ne sont pas encore atteints.
<b>Compaction :</b> Éviter les compactations persistantes des sols agricoles.	Il manque des données représentatives sur l'ampleur et l'étendue des compactations de sols.

#### **Encadré 4 : Objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA)**

Selon le mandat constitutionnel, l'agriculture doit apporter une contribution substantielle à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural. Le rapport *Objectifs environnementaux pour l'agriculture*<sup>21</sup>, publié en 2008, explique comment ce mandat doit être concrétisé. Le postulat 13.4284 (Po. Bertschy) demande un réexamen tant de ces objectifs que des mesures prises pour les atteindre.

Dans son rapport en réponse au postulat Bertschy<sup>22</sup>, le Conseil fédéral retient qu'aucun des 13 objectifs environnementaux pour l'agriculture n'a été entièrement réalisé. Le nouveau système des paiements directs introduit par la Politique agricole 2014-2017, ainsi que la mise en œuvre des programmes d'action dans les domaines de la biodiversité et des produits phytosanitaires auront fort certainement des effets positifs sur certains de ces objectifs. Cependant, à défaut d'une amélioration des conditions-cadre et sans mesures supplémentaires, les lacunes dans le domaine de l'azote (émissions d'ammoniac et de nitrate) persisteront. De même, d'autres efforts devront être consentis pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il faudra agir en outre dans les domaines de la protection du paysage, de la surfertilisation des eaux et de la protection du sol. Vu les réglementations plus sévères en matière de gaz d'échappement (alignées sur celles de l'UE), l'objectif de la réduction des émissions de suies de Diesel sera probablement atteint à l'horizon 2040.

Le Conseil fédéral arrive à la conclusion que la mise en œuvre du droit environnemental peut être encore améliorée. Il est notamment primordial d'améliorer l'efficacité des objectifs sur l'ensemble du territoire et de mieux exploiter les possibilités techniques et pratiques de réduction des émissions (p. ex. dans l'épandage d'engrais de ferme). Il convient par ailleurs d'adapter l'intensité de la production à la capacité des écosystèmes et aux exigences sociétales en fonction du site. Finalement, il importe de donner aux agriculteurs plus de responsabilité personnelle au moyen d'une orientation résultats.

Outre la politique agricole et environnementale, le comportement des consommateurs a un impact déterminant sur la réalisation des objectifs. La réduction du gaspillage alimentaire et l'adaptation des modes d'alimentation permettraient de réduire notablement les atteintes à l'environnement.

Pour ce qui est de la future politique agricole, il est important de reconnaître que non seulement des mesures dans le domaine agroenvironnemental, mais aussi des instruments tels que la protection douanière ou les contributions à la sécurité de l'approvisionnement et à des cultures particulières ont un effet sur la réalisation des objectifs environnementaux, dès lors qu'ils influent sur les décisions de production (choix des cultures, intensité de la production, etc.), et partant, sur les structures de l'exploitation et du paysage.

## **4.7 Bien-être des animaux**

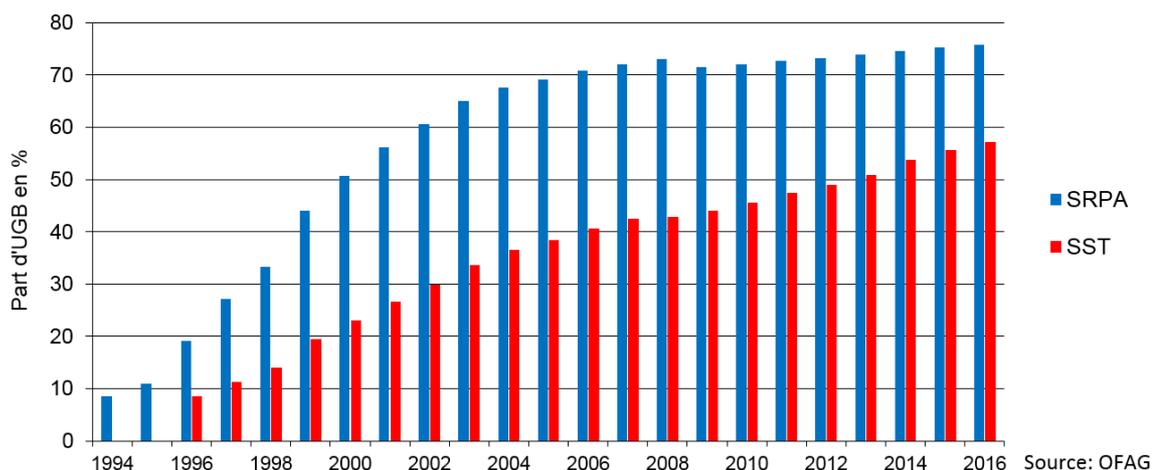
Depuis leur introduction, les programmes éthologiques rencontrent un intérêt croissant. En 2016, trois quarts des animaux de ferme ont bénéficié de sorties régulières en plein air (SRPA) et on peut s'attendre à ce que l'objectif du taux de 80 % soit atteint d'ici 2021. En 2016 également, 57 % des animaux de ferme étaient logés dans des étables conformes aux systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux (SST).

---

<sup>21</sup> [www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/00097/index.html?lang=de&show\\_kat=/publikationen/00048](http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/00097/index.html?lang=de&show_kat=/publikationen/00048)

<sup>22</sup> [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch)

**Fig. 15 : Évolution de la participation aux programmes SRPA et SST**



## 4.8 Premiers résultats de l'évaluation de la Politique agricole 2014-2017

### 4.8.1 État d'avancement de l'évaluation

Plusieurs évaluations relatives aux mesures introduites avec la Politique agricole 2014-2017 sont en cours de réalisation et de premiers résultats sont disponibles. Des conclusions probantes ne seront toutefois possibles qu'en considération du contexte global. Le projet soumis à consultation tiendra compte des résultats de ces évaluations.

### 4.8.2 Surcoûts engendrés par l'introduction de la Politique agricole 2014-2017

La politique agricole 2014-2017 a introduit des paiements directs spécifiques afin de favoriser les prestations multifonctionnelles de l'agriculture. Les nouvelles contributions pour la production de lait et de viande basée sur les herbages (PLVH), pour la qualité du paysage, pour la biodiversité sur les surfaces d'estivage et pour l'efficacité des ressources sont à l'origine des principales surcharges de travail administratif critiquées, qui ont donné lieu à des interventions parlementaires.

Une enquête sur l'accroissement des charges a été menée dans dix cantons représentant près de deux tiers des exploitations agricoles suisses (LU, UR, AG, TG, BE, OW, VD, JU, BL et SG). Au niveau des exploitations, les charges supplémentaires ont été calculées par rapport aux mesures qui les ont engendrées. Les coûts uniques liés à l'introduction des contributions à la qualité du paysage et à la biodiversité sur les surfaces d'estivage ont été répartis sur la durée minimale d'application de la mesure, soit huit ans. Il est à noter que la PA 14-17 a aussi conduit à des allègements administratifs dans divers domaines, qui n'ont toutefois pas été pris en compte parce qu'ils sont difficilement quantifiables. Mentionnons à titre d'exemple : la suppression des mesures en faveur des matières premières renouvelables, l'introduction de mesures standard, applicables dans toute la Suisse, dans le domaine de la mise en réseau, la fixation des contributions à l'efficacité des ressources à l'échelle nationale ou encore la réduction des frais administratifs grâce à des instruments d'exécution plus efficaces (p. ex. saisie électronique des transferts d'engrais de ferme et abandon de l'obligation de conclure des contrats de livraison d'engrais de ferme).

La somme des dépenses supplémentaires générées aux échelons de l'administration fédérale, des cantons et des exploitations agricoles, rapportée à l'ensemble de la Suisse, permet de déterminer le coût de l'introduction de la PA 14-17. Celui-ci se monte à 9,3 millions de francs en 2014, à 8,8 millions de francs en 2015 et à 8,4 millions de francs en 2016. Ces montants représentent à chaque fois environ 0,3 % du montant total des paiements directs (2,8 milliards de fr.). À l'échelon des exploitations agricoles, les coûts supplémentaires ont représenté, en 2014, 0,9 % des contributions à la production de lait et de viande basée sur les herbages, 3,1 % des contributions à la qualité du paysage, 1,8 % des contributions à la biodiversité sur les surfaces d'estivage et 4 % des contributions à l'efficacité des ressources.

**Tableau 6 : Surcoûts liés à l'introduction de la politique agricole 2014-2017**

Surcoûts en millions de francs	2014	2015	2016 <sup>1</sup>
Administration fédérale <sup>2</sup>	<b>1.0</b>	<b>1.0</b>	<b>0.8</b>
Administrations cantonales :			
- Personnel	1.8	1.8	1.7
- Informatique	0.7	0.1	0.1
- Vulgarisation, contrôles	0.3	0.2	0.2
Total intermédiaire (10 cantons <sup>3</sup> , 62 % des exploitations suisses)	2.8	2.1	2.0
Total (tous les cantons, extrapolé sur 100 % des expl. suisses)	<b>4.4</b>	<b>3.4</b>	<b>3.2</b>
Exploitations agricoles <sup>4</sup> :			
- Production de lait et de viande basée sur les herbages	1.0	1.0	1.0
- Qualité du paysage	2.2	2.2	2.2
- Biodiversité sur les surfaces d'estivage	0.4	0.5	0.5
- Efficience des ressources	0.3	0.7	0.7
Total	<b>3.9</b>	<b>4.4</b>	<b>4.4</b>
<b>Total</b>	<b>9.3</b>	<b>8.8</b>	<b>8.4</b>

<sup>1</sup> Projections; <sup>2</sup> Personnel, postes temporaires jusqu'à fin 2015; <sup>3</sup> LU, UR, AG, TG, BE, OW, VD, JU, BL, SG ; <sup>4</sup> Frais d'introduction, de contrôle et de saisie de données

## 4.9 Bilan

Les objectifs visés par la PA 14-17 ont été atteints, voire dépassés dans de nombreux domaines (p. ex. participation aux programmes d'agriculture biologique, de bien-être des animaux, de cultures extensives). Dans les domaines où cela n'a pas été le cas, l'évolution va dans la bonne direction. Il n'en reste pas moins que les avancées sont encore insuffisantes dans plusieurs domaines.

La préservation des ressources naturelles reste un enjeu majeur pour l'agriculture. Les objectifs fixés à l'horizon 2021 ont certes été atteints en ce qui concerne les surfaces de promotion de la biodiversité (SPB) en plaine et de leur mise en réseau dans toutes les zones, et les objectifs en matière de qualité des SPB et d'efficience de l'azote ont aussi été atteints. En revanche, on est encore loin des cycles de fertilisants fermés, en particulier dans les domaines du phosphore et des émissions d'ammoniac. Afin d'améliorer la réalisation de cet objectif, des progrès sont nécessaires, en particulier dans le domaine de la réduction des émissions en améliorant l'efficience des ressources et en adaptant la production à la capacité de charge des écosystèmes. Par ailleurs, il convient de mettre un frein à la perte de surfaces cultivées.

L'objectif fixé en matière de revenu du travail dans le secteur agricole a été dépassé. Afin de donner aux exploitants le temps nécessaire pour s'adapter au nouveau système de paiements directs, le Conseil fédéral avait fixé comme valeur cible un recul d'au maximum 0,5 % du revenu sectoriel du travail. Or, les chiffres disponibles montrent que ce revenu est resté relativement stable au cours des dernières années ; le budget agricole stable (paiements directs) a contribué à ce résultat. L'évolution structurelle, de moins de 2 % ces dernières années, a permis que la productivité du travail et le revenu agricole par exploitation continuent de progresser. Malgré la diminution du nombre d'exploitations, la production de calories a pu être maintenue au niveau souhaité.

Des carences majeures existent encore en ce qui concerne la compétitivité de l'agriculture suisse par rapport à l'étranger. Si l'adaptation aux besoins du marché et la compétitivité ont été améliorées, force est de constater que les développements sont souvent plus rapides dans les autres pays. Dans l'UE, notamment, le niveau du soutien à l'agriculture (y c. la protection douanière) a baissé bien plus qu'en Suisse. Les produits agricoles européens sont ainsi devenus encore plus compétitifs. Le soutien dont bénéficie l'agriculture suisse est un des plus élevés en comparaison mondiale. S'il contribue à réduire la pression sur les coûts de production, cet état de fait et le contexte général des coûts conduisent à des prix à la consommation élevés pour les produits agricoles de base et transformés. En conséquence, le tourisme d'achat reste important et entraîne des pertes de valeur ajoutée pour notre pays.

## **5 Système actuel de protection douanière dans le domaine agricole**

### **5.1 Instruments et ampleur du système actuel de protection douanière**

Le système actuel de protection douanière dans le domaine agricole comprend plusieurs instruments, dont le plus important est le contingentement tarifaire. Celui-ci consiste à fixer des droits de douane relativement bas pour une quantité déterminée de biens importés et, au contraire, des droits très élevés – *de facto* prohibitifs – pour les importations excédant cette quantité. Les contingents tarifaires et les taux hors contingents élevés réduisent les quantités importées (souvent dosées par des libérations de contingent successives), ce qui a pour effet de maintenir des prix élevés tant pour les consommateurs que pour les producteurs. Le régime d'importation des fruits et des légumes est modulé en fonction de la saison, de telle manière que la protection douanière est élevée durant la saison de production en Suisse et très réduite, si ce n'est nulle, hors-saison. L'importation des denrées fourragères est réglée par un système de prélèvements variables en fonction du niveau des prix mondiaux. Pour une faible part de la production agricole et alimentaire enfin (comprenant notamment les fleurs coupées, les aliments pour animaux et les céréales panifiables), la Suisse a abaissé le tarif douanier de manière autonome.

La Suisse se caractérise par une protection douanière particulièrement élevée dans le domaine des produits agricoles. Selon les estimations de l'OCDE, sa valeur à l'échelon des prix à la production (chiffre d'affaires) s'élève à près de 3,5 milliards de francs<sup>23</sup> (cf. ch. 4.3). Les consommateurs paient le prix de cette protection par la cherté des denrées alimentaires. L'OCDE considère que jusqu'à trois quarts des montants des mesures de soutien des prix en faveur de l'agriculture – qui, dans ses calculs, inclus la protection douanière – ne profitent pas à l'agriculture sous forme d'amélioration des revenus, mais aux échelons en amont et en aval de la chaîne de valeur<sup>24</sup>. Du fait des recettes plus élevées qu'ils obtiennent grâce à la protection douanière, les producteurs sont prêts à payer des prix élevés pour les produits et les services dont ils ont besoin en amont (p. ex. tracteurs, réparations, aliments pour animaux, produits phytosanitaires). Une part importante de la rente découlant de la protection douanière est ainsi transférée à des secteurs tiers. De même, dans les échelons en aval, les transformateurs et distributeurs de produits alimentaires jouent de leur puissance de marché pour s'attribuer une grande partie de la rente. (cf. ch. 5.2.1). Transposée à la Suisse, l'évaluation de l'OCDE concernant la répartition de la rente fait ressortir que la valeur totale de la protection douanière actuelle se reporte pour environ 0,9 milliard de francs sur le revenu des agriculteurs et pour environ 2,6 milliards de francs sur les secteurs en amont et en aval.

### **5.2 Inefficiency du système actuel de protection douanière**

#### **5.2.1 Puissance sur le marché et transmission des prix : répartition des marges et des rentes le long de la chaîne de valeur**

La marge (valeur ajoutée brute) est la différence entre le prix d'achat et le prix de vente d'un produit. Des prestations supplémentaires (p. ex. la transformation) augmentent la valeur d'un produit et justifient la hausse de son prix de vente. Une rente, en revanche, résulte de l'accroissement du prix d'un produit en l'absence de toute prestation supplémentaire directe. Des situations de rente se créent par exemple lorsque des mesures étatiques (protections douanières, régulation des prix ou des quantités, obstacles non tarifaires) ou l'absence de concurrence maintiennent des prix artificiellement hauts sur le marché domestique. Les rentes sont financées par les consommateurs, par le biais des prix élevés des produits finaux. Les situations de rente ont deux effets indésirables. D'une part, elles conduisent à une lutte pour la répartition de ces montants entre les acteurs de la chaîne de valeur (négociants, transformateurs, vendeurs au détail) et à des structures de marché non concurrentielles. D'autre part, elles engendrent d'importants écarts de prix par rapport aux pays voisins, ce qui conduit au tourisme d'achat et donc à des pertes de marché et de plus-value pour l'économie nationale. Pour la Suisse, ces pertes se chiffrent

<sup>23</sup> Moyenne des années 2014 à 2016 ; selon ESP, OECD Monitoring and Evaluation Report 2017

<sup>24</sup> OECD (2003b), Farm Household Income : Issues and Policy Responses, OECD Publishing, Paris.

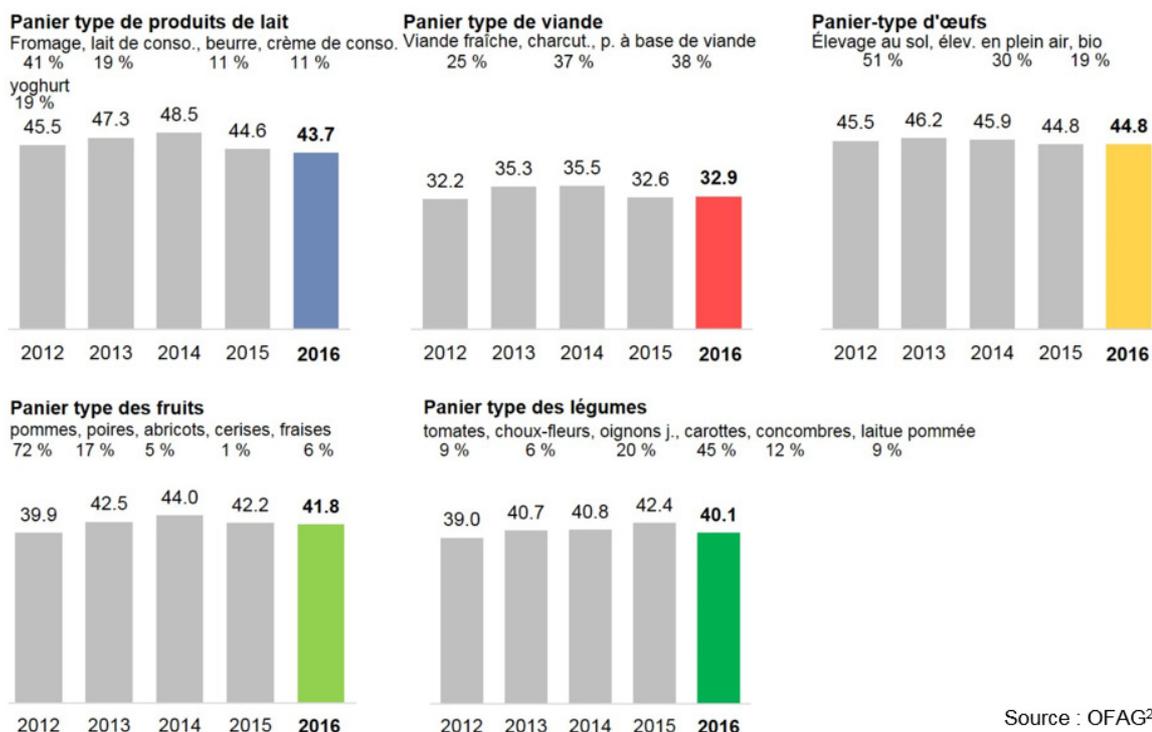
à près de 10 milliards de francs, soit 10 % du chiffre d'affaires du commerce de détail<sup>25</sup> (pour le seul secteur alimentaire, la perte s'élève à près de 3 milliards de francs par an<sup>26</sup>).

La répartition des rentes et des marges le long de la chaîne de valeur dépend de la puissance respective des acteurs du marché ainsi que du degré de différenciation des produits. Le marché des produits agricoles se caractérise par un grand nombre de (petits) producteurs fournissant des produits non différenciés, p. ex. le lait, face à un petit nombre de (gros) intermédiaires, transformateurs et distributeurs dont les produits sont bien différenciés, p. ex. le fromage, les yogourts, les boissons lactées, etc. (structure de marché oligopolistique). Sachant que les rentes et les marges sont d'autant plus grandes qu'un marché est concentré (moins d'acteurs sur un même échelon de la filière), les marchés agricoles font partie de ceux où la majoration des prix de vente au consommateur final ne se répercute que partiellement sur les prix payés aux producteurs (cf. encadré 5). En d'autres termes, les acteurs des échelons en amont et en aval de la filière sont les premiers à profiter des prix à la consommation élevés. Les agriculteurs, eux, restent sur la touche. Les contrats conclus au sein des différentes interprofessions forment un cadre pour la répartition de la valeur ajoutée. Ces contrats servent à améliorer la transparence du marché et sont en partie déclarés contraignants par la Confédération. Ils visent à assurer la stabilité des marchés et des revenus concernés dans l'ensemble des différentes filières concernées.

#### Encadré 5: Part du producteur au franc payé par le consommateur

La différence entre le prix payé par le consommateur (dans le commerce de détail) et le prix payé au producteur correspond à la part revendiquée par les transformateurs et les distributeurs de produits agricoles. Cette part est utilisée pour payer les coûts de la transformation, du conditionnement, du stockage, du transport, du marketing, de la distribution, des salaires et des loyers, etc. En 2016, la part des prix à la production dans le prix de vente final (c.-à-d. le franc payé par le consommateur) a baissé dans le cas des produits laitiers, des fruits et des légumes.

Fig. 16 : Part du producteur au franc payé par le consommateur, évolution 2012 – 2016<sup>27</sup>



<sup>25</sup> Retail Outlook 2017 – le commerce suisse de détail en mutation, Credit Suisse

<sup>26</sup> Rudolph/Nagengast/Nitsch (2015) : Einkaufstourismus Schweiz – Eine Studie zu den aktuellen Entwicklungen des Einkaufstourismus, Forschungszentrum für Handelsmanagement, St-Gall

<sup>27</sup> <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/markt/marktbeobachtung/land-und-ernaehrungswirtschaft/AnteilProduzentenpreis.html>

Compte tenu des rapports de force dans la chaîne de valeur, il convient de se demander dans quelle mesure une libéralisation des marchés et la baisse consécutive des prix à la production profiteraient aux consommateurs suisses sous la forme d'une diminution des prix de vente au détail. Tout au long de la filière conduisant aux étals des magasins de détail, divers autres acteurs du marché profitent du gain de prospérité découlant de la réduction des prix. Si l'ampleur de la part prise par les intermédiaires dépend certes de leur puissance sur le marché, la persistance de prix forts est aussi due au fait que les consommateurs finaux sont prêts à les payer (cf. l'exemple de l'Autriche, ch. 5).

## 5.2.2 Évaluation de la protection douanière en vigueur en Suisse

### Pertinence de la protection douanière pour la réalisation du mandat constitutionnel

Conformément à l'art. 104 de la Constitution fédérale, la Confédération doit veiller à ce que l'agriculture contribue substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement de la population, à la conservation des ressources naturelles, à l'entretien du paysage rural et à l'occupation décentralisée du territoire. La loi sur l'agriculture précise d'autres aspects, concernant par exemple le bien-être des animaux. Le mandat constitutionnel et les dispositions légales reflètent les attentes de la population envers la politique agricole fédérale et envers l'agriculture et la filière alimentaire suisses. En 2017, l'OCDE a évalué dans quelle mesure la protection douanière mise en place par la Suisse est pertinente, compte tenu des objectifs assignés par la société<sup>28</sup>.

L'évaluation a mené aux constats suivants :

- La protection douanière stimule la production interne en créant à court terme des conditions favorables à la production et à la vente. Elle contribue ainsi à l'atteinte des objectifs en matière de production alimentaire (maintien à long terme du niveau de calories produites). D'un autre côté, toutefois, la protection douanière accroît les coûts pour les acheteurs et les transformateurs de matières premières agricoles (c.-à-d. l'industrie alimentaire et les fabricants d'aliments pour animaux) ainsi que pour les consommateurs dans le pays. En outre, elle freine la croissance économique dans les secteurs moins protégés et plus efficaces.
- La protection douanière est une mesure chère et inefficace en ce qui concerne la fourniture des prestations et des biens publics demandés par la société, car :
  - *elle n'est pas couplée* à la fourniture de prestations liées aux produits, telles que de meilleurs services environnementaux ou un bien-être accru pour les animaux ;
  - *elle n'est pas liée aux objectifs* se rapportant aux attentes de la population en matière de modes de production (p. ex. pratiques épargnant les ressources naturelles ou normes plus strictes pour la garde des animaux) ;
  - *elle n'est pas liée aux objectifs* concernant des régions importantes pour la fourniture des prestations demandées (p. ex. pour les terres agricoles exposées au risque d'abandon) ;
- La protection douanière s'avère également inefficace en matière de transfert de revenus aux agriculteurs (cf. ch. 5.2.1).
- La protection douanière peut avoir des effets en contradiction avec les attentes sociétales, par exemple en créant des incitations à produire de manière plus intensive, ce qui, dans certaines régions, se traduit par un accroissement des atteintes à l'environnement.

L'OCDE arrive à la conclusion qu'il existe des solutions de rechange à la protection douanière, qui pourraient contribuer à atteindre les objectifs visés par l'art. 104 Cst. en engendrant moins de coûts pour les consommateurs et les contribuables. De plus, elle considère que la protection douanière n'est pas un instrument adéquat pour améliorer la productivité ni la compétitivité dans le secteur agricole. De son point de vue, il convient d'envisager les possibilités découlant de l'optimisation de l'instrumentaire de la politique agricole et du recours à des instruments de gestion des risques.

---

<sup>28</sup> OECD (à paraître) : Evaluation der Relevanz des Grenzschatzes für die Schweizer Landwirtschaft.

Une étude indépendante de l'évaluation de l'OCDE<sup>29</sup> confirme ses conclusions. Au vu des preuves de l'inefficacité de la protection douanière, des mesures s'imposent. Des améliorations dans l'atteinte des objectifs et en matière d'efficacité pourraient être obtenues par une réforme du système, à défaut de sa suppression. Un premier pas consisterait à réduire le niveau de complexité des procédures actuelles.

### **Efficiences et effectivité du système suisse de contingentement tarifaire**

En 2016, l'OFAG a commandé une étude au cabinet de consultants Areté sur l'efficacité et l'effectivité du système suisse de contingentement tarifaire<sup>30</sup>. Ses résultats et ses conclusions sont succinctement présentés ci-après :

- Les taux hors contingent (THC) relevés dans l'étude sont extrêmement élevés. Étant donné que les importations hors contingent ne sont pas intéressantes, économiquement parlant, les quantités importées dépendent de la libération des contingents tarifaires (CT).
- Pour certains produits (p. ex. tomates, viande bœuf et viande de porc), il s'avère que les parts de contingents tarifaires (c.-à-d. les volumes pouvant être importés dans le cadre du contingent tarifaire à un tarif douanier bas) ne sont libérées que lorsqu'une pénurie de produits indigènes se dessine sur le marché domestique. De ce fait, les contingents tarifaires ne contribuent pas à une production indigène encore plus « orientée marché ». Au contraire : ils sont généralement fixés de telle manière que la totalité de l'offre du pays trouve preneurs indépendamment du prix.
- Les contingents tarifaires ont pour effet de stabiliser les prix du marché intérieur à un haut niveau, et ce à tous les échelons de la commercialisation :
  - Les prix des produits carnés étudiés ont tendance à rester élevés pour les consommateurs même après la libération de contingents tarifaires. Les quantités libérées sont fixées de manière à ne pas mettre la production indigène sous pression.
  - En raison des droits de douane majorés, les prix à la consommation des fruits et des légumes sont plus élevés durant la période dite administrée que durant le reste de l'année. (cf. ch. 5.1). La période administrée correspond à la période durant laquelle les fruits et légumes sont de saison en Suisse, autrement dit la période durant laquelle le marché est servi par la récolte indigène. Du fait de ce mécanisme, les produits suisses peuvent être vendus sur le marché intérieur à un prix élevé.
  - Des prix à la production élevés paraissent intéressants à court terme ; à long terme, toutefois, ils ont pour effet de réduire la compétitivité de la production suisse par rapport à la concurrence étrangère, ce qui conduit au tourisme d'achat et, en fin de compte, à des pertes de parts de marché.
  - Les THC sont en général plus élevés que la différence de prix entre la Suisse et l'étranger. Cette différence pourrait être réduite sans pour autant diminuer le niveau de protection.
- L'étude montre que le système de contingentement tarifaire est inefficace :
  - Il existe une grande marge de manœuvre pour l'administration des contingents tarifaires, qui ont eux-mêmes une grande influence sur l'évolution des prix à la consommation. Le maintien d'un volume d'importation bas par rapport aux besoins du marché a pour conséquence que les prix à la consommation restent élevés et que le tourisme d'achat demeure attractif.
  - Les résultats de l'évaluation économétrique et de l'analyse de la chaîne d'approvisionnement montrent que le marché est dominé par un petit nombre d'entreprises (concentration du mar-

---

<sup>29</sup> Die Zukunft des landwirtschaftlichen Grenzschutzes. Thomas Widmer, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich, juillet 2017

<sup>30</sup> Loi A., Esposti R., Gentile M. et al. (2016), Policy evaluation of tariff rate quotas. Report mandated by the Swiss federal Office of Agriculture. Areté srl, Bologna.

ché) dans les échelons intermédiaires de la chaîne de valeur (concurrence imparfaite, situation oligopolistique) et que cette domination est favorisée par la manière dont les contingents tarifaires sont répartis.

- Durant la période observée, certains prix à la consommation ont augmenté, alors même que les prix à la production correspondants stagnaient. Cela signifie, d'une part, que la hausse des prix à la consommation ne se répercute pas sur le revenu des producteurs et, d'autre part, que les consommateurs financent des rentes qui profitent aux acteurs de différents échelons plutôt que d'améliorer le revenu des agriculteurs.

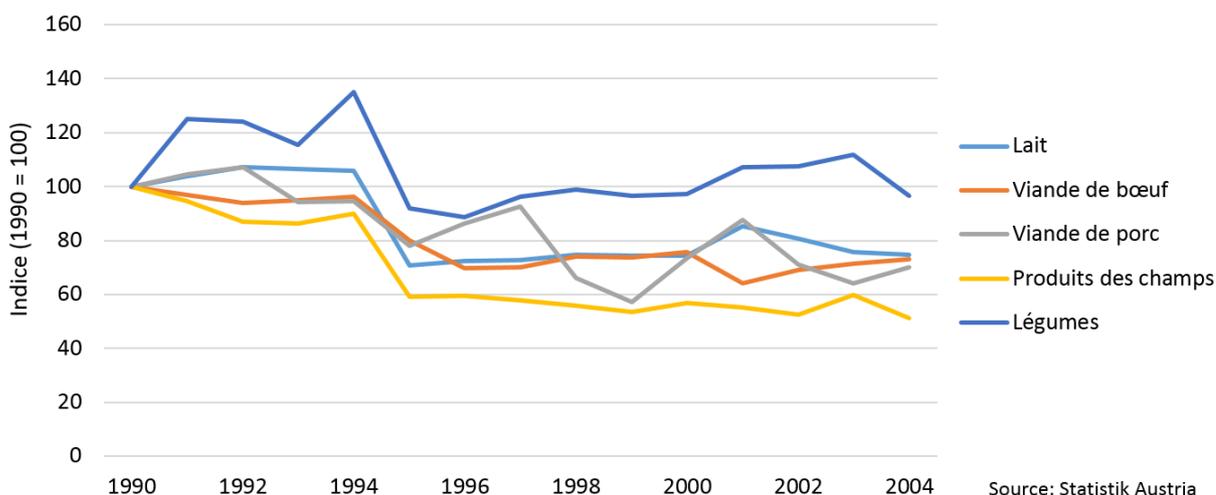
Selon la manière dont les parts de contingent tarifaire sont réparties, l'administration du système occasionne des lourdeurs administratives, manque de transparence et est difficile à mettre en œuvre. De l'avis des auteurs de l'étude, le fait que dans certains secteurs la libération des contingents tarifaires intervienne sur demande de la branche concernée nuit à l'efficacité du système.

### 5.3 Conséquences de l'adhésion de l'Autriche à l'UE sur les prix à la consommation, les prix à la production et le revenu agricole

L'Autriche est souvent citée en exemple dans les discussions au sujet d'une possible dérégulation des marchés agricoles. L'exposé qui suit<sup>31</sup> montre comment l'adhésion de l'Autriche à l'UE s'est répercutée sur l'agriculture de ce pays. La question de savoir dans quelle mesure l'expérience autrichienne est pertinente pour la Suisse reste ouverte.

L'Autriche a adhéré à l'UE en 1995. Avant cela, sa production agricole bénéficiait d'une protection douanière par rapport à l'UE comparable à celle de la Suisse. Les droits de douane et autres entraves au commerce avaient déjà dans une large mesure été supprimés pour les produits industriels, mais non pour les produits agricoles. La protection dont jouissait le secteur agricole avait eu pour effet qu'au début des années 1990, la plupart des exploitations autrichiennes n'étaient pas compétitives et que leurs produits étaient mal positionnés sur les marchés. Les faibles performances de production et l'inadéquation aux marchés étaient notamment dues à une politique agricole prioritairement axée sur le marché intérieur et contribuant à accroître la dépendance à l'égard des transferts publics. Tant les prix à la consommation que les prix à la production étaient plus élevés en Autriche que dans les États avoisinants membres de l'UE. Les écarts de prix par rapport à l'Allemagne, par exemple, étaient de 46 % pour le blé, de 23 % pour le lait et de 22 % pour le porc de boucherie.

Fig. 17 : Prix à la production indexés de certains produits agricoles en Autriche



Dans la discussion sur les avantages et les inconvénients d'une adhésion à l'UE, les études d'impact sur les prix et les revenus ont joué un rôle important. Des calculs effectués par l'Institut autrichien de

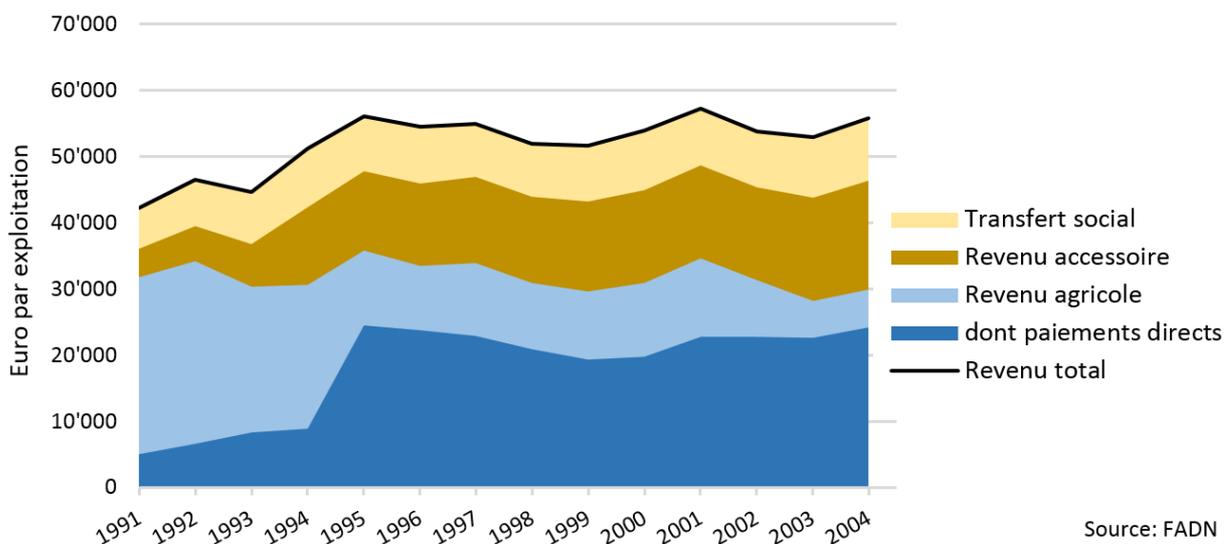
<sup>31</sup> Basé pour l'essentiel sur un article de Markus Hofreither, professeur à l'Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Universität für Bodenkultur, Vienne, paru dans *La Vie économique* n° 9-2006

recherches en économie (*Österreichisches Wirtschaftsforschungsinstitut, Wifo*) avaient conduit à la conclusion que le revenu du secteur agricole reculerait de quelque 20 %. Après le dépôt de la demande d'adhésion, il était devenu urgent d'améliorer la compétitivité et l'orientation sur le marché. Le temps disponible devait être utilisé pour renforcer la position des produits sur le marché en abaissant les coûts, en améliorant les structures et en procédant à des ajustements sur le plan de la qualité.

La libéralisation par étape du marché agricole demandée par l'Autriche ayant été refusée, la protection des produits agricoles envers l'UE fut abrogée dès l'année d'adhésion, en 1995, et celle envers les pays tiers ramenée au niveau en vigueur dans l'UE. Les pertes de revenu auxquelles il fallait s'attendre en raison de l'abandon immédiat de la protection douanière furent atténuées par des paiements compensatoires dégressifs, versés pendant quatre ans. Cette compensation était fournie par produit et cofinancée par l'UE. L'extension substantielle des paiements directs permit d'éviter un effondrement des revenus agricoles (cf. fig. 18). En raison du changement structurel de 2,4 % (cf. encadré 7), la première année d'appartenance à l'UE vit même le revenu par unité de travail annuel progresser de 5 %. Dans les années qui suivirent, les revenus baissèrent à nouveau, principalement du fait du recul des paiements compensatoires limités à quatre ans.

À partir de 1996, on assista à un véritable boom des investissements, consécutif à l'afflux de liquidités provoqué par les premiers versements des aides publiques, en décembre 1995, et favorisé par les programmes spéciaux – pour certains limités dans le temps – d'encouragement des investissements instaurés dans le cadre de la politique structurelle de l'UE. En parallèle, l'exode rural diminua de façon notable. Depuis l'adhésion à l'UE, il évolue entre 1,5 et 2,5 % et se situe donc à un niveau comparable à celui de la Suisse. Les agriculteurs avaient ainsi commencé à relever les défis lancés par l'adhésion et à adapter leurs structures pour améliorer la compétitivité et s'orienter au marché.

**Fig. 18 : Évolution du revenu agricole en Autriche avant et après l'adhésion à l'UE**



Après son adhésion à l'UE, l'Autriche a fortement bénéficié des mesures communautaires en faveur des régions défavorisées. Le développement des zones rurales devint un instrument politique dominant en Autriche. Au plus tard à la fin des mesures d'accompagnement de la politique agricole (1998), une nouvelle normalité s'était installée dans le cadre de l'UE. S'adapter aux données du marché était devenu le facteur déterminant pour les exploitations agricoles et les résultats de cette évolution se sont reflétés dans les chiffres du commerce extérieur : entre 1995 et 2004, les exportations de produits agricoles ont augmenté d'environ 200 %, mais les importations d'environ 80 % seulement. Le déficit du commerce agricole extérieur, de quelque 1,1 milliard d'euros l'année de l'entrée dans l'UE, s'était ainsi réduit à zéro.

Du côté des consommateurs, les grands espoirs placés dans l'adhésion à l'UE n'ont pas été exaucés. Le prix des aliments et des boissons a certes baissé d'environ 2,5 % entre octobre 1994 et mars 1995, mais ils ont ensuite suivis la tendance à la hausse constatée les années précédentes. Une comparaison

entre l'évolution des prix au détail et le coût des matières premières permet de conclure que la baisse des coûts n'a été que partiellement répercutée sur les consommateurs.

Au début du processus, les agriculteurs autrichiens avaient considéré l'adhésion à l'UE avec scepticisme. En équilibrant habilement les intérêts des agriculteurs avec ceux d'autres groupements politiques, avant même l'adhésion, il a été possible d'éviter les pertes de revenu redoutées grâce à des paiements compensatoires et des aides transitoires généreuses. Si les priorités politiques fixées dans les programmes agroenvironnementaux et pour le développement rural ont contribué à maîtriser la nouvelle situation, les agriculteurs autrichiens ont aussi rapidement relevé eux-mêmes les défis de l'appartenance à l'UE. Grâce à cette adhésion, l'agriculture autrichienne connaît une meilleure proximité au marché et elle est aujourd'hui mieux équipée pour affronter les défis de la dérégulation, non encore achevée, des marchés agricoles.

## **5.4 Bilan**

Le système actuel de la protection à la frontière contribue certes à un contexte de prix élevés et stables – dont les producteurs agricoles attendent un avantage en termes de revenu –, mais il est cher et peu efficace lorsqu'il s'agit de fournir des biens publics. Il conduit en outre à des inefficiences, à des fausses incitations et à la constitution de rentes dans la chaîne de valeur. Les consommateurs et les contribuables en font les frais. En outre, dû à la forte protection douanière, l'agriculture suisse a pris du retard dans son développement structurel par rapport à d'autres pays, ce qui se traduit par des déficits de productivité. Cette situation hypothèque la compétitivité du secteur à long terme. Tout porte à croire, par ailleurs, que de futurs accords de libre-échange sans concessions supplémentaires au niveau de l'accès au marché dans le domaine agricole sont peu réalistes. Ces facteurs parlent en faveur de la suppression progressive de la protection douanière pour les produits agricoles et de l'ouverture réciproque des marchés dans le cadre d'accords de libre-échange. Il en résultera un nouveau potentiel d'exportation, non seulement pour des produits industriels, mais aussi pour certains produits agricoles et des denrées alimentaires.

## 6 Comparaison internationale des politiques agricoles

Le chapitre 6 présente, dans les grandes lignes, les politiques agricoles actuelles de l'UE, des États-Unis, du Canada et de la Suisse et les compare entre elles, avant d'aborder plus spécialement les instruments de gestion des risques de ces pays (cf. encadré 3).

### 6.1 Union européenne

La Politique agricole commune PAC (actuellement *PAC 2014–2020*), qui règle la politique agricole des pays de l'UE, repose sur deux piliers. Le premier porte les mesures de soutien aux marchés (organisation commune des marchés) et aux revenus (paiements directs), qui sont entièrement financées par le budget de l'Union européenne ; le deuxième, les mesures de développement rural, qui sont soutenues au travers de programmes nationaux ou régionaux. Les États membres doivent aligner leurs programmes de développement rural sur les axes prioritaires communs de l'Union européenne et les faire approuver par la Commission européenne. Les mesures du deuxième pilier prévoient un cofinancement des États membres. À côté de cela, les États membres mettent en œuvre de propres programmes et mesures, notamment dans les domaines de la recherche et de la formation.

Le premier objectif de la politique agricole de l'UE est de garantir un revenu aux exploitants agricoles. Près de trois quarts des moyens de la PAC sont versés sous la forme de paiements directs. Autre thématique importante : la protection de l'environnement. L'exploitation durable des ressources naturelles est un objectif primordial de la PAC. Le nouveau « paiement vert » (paiement direct) en est un élément central.

### 6.2 États-Unis

La politique agricole américaine est réglée par le Farm Bill (actuellement *2014 Farm Bill*). Elle est ré-examinée tous les cinq ans et adaptée si nécessaire. Le Farm Bill de 2014 s'articule en douze chapitres dont deux (produits de base agricole et assurances récoltes) portent plus spécialement sur la gestion des risques (cf. encadré 3), une thématique qui figure au centre de la politique agricole américaine. Parmi les mesures, mentionnons les paiements anticycliques, les assurances récoltes et les assurances quantités. La plus grande partie du budget du Farm Bill est consacrée à l'aide alimentaire intérieure avec le financement de bons d'alimentation (*Food Stamps*) pour les personnes dans le besoin. Parmi les autres chapitres, mentionnons la protection de l'environnement, le commerce, les crédits, le développement rural et la recherche. Outre des mesures au niveau national, il en existe aussi au niveau des États fédéraux.

### 6.3 Canada

La politique agricole du Canada est réglée par le programme Growing Forward (actuellement *Growing Forward 2, GF2*), d'une durée de cinq ans (2013–2018). Les principaux thèmes du GF2 sont la gestion des risques, la gestion de la chaîne d'approvisionnement, la recherche et l'innovation. La politique agricole canadienne est fortement axée sur la réduction et la compensation des risques. Les producteurs sont soutenus en cas de pertes de revenus, de mauvaises récoltes dues à des événements naturels, ainsi que pour la commercialisation de leurs produits. La protection de l'environnement et la sécurité alimentaire jouent un rôle secondaire.

Au Canada, la responsabilité en matière de politique agricole est partagée entre les gouvernements des provinces et le gouvernement central, et les programmes sont financés par leurs contributions respectives. Les provinces peuvent en outre mettre sur pied des programmes adaptés à leurs besoins spécifiques et répartir les moyens financiers sur ces programmes de manière autonome dans le cadre de limites précises.

### 6.4 Suisse

La politique agricole suisse est définie dans un programme quadriennal (actuellement *Politique agricole 2014–2017*). C'est en Suisse que les attentes et les exigences des consommateurs et de la société vis-à-vis de l'agriculture sont les plus nombreuses et les plus diversifiées, un état de fait qui se reflète dans

un instrumentaire de politique agricole hautement développé et différencié. Cela, ainsi que les conditions naturelles (part importante de zones avec des conditions d'exploitation plus difficiles) et le contexte économique (coûts élevés des secteurs en amont et en aval) du pays expliquent le soutien financier élevé accordé à l'agriculture.

La Suisse est le seul pays à avoir inscrit dans sa constitution un article spécifiquement dédié à l'agriculture, qui porte sur les attentes de la société par rapport à l'agriculture et sur les instruments correspondants. Les principaux objectifs de sa politique agricole sont la garantie du revenu et la promotion de prestations communautaires, et ses principaux instruments, la protection douanière et les paiements directs. D'autres instruments de politique agricole existent dans les domaines « Promotion des ventes » et « Amélioration des bases de production ». Les instruments dans le domaine « Promotion des ventes » créent les conditions-cadre permettant à l'agriculture suisse de produire de manière durable et à un haut niveau de qualité, et d'obtenir une valeur ajoutée maximale sur les marchés intérieurs et extérieurs, et ceux afférents au domaine « Amélioration des bases de production » visent à réduire les coûts et à renforcer la compétitivité.

Les instruments de la politique agricole suisse sont définis dans une large mesure au niveau national et financés par le budget de la Confédération. Les cantons participent aux coûts des instruments cofinancés. Les cantons et les communes peuvent en outre mettre en œuvre des mesures financées avec leurs propres moyens. Seuls 5 à 10 % du total des moyens en faveur de l'agriculture sont financés par les cantons et les communes, le reste est à la charge de la Confédération.

#### **Encadré 6 : Comparaison internationale des politiques agricoles sous l'angle de la gestion des risques**

En 2014, le conseiller national Jacques Bourgeois déposait les deux postulats « Politiques agricoles, comparaison et bilan » (14.3023) et « Prévenir et compenser les risques naturels dans l'agriculture » (14.3815).

La première partie du rapport en réponse à ces postulats contient une comparaison des politiques agricoles de quatre pays (cf. ch. 6), la deuxième traite de la gestion des risques dans l'agriculture. La comparaison porte sur des instruments de gestion des risques de type assurantiel et autres similaires utilisés dans l'UE, aux États-Unis, au Canada et en Suisse. Outre la comparaison internationale des systèmes assantiels publics et subventionnés, le rapport inclut pour la Suisse une analyse des dispositifs d'annonce et de surveillance de dangers naturels, des mesures de prévention et de lutte, ainsi qu'un compte-rendu de l'activité de recherche dans le domaine des dangers naturels.

S'agissant de l'assurance risques dans l'agriculture, le rapport arrive aux conclusions suivantes :

- Les politiques agricoles reflètent les attentes sociétales vis-à-vis de l'agriculture ainsi que les conditions naturelles. Aux États-Unis et au Canada, l'agriculture est soutenue principalement par des instruments de gestion des risques, comme le subventionnement de solutions assantielles et des paiements anticycliques. Dans l'UE et en Suisse, elle l'est avant tout par des paiements directs qui garantissent la stabilité et la fourniture des prestations demandées par la société, dans une large mesure indépendamment de la production.
- En Suisse, en plus des paiements directs, la forte protection douanière a un effet stabilisateur sur les revenus et les recettes. En outre, les risques susceptibles d'affecter la production peuvent être suffisamment couverts par des assurances privées. Les instruments actuels couvrent donc tant les risques de production que les risques de prix. Il faudra envisager d'autres mesures si une plus grande libéralisation des marchés ou le changement climatique entraînent de trop fortes fluctuations.
- Dans les domaines « systèmes d'annonce et de surveillance » et « recherche », les prestations d'Agroscope sont financées par le budget ordinaire de la Confédération. Si des travaux imprévus s'avèrent nécessaires, p. ex. en rapport avec l'apparition de nouveaux nuisibles, différents mécanismes peuvent être actionnés pour mettre à disposition les moyens utiles. Ici encore, le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire d'intervenir.

## 6.5 Comparaison des politiques agricoles de l'UE, des États-Unis, du Canada et de la Suisse

Les politiques agricoles de l'UE, des États-Unis, du Canada et de la Suisse ont toutes pour objectif de préserver l'agriculture nationale. Tous les pays protègent leur marché intérieur avec des droits de douane et des contingents à l'importation. L'ampleur de la protection à la frontière est toutefois très différente d'un pays à un autre. Il ressort de l'analyse comparative que celle de la Suisse est de loin la plus élevée.

Aux États-Unis et au Canada, le principal objectif de la politique agricole est de réduire les fluctuations du revenu agricole, un objectif qu'ils tentent d'atteindre avec des paiements anticycliques et le subventionnement de solutions assurantielles. L'UE et la Suisse mettent l'accent sur la garantie du revenu agricole au moyen de paiements directs. Les aides anticycliques et le subventionnement d'assurances y sont beaucoup moins importants.

Le tableau synoptique des similitudes et des différences des quatre politiques agricoles étudiées emprunte à la méthode de l'OCDE. Il présente les priorités des objectifs et des instruments, ainsi que les aides financières, aux niveaux de l'agriculture d'un côté, des consommateurs et de la société de l'autre.

**Tableau 7 : Synoptique des similitudes et des différences entre les quatre politiques agricoles à l'étude**

	UE	États-Unis	Canada	Suisse
<b>Agriculture</b>				
Priorité Objectifs	Soutenir les revenus	Atténuer les effets des fluctuations des revenus	Atténuer les effets des fluctuations des revenus	Soutenir les revenus
Priorité Instruments	Paiements directs	Paiements anticycliques et assurances	Paiements anticycliques et assurances	Protection douanière et paiements directs
Aide financière	Moyenne et stable	Variable	Variable	Élevée et stable
<b>Consommateurs et société</b>				
Priorité Objectifs	Environnement, viabilité des zones rurales	Aliments à prix réduit pour personnes dans le besoin	–	Sécurité de l'approvisionnement, paysage cultivé et environnement
Priorité Instruments	Paiements directs	<i>Food Stamps</i> (bons alimentaires)	–	Paiements directs
Aide financière	Moyenne et stable	Élevée et stable	–	Élevée et stable

Source : Tableau conçu par les auteurs, d'après (van Tongeren, 2008)

## 7 Conditions-cadres et défis à venir

L'EPF de Zurich a analysé le développement du système alimentaire mondial et ses effets sur le système alimentaire suisse dans le cadre d'une étude prospective<sup>32</sup>. La première partie du présent chapitre s'appuie pour l'essentiel sur les résultats de cette étude.

### 7.1 Développement économique, bases de production et sécurité alimentaire

#### Dimension internationale

Développement économique. L'essor économique des pays émergents devrait se poursuivre à plus long terme et conduire à un système économique mondial multipolaire. Sur cette toile de fond, les économies occidentales hautement développées comme les États-Unis et l'UE demeureront certes des acteurs de poids, mais leur importance relative diminuera. La performance économique globale a quadruplé au cours des 40 dernières années. Selon les prévisions de l'OCDE, l'économie mondiale devrait croître encore de 3,5 % par année jusqu'en 2050. Les taux de croissance seront nettement plus élevés dans les pays en développement et émergents, ce qui aura pour effet de réduire les différences de prospérité entre pays.

Bases de production. Entre 1880 et 2014, dû au changement climatique, les températures mesurées à la surface du globe ont augmenté de 0,85°C. Cette hausse se traduit par une modification du régime des précipitations suivant les régions et par des événements climatiques extrêmes plus fréquents. Des spécialistes du climat prévoient que la température continuera d'augmenter de 0,3-0,7°C d'ici à 2035 à l'échelle du globe. Le volume des précipitations devrait faiblir dans les zones sèches et progresser dans les zones plus humides. Dans les régions tropicales et subtropicales, la production agricole pâtira fort probablement des conditions climatiques changées, alors que dans les latitudes moyennes, elle devrait en profiter. On devrait assister en outre à une élévation de la fréquence des phénomènes climatiques extrêmes, comme les sécheresses et les fortes précipitations, avec des retombées correspondantes sur les marchés agricoles.

Le sol et l'eau sont des facteurs clés de la production agricole. Jusqu'en 2025, les projections partent de la perte de quelque 30-40 millions d'hectares de terre arable au niveau mondial dû à l'imperméabilisation des sols, et de 5-10 millions d'hectares perdus pour cause de forte dégradation. D'un autre côté, la surface cultivée gagnée par la déforestation continue de s'étendre. La quantité d'eau nécessaire pour assurer l'alimentation de la population mondiale augmentera de 55 % d'ici 2050. Autres défis pour l'agriculture : la raréfaction des énergies fossiles et du phosphore, un produit de base minéral. Selon les estimations, entachées de nombreuses incertitudes il est vrai, le prix du pétrole brut augmentera de 25-30 % d'ici à 2040. Les réserves continentales de roche phosphatée pouvant être exploitées avec les technologies actuelles ne suffisent plus que pour quelques décennies (50-130 ans).

Sécurité alimentaire. La population mondiale passera de 7,4 milliards d'individus aujourd'hui à probablement 9,6 milliards en 2025. La demande en produits alimentaires devrait doubler d'ici là, dû non seulement à l'accroissement de la population, mais aussi à la prospérité grandissante des pays émergents. Les progrès se poursuivront aussi dans le domaine biotechnique, avec des rendements plus élevés à la clé. Le potentiel de progression est toutefois moins important dans les régions où la productivité est aujourd'hui déjà élevée (p. ex. en Europe ou en Amérique du Nord) que dans celles où elle est plus faible (p. ex. en Afrique). Quoi qu'il en soit, comme les ressources naturelles sont limitées, il sera difficile d'augmenter l'offre au même rythme que la demande.

Développement des marchés agricoles. Selon des prévisions actuelles, les prix des produits agricoles de base resteront stables jusqu'en 2023 (valeur nominale). À plus long terme (2050), certains pronostics partent d'une poursuite du renchérissement pour certains de ces produits. Il faut s'attendre à des pénuries passagères plus fréquentes, entraînant une volatilité accrue des prix sur les marchés agricoles.

---

<sup>32</sup> Last, L. et al. (2015) : Foresight Study : Research for a Sustainable Swiss Food System World Food System Center, ETH Zürich.

Dans de nombreux pays, les infrastructures et les conditions-cadre politiques doivent être améliorées pour encourager les investissements dans une agriculture durable et dans le progrès technique. La réduction des pertes de denrées alimentaires et le développement de modèles de consommation ménageant les ressources sont des éléments importants pour limiter la croissance de la demande. Il est tout aussi important d'assurer le fonctionnement des échanges commerciaux entre les régions et, de façon générale, de lutter contre la pauvreté.

### **Dimension nationale**

Développement économique. En Suisse aussi, les perspectives favorables de l'économie mondiale laissent entrevoir une croissance, mais à un niveau plus bas que dans les pays en développement et émergents. Étant donné le nombre et la diversité des rapports qui la lient à d'autres pays, vu aussi sa forte implication dans les marchés internationaux, la Suisse est tributaire de conditions-cadre politiques et économiques stables. Il est notamment crucial pour elle d'entretenir des relations régulières et stables avec l'Union européenne, qui est de loin son partenaire économique le plus important. C'est pourquoi le Conseil fédéral entend maintenir et développer ces relations en suivant la voie bilatérale, afin que le marché européen reste ouvert aux entreprises suisses. En outre, la diversification des marchés et l'accès non discriminatoire des entreprises suisses aux marchés par rapport à leurs principaux concurrents restent très importants. Entre 2007 et 2016, la part des exportations vers les pays tiers est passée de 36,9 % à 46,3 %. La part des importations en provenance des pays tiers est passée de 18,1 % à 28,2 % au cours de la même période. La participation aux accords commerciaux multilatéraux et à d'autres accords bilatéraux est également essentielle pour l'économie suisse. Des conflits sont à prévoir pour ce qui concerne la protection douanière dans le domaine agricole.

Bases de production. La Suisse dépend grandement de pays extra-européens pour bon nombre de matières premières et d'énergies fossiles (p. ex. à plus de 95 % pour le phosphore). L'augmentation de la population et la croissance économique attendue vont maintenir la pression sur une surface agricole utile déjà restreinte. En raison du changement climatique, il faut escompter que les besoins en irrigation augmenteront dans certaines régions et que les fortes précipitations deviendront plus fréquentes, entraînant localement des inondations et des risques d'érosion. Le progrès technique (optimisation de l'élevage et des cultures, technologies plus efficaces) se traduira dans notre pays également par une hausse de la productivité du travail, du rendement de la production végétale, des performances dans le domaine de la production animale et de l'efficacité des ressources dans celui de la production alimentaire. En comparaison internationale, l'intensité de la production agricole suisse est élevée, dépassant en partie le niveau de tolérance des écosystèmes. Pour maintenir à long terme la part de la production indigène dans l'approvisionnement du pays, il importe donc de réduire l'impact sur l'environnement, notamment en adaptant la production aux conditions locales et en améliorant l'efficacité des ressources.

Sécurité alimentaire. Selon les prévisions, la population résidente passera de 8,4 à quelque 10 millions<sup>33</sup> à l'horizon 2050. Le défi central à relever par l'agriculture pour contribuer à la sécurité alimentaire du pays réside dans la préservation quantitative et qualitative des terres agricoles. Limitées, les terres cultivables doivent être utilisées en premier lieu pour assurer l'alimentation humaine. Il s'agit en outre de réduire la dépendance de la production agricole vis-à-vis de matières premières non renouvelables comme les énergies fossiles et le phosphore. La réduction du gaspillage alimentaire et des modèles de consommation responsables peuvent contribuer notablement à la préservation des ressources. La Suisse continuera de couvrir une part substantielle des besoins alimentaires de la population ainsi que des moyens de productions agricoles avec des importations. On escompte que le pouvoir d'achat demeurera élevé en Suisse en comparaison internationale, ce qui permettra de répondre aux besoins des importateurs. Un bon accès aux marchés agricoles internationaux et un portefeuille diversifié de pays de provenance demeureront importants pour la sécurité alimentaire.

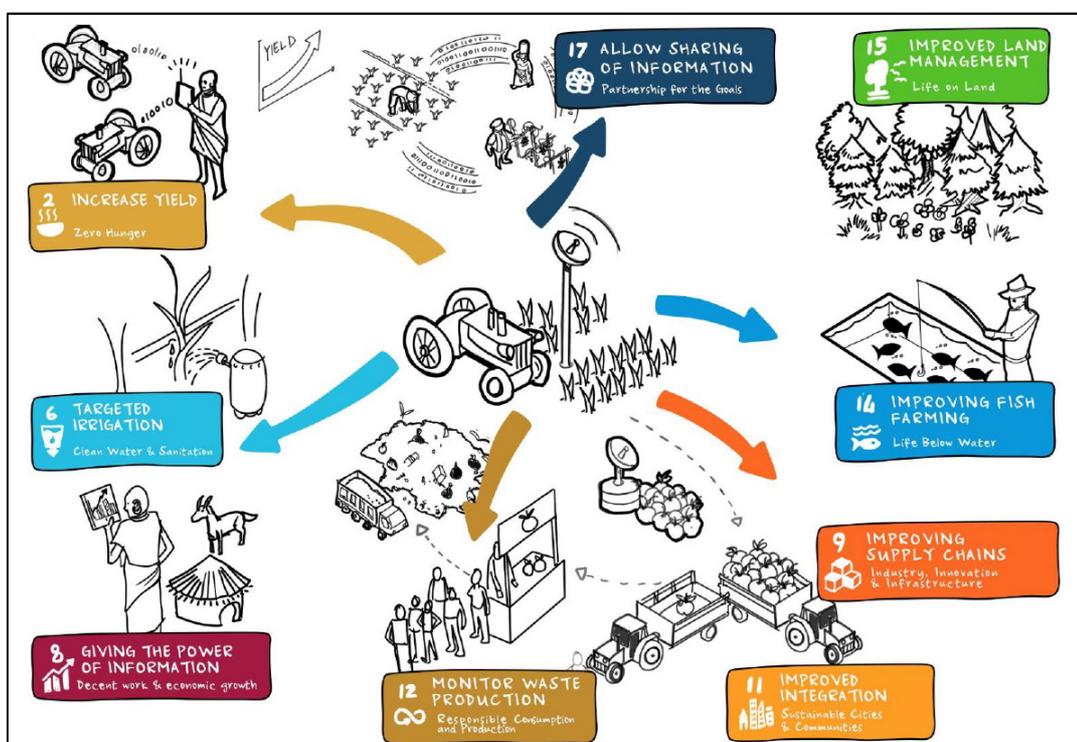
---

<sup>33</sup> Selon l'OFS, 2015

## 7.2 Développement technologique et numérisation

Le progrès technologique touche tous les domaines, partout dans le monde. Dans l'agriculture, les nouvelles technologies peuvent être mises à profit dans la production, la vente et la gestion. Des projets particulièrement novateurs dans le domaine du *smart farming* influenceront fortement sur le développement futur du secteur primaire. Pour donner quelques exemples : des systèmes intelligents de pulvérisation de produits phytosanitaires peuvent contribuer à réduire les émissions ; des avancées dans la sélection végétale et la reproduction animale, améliorer la productivité et l'efficacité des ressources ; des robots, alléger la charge de travail physique. L'avancée du numérique et les changements sociétaux offrent en outre à l'agriculture de nouvelles opportunités pour le développement de produits, de services et de canaux novateurs orientés clients (p. ex. commerce en ligne). Si l'évolution technologique peut contribuer à rendre le métier d'agriculteur plus attrayant, elle obligera aussi l'agriculture suisse à adapter ses structures. En Suisse comme ailleurs, on attend des nouvelles technologies qu'elles aident l'agriculture à cibler sa production mieux encore sur les besoins de la société d'aujourd'hui et de demain, et à fournir une contribution à la réalisation des Objectifs de développement durable de l'ONU (cf. fig. 19 et ch. 7.3).

Fig. 19 : Impact de la numérisation sur l'atteinte des ODD<sup>34</sup>



## 7.3 Négociations internationales

### Agenda 2030 pour un développement durable

Lors de l'assemblée générale de l'ONU, qui s'est tenue en septembre 2015 à New York, les pays membres ont adopté un nouveau cadre de référence global pour le développement durable (2015–2030), pour remplacer les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) échus fin 2015. Contrairement aux OMD, l'Agenda 2030 de l'ONU pour le développement durable, avec ses 17 Objectifs de développement durable ODD (*Sustainable Development Goals SDGs*), a une validité universelle et est donc important pour le développement durable en Suisse également. Les efforts déployés par la Suisse dans ce cadre influenceront la future politique agroalimentaire, car l'aménagement de celle-ci devra

<sup>34</sup> Source: Disruptive Technologies – Digital Agriculture, United Nations Global Compact (2016)

tenir compte des ODD ainsi que des normes, concepts et engagements convenus à l'échelle internationale dans des domaines tels que le droit pour tous à une alimentation adéquate.

## **OMC**

Après la Conférence ministérielle de Nairobi en décembre 2015, force est de constater que le cycle de Doha de l'OMC ne pourra pas aboutir sous la forme d'un paquet unique. Toutefois, les différentes thématiques du cycle de Doha restent importantes et pertinentes. Aussi, il faut plutôt s'attendre à ce que les négociations se poursuivent sur des thèmes spécifiques dudit cycle ou sur de nouveaux thèmes.

La Suisse est directement touchée par l'interdiction complète des subventions à l'exportation décidée à Nairobi. Elle ne l'est que marginalement par les efforts visant à limiter et cadrer les autres mesures de soutien à l'exportation, telles que les crédits à l'exportation, les entreprises commerciales d'État et l'aide alimentaire.

Les principaux thèmes agricoles à débattre à moyen terme sont ceux qui ne peuvent *de facto* être traités que dans le cadre de l'OMC, comme p. ex. celui du soutien interne. Des propositions sur les moyens de réguler les subventions couplées à l'agriculture ont été remises au Comité de l'agriculture. Il est à prévoir en outre qu'au cours des prochaines négociations, les pays membres de l'OMC à vocation exportatrice formuleront de nouvelles demandes en matière d'accès aux marchés.

## **UE**

En 2008, des négociations ont eu lieu entre la Suisse et l'UE au sujet d'une ouverture des marchés de l'ensemble de la chaîne de production alimentaire et d'un renforcement de la collaboration dans les domaines de la sécurité des denrées alimentaires et des produits, ainsi que dans le domaine de la santé publique. Depuis 2010, les négociations sur l'accès au marché dans le domaine agricole sont suspendues en raison de questions d'ordre institutionnel non résolues et de résistances politiques. Pour ce qui est de la sécurité des aliments et de la santé, des discussions sont en cours.

Dans le domaine agricole, la faisabilité de chaque étape, qui repose sur la réciprocité, dépend d'une part de la politique intérieure et d'autre part des relations avec l'UE, d'une manière générale. Le Conseil fédéral s'emploie à consolider et à développer la voie bilatérale. Dans ce contexte, des négociations correspondantes ont lieu depuis le 22 mai 2014 sur les questions institutionnelles.

La poursuite de la convergence des marchés agricoles dans les relations bilatérales entre la Suisse et l'UE devra également être examinée de manière plus approfondie à la lumière de facteurs tels que l'évolution du marché de l'UE (par exemple la suppression des quotas pour le sucre) ou l'impact de l'évolution internationale (par exemple la suppression des contributions à l'exportation dans le cadre de l'OMC, TTIP) sur les relations bilatérales avec l'UE. Le Conseil fédéral demeure de l'avis qu'une plus forte interconnexion des marchés agroalimentaires suisses et européens est judicieuse. De son côté, l'UE a manifesté à plusieurs reprises son intérêt à poursuivre les négociations.

Concernant le commerce de produits agricoles transformés (Protocole n° 2), l'UE insistera sans doute à l'avenir pour que la Suisse réduise encore ses droits de douane à l'importation de produits de l'UE.

## **Accords de libre-échange avec des pays non membres de l'UE ou de l'AELE**

Hormis la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association Européenne de Libre-Échange (convention AELE)<sup>35</sup> et l'Accord de libre-échange du 22 juillet 1972 avec l'UE<sup>36</sup>, la Suisse dispose actuellement d'un réseau d'accords de libre-échange avec 38 partenaires. À ce jour, l'accès au marché dans le secteur agricole est accordé de manière restreinte pour des produits non sensibles, dans une large mesure à l'intérieur et en dehors des contingents tarifaires consolidés de l'OMC. Dans les négociations avec des États ayant des intérêts offensifs en matière d'exportation de produits agricoles, il sera à l'avenir plus difficile d'accorder des concessions uniquement dans les limites des contingents actuels de l'OMC.

---

<sup>35</sup> RS 0.632.31

<sup>36</sup> RS 0.632.401

Dans le cadre de la négociation d'autres accords de libre-échange, ainsi que dans le cadre du développement des accords existants avec des partenaires tels que le Canada et le Mexique, la Suisse sera de plus en plus confrontée à des demandes de réduction du niveau de protection des frontières pour les produits agricoles de base, mais aussi pour les produits agricoles transformés.

Il est important de relever dans ce contexte que les États-Unis et l'UE ont entamé en juillet 2013 des négociations sur un partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (*Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP*). Cet accord serait le plus important du genre et deviendrait une nouvelle référence pour de nombreux accords internationaux. Il est à l'heure actuelle difficile de savoir si l'UE et les États-Unis poursuivront les négociations sous l'administration Trump et, le cas échéant, à quel moment. Si un TTIP devait être mis en place, il faudrait s'attendre à une libéralisation accrue du commerce agricole bilatéral entre l'UE et les États-Unis. Pour la Suisse, un TTIP aurait non seulement un impact sur la compétitivité de l'économie suisse et sur l'attractivité de la place économique suisse, mais aussi un impact significatif sur l'agriculture suisse. L'adhésion au TTIP ou un éventuel accord bilatéral de libre-échange entre la Suisse et les États-Unis devraient donc être intégrés rapidement, sous forme de scénarios possibles, dans les réflexions sur le développement de la politique agricole.

## **7.4 Bilan**

Divers développements globaux et nationaux placeront l'agriculture et la filière agroalimentaire suisses face à d'importants défis. En raison du changement climatique, il faut s'attendre à des fluctuations plus fortes des quantités récoltées, avec à la clé une plus grande volatilité des prix. En même temps, la croissance démographique aura pour effet une raréfaction locale et globale des bases de production. Au niveau national, c'est la préservation des surfaces agricoles productives qui constitue le principal défi. Même si les efforts faits pour sauvegarder ces surfaces sont couronnés de succès, la Suisse continuera d'acheter une grande partie de ses moyens de production agricole et près de 40 % de ses produits alimentaires à l'étranger. Afin d'assurer les chaînes de distribution, un bon accès aux marchés agricoles internationaux et un portefeuille diversifié de pays de provenance demeureront importants pour la sécurité alimentaire en Suisse.

Outre les défis susmentionnés, relevons aussi les chances. La croissance économique nationale et globale génère un nouveau segment de consommateurs disposant d'un revenu plus élevé, qui peuvent se permettre d'acheter des produits haut de gamme. Pour que l'agriculture et la filière agroalimentaire suisses puissent tirer profit de ces perspectives favorables, il faut qu'elles aient un accès aussi large que possible aux marchés de croissance, qui se situent aujourd'hui principalement dans les pays en développement et émergents. Cet accès est important également pour notre industrie d'exportation. Compte tenu des difficultés croissantes rencontrées dans la conclusion de nouveaux accords multilatéraux d'accès aux marchés au sein de l'OMC, les accords de libre-échange devraient prendre une importance croissante pour la politique commerciale extérieure de la Suisse. Dans le cadre de la négociation d'autres accords de libre-échange, ainsi que dans le cadre du développement des accords existants avec des partenaires tels que le Canada et le Mexique, la Suisse sera de plus en plus confrontée à des demandes de réduction du niveau de protection des frontières pour les produits agricoles.

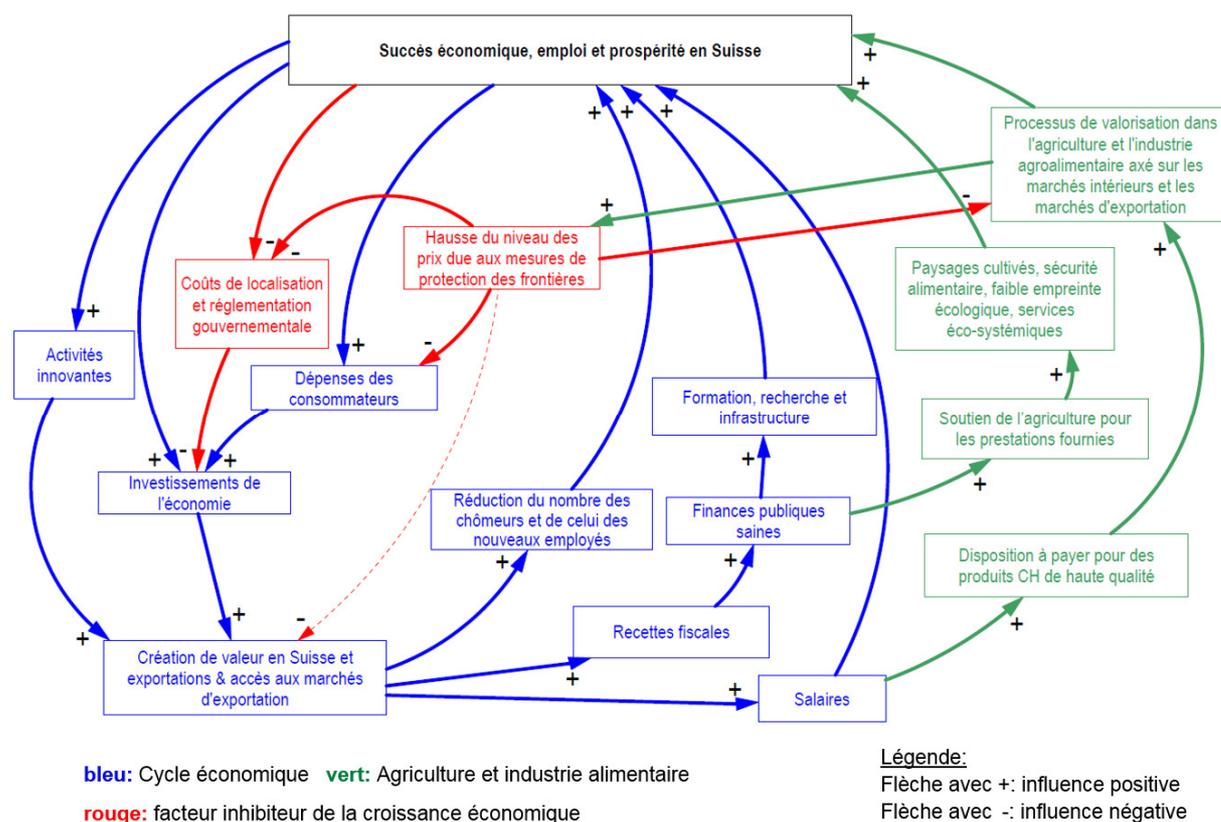
## 8 Stratégie du développement à moyen terme de la politique agricole

### 8.1 Influence de la politique agricole sur l'économie nationale

L'agriculture fait partie de l'économie nationale, quand bien même son apport au produit intérieur brut (PIB) – moins de 1 % – est modeste. Elle est un élément constitutif de la chaîne de valeur agroalimentaire, qui, elle, représente près de 7 % du PIB. Mais l'importance de l'agriculture se révèle moins par son apport au PIB que par le fait qu'elle fournit à la population des produits de première nécessité. Elle influe aussi indirectement sur le succès économique d'autres branches et a des incidences sur l'espace habitable et sur l'environnement.

La figure 20 montre comment l'agriculture est intégrée à l'économie nationale. La capacité d'innover, l'excellence de la formation et de la recherche ainsi que la création de valeurs ajoutées élevées sont des facteurs qui conditionnent la bonne marche de l'ensemble de l'économie. D'autres éléments tels que des finances publiques saines, un site économique fort, des structures permettant de faire face à la concurrence ou encore l'accès aux marchés internationaux (exportation) sont tout aussi importants.

**Fig. 20 : Interdépendance entre l'agriculture et les circuits économiques**



Le fait que les consommateurs sont disposés à payer des prix élevés influe de manière déterminante sur le maintien de l'agriculture en Suisse. Cela signifie que l'agriculture a besoin d'une économie prospère, qui est elle-même dépendante d'une clientèle suisse et étrangère disposant d'un pouvoir d'achat élevé. Sans développement positif de l'économie dans son ensemble, il faut s'attendre à moyen terme à une diminution de la propension à dépenser. Aujourd'hui déjà, des économies étrangères profitent d'une part non négligeable des dépenses de consommation dans le cadre du tourisme d'achat. Il existe un lien direct entre l'accès des produits suisses aux marchés des pays partenaires – qui doit constamment être amélioré afin de conserver notre capacité d'exportation – et l'ouverture du marché suisse aux produits de pays partenaires, qui est dans l'intérêt de nos partenaires commerciaux. Dans les négociations internationales, il s'agit toujours de trouver un équilibre entre ces intérêts. La réduction du niveau

de protection à la frontière par rapport aux partenaires de négociation des accords de libre-échange<sup>37</sup> permet à la Suisse de conclure des accords qui apportent des avantages économiques, y compris une amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et agroalimentaire. Cette réduction engendre certes une pression sur l'agriculture, mais, elle assure la prospérité, et a donc aussi pour effet que les consommateurs restent disposés à payer un prix élevé pour les produits suisses et pour des prestations non commercialisables dans le domaine de la protection de la nature et du paysage.

## 8.2 Mandat constitutionnel, vision et stratégie du Conseil fédéral

### Mandat constitutionnel

Les tâches et les compétences de la Confédération dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation sont inscrites dans la Constitution fédérale, en particulier aux articles 104 et 104a. Tandis que l'art. 104 Cst., adopté en 1996, expose la mission fondamentale de la politique agricole (cf. ch. 3.1), le nouvel art. 104a formule les principes régissant la sécurité alimentaire. Il définit les conditions pour le maintien à long terme de la sécurité de l'approvisionnement de la population de la manière suivante : préserver les bases de la production agricole, notamment les terres cultivables, produire les denrées alimentaires de manière adaptée aux conditions locales et en utilisant les ressources de manière efficiente, et axer l'agriculture et la filière alimentaire sur les besoins du marché. Des relations commerciales transfrontalières et un usage respectueux des biens alimentaires – prévenant notamment les gaspillages – sont des conditions supplémentaires pour garantir la sécurité visée.

Le nouvel article constitutionnel exprime la volonté de la population de voir l'agriculture suisse contribuer concrètement à la sécurité de l'approvisionnement et au développement durable. Considéré dans son ensemble, le système alimentaire global n'est actuellement pas durable. Il consomme de grandes quantités de ressources non renouvelables, comme les énergies fossiles, et dégrade les ressources naturelles que sont le sol, l'eau, l'air et la diversité biologique. L'objectif doit désormais être d'approvisionner en qualité et en quantité une population mondiale croissante, tout en réduisant l'empreinte écologique. Malgré un contexte difficile (inconvenients dus à la topographie, contexte de coûts élevés, etc.), l'agriculture suisse doit y contribuer en veillant à une exploitation et à une mise en valeur raisonnées des ressources naturelles.

### Vision du Conseil fédéral

La vision du Conseil fédéral développée sur la base du mandat constitutionnel s'énonce comme suit :

À tous les échelons de la filière, les prestations de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire sont axées sur les besoins du marché et sur la création de valeur ajoutée. Le secteur agroalimentaire approvisionne les marchés suisses et étrangers avec des denrées de qualité, produites dans le respect des ressources, et fournit les services attendus par la société.

### Stratégie du Conseil fédéral

Avec sa stratégie agropolitique, le Conseil fédéral améliore les conditions-cadre de telle manière que l'agriculture et la filière alimentaire trouvent leur place dans des marchés ouverts, qu'elles utilisent les ressources de manière efficiente et que leur production soit respectueuse de l'environnement. Le Conseil fédéral s'appuie pour ce faire sur l'orientation marché, la dynamique entrepreneuriale, la responsabilité et la capacité d'innovation du secteur agricole. L'ouverture des marchés négociée dans le cadre d'accords de libre-échange doit abaisser les protections douanières de manière à créer des possibilités d'exportation supplémentaires pour les produits agricoles, alimentaires et industriels. De plus, il convient de réduire le niveau de réglementation, d'utiliser les opportunités offertes par le numérique et d'aménager le système des aides internes de manière à le rendre plus efficace.

---

<sup>37</sup> Outre la négociation de nouveaux accords de libre-échange, cela comprend également le développement des accords commerciaux existants ou d'accords de type similaire tels que des accords de partenariat économique.

La stratégie sera mise en œuvre selon les principes suivants :

- I. L'État crée des conditions-cadre pouvant servir de ligne directrice aux acteurs de la chaîne de valeur et contribuer à l'attrait du secteur pour les travailleurs et les investisseurs.
- II. L'État s'engage pour la préservation des surfaces cultivables, en quantité et en qualité, conformément au mandat constitutionnel.
- III. L'État met en place des conditions-cadre qui permettent au secteur agroalimentaire de se connecter aux marchés internationaux, le but étant de générer des exportations, de stimuler la concurrence interne, d'assurer la liberté de choix des consommateurs et de créer les conditions pour garantir la sécurité de l'approvisionnement de la population suisse.
- IV. L'État fixe les limites à l'exploitation des ressources naturelles en définissant des objectifs environnementaux et en tenant compte des objectifs de développement durable de l'ONU et des accords internationaux pertinents ; il veille à ce que les acteurs mettent en œuvre les mesures nécessaires à la réalisation de ces objectifs.
- V. L'État veille à ce que l'agriculture fournisse les prestations non commerciales demandées par la société.
- VI. L'État conclut avec les acteurs des conventions définissant des objectifs intermédiaires adaptés aux différentes conditions de milieu et il en contrôle la réalisation par des moyens efficaces.

### **8.3 Développement de la politique agricole à moyen terme : stratégie à deux composantes**

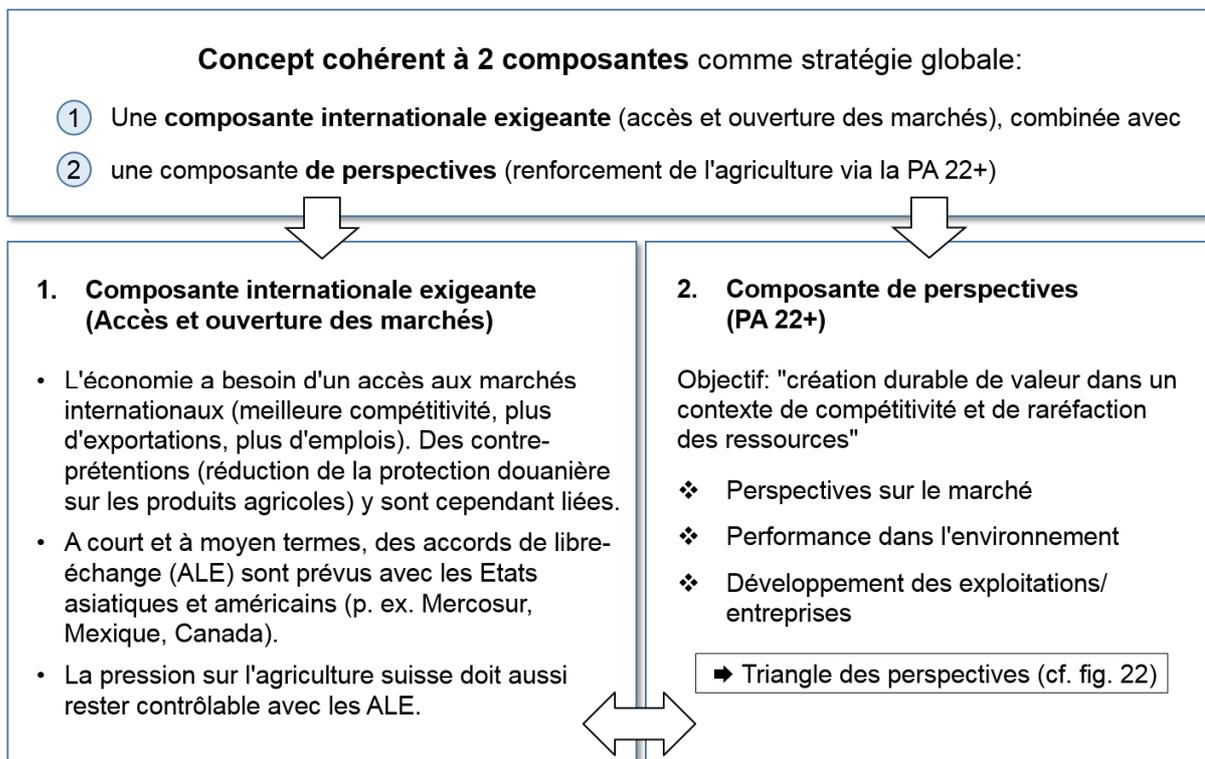
La PA22+ est conçue pour une période durant laquelle des accords de libre-échange bilatéraux et régionaux seront négociés par la Suisse ou par l'AELE avec des États tiers ou avec des groupes d'États (p. ex. Mercosur). L'amélioration des conditions d'accès au marché des produits agricoles est au centre des négociations (cf. 7.3). Si l'on ne connaît pas encore l'ampleur ni la profondeur – variables de cas en cas – des revendications des pays tiers, il faut pourtant s'attendre à ce qu'il ne soit plus guère possible d'obtenir des résultats avantageux pour l'ensemble de l'économie nationale sans consentir à des concessions notables, notamment dans le domaine agricole. À cette échéance s'ajoute celle des négociations de l'OMC, qui peuvent elles aussi aboutir au cours de cette même période (cf. ch. 7.2). La réduction de la dépendance du secteur vis-à-vis de l'effet de la protection douanière permet une flexibilité dans la conclusion d'accords de libre-échange bénéfiques pour l'économie suisse.

Dans ce contexte, la future politique économique agricole devra faire face à deux enjeux majeurs :

1. L'aménagement et/ou la libéralisation des marchés : des solutions sur mesure, sous forme de concessions douanières, devront être trouvées avec les partenaires de négociation. La pression sur les prix à la production en Suisse devra rester maîtrisable.
2. L'orientation marché et la compétitivité : des conditions favorisant l'orientation marché devront être mises en place. Une stratégie en vue de renforcer de manière ciblée la compétitivité de l'agriculture suisse sur les marchés intérieurs et extérieurs devra être élaborée quelle que soit l'ampleur des concessions susmentionnées.

Le point 1 concerne un processus qui se déroule en parallèle à l'élaboration de la PA22+ et qui est grevé de nombreuses inconnues. Le point 2 fait partie intégrante de la PA22+. Ensemble, ils forment les composantes de la stratégie de développement présentée à la fig. 21 et expliquée en détail dans les chapitres ci-après.

**Fig. 21 : Stratégie à deux composantes du développement de la politique agricole**



En ce qui concerne l'accès aux marchés ou leur libéralisation, les approches suivantes sont possibles :

- a) corrections décidées de manière autonome, portant sur les instruments et sur l'ampleur de la protection douanière,
- b) abaissement plus ou moins important de la protection douanière dans le cadre d'accords de libre-échange,
- c) suppression partielle ou complète de la protection douanière dans le cadre d'un accord de libre-échange agricole avec l'UE.

Ces trois options se différencient par :

- l'ampleur de l'abaissement de la protection douanière,
- les conséquences en matière d'opportunités d'exportations pour l'industrie et le secteur des services,
- les conséquences en matière d'opportunités d'exportations dans le domaine des denrées alimentaires,
- les conséquences pour l'économie nationale,
- les conséquences pour l'agriculture.

## 9 Accès au marché et ouverture de marchés

### 9.1 Scénarios d'ouverture du marché

L'ouverture du marché entraîne une augmentation des échanges commerciaux, ce qui est fondamentalement positif au plan macroéconomique pour un pays orienté vers l'exportation comme la Suisse. Cela peut également créer des opportunités pour l'agriculture, en particulier dans les secteurs orientés vers l'exportation (consommation intermédiaire moins chère, plus d'innovation, productivité accrue). Toutefois, la production intérieure dans le secteur agricole pourrait chuter dans l'ensemble. Afin de permettre une vision holistique du secteur agricole, Agroscope a simulé différents scénarios d'ouverture du marché pour le compte de l'OFAG. Les scénarios ont été choisis d'un point de vue technique pour illustrer la dynamique des modèles à partir de certaines impulsions d'ouverture du marché. Ils ne reflètent aucun résultat ou scénario spécifique à des négociations, ni en termes de degré de libéralisation, ni en termes de forme. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi des scénarios qui reflètent les relations commerciales avec le principal partenaire commercial de la Suisse, l'UE. Un scénario a également été choisi pour illustrer les relations commerciales avec un partenaire commercial géographiquement éloigné comme le Mercosur. Les scénarios d'ouverture du marché se distinguent par l'ampleur du démantèlement de la protection douanière (réduction de la différence de prix par rapport à l'étranger de 0 % à 100 %), le cadre temporel de la mise en œuvre (en une fois ou en plusieurs étapes sur dix ans) et les mesures d'accompagnement (de 0 soutien à un soutien financier important sur une certaine période). Dans ce chapitre, nous en décrivons trois, mettons en regard leurs résultats et les comparons avec un scénario *statu quo* (scénario de référence). L'application des modèles économiques et des méthodes d'évaluation des effets se fonde sur les hypothèses formulées pour la modélisation. Il s'agira d'en tenir compte dans l'interprétation des résultats.

#### Scénario 1 : Ouverture complète du marché agricole dans le cadre d'un accord de libre-échange avec l'UE

Ce scénario part de l'hypothèse d'une suppression totale, en l'espace d'une année, de la protection douanière dans le domaine agricole vis-à-vis de l'UE. Autrement dit : tous les produits agricoles sont échangés en franchise entre la Suisse et l'UE, sans phase de transition, et les prix à l'importation de produits agricoles comparables baissent dans une large mesure au niveau UE. Les calculs-modèles prévoient des mesures de soutien à l'agriculture, afin d'atténuer les effets de cette libéralisation sur le développement structurel du secteur agroalimentaire. Pour la première année de mise en œuvre de l'ouverture des frontières, le soutien financier est chiffré à 600 millions de francs. Dans le modèle, ce soutien est versé sur la base de la surface agricole utile, sous forme de contributions différenciées selon la zone et pondérées en fonction de la perte de revenu ; il est démantelé de manière linéaire sur dix ans (c.-à-d. une réduction de 60 millions par an). En outre, les suppléments laitiers (supplément pour le lait transformé en fromage et supplément de non-ensilage ; 290 millions de fr. p.a.) sont redistribués pour moitié sur la contribution de base pour la sécurité de l'approvisionnement et pour l'autre moitié sur la contribution pour les terres ouvertes, mais sous forme de paiements permanents (pas de suppression linéaire). Le supplément pour le lait transformé en fromage, plus spécialement, perd sa légitimité en cas d'ouverture complète (suppression des subventions à l'exportation de fromage et libre commerce de fromage avec l'UE). Par ailleurs, les contributions pour les cultures particulières (68 millions de fr. p.a.) sont reportées sur les terres ouvertes. La redistribution des moyens a pour effet un soutien accru aux grandes cultures. Hormis ces transferts, il a été admis que les instruments de la PA 2014-17 s'appliquent aux taux de contribution actuels (année 2016). Concernant les coûts, le scénario prévoit une baisse de deux tiers de la différence de prix entre l'UE et la Suisse pour les moyens d'exploitation.

Par rapport au scénario de référence (*statu quo*), le scénario 1 montre un recul de 21 % à 53 % des prix suisses à la production des produits agricoles importants (lait : - 21 % ; poulet : - 29 % ; blé : - 38 % ; tomates : - 45 % ; viande de bœuf : - 53 %). Les prix à la consommation chutent eux aussi dans le modèle, avec à la clé un gain de prospérité pour les consommateurs de 3,2 milliards de francs par année (cf. tableau 8). Déduction faite des moindres recettes douanières (- 0,6 milliard de fr.) et de la perte de rentes (agriculture : - 1,2 milliard de fr. ; industrie fourragère et de transformation : - 0,7 milliard

de fr.), il reste dans ce scénario un gain de prospérité net<sup>38</sup> de 0,6 milliard de francs par année. La baisse des prix à la production a pour effet une diminution du revenu sectoriel de l'agriculture, qui passe de 2,9 à 2,1 milliards de francs dans les dix ans suivant l'ouverture du marché. Le revenu agricole moyen augmente, lui, de 61 200 à 63 800 francs par exploitation en raison du changement structurel. Le changement structurel moyen (diminution du nombre d'exploitations) passe à - 2,8 % (2016 : - 1,8 %) et la taille moyenne de l'exploitation à 26 hectares (2016 : 20 ha) dans la même période. En admettant que les taux de croissance du rendement de la production végétale suivent la tendance des dernières années, la production indigène se monterait à 23 000 TJ dix ans après l'ouverture des frontières, ce qui correspond à un taux d'auto-provisionnement de 55 % (2016 : 58 %). En admettant qu'ils diminuent<sup>39</sup>, le taux d'auto-provisionnement serait plus faible de trois points de pourcentage.

#### **Encadré 7 : Changement structurel dans l'agriculture**

On entend communément par changement structurel dans l'agriculture la baisse du nombre d'exploitations agricoles, ce qui permet en principe aux exploitations restantes de s'étendre sur les surfaces agricoles libérées, et partant, de profiter d'effets d'échelles. Il s'agit là, certes, d'une composante importante du phénomène du changement structurel, mais qui ne couvre pas toutes les possibilités de croissance d'une exploitation. Le développement structurel permet aussi une croissance qualitative moyennant la création de valeur ajoutée.

Le changement structurel peut aussi être décrit comme un processus d'adaptation de l'exploitation, dans le but d'engager les facteurs de production travail et capital de manière plus rentable. Parmi les options possibles, mentionnons :

- une adaptation du portefeuille de produits (p. ex. moins de produits agricoles de base non différenciés ou *commodities*, plus de produits et/ou de services à valeur ajoutée) ;
- un changement des canaux de distribution pour les produits (p. ex. plus forte coopération verticale : l'entreprise agricole fournit elle-même les prestations en amont et en aval au lieu de les acheter) ;
- une adaptation de l'engagement des facteurs dans l'entreprise (p. ex. moins d'activité agricole, plus d'activités accessoires) ;
- une amélioration de la productivité par la coopération avec d'autres agriculteurs, sans agrandir le propre domaine (p. ex. utilisation commune de machines) ;
- un agrandissement de l'exploitation par l'investissement dans les facteurs de production terres et bâtiments qui sont proposés à la vente (p. ex. suite à des cessations d'exploitations).

Souvent, le changement structurel n'est pas tant compris comme un indicateur économique de l'amélioration de la productivité, qui se traduit par une baisse des coûts et une augmentation du revenu, mais plutôt comme un indicateur social. Les cessations d'exploitation et les décisions difficiles des familles paysannes quant à leur avenir figurent au centre de cette manière de voir les choses. Pourtant, pour l'agriculture en tant que secteur économique, toutes les décisions susceptibles d'améliorer la productivité sont décisives en termes de diminution des coûts et d'amélioration globale des revenus.

#### ***Scénario 2 : Ouverture partielle du marché agricole dans le cadre d'un accord de libre-échange avec l'UE***

Dans le deuxième scénario, la protection douanière dans le domaine agricole vis-à-vis de l'UE est réduite de moitié en l'espace d'une année. Autrement dit : les droits de douane sont abaissés jusqu'à ce que la différence de prix entre les biens agricoles importés de l'UE (prix à la frontière + droits de douane) et les biens agricoles indigènes (prix suisses à la production) corresponde à la moitié de la différence de prix actuelle. Dans ce scénario également, l'agriculture bénéficie de mesures de soutien supplémentaires. Pour la première année d'ouverture des frontières, le scénario 2 prévoit un soutien financier de

<sup>38</sup> Le modèle utilisé considère les effets sur le bien-être uniquement dans le secteur agroalimentaire à l'exclusion d'autres secteurs.

<sup>39</sup> D'après le Swiss Agricultural Outlook 2015

300 millions de francs, supprimé de manière linéaire en l'espace de cinq ans. Comme la protection douanière vis-à-vis des pays de l'UE est réduite de 50 % dans ce scénario, seule la moitié des suppléments laitiers actuels (145 millions de fr.) est transformée en paiements directs de manière permanente. La différence de prix des moyens de production entre l'UE et la Suisse diminue d'un tiers.

En cas de réduction de la protection douanière de 50 % vis-à-vis de l'espace UE, les effets sur les prix suisses à la production sont nettement plus faibles qu'en cas d'ouverture complète comme dans le scénario 1 (lait : - 12 % ; poulet : - 15 % ; blé : - 29 % ; tomates : - 19 % ; viande de bœuf : - 32 %). Le gain de prospérité pour les consommateurs se chiffre à 1,9 milliard de francs par année et le gain de prospérité net à 0,3 milliard de francs par année après déduction du défaut de recettes douanières (- 0,3 milliard de fr.) et de la perte des rentes (agriculture : - 0,8 milliard de fr. ; industrie fourragère et de transformation : - 0,5 milliard de fr.). Dans les dix ans suivant l'ouverture des frontières, le revenu sectoriel de l'agriculture diminue de 2,9 à 2,3 milliards de francs. Le revenu agricole passe à 64 200 francs par exploitation (2016 : 61 400 fr.), le changement structurel à - 2,6 % (2016 : - 1,8 %) et la taille de l'exploitation à 24 hectares (2016 : 20 ha). En admettant que les taux de croissance du rendement demeurent stables, la production indigène ne serait que très légèrement plus élevée qu'avec l'ouverture complète. Elle se monterait à 23 200 TJ dans les dix ans suivant l'ouverture des frontières, ce qui correspond à un taux d'auto-provisionnement de 55 %. Si la croissance du rendement se contracte, le taux d'auto-provisionnement serait de trois points de pourcentage inférieur dans ce scénario également. Le fait que les effets structurels d'une ouverture complète du marché soient comparables à ceux d'une ouverture partielle s'explique par le soutien financier plus élevé accordé en cas d'ouverture complète (mesures d'accompagnement).

### Scénario 3 : Ouverture partielle du marché agricole dans le cadre d'accords de libre-échange avec Mercosur

Le troisième scénario prévoit une diminution de moitié de la protection douanière vis-à-vis des pays de Mercosur. Autrement dit : les droits de douane sont abaissés jusqu'à ce que la différence de prix entre les biens agricoles importés de pays Mercosur (prix à la frontière + droit de douane) et les biens agricoles indigènes (prix suisses à la production) corresponde à la moitié de la différence de prix actuelle. Afin de mieux pouvoir comparer les effets structurels de ce scénario avec ceux du scénario 2, le scénario 3 prévoit les mêmes mesures d'accompagnement (300 millions de fr. p.a. supprimés de manière linéaire en 5 ans). Les suppléments laitiers ne sont pas redistribués, car la protection douanière avec l'UE demeure inchangée. De même, les coûts des moyens de production ne diminuent pas (*statu quo*), une ouverture du marché avec les pays Mercosur n'ayant guère d'influence sur eux.

Les prix des biens agricoles sont plus bas dans les pays Mercosur que dans l'UE. Comme les simulations partent de l'hypothèse que les quantités importées de ces pays (notamment en raison des voies de transport plus longues) sont nettement plus faibles qu'en cas d'ouverture du marché avec l'UE (moins de produits, volumes d'importation plus faibles), les effets sur les prix suisses à la production sont moindres que dans le scénario 2. Dans la simulation, ces prix diminuent de 7 % pour les céréales, de 18 % pour la viande de bœuf et de 12 % pour le poulet. Étant donné le plus faible recul des prix en Suisse en cas d'accord Mercosur comparé à une ouverture du marché vis-à-vis de l'UE, le gain de prospérité pour les consommateurs suisses est lui aussi moins élevé (0,4 milliard de fr. p.a.). Quant au gain de prospérité net, il baisse de 0,1 milliard de francs par année, après déduction du défaut de recettes douanières (- 0,1 milliard de fr.) et de la perte de rentes (agriculture : - 0,2 milliard de fr. ; industrie fourragère et de transformation : - 0,04 milliard de fr.).

Dans ce scénario, le revenu sectoriel de l'agriculture demeure généralement stable. Pendant les dix ans suivant l'ouverture des frontières, il ne baisse que légèrement, passant de 2,9 à 2,8 milliards de francs. Le revenu agricole moyen augmente à 73 500 francs par exploitation (2016 : 61 400 fr.), le changement structurel moyen reste à - 1,8 % (2016 : - 1,8 %) et la taille moyenne des exploitations passe à 24 hectares (2016 : 20 ha). En admettant que les taux de croissance du rendement demeurent stables, la production indigène augmente à 24 590 TJ dans les dix ans suivant l'ouverture des frontières, ce qui correspond à un taux d'auto-provisionnement de 58 %. En admettant qu'ils baissent, le taux d'auto-provisionnement est inférieur de 3 points de pourcentage ici aussi.

**Tableau 8 : Effets des scénarios d'ouverture des frontières (10 ans après l'ouverture du marché)<sup>40</sup>**

	<b>S1 : UE (100 %)</b>	<b>S2 : UE (50 %)</b>	<b>S3 : Mercosur (50 %)</b>
Gain de prospérité pour les consommateurs, par année (par rapport au scénario de référence)	+3,2 milliards de fr.	+1,9 milliard de fr.	+0,4 milliard de fr.
Perte de rentes par année (par rapport au scénario de référence)	-1,2 milliard de fr.	-0,8 milliard de fr.	-0,2 milliard de fr.
Coûts des mesures d'accompagnement (cumulés sur plus de 10 ans)	3,3 milliards de fr.	0,9 milliard de fr.	0,9 milliard de fr.
Revenu sectoriel de l'agriculture par an (2016 = 2,9 milliards de fr.)	2,1 milliards de fr.	2,3 milliards de fr.	2,8 milliards de fr.
Revenu agricole (par exploitation ; 2016 = 61 400. fr.)	63 800.-	64 200.-	73 500.-
Changement structurel par année (moyenne 10 ans)	-2,8 %	-2,6 %	-1,8 %
Taille moyenne des exploitations (2016 = 20 ha)	26 ha	24 ha	24 ha
Production indigène (2015 = 23'000 TJ)	21 830 – 22 960	22 040 – 23 180	23 350 – 24 590
Taux d'auto-provisionnement brut (avec croissance dém.; 2016 = 58 %)	52 % – 55 %	52 % – 55 %	55 % – 58 %
Taux d'auto-provisionnement scénario de référence (avec croissance dém.)	58 % à 61 %		

Coût des mesures d'accompagnement (cumulés sur plus de 10 ou 5 ans, cf. ch. 9.3)	3,3 milliards de fr.	0,9 milliard de fr.	0,9 milliard de fr.
--	----------------------	---------------------	---------------------

## 9.2 Effets sur l'endettement de l'agriculture

D'après les estimations chiffrées qui précèdent, l'endettement de l'agriculture ne devrait pas augmenter en cas de réduction de la protection douanière avec mesures d'accompagnement. Les modèles montrent en effet que les cessations d'exploitations continueront de se faire lors du changement de génération. Des cessations prématurées pour cause de surendettement ne sont pas attendues. Ces hypothèses fondées sur le modèle sont étayées par les chiffres des comptes économiques de l'agriculture de l'Office fédéral de la statistique, dont il ressort que l'ensemble du secteur a payé en moyenne 228 millions de francs par année d'intérêts sur dette dans les années 2011 à 2016. À titre de comparaison, les dépenses pour la rémunération des employés et pour la consommation intermédiaire se sont élevées respectivement à 1,3 et 6,3 milliards de francs par année pendant la même période. Ces chiffres montrent bien que ces deux derniers postes de dépenses sont nettement plus déterminants pour le succès de l'agriculture que l'intérêt de la dette à payer.

En réalité, vu le temps s'écoulant entre l'annonce d'une réduction de la protection douanière et sa mise œuvre, vu aussi les délais de transition et les mesures d'accompagnement, les investissements déjà

<sup>40</sup> Chiffres résultant de calculs d'Agroscope sur la base des modèles de simulation SWISSland et CAPRI.

réalisés pourront être amortis normalement. S'y ajoute que la limite d'endettement pour les surfaces agricoles utiles et les entreprises agricoles freine l'accroissement de la dette. La dette agricole est garantie à 50 % par des gages immobiliers, ce qui a une grande influence sur le développement de la dette et contribue à empêcher un endettement excessif. Pour ce qui concerne les crédits d'investissement, qui représentent eux aussi une importante source de financement, les critères relatifs à leur octroi se font de plus en plus sévères, afin qu'ils demeurent supportables également dans des conditions de marché changées. Vu ce qui précède, un développement négatif est à craindre avant tout si le niveau de l'intérêt devait augmenter. Une telle augmentation serait d'ailleurs de toute façon un défi pour l'agriculture, avec ou sans protection douanière.

### **9.3 Financement possible du défaut de recettes douanières et des mesures d'accompagnement en cas d'ouverture du marché**

#### **Facteurs d'influence**

Les conséquences pour la Confédération des moindres recettes douanières résultant de la libéralisation des marchés et des dépenses supplémentaires à consentir pour les mesures d'accompagnement en faveur de l'agriculture dépendent principalement des facteurs suivants :

- moment, ampleur et rapidité du démantèlement de la protection douanière ;
- aménagement des mesures d'accompagnement (ampleur et durée du soutien, soutien permanent ou dégressif) ;
- changement structurel toléré.

Plus le démantèlement de la protection douanière est rapide et de large portée, plus le défaut de recettes douanières est élevé et plus la pression politique pour des mesures d'accompagnement du changement structurel dans l'agriculture est forte. À l'inverse, plus le changement structurel toléré est grand, moins il faut prévoir de moyens financiers pour des mesures d'accompagnement. Un changement structurel de -2,5 % peut être considéré comme socialement supportable, étant donné que les cessations d'exploitation pourront avoir lieu dans le cadre du changement de génération.

#### **Réserve au bilan**

En application de l'art. 19a LAg, les revenus des droits de douane à l'importation de produits agricoles et de denrées alimentaires ont été réservés, pendant la période 2009–2016, au financement de mesures d'accompagnement en lien avec la mise en œuvre d'un accord de libre-échange avec l'UE dans le secteur agroalimentaire (ALEA) ou d'un accord OMC. Avec cette « réserve au bilan », qui se monte actuellement à 4,6 milliards de francs, le Conseil fédéral et le Parlement ont certes émis un signal rassurant, mais le financement des mesures d'accompagnement dans le respect des exigences du frein à l'endettement n'est pas réglé pour autant.

#### **Ampleur de la baisse des recettes et de la hausse des dépenses dans le budget fédéral**

*Perte de recettes douanières.* Les recettes douanières actuelles dans le domaine agricole se montent à quelque 600 millions de francs nets par année (déduction faite du trafic de perfectionnement). S'y ajoutent les revenus de la mise aux enchères de contingents tarifaires de près de 200 millions de francs par année. La suppression totale de la protection douanière dans le domaine agricole avec l'UE (scénario 1) se solderait donc par une perte globale de recettes pour la Confédération de 850 millions de francs par année au maximum. Avec une réduction de 50 % de la protection douanière (scénarios 2 et 3), cette perte diminuerait proportionnellement (max. 400 millions de fr./année).

En outre, des contributions au fonds de garantie de 40 à 50 millions de francs par an sont collectées à la frontière. Celles-ci sont gérées en dehors du budget fédéral. En cas de réduction de la protection douanière, il convient de noter que les coûts du stockage obligatoire ne pourraient plus être couverts, ou seulement partiellement par les contributions au fonds de garantie perçues à l'importation. La Loi sur l'approvisionnement du pays (LAP ; RS 531) prévoit que la Confédération prend entièrement en charge les frais de stockage obligatoire des denrées alimentaires et des aliments pour animaux si les montants

du fonds de garantie ne sont pas suffisants. En conséquence, le budget fédéral serait grevé d'un montant supplémentaire de 40 à 50 millions de francs par an si les contributions au fonds de garantie venaient à cesser.

Coûts des mesures d'accompagnement : Les scénarios 1 à 3 prévoient respectivement 600 et 300 millions de francs pour les mesures d'accompagnement dans la première année suivant l'ouverture des frontières, ainsi qu'une réduction linéaire du soutien en 10 et 5 ans, selon le degré d'ouverture (cf. ch. 9.1). Les crédits nécessaires s'élèveraient par conséquent à 3,3 milliards de francs pour le scénario 1 et à 900 millions de francs pour les scénarios 2 et 3.

### **Effets en termes de croissance**

Dans les scénarios présentés, la libéralisation du marché a des retombées positives sur la croissance économique et donc sur les recettes de la Confédération. Un rapport du DFAE et du DFE de mars<sup>41</sup> arrive à la conclusion qu'un accord de libre-échange Suisse-UE dans le domaine agroalimentaire aurait pour effet, sur la base d'estimations prudentes, une augmentation durable du PIB d'au moins 0,5 %. En admettant que cette assertion soit encore valable aujourd'hui, le démantèlement intégral de la protection douanière face à l'UE (scénario 1) se solde par une hausse du PIB de 3 milliards de francs. Pour une quote-part fiscale de la Confédération de près de 10 %, cela correspond à moyen terme à des recettes supplémentaires d'environ 300 millions de francs par année. Dans les scénarios 2 et 3, les recettes supplémentaires sont proportionnellement moins élevées.

En partant de l'hypothèse que le démantèlement de la protection douanière se produise avec effet immédiat, que les 600 millions de francs versés au titre de mesures d'accompagnement la première année suivant l'ouverture des frontières soient supprimés de manière linéaire sur 10 ans et que les effets de croissance augmentent lentement sur 5 ans, le scénario 1 montre au début une charge supplémentaire au budget de la Confédération de 1,5 milliard de francs. Une fois les mesures d'accompagnement échues, cette charge supplémentaire due à la réduction des recettes douanières devrait diminuer pour passer à un demi-milliard. Dans les scénarios 2 et 3, les dépenses supplémentaires sont nettement moindres.

### **Possibilités de financement**

Les considérations suivantes se rapportent au scénario 1, qui induit le besoin financier le plus important. Elles peuvent être appliquées, proportionnellement, aux deux autres scénarios.

Pendant les quatre premières années, le scénario 1 pourrait engendrer une charge budgétaire supplémentaire de 1 à 1,5 milliard de francs par année. Ce montant correspond à la moitié des moyens engagés aujourd'hui pour les paiements directs ou encore, par exemple, au total des crédits prévus annuellement pour l'environnement et l'organisation du territoire ou pour l'ordre public et la sécurité. Il n'est pas réaliste de penser que ladite charge budgétaire supplémentaire puisse être portée exclusivement par une réduction des dépenses, mais elle pourrait l'être par un ensemble de mesures tant du côté des recettes que du côté des dépenses.

Côté recettes, on pourrait envisager de compenser la charge financière supplémentaire par une augmentation limitée dans le temps de tous les taux de TVA. Une augmentation de la TVA de 0,4 point de pourcentage pendant les quatre premières années suivant l'ouverture des frontières (environ 1,1 milliard de fr.), avec réduction à 0,2 points par la suite (environ 560 millions de fr.), permettrait d'abaisser le besoin de compensation du côté des dépenses à 200-300 millions de francs par année, ce qui correspond à une réduction d'un bon 1 % des dépenses plus ou moins fortement liées de la Confédération. En cas de modification du taux de TVA, il convient de noter que cela entraîne pour les assujettis inscrits au registre de la TVA des coûts d'environ 150 à 200 millions de francs suisses.

Autre possibilité : l'ouverture d'un crédit extraordinaire pour financer les mesures d'accompagnement. Cette option n'est toutefois envisageable que jusqu'à ce que le besoin financier annuel passe sous le

---

<sup>41</sup> DFAE, DFE, Organisation de projet libre-échange dans le domaine agro-alimentaire (ALEA), Rapport sur un accord de libre-échange dans le domaine agro-alimentaire (ALEA), Résultats de l'exploration et analyse, mars 2008.

seuil légal de 0,5 % du plafond de dépenses en vertu du frein à l'endettement (environ 350 millions.). En outre, il faut savoir que les crédits extraordinaires sont imputés sur un compte d'amortissement et que les découverts de ce compte doivent être compensés en six exercices par des excédents structurels, en application de l'art. 17b de la loi sur les finances de la Confédération (RS 611.0). Vu ces deux conditions, l'option « crédit extraordinaire » pour financer des mesures d'accompagnement sous forme de paiements directs devant être démantelés en 10 ans, comme prévu dans les simulations, serait peu efficace pour lisser la charge financière. Elle pourrait s'avérer utile en revanche si les mesures d'accompagnement étaient conçues de telle sorte que la majeure partie des versements intervienne dans les 1 à 3 premières années (p. ex. mesures d'accompagnement sous forme d'aides à la cessation d'exploitation ou à la restructuration).

#### **9.4 Effets sur les secteurs en amont et en aval de la chaîne de valeur**

La protection à la frontière pour les produits agricoles influe également sur les secteurs en amont et en aval de la chaîne de valeur. Sur mandat de l'Office fédéral de l'agriculture, Moser & Baur (2017) ont organisé un atelier sur cette thématique en 2017 avec des représentants du secteur industriel-commercial. Il en est ressorti ce qui suit :

- Le secteur industriel-commercial dans le domaine agricole présente un tableau très contrasté. Quelques entreprises sont aujourd'hui déjà très actives dans l'exportation, d'autres se limitent au marché domestique ; certaines sont hautement spécialisées, d'autres misent sur une large palette de produits. Cette hétérogénéité rend difficile une estimation globale des effets. En outre, les effets d'un accord de libre-échange dépendent grandement des dispositions détaillées de celui-ci.
- De manière générale, on peut dire qu'un accord partiel avec l'UE ou des pays extra-européens renforcera ponctuellement le changement structurel dans l'industrie. Les transformateurs de matières premières agricoles réduiront leur production surtout s'ils ne disposent plus de ces matières en Suisse et que leur importation est trop chère.
- Selon la configuration des accords, tant les entreprises orientées vers le marché domestique que les entreprises exportatrices en profiteront si elles ont un meilleur accès aux matières premières agricoles de l'étranger et sont mieux connectées aux marchés d'exportation. Dans le domaine de la transformation de la viande, par exemple, il pourrait en résulter un développement positif.
- Il n'est pas possible de quantifier les répercussions d'un accord de libre-échange sur l'emploi, dès lors que le potentiel d'exportation et la pression à l'importation dépendent fortement de l'aménagement concret de l'accord. Dans le meilleur des cas, l'emploi augmente légèrement par rapport au scénario de référence, surtout si le partenaire de libre-échange offre un débouché intéressant pour les produits suisses et que la pression à l'importation de produits de ce pays n'augmente que de manière insignifiante.
- Une ouverture complète du marché avec l'UE aura fort certainement pour effet un changement structurel notable dans l'industrie, comme on l'a vu en Autriche (cf. ch. 8.3). Elle conduira en outre à une forte pression à l'importation dans des domaines actuellement encore protégés (p. ex. transformation de légumes et d'oléagineux). La franchise douanière générera des possibilités d'exportation supplémentaires, notamment pour les produits laitiers et les spécialités de viande. Dans d'autres domaines importants où l'accès au marché de l'UE est déjà largement libéralisé (p. ex. fromage, chocolat, boissons, café), un accord de libre-échange avec l'UE n'apporterait que peu d'avantages supplémentaires. Des avantages sont néanmoins possibles dans la suppression d'obstacles techniques au commerce.
- L'ouverture du marché aurait pour effet des changements dans l'assortiment des produits et une meilleure orientation-marché. Certaines entreprises pourraient se retirer du commerce de masse, sensible aux prix, et se concentrer sur des spécialités. Le critère déterminant sera le gain effectif pouvant être tiré du libre-échange avec l'UE, par exemple pour les producteurs de boissons et de chocolat. Pour bon nombre de ces produits d'exportation, le marché de l'UE est déjà largement ouvert.

- En cas de libéralisation totale du commerce avec l'UE, il faut probablement escompter une diminution de l'emploi dans l'industrie et le commerce agroalimentaires, dès lors que le processus de contraction est généralement plus rapide que celui de la conquête de nouveaux marchés. Mais à long terme, il est attendu que les effets sur l'emploi des entreprises exportatrices compenseront partiellement, dans le meilleur des cas intégralement, les pertes d'emplois.
- Un délai de transition pourrait avoir des effets positifs en ce sens qu'il permettrait aux entrepreneurs de planifier l'ouverture du marché et d'adapter leurs investissements en conséquence. Les participants à l'atelier ont encore estimé que l'abolition de mesures politiques faussant la concurrence et une plus grande flexibilité du marché du travail pourraient contribuer au succès de la transition vers des marchés plus ouverts.

## 9.5 Bilan

Les simulations d'Agroscope montrent que les prix suisses à la production, partant, les rentes générées par la protection douanière dans la chaîne de création de valeur de l'économie agroalimentaire, diminuent en cas d'ouverture du marché. Les prix à la consommation baissent également et le gain net de prospérité (le gain de prospérité pour les consommateurs, déduction faite de tous les autres effets, comme les moindres recettes douanières) augmente. Le revenu sectoriel de l'agriculture baisse lui aussi proportionnellement au degré d'ouverture du marché. Le revenu agricole, élément déterminant pour la rentabilité et donc la pérennité du secteur lui-même, se rétablit quant à lui relativement vite, en raison surtout du changement structurel.

Les effets structurels d'une libéralisation des marchés sur le secteur agricole dépendent du degré d'ouverture (moment, ampleur et vitesse du démantèlement des barrières douanières) et de l'aménagement des mesures d'accompagnement (ampleur, durée, dégression, etc.). Dans les scénarios d'Agroscope, le soutien est versé sous forme de contributions par surface, une forme qui a plutôt pour effet le maintien des structures. Des instruments complémentaires, facilitant et amortissant la sortie de l'agriculture, doivent également être envisagés. Ces mesures présentent l'avantage d'accélérer le changement structurel qui est nécessaire pour renforcer la compétitivité, sans entamer la tolérabilité sociale. Dans le même ordre d'idées, on pourrait prévoir une aide initiale efficace pour des personnes motivées désireuses de se lancer dans l'agriculture, afin d'améliorer la dynamique et la capacité d'innovation dans le secteur en rapport avec l'ouverture du marché.

Les scénarios présentés montrent qu'une ouverture modérée du marché – comme cela pourrait être le cas avec un accord de libre-échange avec les pays Mercosur – aurait des effets relativement faibles sur le développement structurel de l'agriculture et de la filière alimentaire suisses si la compensation était proportionnellement élevée comme admis dans les simulations (au total env. 1 milliard de fr.). Incontournable sous l'angle de la compétitivité, le développement structurel pourrait être accéléré si le volume financier des mesures d'accompagnement était réduit. Une ouverture du marché plus importante, telle qu'un libre-échange complet avec l'UE, aurait pour effet un gain de prospérité économique nettement plus élevé, mais se répercuterait aussi plus fortement sur le développement structurel du secteur agricole suisse, même si elle s'accompagne de mesures de soutien. On peut retenir au final qu'une ouverture complète du marché dans le domaine agricole est avantageuse pour l'économie nationale et qu'une ouverture partielle accompagnée de mesures appropriées est supportable pour l'agriculture. Cela étant, pour le développement à moyen terme de la politique agricole, le Conseil fédéral – parallèlement aux négociations en cours avec l'UE dans le cadre de l'ALEA- visera une réduction de la protection qui réduira la différence de prix entre la Suisse et l'étranger de l'ordre de 30 à 50 %. Cela établit le cadre d'une éventuelle ouverture du marché vers les pays tiers (par exemple le Mercosur) et l'UE et conserve la marge de manœuvre de la politique commerciale vis-à-vis d'importants partenaires suisses.

## 10 Politique agricole 2022+

Dans ce chapitre, nous esquissons les objectifs supérieurs et les axes prioritaires de la PA22+ et donnons des pistes pour sa mise en œuvre pratique (instruments). Ces considérations concrétisent la vision et la stratégie du Conseil fédéral (cf. ch. 8.2). Ce dernier s'appuiera sur elles pour élaborer un projet de loi qu'il mettra en consultation selon les prévisions au printemps 2019.

### 10.1 Le triangle des perspectives : marché, environnement, exploitation

La stratégie de la PA 22+ s'inspire du triangle du développement durable, qui relie les trois domaines marché, environnement/ressources naturelles et exploitations agricoles (y inclus les aspects sociaux). Avec l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique agricole orientée système, elle crée des perspectives pour les acteurs du secteur agroalimentaire. L'approche systémique montre que les corrélations entre les trois domaines peuvent générer aussi bien des conflits d'objectifs que des synergies.

Fig. 22 : Triangle des perspectives



La volonté publique (du politique) et privée (des exploitations) de progresser dans les trois domaines est la condition *sine qua non* pour la mise en œuvre réussie de la politique agricole au sens du triangle des perspectives. Pour les entreprises du secteur agricole et agroalimentaire, la capacité d'innover ainsi que la réflexion entrepreneuriale et les connaissances sur les effets environnementaux de la production agricole sont des facteurs centraux pour une valorisation optimale de la demande de biens privés et publics.

#### Encadré 8 : Optimisation de la relation entre l'État et l'agriculture

La future politique agricole accorde un grand poids à l'efficacité des mesures. L'idée est de donner aux chefs d'exploitation le plus de latitude possible pour prendre des décisions, de cibler les instruments mieux encore sur la réalisation des objectifs et de prévoir des sanctions si ces objectifs ne sont pas atteints. Par ailleurs, les exigences devront être clairement motivées et se rapporter à l'obtention de résultats concrets. Dans le même ordre d'idées, des directives ne devront être édictées que si le pilotage par les résultats n'est pas possible ou que l'investissement nécessaire à cet effet est plus élevé que celui du pilotage par des mesures. On pourrait aussi envisager de laisser aux exploitants le libre choix entre les deux types de pilotage.

Afin de donner une plus grande marge de manœuvre au chef d'exploitation, on pourrait mettre en place un système d'incitations au niveau de l'exploitation dans son ensemble. Un tel soutien permettrait à l'agriculteur de composer un portefeuille individuel de prestations dans les trois domaines du développement durable – économique, écologique et social – en fonction de ses forces et, de ce fait, renforcer sa motivation, son plaisir d'innover et sa volonté de coopérer. Les standards minimum à remplir par toutes les exploitations demeurent applicables.

Nous expliquons ci-après les trois domaines du triangle des perspectives et présentons les objectifs et les axes prioritaires du développement de la politique agricole. Des exemples concrets serviront à montrer comment ces axes prioritaires pourraient être mis en œuvre au niveau des instruments.

## 10.2 Succès sur les marchés en Suisse et à l'étranger

### 10.2.1 Objet

Dans un contexte de concurrence accrue au niveau international, la compétitivité demeure une condition primordiale pour un secteur agroalimentaire suisse fort, capable de préserver ses parts de marché, mieux de les développer. Avec le temps, l'État s'est retiré du marché pour concentrer son action sur un système de paiements directs découplés de la production. Les soutiens liés aux produits et les subventions à l'exportation ont été progressivement démantelés. Cependant, le volume global du soutien ainsi que, dans une large mesure, la protection douanière, n'ont pas fondamentalement changé (cf. chap. 4). Corollaire : dans de nombreux domaines, le secteur agroalimentaire suisse est plus ou moins fortement protégé contre la concurrence internationale et se trouve de ce fait coupé du développement international. Dans les chaînes de valeur axées sur le marché intérieur, cette protection a conduit à la mise en place de structures non optimales du point de vue économique. Dans un système protégé, les acteurs procèdent à une autre pondération – en partie voulue – des facteurs pour optimiser leur entreprise que dans un système exposé à la concurrence internationale. À défaut d'une modification des conditions-cadre, il s'ensuit que l'écart avec le développement international tendra à s'accroître encore (cf. chap. 8). En outre, les producteurs à l'étranger progressent eux aussi en matière de qualité et d'efficacité, ce qui réduit l'avance par différenciation. La PA22+ veut relever tous ces défis.

La protection douanière est non seulement inefficace, mais aussi peu efficace (cf. ch. 5.2). Même si la Suisse protège sa production primaire avec des droits de douane, la protection à la frontière pour les produits transformés et la consommation privée est beaucoup plus faible. Cela explique que, dans un marché partiellement protégé tel que le marché laitier, le prix du lait CH est, malgré la forte protection de la ligne blanche, déterminé avant tout par le prix du lait UE (Conseil fédéral, 2017). C'est dire que la protection douanière ne fonctionne qu'à certaines conditions.

#### Encadré 9 : Innovation

Innover veut dire modifier des produits, des services ou des processus dans le but de générer de nouveaux avantages pour les acheteurs et les consommateurs, et donc d'améliorer sa position sur le marché. Les innovations peuvent concerner directement des produits et des processus de fabrication ou se rapporter à des prestations liées aux produits (p. ex. distribution).

Sur le marché de l'alimentaire, les innovations de produits sont omniprésentes. La transformation et le commerce réveillent des attentes latentes chez le consommateur et les comblent. Pour l'agriculteur en tant que producteur primaire, en revanche, l'innovation se heurte à des limites. Il est néanmoins possible de changer la donne avec un vrai potentiel de différenciation à ce niveau ou avec la sortie de la production primaire. Les options pour cette dernière solution peuvent être :

- l'intégration verticale, soit la fourniture de prestations en aval jusqu'à la vente directe, une option qui est facilitée par le numérique (plateformes de vente en ligne) ;
- la collaboration/coopération avec des acheteurs et l'industrie de transformation, afin de participer au processus de création de valeur avec la matière brute, ses qualités et ses caractéristiques ;
- la différenciation autonome de la matière première, qui la rend unique et pour laquelle les consommateurs sont prêts à payer davantage.

Une adaptation de la politique agricole offre aussi l'occasion d'intégrer les développements techniques les plus récents, notamment dans le domaine du numérique, avec à la clé une augmentation significative de l'efficacité et de la transparence dans la chaîne de valeur. De nouvelles opportunités commerciales naissent, des modèles commerciaux établis disparaissent. Il n'est pas possible, aujourd'hui, de prédire

avec certitude quelles nouvelles technologies s'imposeront, mais il est certain que leur impact sur le secteur sera important. En ces temps de changements fondamentaux, les acteurs doivent avoir plus de marge de manœuvre pour gérer les défis entrepreneuriaux et pouvoir tirer profit des chances qui se présentent (cf. encadré 8).

### 10.2.2 Objectifs

La part du secteur agroalimentaire orientée vers l'international enregistre souvent de bons résultats sur les marchés, en Suisse et à l'étranger, alors que l'agriculture et l'industrie orientées vers l'intérieur sont moins compétitives (OCDE, 2015). Il convient dès lors de modifier les conditions-cadre pour améliorer la compétitivité du secteur agroalimentaire, afin que celui-ci puisse s'affirmer sur le marché intérieur dans un contexte de concurrence accrue et opérer avec succès sur le marché extérieur avec des produits phares (p. ex. le fromage). Il en découle les objectifs suivants pour la politique agricole dans le domaine « marché » :

- Amélioration de la position et de la compétitivité du secteur agroalimentaire suisse sur le marché domestique et les marchés étrangers
  - Même en cas d'ouverture des frontières, les produits suisses doivent occuper une position dominante sur le marché intérieur dans le segment des prix moyens et élevés. L'offre doit mieux cibler les besoins et les attentes des consommateurs, non seulement au niveau des produits eux-mêmes, mais aussi à celui de leur présentation commerciale (emballage, etc.) et de leur distribution.
  - La compétitivité du secteur agroalimentaire doit être renforcée par l'utilisation systématique de potentiels d'abaissement des coûts. L'économie d'échelle n'est qu'une stratégie parmi d'autres, qui connaît en Suisse des limites naturelles et sociétales à ne pas dépasser. D'autres potentiels résident dans la coopération interentreprises et dans la mise à profit de développements technologiques, sans oublier le potentiel d'économie par des simplifications administratives.
  - Le standard suisse en matière de qualité (Stratégie qualité de l'agriculture et de la filière alimentaire) ouvre la voie à de nouveaux projets de différenciation – une opportunité à saisir par les acteurs de la branche. Les prestations supplémentaires devraient être indemnisées en premier lieu par le marché, l'État soutenant subsidiairement le standard de qualité suisse avec des instruments efficaces (p. ex. déclaration de méthodes de production spéciales, provenance, label montagne/alpage, etc.).
  - Grâce au positionnement systématique de produits novateurs d'excellente qualité, les produits du secteur agroalimentaire suisse sont de plus en plus demandés sur les marchés internationaux. Le démantèlement des barrières tarifaires et surtout non tarifaires pour les produits indigènes sera un facteur de succès déterminant.
- Plus de valeur ajoutée par une plus forte orientation marché (mise à profit des chances offertes par le numérique)
  - Les acteurs sont appelés à exploiter les potentiels de création de valeur du numérique avec les nouveaux créneaux commerciaux qu'il ouvre.
  - Le marché suisse est caractérisé par le fait que les consommateurs sont prêts, plus que partout ailleurs, à payer plus pour des produits différenciés. Parmi les critères de différenciation, mentionnons plus spécialement la régionalité, l'authenticité des produits et des producteurs, le bien-être des animaux et une production respectueuse de la nature. Pas seulement le produit mais l'ensemble du système de production sont importants à cet égard.
- Utilisation de synergies entre durabilité écologique et marché
  - La filière agroalimentaire suisse peut profiler ses produits sur les marchés internationaux en misant systématiquement sur la dimension « durabilité ». Les principales caractéristiques de différenciation qu'elle peut faire valoir sont la durabilité écologique, le bien-être des animaux

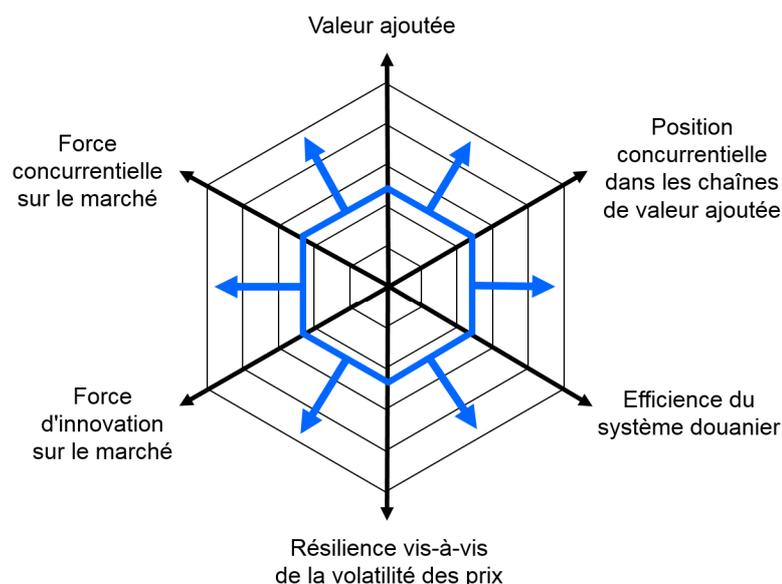
et la diversité des paysages. S'appuyant sur la durabilité, la filière devrait pouvoir mettre en valeur sur le marché des systèmes de production encore plus respectueux de l'environnement. Ces facteurs sont importants également pour le tourisme et pour l'attractivité de la Suisse en général.

- L'utilisation agricole des terres influe sur l'état de la biodiversité. Cette situation doit être améliorée et préservée. Durablement. Les écosystèmes agricoles ont également une valeur sociale et touristique, ce qui ouvre de nouveaux débouchés commerciaux. Il importe de mieux exploiter ce potentiel.
- Des formes de production hors zone agricole ou ne faisant pas usage de surfaces agricoles utiles, qui ont recours à de nouvelles technologies et réduisent l'empreinte écologique, doivent être encouragées (p. ex. agriculture verticale).
- Les formes de production et les modèles d'entreprise qui établissent de nouveaux liens contractuels entre producteurs et consommateurs (p. ex. achat de vaches en leasing) dans l'espace périurbain doivent être facilités.

### 10.2.3 Axes prioritaires

Nous décrivons ci-après les axes prioritaires de la politique agricole, qui doivent servir à réaliser les objectifs dans le domaine du marché.

**Fig. 23 : Axes prioritaires dans le domaine du marché**



### Création de valeur

Pour qu'une entreprise puisse s'affirmer à long terme sur le marché, elle doit générer une plus-value. Un défi d'autant plus difficile à relever si les facteurs de production sont chers – ce qui est le cas en Suisse pour la plupart des facteurs. Dans un contexte de coûts élevés, l'agriculture doit produire une matière première à valeur ajoutée (qualité, caractère unique) qui ne soit pas ou qui soit difficilement interchangeable. À cet effet, un positionnement explicite des produits et services agricoles et alimentaires dans le segment de la qualité est primordial. En comparaison internationale, les produits et systèmes de production répondant au standard suisse satisfont souvent à des exigences plus élevées en matière de développement durable. Il convient de quantifier ces plus-values et de les rendre transparentes pour les consommateurs.

Des instruments de soutien à la création de valeur existent déjà. Les principaux objectifs pour le développement dans ce domaine sont les suivants :

- Un secteur agroalimentaire axé sur l'amélioration constante de la durabilité, dont les prestations supplémentaires par rapport à la concurrence étrangère puissent être communiquées aux consommateurs. Cette amélioration constante est pilotée par le marché et soutenue subsidiairement par l'État. L'instrument actuel de la promotion des ventes doit continuer à soutenir la communication.
- Les dispositifs techniques pour soutenir la coopération le long de la chaîne de valeur jusqu'à la vente directe vont continuer à se développer. L'agriculture se rapproche des consommateurs. L'État devrait assumer dans ce domaine un rôle de régulateur (p. ex. protection des données), mais aussi de facilitateur (p. ex. infrastructures).
- La différenciation au niveau des matières premières doit contribuer à renforcer la création de valeur dans l'agriculture. Ce processus sera soutenu par l'utilisation qui sera faite des nouvelles possibilités technologiques qui se développent très rapidement dans les domaines de la numérisation, de l'accessibilité des données et de l'évaluation des données en vue d'une meilleure transparence et, partant, d'une meilleure accessibilité de l'information sur les marchés.

### **Position concurrentielle dans les chaînes de valeur ajoutée**

Les désavantages pour l'agriculture découlant du pouvoir de marché des échelons en amont et en aval de la chaîne de valeur (cf. chap. 5) relèvent généralement du champ d'application de la loi sur les cartels. En outre, les producteurs agricoles et les opérateurs en aval du stade de la transformation concluent des conventions ou des contrats dans le cadre d'interprofessions, sur la base de la LAgr, dans le but de stabiliser les marchés et d'améliorer la transparence. Des mesures sont également prises dans le cadre de ces contrats pour désengorger de manière ciblée les marchés (par exemple dans le secteur laitier). Avec le développement de l'interconnexion des marchés au plan international, la marge de manœuvre de ce type de conventions diminuera.

Au premier rang des instruments permettant d'améliorer la position concurrentielle dans les chaînes de valeur ajoutée, on trouve :

- l'application cohérente de la législation sur les cartels,
- l'utilisation des possibilités du numérique, ainsi que de la disponibilité et de l'évaluation des données, afin d'améliorer la transparence et, partant, accroître la disponibilité des informations sur les marchés ;
- certaines mesures d'entraide d'interprofessions ou d'organisations de producteurs sont aujourd'hui déclarées de force obligatoire pour tous les acteurs. Si l'on veut renforcer la position des producteurs primaires et éviter le resquillage, il convient d'examiner comment cette force obligatoire des mesures d'entraide doit être aménagée dans le futur environnement des marchés interconnectés.

### **Efficiences du système de protection douanière**

La protection tarifaire à la frontière (droits de douane) vise en premier lieu à protéger le revenu des agriculteurs. Force est de constater que cette protection recèle des inefficiences (cf. chap. 5). Il convient donc à la fois de restructurer le système actuel afin de minimiser les effets indésirables que sont la constitution de rentes et le soutien de structures non compétitives, et de réduire la charge administrative.

Les mesures à examiner dans ce domaine sont les suivantes :

- Suppression de la prestation en faveur de la production suisse et attribution simplifiée et plus efficace des contingents tarifaires. On pourrait envisager dans certains cas la mise au concours de contingents, afin que l'État puisse réaliser des rentes, et dans d'autres, la méthode du « premier arrivé, premier servi ». On pourrait en outre examiner l'option du taux unique sur certains marchés.
- Simplification des solutions spéciales actuelles (petits contingents et attributions diversifiées) et amélioration de la transparence.
- Ouverture contrôlée moyennant des accords de libre-échange dans le cadre des systèmes actuels de protection douanière. On visera une stratégie de libéralisation complète pour les produits non sensibles.

## Résilience face à la volatilité des prix

Plusieurs facteurs semblent indiquer que les prix intérieurs des produits agricoles seront à l'avenir plus volatils. Mentionnons notamment les effets du changement climatique et la situation en cas de réduction de l'actuelle protection douanière (cf. ch. 7). Afin d'augmenter la résilience du secteur agroalimentaire, il y a lieu d'améliorer sa compétitivité par le développement des organisations de marché. Des données et des informations plus facilement disponibles et plus fiables (p. ex. sur les événements météorologiques) permettent elles aussi de mieux prédire le développement de l'offre et de la demande. Fortes de ces connaissances, les entreprises peuvent se préparer à faire face aux volatilités et à leurs effets.

Mesures à envisager pour améliorer la résilience :

- sensibiliser les acteurs au thème de la gestion des risques dans le cadre du système actuel de vulgarisation agricole,
- examiner la constitution d'une réserve pour la compensation des risques, dans la perspective de nouvelles mesures d'ouverture du marché,
- maintenir des paiements directs avec incidence sur le revenu, afin d'aider les exploitants à gérer des fluctuations de prix et de rendement,
- soutenir l'extension des solutions d'assurances privées actuelles à de nouvelles formes de sinistres, dues principalement au changement climatique (contribution financière à la recherche dans ce domaine).

## Capacité d'innovation sur le marché

Le secteur agroalimentaire suisse doit exploiter son potentiel d'innovation. Relevons le grand potentiel pour des produits *swissmade* de qualité supérieure sur le marché domestique, mais aussi sur les marchés internationaux. Le revenu moyen est en augmentation dans le monde entier et il se forme une classe moyenne à bon pouvoir d'achat et consciente de ses responsabilités, prête à payer davantage pour des produits alimentaires haut de gamme. La valorisation de ce potentiel appelle des efforts à différentes étapes de la chaîne de valeur, à plus forte raison si la pression concurrentielle sur le marché domestique induite par l'intégration croissante des marchés internationaux devient réalité. Quant aux entreprises exportatrices, elles doivent être capables de résister à la concurrence sur des marchés âprement disputés et développer leurs parts de marché à l'étranger pour subsister durablement. Celles qui y parviennent réussiront sans nul doute aussi sur le marché intérieur.

Autre potentiel à exploiter dans le domaine « marché » : le numérique. Grâce à la valorisation des données, la production peut être organisée plus efficacement au plan de l'utilisation des ressources. Les technologies modernes permettent de mesurer ces progrès plus facilement et de les rendre transparents. Elles permettent en outre d'automatiser certains déroulements administratifs de sorte que les agriculteurs peuvent se consacrer davantage à la production et à la vente. Finalement, le numérique rapproche le producteur du consommateur. Les plateformes d'achat en ligne sans intermédiaires commerciaux se multiplient et augmentent le potentiel de création de valeur.

Mesures envisageables pour renforcer la capacité d'innovation sur le marché :

- Les acteurs de l'économie agroalimentaire innovent en premier lieu quand ils doivent le faire pour des raisons économiques, mais aussi quand ils sont libres de le faire. L'intégration internationale croissante augmentera la pression sur les prix des denrées alimentaires. Il importe que l'État élargisse la marge de manœuvre entrepreneuriale dans le cadre de ses possibilités, pour aider les exploitants à mieux s'orienter vers le marché (cf. ch. 10.3).
- Aujourd'hui déjà, la Confédération met à disposition des instruments (crédits d'investissement et améliorations structurelles) destinés au financement d'infrastructures et au renforcement du potentiel d'innovation. Il convient d'examiner comment l'on pourrait développer ces instruments et mieux les coordonner.
- Les innovations sont souvent intensives en capital et ne peuvent être amorties que si le volume des ventes est suffisamment grand. Or, dans beaucoup de cas, le marché suisse est trop petit pour cela. Un accès sans discrimination aux marchés internationaux est essentiel pour développer la volonté d'innover – un accès qui peut être amélioré par des accords de libre-échange et le démantèlement de barrières non tarifaires.

## Compétitivité sur le marché

Lorsqu'une prestation comparable est offerte sur le marché à un prix plus avantageux, ou qu'une meilleure prestation est offerte à un prix comparable, il se crée une situation de concurrence. Autant dire que la réduction des coûts joue un rôle clé dans l'accroissement de la force concurrentielle.

Outre des produits et services commercialisables, l'agriculture fournit des prestations demandées par la société, mais non commercialisables, qui sont financées par l'État. Les entreprises agricoles devraient être en mesure d'aménager leur portefeuille de manière à maximiser les gains économiques. La différenciation et la diversification du portefeuille sont déterminées par les conditions climatiques, géographiques et topographiques, la proximité avec les consommateurs, ainsi que par les préférences du chef d'exploitation.

Axes prioritaires proposés pour améliorer la compétitivité :

- Mise en place de conditions-cadre qui permettent d'exploiter les potentiels de réduction des coûts – non seulement au travers de l'accroissement des surfaces (économie d'échelles), mais aussi par des formes de collaboration horizontale et verticale (p. ex. utilisation commune de machines). La concurrence des prix au niveau des consommations intermédiaires est un autre facteur important pour augmenter l'efficacité des coûts.
- Renforcement de la capacité de concurrence par le numérique. Les nouvelles possibilités de gestion basées sur des données, ainsi que l'intégration et l'optimisation des processus à toutes les étapes de la chaîne de valeur, permettent une utilisation plus efficace des ressources.
- Examen critique des mesures d'allègement du marché (p. ex. œufs destinés à la consommation, fruits) sous l'angle de leur efficacité, de leur efficacité et de la simplicité de leur mise en œuvre. Le rôle de l'État dans ce domaine doit lui aussi être reconsidéré.
- Soutien à de bonnes bases de production, en tant qu'elles renforcent la capacité de concurrence. Par exemple, la sélection végétale et animale. La sélection doit d'une part générer le matériel génétique adéquat pour une production durable et ménageant les ressources et d'autre part préserver la diversité génétique. Dans le domaine de la sélection bovine, les propriétés des races suisses, propices à la production durable, pourraient susciter un grand intérêt aussi sur les marchés internationaux.

## 10.3 Développement entrepreneurial des exploitations

### 10.3.1 Objet

Les caractéristiques de l'agriculture suisse sont codéterminées par les conditions locales, les tendances du marché, le développement économique ainsi que la politique agricole de la Confédération. Les mesures actuelles de politique agricole se fondent sur des objectifs qui sont inscrits dans la Constitution fédérale depuis une génération. Sans ces objectifs, sans les mesures qui en découlent, les traits distinctifs de l'agriculture, plus spécialement les structures, les méthodes culturales, l'offre de produits et de prestations écologiques, la promotion du bien-être animal et la protection des paysages cultivés, seraient autres. Il ressort de sondages d'opinion récents (p. ex. Brandenburg et Georgi, 2016) que la population est prête à donner plus de moyens à l'agriculture dans le but de soutenir plus spécialement les aspects suivants :

- a) une agriculture qui continue d'exploiter l'étendue actuelle de la surface utile dans toute sa diversité topographique et de manière adaptée au site ;
- b) des exploitations familiales, autrement dit des tailles et des structures d'entreprise (surfaces, cheptels), qui ont par la force des choses une plus faible productivité du travail et du capital en comparaison internationale ;
- c) des exploitations familiales situées dans des zones difficiles aux plans topographique et climatique, qui contribuent au développement de la région ;
- d) une production de denrées alimentaires dans l'ordre de grandeur actuel ;
- e) une agriculture qui respecte des standards environnementaux élevés ;
- f) un paysage cultivé diversifié et fragmenté ;

- g) un haut niveau de protection des animaux en comparaison internationale (niveau de base élevé et critères supplémentaires de bien-être des animaux) ;
- h) des prestations environnementales permettant de freiner l'abandon de terres agricoles (production alimentaire plus extensive et plus efficiente du point de vue de l'utilisation de ressources, production agricole explicitement biodiversifiée) ;
- i) une agriculture qui puisse tirer son épingle du jeu avec des prix d'achat plus élevés que ceux de l'UE (thématique du revenu agricole).

Sans mesures de politique agricole et environnementale, ces caractéristiques ne peuvent pas être valorisées sur le marché, ou alors que partiellement. Leur importance ressort également de la volonté de payer des consommateurs. On peut admettre que les consommateurs soient prêts à payer plus pour des produits dont la provenance évoque lesdites caractéristiques. Il peut s'agir plus particulièrement de produits répondant à des critères plus élevés en matière de protection de l'environnement ou de bien-être des animaux, ou qui présentent un caractère local ou traditionnel. Cette volonté de payer des consommateurs doit être priorisée par rapport à une aide financière de la Confédération ; il s'agira d'en tenir compte dans l'aménagement des mesures de politique agricole. Les contributions financières doivent avoir un caractère subsidiaire.

Les compétences des chefs d'exploitation jouent un rôle décisif pour le succès de l'entreprise agricole. Ainsi, leur capacité à utiliser de nouvelles technologies (numérique) favorise des innovations dans la création de valeur et au niveau de l'organisation. La politique agricole actuelle doit être revue de manière critique en rapport avec l'entrepreneuriat. Il s'agira à l'avenir de créer des conditions-cadre plus propices pour soutenir les compétences des agriculteurs dans ce domaine.

Partant des exigences décrites plus haut, la politique agricole devrait se concentrer sur les thématiques suivantes :

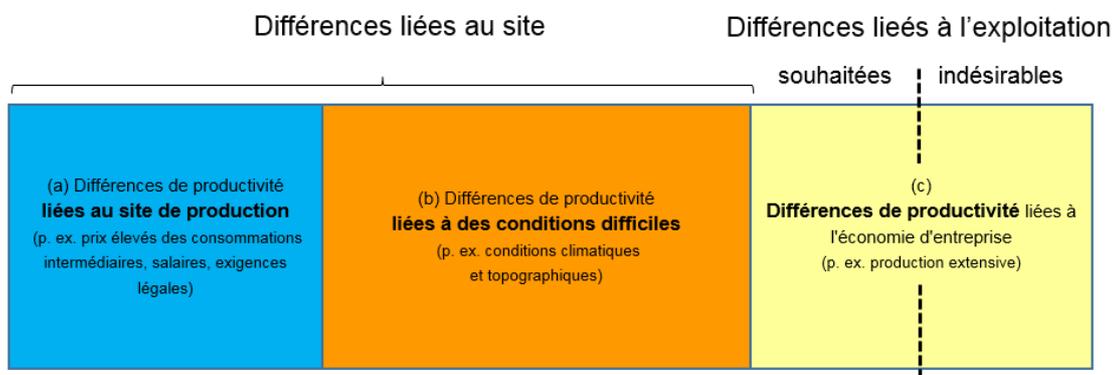
- définition de standards légaux et de conditions-cadre pour l'utilisation des ressources, des animaux et du territoire,
- soutien à la formation et de la formation continue dans le domaine de l'entrepreneuriat (plus spécialement innovations),
- aide au maintien et au développement durable des bases de production (sol, plantes, animaux, infrastructure, travail) et de la productivité du travail et du capital,
- soutien subsidiaire à des modes de production respectueux de l'environnement, des ressources et des animaux, qui ne sont pas suffisamment indemnisés par le marché,
- soutien à des prestations environnementales explicitement gourmandes en surfaces, et à l'entretien de ces surfaces,
- compensation subsidiaire des désavantages de production liés au site, afin de préserver des structures – exploitations et paysages – souhaitées par la société.

### Encadré 10 : Différences de coûts et de productivité dans l'agriculture

Il existe des différences au niveau des coûts et de la productivité entre l'agriculture de la Suisse et celle d'autres pays, ainsi qu'entre exploitations en Suisse. Ces différences dépendent des facteurs suivants :

- a) facteurs économiques : contexte des coûts dans lequel l'agriculture suisse opère en comparaison avec l'étranger (p. ex. prix des consommations intermédiaires, coûts salariaux,) et dispositions légales (p. ex. en matière de protection des animaux),
- b) facteurs liés au site : désavantages de l'agriculture suisse et des régions en Suisse (conditions climatiques, topographie, qualité du sol, etc.),
- c) facteurs liés à l'exploitation. Certaines différences en matière de productivité peuvent être voulues par la société, parce qu'elles permettent le maintien d'exploitations diversifiées et la fourniture de prestations culturelles. Des inefficiences non souhaitées en matière de productivité peuvent être réduites par l'action entrepreneuriale.

Fig. 24 : Différences de productivité dans l'agriculture



Pour pérenniser la production agricole suisse et, partant, la fourniture de prestations agro-écologiques, les instruments de politique agricole doivent tenir compte des différences de coûts et de productivité liées au site. La compensation de différences de productivité liées au mode d'exploitation, qui sont souhaitées par la société, mais qui ne sont pas honorées par le marché, permettrait à des exploitations diversifiées de subsister en dépit d'inefficiences.

### 10.3.2 Objectifs

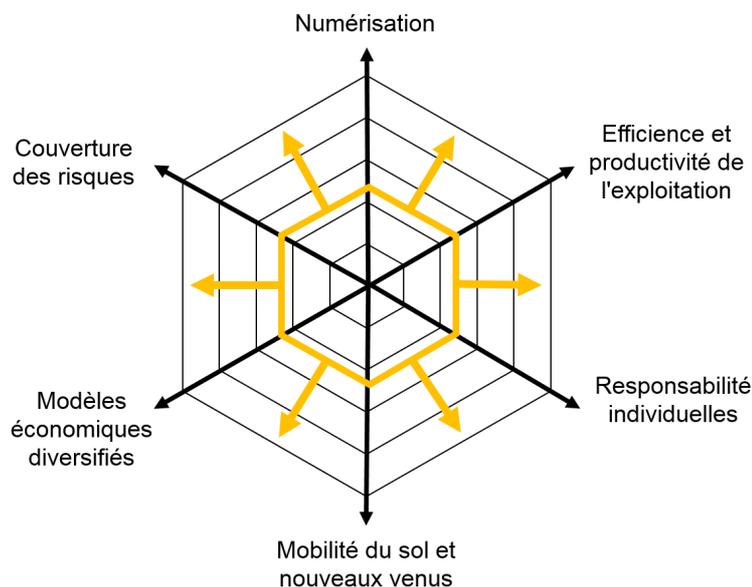
Dans ce domaine, la PA22+ vise les objectifs suivants :

- Les chefs d'exploitation sont considérés comme des entrepreneurs indépendants. Ils sont capables de réagir de manière flexible aux opportunités et aux risques des marchés en tirant parti des avantages du site et en s'appuyant sur une stratégie d'entreprise appropriée.
- Les agriculteurs sont encouragés à orienter leur entreprise et leurs activités d'entrepreneur davantage encore vers le marché et à optimiser leurs propres potentiels. À cet effet, ils sont autant que possible libérés de contraintes étatiques qui les restreignent dans leur action entrepreneuriale.
- L'efficacité de l'exploitation, autrement dit la productivité des facteurs engagés (travail, capital, etc.) est améliorée. Cet objectif passe par le renforcement de la capacité et de la volonté d'emprunter des voies – individuellement ou en collaboration avec des partenaires – qui conduisent à une meilleure productivité des facteurs. Dans le même temps, les exploitations paysannes et diversifiées sont sauvegardées.

### 10.3.3 Axes prioritaires

Nous décrivons ci-après les axes prioritaires de la politique agricole, qui doivent servir à réaliser les objectifs dans le domaine du développement entrepreneurial des exploitations.

**Fig. 25 : Axes prioritaires dans le domaine développement entrepreneurial des exploitations**



#### Numérisation

Les nouvelles technologies de l'information aident les agriculteurs dans leur travail. Elles permettent, entre autres, d'automatiser des tâches – travaux de gestion ou opérations manuelles – qui sinon prendraient beaucoup de temps. Elles peuvent également améliorer l'efficience des ressources dans la production en facilitant la collecte et l'évaluation de données issues du processus de production. Si l'État ne doit pas forcément promouvoir l'utilisation de nouvelles technologies par des mesures spécifiques, il ne doit pas non plus l'entraver. Le développement des technologies doit avancer au même rythme dans le domaine de l'exécution de la politique agricole que dans celui de sa mise en œuvre au niveau des exploitations. La collecte des données, par exemple, doit être conçue de manière à réduire autant que possible le travail administratif. La protection des données revêt la plus haute importance et leur utilisation doit être clairement réglée. Le numérique est une chance, mais aussi un défi pour l'agriculture. Il s'agit d'en tenir compte dans la formation et la formation continue, en complétant les offres dans ce domaine.

Au niveau des instruments de la politique agricole, il y a lieu d'examiner

- si les possibilités du numérique sont suffisamment prises en compte ;
- dans quelle mesure la protection des données doit être adaptée aux nouvelles réalités.

#### Efficience et productivité de l'exploitation

L'efficience et la productivité de l'exploitation sont déterminantes pour sa réussite économique. Indépendamment de la branche de production, les exploitations doivent produire à un haut niveau d'efficience pour pouvoir subsister sur le marché. Une gestion efficace présuppose notamment un engagement économe et ciblé des moyens de production.

Moyens à envisager pour promouvoir l'efficience et la productivité :

- mesures encourageant les chefs d'exploitation à recourir davantage au conseil ainsi qu'à la formation et à la formation continue dans le domaine de la gestion efficace de l'entreprise ;
- prise en compte renforcée de l'efficience dans les mesures d'amélioration structurelle de l'exploitation ;

- introduction d'un critère d'économicité dans la définition de l'entreprise agricole telle qu'elle figure dans le droit foncier rural (en complément à la taille minimum) ;
- hormis les mesures individuelles, les mesures collectives et interentreprises/régionales sont elles aussi importantes. On examinera donc si les infrastructures de base actuelles sont suffisantes pour affronter les futurs défis (p. ex. changement climatique) et dans quelle mesure les instruments existants (p. ex. améliorations foncières, planification agricole) peuvent contribuer à une amélioration.

### **Responsabilité personnelle de l'exploitant**

Des directives détaillées (concernant les paiements directs, les PER, les critères à remplir en fonction des programmes de soutien, etc.) limitent la marge de manœuvre des exploitants. En les appliquant, ceux-ci ne se soucient pas toujours d'obtenir les résultats visés, leur responsabilité se limitant *de facto* au respect des directives. Si cette politique présente l'avantage pour eux de ne devoir porter ni le risque ni la responsabilité en matière de réalisation des objectifs, elle restreint leur liberté d'action. La PA22+ veut donner plus de responsabilité aux chefs d'exploitation en leur accordant une plus grande marge de manœuvre pour atteindre les objectifs.

Le développement entrepreneurial des exploitations et la protection des ressources naturelles sont intimement liés (cf. ch. 10.4). Les questions qui se posent sont en particulier les suivantes :

- quels instruments directifs (consignes) pourrait-on remplacer par des instruments orientés résultats ?
- Quelles options pourrait-on envisager (p. ex. mises au concours ou programmes visant des améliorations constantes) à la place des prescriptions strictes en vigueur actuellement (surtout en ce qui concerne les conditions d'octroi des paiements directs) ?

### **Mobilité et disponibilité des terres agricoles**

Le sol est le facteur de production le plus important dans l'agriculture. En raison des conditions topographiques du pays, de la forte densité de population, de l'extension croissante de la surface habitée et des bonnes conditions-cadre offertes par la politique agricole (soutien élevé par unité de surface), le sol est un bien rare et un objet potentiel de spéculation. Pour empêcher cette dernière, le droit foncier rural limite le commerce de terres aux personnes qui les exploitent à titre personnel. Parallèlement, le droit foncier successoral favorise l'acquisition des terres par des descendants paysans. Pour les personnes de l'extérieur, il est difficile d'acheter un terrain situé hors zone à bâtir, même si elles entendent l'exploiter elles-mêmes et de surcroît avec de nouveaux projets et de nouvelles idées. Corollaire : le secteur se trouve privé de potentiels d'innovation. Une mobilité foncière accrue renforcerait l'orientation marché de l'agriculture. Il conviendrait à cet effet d'adapter les réglementations actuelles afin de faciliter l'entrée dans le secteur de personnes motivées et capables.

Instruments à examiner :

- adaptation du droit foncier rural pour permettre à des personnes extérieures de se lancer dans l'agriculture, sans pour autant favoriser la spéculation foncière ;
- financement possible moyennant des crédits à l'investissement et des adaptations au niveau de la limite de charge.

### **Des entreprises et des modèles commerciaux diversifiés**

L'agriculture suisse est caractérisée par une grande diversité de types d'exploitation et de modèles commerciaux. Cette diversité lui permet de fournir les prestations que l'on attend d'elle. Cependant, la Suisse étant un îlot de cherté, l'agriculture doit payer des prix plus élevés pour la consommation intermédiaire, les investissements et les facteurs externes. Elle doit en outre faire face à des conditions climatiques et topographiques difficiles. Il en résulte des désavantages concurrentiels par rapport à l'étranger. Avec des marchés plus ouverts, la pression à la spécialisation des entreprises augmentera (réalisation d'effets d'échelle) et la diversité des exploitations diminuera. Or, comme la population veut une agriculture diversifiée, il convient d'examiner, au niveau des instruments, les deux possibilités suivantes pour promouvoir la diversité des types d'exploitation et des modèles commerciaux :

- la promotion directe (paiements directs) de prestations spécifiques demandées par la société,

- un paiement à l'exploitation, qui compense en partie du moins le contexte de coûts défavorable par rapport à l'étranger et qui tient compte de la différence d'efficacité voulue par la société, réduisant du même coup la pression à une spécialisation toujours plus poussée.

### **Assurance des risques**

Les risques de l'exploitant sont aujourd'hui largement couverts par la protection douanière et le système des paiements directs. Avec la libéralisation croissante des marchés et le risque accru de baisse de rendement (changement climatique), l'assurance-risque gagne en importance. Au ch. 10.2.3, des mesures méritant d'être examinées pour améliorer la résilience à la volatilité croissante des prix ont été proposées. Dans le domaine des exploitations, la couverture des risques concerne principalement les récoltes et le rendement.

Au niveau des instruments, la mesure suivante doit être examinée :

- en cas de réduction substantielle de la protection aux frontières, il convient d'analyser plus en profondeur la couverture des différents risques de rendement en collaboration avec les assureurs privés afin de trouver des solutions pour améliorer la couverture assurantielle des exploitations.

## **10.4 Utilisation et protection des ressources naturelles**

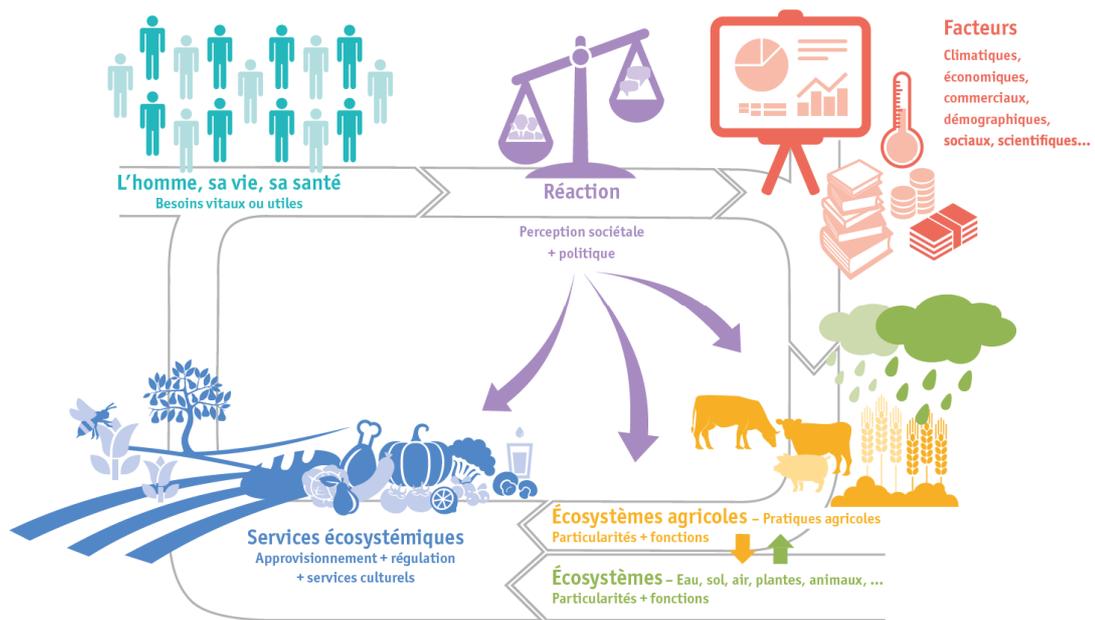
### **10.4.1 Objet**

L'agriculture offre différentes prestations à la société. Elle fournit des produits agricoles et alimentaires qui sont commercialisés sur les marchés. Par son activité, elle a des impacts positifs et négatifs sur l'environnement. L'entretien du paysage est un exemple d'impact positif ; la population suisse et les touristes apprécient l'esthétique des paysages modelés par l'agriculture. Le paysage cultivé offre également des habitats à diverses espèces animales et végétales, qui n'existeraient pas sans intervention agricole. Pour exprimer tous ces effets positifs, on parle de prestations écosystémiques de l'agriculture. L'agriculture peut avoir un impact négatif sur l'environnement si, par exemple, une utilisation agricole excessive entraîne la perte d'espèces et d'habitats ou milieux naturels.

Les écosystèmes agricoles font partie de l'écosystème global, qui comprend également les espaces naturels et proches de l'état naturel. Le secteur agroalimentaire est tributaire de prestations d'autres écosystèmes, par exemple de la pollinisation par les insectes pendant la floraison, de la disponibilité d'eau en qualité et en quantité suffisantes, aussi pendant la saison chaude. Afin d'assurer la fourniture durable de ces prestations, il est essentiel que les ressources naturelles dans les écosystèmes agricoles, mais aussi naturels, ne soient pas endommagées de manière irréversible. Force est de constater que les conditions nécessaires ne sont aujourd'hui plus réunies (cf. ch. 4.6).

Si l'état des ressources naturelles est excessivement dégradé ou si les services de l'agro-écosystème ne correspondent pas ou plus aux exigences de la société, il convient d'adapter les conditions-cadre de l'agriculture (cf. fig. 26). Ces conditions-cadre sont formées notamment par les dispositions légales et les mesures incitatives, ou encore par les technologies à disposition. Pour que l'agriculture puisse fournir durablement des prestations écosystémiques, des progrès au niveau de l'utilisation et de la protection des écosystèmes agricoles et des écosystèmes proches de l'état naturel s'imposent.

**Fig. 26 : Cycle de régulation pour la fourniture de prestations écosystémiques<sup>42</sup>**



#### **Encadré 11 : Une agriculture adaptée au site**

L'impact et l'utilité de l'activité agricole dépendent fortement du site. Les propriétés biologiques et physiques, de même que les conditions socio-économiques du lieu ont une influence sur les structures d'investissement et de rendement, et partant, sur les possibilités de développement économique d'une entreprise agricole. Parallèlement, l'activité agricole peut aussi avoir un impact négatif sur l'environnement. En fonction de la sensibilité du site, elle peut excéder la capacité des écosystèmes. Autrement dit : l'activité agricole peut endommager les écosystèmes de manière permanente, de sorte que les prestations écosystémiques ne peuvent plus être fournies.

Pratiquer une agriculture adaptée au site, c'est respecter toutes les particularités de celui-ci. L'objectif est d'exploiter au mieux les potentiels économiques, sociaux et écologiques locaux, compte tenu de la résilience des écosystèmes. Dans l'optique de la PA22+, il convient d'examiner quelles sont les exigences d'une agriculture adaptée au site qui nécessitent des modifications au plan législatif.

#### **10.4.2 Objectifs**

Une exploitation durable des ressources naturelles et une bonne capacité de performance dans la fourniture de prestations environnementales sont essentielles pour la résilience de la production agricole et pour la fourniture de prestations écosystémiques. Une production qui préserve les ressources utilise aussi bien les moyens techniques en place que des technologies de pointe et innovantes pour améliorer son efficacité et produire des denrées alimentaires de haute qualité, générant un potentiel de différenciation et une plus-value élevée sur les marchés nationaux et internationaux.

Vu ce qui précède, un objectif de l'AP22+ est que notre pays reprenne son rôle de pionnier dans le domaine de la production agroalimentaire respectueuse des ressources et des prestations environnementales. Les consommateurs et les contribuables doivent pouvoir identifier ces prestations et les retracer jusqu'à leur source. Il s'agit par là de redonner à l'agriculteur ce qui lui revient, à savoir la reconnaissance par la société de son rôle de conservateur d'écosystèmes, de garant de la production d'aliments et de prestataire de services écosystémiques.

<sup>42</sup> Source : OFAG 2016, d'après Zhang et al. 2007 ; Haines-Young and Potschin 2010 ; Rounsevell et al. 2010 ; van Oudenhoven et al. 2012

Pour qu'elle puisse fournir des prestations écosystémiques sur la durée tout en préservant les ressources naturelles, l'agriculture suisse doit améliorer la qualité écologique de ses activités dans plusieurs domaines. L'application cohérente des réglementations environnementales existantes peut déjà y contribuer. La contribution de l'agriculture à la préservation des ressources naturelles présuppose le respect de la capacité de charge des écosystèmes. L'OFEPF et l'OFAG ont formulé les termes de ce mandat constitutionnel dans les Objectifs environnementaux pour l'agriculture (2008). Le rapport du Conseil fédéral de 2016 en réponse au postulat Bertschy (13.4284) a cerné les lacunes à combler et le besoin d'action.

Les objectifs environnementaux pour l'agriculture ne couvrent pas tous les aspects relatifs aux écosystèmes. Ainsi, aucun objectif environnemental n'est formulé pour la préservation du paysage cultivé ou pour la santé des animaux. Par ailleurs, les impacts environnementaux de l'agriculture suisse ne sont pas les seuls qui comptent ; il faut considérer aussi ceux des modes alimentaires de la population, y compris, donc, ceux des produits alimentaires et des moyens de production, qu'ils soient importés ou exportés.

Les objectifs dans le domaine de l'utilisation et de la protection des ressources naturelles s'articulent comme suit :

- Fourniture de prestations écosystémiques
  - Maintien du potentiel de la production alimentaire en tant que contribution à la sécurité de l'approvisionnement de la population.
  - Adaptation clairvoyante de l'agriculture au changement climatique. L'agriculture saisit les chances qui se présentent, minimise les risques et améliore sa capacité d'adaptation. Ce faisant, elle augmente sa résilience face à la variabilité météorologique et à la multiplication des événements extrêmes, ainsi que face à de nouveaux organismes nuisibles.
  - Sauvegarde et promotion de la diversité des systèmes agroécologiques avec leurs biotopes, leurs espèces animales et végétales, ainsi que sauvegarde et promotion des prestations correspondantes, dans le but de préserver la biodiversité – en tant qu'élément crucial de la sécurité alimentaire – pour les générations futures.
  - Maintien de la fertilité du sol par une exploitation durable. Une exploitation inadéquate peut affecter le sol – érosion, compaction, entrées de polluants, pertes de carbone, etc. – dans une mesure qui dépasse sa capacité de régénération et qui l'empêche de remplir ses fonctions.
  - Entretien du paysage cultivé en tant que bien culturel à valeur esthétique, demandé sous différentes formes en fonction de la région. La diversité est une caractéristique centrale de la ressource « paysage cultivé » ; cette diversité peut être partiellement en contradiction avec une exploitation efficiente et rentable des surfaces.
  - Amélioration du bien-être animal sur la base de connaissances scientifiques objectives et des besoins de la société, sans mise en péril de la réalisation des objectifs dans d'autres domaines. Le bien-être des animaux doit être compris comme faisant partie intégrante de la santé animale, avec des exigences supplémentaires en matière de formes et systèmes de garde.
- Réduction des atteintes à l'environnement et de l'empreinte écologique
  - Réduction de l'impact environnemental de l'agriculture. Dans la mire, plus spécialement, les émissions des éléments fertilisants que sont l'azote et le phosphore, les gaz à effet de serre, ainsi que l'emploi de produits phytosanitaires et d'antibiotiques. L'agriculture doit apporter sa contribution à la réduction des émissions de gaz à effet de serre en respectant les objectifs de réduction définis dans la stratégie Climat. Parallèlement, elle doit saisir les chances du changement climatique pour mieux orienter la production vers le marché. Pour les autres émissions, on tiendra compte de la capacité des écosystèmes *in situ*. Les valeurs critiques de teneur en azote dans des écosystèmes sensibles sont dépassées dans de vastes régions de Suisse et les émissions de produits phytosanitaires peuvent être problématiques en maints

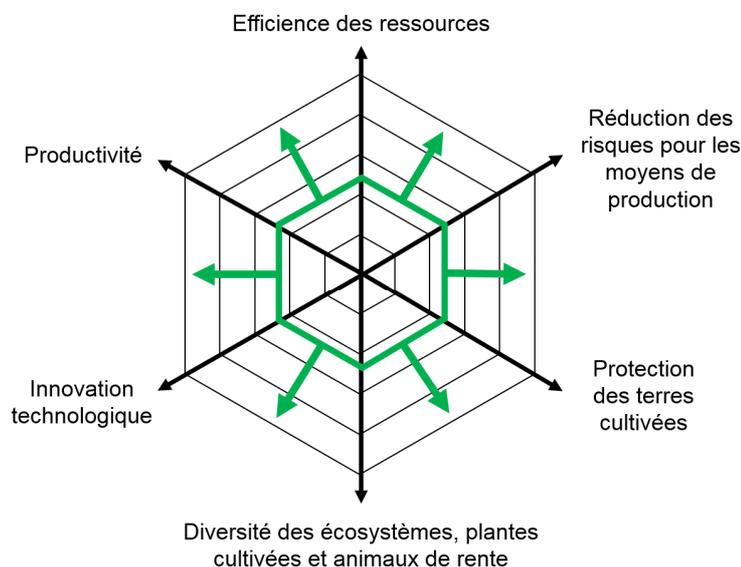
endroits, surtout à proximité des cours d'eau et là où les caractéristiques du site favorisent le transport (p. ex. terrain en pente, propriétés du sol, volume des précipitations). Les exigences par rapport à l'impact environnemental dépendent aussi des besoins de la société. En ce qui concerne la teneur en nitrate des eaux souterraines, par exemple, elles seront différentes selon qu'il s'agit du captage d'eau potable ou non. Les mesures de réduction d'impact doivent donc être adaptées de manière optimale en fonction de chaque situation.

- Réduction de la consommation de ressources non renouvelables, à commencer par les ressources énergie, phosphore et sol, et protection du paysage cultivé. Grande consommatrice d'énergie, l'agriculture suisse dépend des énergies fossiles. Au vu de l'augmentation de la demande globale en énergie et des atteintes à l'environnement liées à sa consommation actuelle (notamment émissions de CO<sub>2</sub>), il y a lieu, d'une part, de réduire les besoins par le développement de méthodes de production peu énergivores et, d'autre part, de privilégier les énergies renouvelables. En produisant des énergies renouvelables et en accroissant l'efficacité énergétique, l'agriculture doit contribuer à la restructuration progressive du système énergétique suisse, conformément à la Stratégie énergétique 2050. Par exemple, il se doit d'exploiter le potentiel existant de production d'énergie à partir de sous-produits agricoles dans les usines de biogaz ou de production d'électricité à partir de l'énergie photovoltaïque sur les toits de grandes dimensions. Le sol est au centre d'une zone de tension entre la production agricole, l'urbanisation dans la zone de construction et la construction de bâtiments situés en dehors de la zone de construction. La surface agricole utile, en particulier les terres les plus fertiles (surfaces d'assolement) doit être protégée contre l'imperméabilisation et les atteintes excessives, et la migration de substances vers d'autres écosystèmes doit être réduite au minimum.
- Des pénuries d'eau au niveau local pendant la période estivale ne peuvent être exclues à l'avenir, d'où la nécessité de disposer de données qui permettent de prévoir les déséquilibres entre l'offre et la demande, ainsi que de plans pour y remédier. Dans les régions à risque, la gestion de l'eau doit être adaptée. Afin de prévenir la concurrence et les conflits entre utilisateurs, une gestion du bassin versant est recommandée.
- Réduction des émissions et de la consommation d'énergies non renouvelables. Cet objectif pourrait être atteint par une baisse de la production intérieure et une hausse des importations. Cela peut être écologiquement pertinent si l'empreinte écologique d'un produit agricole importé est inférieure à celle du produit intérieur correspondant. Davantage d'importations auraient cependant pour conséquence d'exporter la charge environnementale à l'étranger. Il est dès lors plus judicieux de viser d'abord une production agricole indigène plus efficiente à condition que la capacité de charge des écosystèmes agricoles dans leur ensemble ne soit pas excessivement sollicitée.
- Diminution du gaspillage alimentaire et adaptation des modes de consommation et, en tant qu'elles peuvent apporter une contribution précieuse à la réduction des atteintes environnementales, en Suisse et à l'étranger. Les responsables politiques et les acteurs de la chaîne de valeur (par exemple, les grands distributeurs) peuvent contribuer à ce processus en montrant aux consommateurs les corrélations entre agriculture, environnement et consommation, et en les sensibilisant aux enjeux d'une alimentation écologique. Ils peuvent ainsi être encouragés à prendre davantage de responsabilités en adaptant leurs décisions d'achat et leur comportement alimentaire.

### 10.4.3 Axes prioritaires

Nous décrivons ci-après les axes prioritaires de la politique agricole, qui doivent servir à réaliser les objectifs dans le domaine de l'environnement et des ressources naturelles.

**Fig. 27 : Axes prioritaires dans le domaine de l'environnement et des ressources naturelles**



#### **Efficienc e des ressources**

Si l'on veut augmenter la productivité tout en protégeant les ressources naturelles, il faut améliorer l'efficienc e des ressources. Cet objectif peut être atteint par l'optimisation des systèmes de production existants. Des améliorations techniques et organisationnelles probantes (p. ex. emploi d'un pendillard pour l'épandage du lisier) devraient être mises en œuvre à large échelle et de manière plus systématique. Il faudrait en outre investir dans des innovations à toutes les étapes de la chaîne de production (sélection, développement de nouveaux systèmes de production fermés, gestion des éléments fertilisants, combinaison du numérique et du microtechnique). Pour que le gain d'efficienc e obtenu de la sorte déploie réellement l'effet souhaité sur l'environnement, les mesures envisagées doivent être considérées dans le contexte (agro)écologique global et les différents moyens mis en œuvre doivent être harmonisés. Là où une amélioration de l'efficienc e ne suffit pas à empêcher un dépassement de la capacité des écosystèmes, il s'agira d'adapter l'intensité de la production agricole.

Les animaux de rente sont un important facteur de production. La promotion de la santé animale améliore l'efficienc e de l'élevage. Des mesures peuvent être prises à cet effet dans divers domaines : gestion des étables et des troupeaux, affouragement, génétique ou encore suivi médical du cheptel. Dans ce contexte, il sera utile d'évaluer des systèmes d'incitation flexibles (cf. encadré 8). Les objectifs devront être réalistes, adaptés à la catégorie d'animaux et à l'exploitation, ainsi que vérifiables. Il s'agira également d'améliorer le transfert de savoir pour donner aux éleveurs les moyens d'entreprendre par eux-mêmes des améliorations efficaces et efficaces. Par ailleurs, il faudra développer des indicateurs et des systèmes de monitoring appropriés, ainsi que des méthodes probantes permettant de justifier la fourniture des prestations. Les caractéristiques de différenciation qui en découlent peuvent être couplées à des opportunités économiques.

Certains instruments actuels, comme les paiements directs ou le programme d'utilisation durable des ressources, peuvent contribuer à l'amélioration de l'efficienc e des ressources. À moyen terme, grâce aux nouvelles connaissances et aux progrès technologiques, il sera possible de remplacer des instruments établis de longue date, mais qui demandent un travail administratif considérable et qui dictent le mode d'exploitation, par des instruments directement axés sur des objectifs (cf. encadré 8). Dans le domaine des émissions d'azote, par exemple, on pourrait envisager de remplacer l'actuel bilan de fumure (Suisse-Bilanz) par des soldes équilibrés des entrées et des sorties calculés spécifiquement sur

la base des effets de ces émissions sur le site considéré. De tels soldes pourraient être fixés par exploitation ou au niveau interentreprises d'après des critères écosystémiques.

### **Réduction des risques liés aux moyens de production**

Le Plan d'action Produits phytosanitaires, approuvé par le Conseil fédéral en septembre 2017, traite en détail des risques liés à l'utilisation de ces produits. L'objectif du plan d'action est de réduire de moitié les risques actuels. Quelques-unes des mesures qu'il prévoit seront mises en œuvre d'ici 2021, d'autres le seront dans le cadre de la PA 22+. Pour ces dernières, il faut envisager des instruments susceptibles de réduire non seulement les risques, mais aussi le nombre d'applications et les émissions. Il faut en outre améliorer les connaissances sur les effets indésirables et développer de nouvelles pistes pour les réduire. Les instruments qui commandent une conception extrêmement complexe (p. ex. taxes d'incitation) devront, le cas échéant, être adaptés aux réalités suisses et leur rapport coût-utilité devra être clarifié.

Il importe également de minimiser les risques liés à l'importation d'engrais phosphatés qui contiennent de l'uranium et du cadmium. La récupération du phosphore secondaire contenu dans les eaux usées et les boues d'épuration, prescrite dans l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets, est une approche prometteuse. Cette mesure permet non seulement d'améliorer l'efficacité des ressources (cf. paragraphe précédent), mais aussi de réduire la dépendance vis-à-vis de gisements situés dans des régions géopolitiquement instables et de diminuer dans une mesure déterminante la pénétration d'uranium et de cadmium dans les terres agricoles suisses.

Les médicaments vétérinaires sont des auxiliaires indispensables pour préserver la santé des animaux de rente. Il convient néanmoins de réduire les risques – redoutés dans le domaine des antibiotiques, par exemple – de perte d'efficacité et de propagation de résistances dues à une utilisation excessive et inadéquate. Promouvoir la santé des animaux à toutes les étapes de la chaîne de production peut contribuer de manière essentielle à réduire les risques.

### **Préservation des terres agricoles**

Les terres arables, ressource essentielle pour la production agricole, doivent être mieux protégées en quantité et qualité. L'activité de construction est la principale cause de la perte des sols les plus précieux. À ce jour, faute d'informations pédologiques et de sensibilisation des acteurs, la planification du milieu bâti et des infrastructures ne tient pas compte de cette dimension. La qualité des sols est altérée entre autres par le compactage, l'érosion, l'appauvrissement de la biodiversité et les pertes de carbone. Le maintien de la qualité des sols passe par l'adaptation des systèmes de production.

Les instruments permettant de protéger les terres agricoles relèvent pour la plupart du domaine de la planification du territoire. Dans le cadre de la deuxième étape de la révision de la législation en matière d'aménagement du territoire, il y a lieu de revoir la réglementation des constructions hors zones à bâtir explicitement sous l'angle de la préservation des sols. Les mesures pour une meilleure protection des surfaces d'assolement (SDA) seront poursuivies dans le cadre de la révision du plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA). Un pilotage de systèmes de production préservant la qualité des sols, les instruments nécessaires existent déjà (PER, paiements directs). Ils devront être développés compte tenu des expériences des dernières années.

### **Diversité biologique : écosystèmes, plantes cultivées et animaux de rente**

La performance d'un système agro-écologique dépend de sa propre biodiversité, mais aussi de celle des autres écosystèmes. La diversité de nos écosystèmes agricoles est le résultat d'un développement séculaire au cours duquel différents modes de production conjugués aux conditions naturelles locales ont généré les paysages cultivés d'aujourd'hui, caractérisés par des biotopes abritant des espèces variées, ainsi que des animaux domestiques, des plantes cultivées et sauvages. Cette diversité est indispensable pour la viabilité et l'adaptabilité des écosystèmes. La conservation, voire la création, de biotopes variés est primordiale pour préserver les qualités et les fonctions de leurs écosystèmes et pouvoir les utiliser. Dans le même ordre d'idées, il importe de conserver une vaste palette d'espèces, de variétés et de races, et de promouvoir la valorisation de leurs propriétés, afin de favoriser des systèmes de production aussi diversifiés que possible.

Dans ce domaine, il faudra prévoir avant tout des instruments de politique agricole rattachés au système des paiements directs. Les mesures en vigueur aujourd'hui doivent être réexaminées en profondeur et adaptées à l'état actuel des connaissances techniques. Pour améliorer l'efficacité du soutien, d'autres instruments d'incitation financière pourraient être envisagés, comme l'octroi de contributions par voie de mise au concours. On pourrait aussi examiner quelles technologies utiliser pour décrire les systèmes agro-écologiques sous l'angle de leurs conditions naturelles, des modes de production adaptés et des qualités fonctionnelles de leur biodiversité. Des exigences en matière d'infrastructure écologique pourraient ainsi être établies, dans le but aussi bien de conserver que d'exploiter raisonnablement les potentiels spécifiques aux sites.

### **Innovation technologique**

L'innovation technologique concerne les bases et les techniques de production, les méthodes de recherche et d'évaluation ainsi que les systèmes de monitoring. On attend d'elle, entre autres, des pistes pour la sélection de variétés végétales mieux adaptées aux exigences actuelles et pour l'amélioration des races animales. On en attend également des progrès dans le domaine des moyens et des méthodes de production – pouvant aller jusqu'à la conception de nouveaux systèmes de culture – dans le but d'aider les agriculteurs à réaliser les objectifs (cf. ch. 10.4.2). Les nouvelles technologies et leurs applications devraient aussi être utiles dans le domaine des contrôles, afin de mieux cibler ces derniers sur les objectifs opérationnels, adaptés au site et davantage axés sur les résultats que sur les instructions afférentes (cf. encadré 8). Pour ce faire, des indicateurs et des systèmes de monitoring sont nécessaires, permettant de mesurer de manière ciblée l'évolution des différents écosystèmes agricoles à l'échelle des exploitations et au niveau interentreprises. En sus, il convient de simplifier le relevé des données au plan administratif.

La Confédération est appelée à maintenir son soutien à la recherche et développement. Mais les acteurs privés, qui sont les premiers à profiter des résultats de la recherche, doivent être davantage impliqués financièrement. Par ailleurs, il faut veiller à mieux coordonner les activités dans la recherche, la formation et la vulgarisation, afin d'assurer le transfert du savoir théorique dans la pratique.

Parmi les instruments possibles, mentionnons surtout un appui financier plus ciblé à des projets de recherche et développement porteurs. La Confédération peut jouer un rôle de coordination pour améliorer l'efficacité et les résultats de la recherche.

### **Productivité**

L'agriculture participe dans une mesure essentielle à la sécurité de l'approvisionnement de la population en exploitant les ressources naturelles disponibles en alliant efficacité et durabilité ; elle fournit en même temps d'autres prestations écosystémiques. Une agriculture productive contribue au maintien de la fertilité du sol, à l'entretien des terres arables, à la sauvegarde du potentiel génétique des plantes cultivées et des animaux de rente, ainsi qu'au développement de technologies correspondantes.

Compte tenu de la croissance démographique, de la raréfaction des ressources et des répercussions possibles du changement climatique, il importe d'améliorer encore la productivité, tant dans la production intensive qu'extensive. La robotique, l'utilisation et l'évaluation améliorées des données (grâce au numérique), de même que les progrès techniques dans la sélection végétale et animale pourront, dans les années à venir, donner des impulsions au développement des systèmes de production. En outre, les nouvelles technologies de la communication pourront de leur côté générer des innovations organisationnelles susceptibles d'augmenter la productivité. Les attentes de la société à l'égard de la protection de l'environnement, du paysage et des animaux ont elles aussi une influence notable sur le développement de la productivité.

Les instruments actuels doivent être adaptés de telle sorte que les acteurs privés du secteur agroalimentaire puissent utiliser les potentiels de manière optimale. Pour donner un exemple : des prescriptions environnementales qui restreignent l'activité agricole seront édictées uniquement là où elles sont nécessaires et celles en vigueur, assouplies là où l'activité agricole ne compromet par le fonctionnement

des écosystèmes (cf. encadré 11). Par ailleurs, on renforcera la responsabilité personnelle de l'exploitant en lui donnant davantage de liberté quant au choix des moyens pour atteindre les objectifs environnementaux (cf. encadré 8).

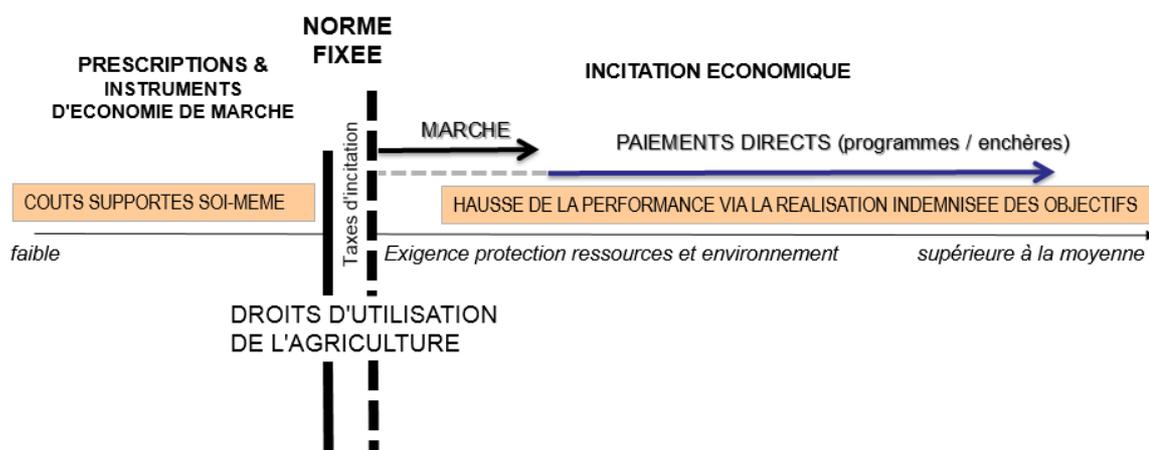
**Encadré 12 : Considérations générales sur l'atteinte des objectifs dans le domaine de l'environnement et des ressources naturelles**

La législation sur l'environnement a pour but de protéger les êtres humains, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodantes, et de conserver durablement les ressources naturelles. Des règles sont édictées à cet effet, qui doivent être appliquées par tous les acteurs. Pour l'agriculture, il s'agit par exemple de respecter des distances minimales dans l'emploi de produits phytosanitaires. Parmi les raisons pouvant inciter l'agriculture à dépasser les standards fixés, mentionnons, outre la motivation personnelle des acteurs, le fait que des produits présentant des caractéristiques distinctives en termes de qualité et d'économie de ressources sont plus faciles à positionner sur les marchés. L'État peut donner une incitation économique supplémentaire en rémunérant les prestations non commerciales demandées par la société au moyen de paiements directs (cf. fig. 28).

À ce jour, la politique agricole s'est appuyée sur des moyens et technologies ciblés pour atteindre les objectifs visés dans le domaine de la protection de l'environnement. L'État a financé des mesures correspondantes, principalement avec l'enveloppe « amélioration des bases de production » et des paiements directs. S'agissant du développement à moyen terme de la politique agricole, il convient d'examiner si la répartition actuelle des mesures incitatives et dissuasives (incitations inopportunes) correspond à la volonté de la société et s'il est possible d'améliorer l'efficacité et l'efficacités du système. Il reste à voir, également, s'il y a lieu d'étendre le champ d'application de certaines prescriptions et, parallèlement, de relever les exigences relatives aux mesures d'encouragement.

La législation sur l'environnement contient également des objectifs normatifs qui décrivent les exigences auxquelles tel ou tel compartiment environnemental (p. ex. l'eau, l'air ou le sol) doit satisfaire. Mentionnons les valeurs limites relatives à la pollution de l'air et de l'eau. Toutefois, il est difficile d'en déduire des exigences spécifiques pour les différents acteurs du secteur agroalimentaire. L'atteinte des objectifs passe donc par l'action concertée au plan de la région et de la mise en œuvre (exécution) de tous les acteurs. La future politique agricole accordera une plus grande attention aux objectifs environnementaux interentreprises de réduction des charges à l'environnement en fonction du site.

**Fig. 28 : Des simples prescriptions à des instruments de marché<sup>43</sup>**



<sup>43</sup> Le concept est valable pour les domaines environnement – marchés – exploitation

## 10.5 Bilan

Selon la vision du Conseil fédéral (cf. ch. 8.2), la filière agroalimentaire doit offrir des produits de qualité et ménageant les ressources pour les marchés intérieurs et extérieurs, et fournir les prestations attendues par la société. Les axes prioritaires décrits dans le chapitre 9 montrent comment la PA22+ peut contribuer à réaliser ces objectifs. La politique agricole actuelle apporte déjà sa pierre à l'édifice du développement durable en Suisse ; la PA22+ veut encore renforcer les trois dimensions de cet édifice (cf. triangle des perspectives, ch. 9.1), le but ultime étant de contribuer dans une mesure déterminante à l'atteinte des Objectifs du développement durable et de renforcer la position des acteurs de la filière agroalimentaire suisse dans le contexte national et international.

La production d'aliments de premier choix, ménageant les ressources, et la fourniture de prestations écosystémiques sont les atouts du secteur agroalimentaire suisse. Pour que des progrès puissent encore être réalisés, il faut encore réduire l'empreinte écologique de l'agriculture et de l'industrie alimentaire. Les prestations qualitatives spécifiques fournies par l'agriculture suisse, notamment dans le domaine de la protection de l'environnement et du bien-être animal, offrent des potentiels de différenciation à valoriser sur le plan commercial, qu'il convient d'exploiter de manière plus systématique. Des mesures étatiques subsidiaires demeureront nécessaires pour pérenniser la fourniture de prestations agroalimentaires non commerciales demandées par la société.

La compétitivité du secteur dans son ensemble résulte de la compétitivité de ses entreprises. Le renforcement de l'orientation marché, de la responsabilité personnelle des acteurs et de l'esprit d'innovation stimulera la compétitivité des entreprises, et donc du secteur, sur les marchés intérieurs et extérieurs. Il faut à cet effet élargir la marge de manœuvre entrepreneuriale. Une mobilité foncière accrue pourrait, elle aussi, promouvoir l'innovation en facilitant l'entrée de jeunes gens motivés dans l'agriculture. Le résultat d'une exploitation dépendra aussi de sa capacité à utiliser les potentialités du numérique pour créer une plus-value (p. ex. nouveaux modèles commerciaux).

Même si l'ouverture des marchés augmente la pression sur les acteurs, leur demandant d'être toujours plus productifs et plus efficaces, il est capital de maintenir une production indigène et de sauvegarder la diversité des exploitations, qui est en quelque sorte la « marque de fabrique » de l'agriculture suisse. Cela sera possible en tenant compte de la différence de coûts et de productivité due à la structure des exploitations suisses par rapport aux exploitations étrangères. Les prestations financières supplémentaires doivent être conçues de manière à ce que les objectifs puissent être atteints de manière plus efficace et plus efficiente (orientées sur les résultats plutôt que sur les moyens d'y parvenir). Simultanément, les règlements doivent être simplifiés afin de réduire la charge administrative qui pèse sur l'exécution.

## 11 Conclusions et suite du processus

### Conclusions

La Politique agricole 2014-2017 (PA14-17) introduit un nouveau système de paiements directs axé de manière plus ciblée sur le mandat constitutionnel. Les objectifs visés avec la PA14-17 ont été atteints, voire dépassés dans de nombreux domaines. Dans certains, il subsiste néanmoins des lacunes qui devront être comblées au travers de nouvelles réformes dans le cadre de la politique agricole après 2021 (AP22+).

La préservation des ressources naturelles demeure un enjeu majeur pour notre agriculture. Des mesures doivent être prises en particulier pour réduire la charge environnementale à un niveau acceptable pour les écosystèmes. La fermeture des cycles d'éléments fertilisants peut y contribuer de manière significative. Des besoins d'action existent dans divers domaines : amélioration de l'efficacité des ressources, diminution des pertes de surfaces cultivables. Dans le domaine économique – en rapport avec le revenu sectoriel, le revenu des exploitations et la production de calories – les objectifs ont certes été atteints, mais la situation de l'agriculture est dans l'ensemble insatisfaisante, à cause surtout de sa forte dépendance au soutien étatique. Un autre point faible est le grand déficit en termes de compétitivité internationale. Si l'orientation par rapport au marché de notre agriculture s'est progressivement améliorée, le développement a été en partie plus rapide dans d'autres pays. Dans l'UE plus spécialement, le soutien à l'agriculture (y compris la protection douanière) a davantage reculé qu'en Suisse. De ce fait, le secteur primaire des pays avoisinants est devenu comparativement encore plus compétitif. Le soutien élevé dont bénéficie l'agriculture suisse réduit la pression sur ses coûts de production. Dans un contexte général de coûts élevés, il en résulte des prix élevés pour les produits agricoles de base et les aliments transformés avec pour corollaires un tourisme d'achat qui se maintient à un niveau élevé et des pertes de plus-values pour notre pays.

La Suisse est tributaire de marchés ouverts tant pour son économie orientée vers l'exportation que pour la sécurité de l'approvisionnement. La protection douanière dans le domaine agricole sera sans aucun doute un enjeu de plus en plus central lors de négociations en vue de futurs accords de libre-échange. Le système actuel de la protection à la frontière contribue certes à des prix élevés et stables en faveur des producteurs et des échelons en amont et en aval de la chaîne de valeur, mais il conduit aussi à des inefficiences, à de fausses incitations et à la constitution de rentes dans toute la chaîne de valeur. Les consommateurs et les contribuables en font les frais. Par ailleurs, en raison de la forte protection douanière, l'agriculture suisse a pris du retard dans son développement structurel par rapport à d'autres pays, ce qui se traduit par des déficits de productivité – une situation qui hypothèque la compétitivité du secteur à long terme. Ces facteurs plaident pour une réduction progressive de la protection douanière des produits agricoles. D'après les simulations d'Agroscope, une large ouverture du marché dans le domaine agricole serait avantageuse pour l'économie nationale et une ouverture partielle accompagnée de mesures appropriées serait supportable pour l'agriculture et la production indigènes.

La proposition du Conseil fédéral pour la PA22+ se fonde sur une stratégie à deux composantes complémentaires. L'une, internationale, prévoit de nouvelles étapes d'ouverture des marchés, qui devront être accompagnées de mesures de compensation étatiques modulées en fonction du degré d'ouverture du marché et des effets structurels ; l'autre, intérieure, formule des perspectives pour le développement de l'agriculture suisse dans les trois domaines du développement durable (triangle des perspectives). Si notre secteur agroalimentaire veut se différencier de la concurrence étrangère en matière de performances écologiques, il doit continuer de progresser dans le domaine de l'environnement. Les prestations qualitatives spécifiques de l'agriculture suisse (notamment dans les domaines de la protection de la nature et du bien-être des animaux) présentent des potentiels de différenciation pouvant être valorisés sur le marché. Le renforcement de l'orientation marché, de la responsabilité personnelle des acteurs et de l'esprit d'innovation stimulera la compétitivité des entreprises et donc du secteur sur les marchés intérieurs et extérieurs. Il faut à cet effet élargir la marge de manœuvre entrepreneuriale. De même, les

potentialités du numérique doivent être mises à profit pour augmenter la valeur ajoutée. Même si l'ouverture des marchés augmente la pression sur les acteurs, leur demandant d'être toujours plus productifs et plus efficaces, il est capital de maintenir une production indigène et de sauvegarder la diversité des exploitations, qui est en quelque sorte la « marque de fabrique » de l'agriculture suisse. Cela sera possible en tenant compte de la différence de coûts et de productivité due à la structure des exploitations suisses par rapport aux exploitations étrangères. Les prestations financières supplémentaires doivent être conçues de manière à ce que les objectifs puissent être atteints de manière plus efficace et plus efficiente (orientées sur les résultats plutôt que sur les moyens d'y parvenir). Simultanément, les règlements doivent être simplifiés afin de réduire la charge administrative qui pèse sur l'exécution.

Les deux composantes de l'ouverture du marché et du développement de la politique agricole intérieure se complètent de manière optimale : ensemble, elles maximisent les chances et minimisent les risques. Ainsi, un progrès réalisé au niveau de la durabilité d'un produit pourra être d'autant mieux valorisé commercialement que l'accès aux marchés acheteurs étrangers est libre pour ce produit. Par ailleurs, l'adaptation de la politique agricole va rendre l'agriculture plus concurrentielle, ce qui ouvre de nouvelles possibilités dans des négociations commerciales avec des partenaires internationaux compétitifs. Autrement dit : la combinaison des deux composantes crée des conditions avantageuses pour les exploitations agricoles de Suisse.

### **Suite du processus**

Avec la *Vue d'ensemble de la politique agricole à moyen terme*, le Conseil fédéral présente sa stratégie pour la politique agricole à partir de 2022 (AP22+). Il montre quels doivent être les axes prioritaires d'une politique agricole qui vise à garantir la durabilité de la production et des ressources naturelles, à permettre le développement entrepreneurial des exploitations agricoles et à ouvrir de nouvelles opportunités de marchés, tant à l'échelle nationale qu'internationale, pour les produits agricoles et alimentaires suisses. Le rapport indique aussi quelles options peuvent être envisagées si la protection douanière devait être notablement abaissée. Dans le même temps, il répond à diverses interventions parlementaires en les plaçant dans un contexte plus global. La *Vue d'ensemble* permet au Parlement de prendre connaissance des lignes de force stratégiques du Conseil fédéral pour la PA22+ et de s'exprimer à ce sujet. Compte tenu des échos obtenus, le Conseil fédéral ouvrira la procédure de consultation sur la PA22+ au dernier trimestre 2018. Le message correspondant sera soumis au Parlement en été 2019. Les adaptations subséquentes des lois et ordonnances entreront en vigueur au début de 2022.

## 12 Annexe

### 12.1 Liste des abréviations

Abréviation	Définition
°C	Degré Celsius
AELE	Association européenne de libre-échange
AFF	Administration fédérale des finances
CE	Conseil des États
CHF	Franc suisse
CN	Conseil national
Cst.	Constitution fédérale
CT	Contingent tarifaire
ESP	Estimation du soutien aux producteurs (OCDE)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FF	Feuille Fédérale
GF2	Growing Forward 2 (Politique agricole du Canada)
Ha	Hectare
Mo	Motion
N	Azote
N/A	Non disponible
NAQUA	Observation nationale des eaux souterraines
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEA	Objectifs environnementaux pour l'agriculture
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFS	Office fédéral de la statistique
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations Unies
P	Phosphore
p.a.	Par an
PA 14-17	Politique agricole de la Confédération pour les années 2014-2017
PA 18-21	Politique agricole de la Confédération pour les années 2018-2021
PA22+	Politique agricole de la Confédération à partir de 2022
PAC	Politique agricole commune de l'UE
PDR	Projet de développement régional
Po	Postulat
PPh	Produits phytosanitaires
SIG	Système d'information géographique
SPB	Surfaces de promotion de la biodiversité
SRPA	Sorties régulières en plein air
SST	Systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux
THC	Taux hors contingent
TJ	Térajoule

Abréviation	Définition
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
UE	Union européenne
USP	Union suisse des paysans

## 12.2 Bibliographie

- Aeppli, M. (2011) : Volkswirtschaftliche Bedeutung und Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Nahrungsmittelindustrie. Travail de master EPF de Zurich, Zurich.
- BAKBasel (2014) : LANDWIRTSCHAFT – BESCHAFFUNGSSEITE. BAK Basel Economics AG, Basel.
- Brandenberg, A., Georgi, D. (2015) : Die Erwartungen der schweizerischen Bevölkerung an die Landwirtschaft – Studie zuhanden des Bundesamtes für Landwirtschaft BLW. Haute École de Lucerne, Lucerne.
- Briner, S., Huber, R., Bebi, P., Elkin, C., Schmatz, D.R., Grêt-Regamey, A. (2013) : Trade-offs between ecosystem services in a mountain region. *Ecology and Society*, 18 : 35.
- Office fédéral de l'agriculture OFAG (2015) : Stratégie Sélection végétale 2050. Office fédéral de l'agriculture, Berne.
- Conseil fédéral (2017) : « Marché laitier. Perspectives. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 15.3380 du 14 avril 2015 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N)
- Buser, C. (2006) : Wahrnehmung und Realisierung von Wertschöpfungspotentialen der Schweizer Landwirtschaft mittels organisatorisch-prozessualer Innovationen. Ansätze zum Innovationsmanagement in der Schweizer Landwirtschaft. Shaker Verlag, Herzogenrath.
- Durgiai, B., Blättler, T., Haller, T. (2014) : Unternehmerische Handlungsspielräume zur Kostenoptimierung in der Schweizer Landwirtschaft. Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften HAFL, Zollikofen.
- Flury, C., Sorg, L., Giuliani, G. (2014) : Evaluation der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage. Flury&Giuliani GmbH, Zürich.
- Ghazoul, J., Gracia, C., Kushalappa, C.G. (2009) : Landscape labelling : A concept for next-generation payment for ecosystem service schemes. *Forest Ecology and Management*, 258 : 1889-1895.
- Gordon, L.J., Finlayson, C.M., Falkenmark, M. (2010) : Managing water in agriculture for food production and other ecosystem services. *Agricultural Water Management*, 97 : 512-519.
- Haines-Young R.H., Potschin M. 2010. The links between biodiversity, ecosystem services and human well-being. In : Raffaelli D., Frid C. (eds) *Ecosystem Ecology : A New Synthesis*. BES Ecological Reviews Series, CUP. Cambridge : Cambridge University Press, 110-139.
- Lehmann, B., Weber, M., Peter, S., Bösch, I., Mamardashvili, P. (2009) : Auswirkungen eines allfälligen Freihandelsabkommens auf die Getreidebranche der Schweiz. ETH Zürich, Zürich.
- Mann, S., Wüstemann, H. (2005) : Multifunktionalität als Erklärungsansatz. *Agrarwirtschaft*, 54 : 329-330.
- OECD (2013) : Compendium des indicateurs agro-environnementaux de l'OCDE. Éditions OCDE, Paris.
- OECD (2015) : Examen des politiques agricoles de l'OCDE : Suisse 2015. Éditions OCDE, Paris.
- OECD (2016) : Estimations du soutien aux producteurs et consommateurs : Base de données. OECD, Paris.
- Rounsevell, M.D.A, Dawson, T.P., Harrison, P.A. 2010. A conceptual framework to assess the effects of environmental change on ecosystem services. *Biodiversity Conservation* 19:2823-2842.
- Steinfeld, H., Gerber, P., Wassenaar, T., Castel, V., Rosales, M., de Haan, C. (2006) : livestock's long shadow. Food & Agriculture Organization of the UN, Rom.

van Oudenhoven A.P.E., Petz K., Alkemade R., Hein L., de Groot R.S. (2012). Framework for systematic indicator selection to assess effects of land management on ecosystem services. *Ecological Indicators* 21 : 110-122.

van Tongeren, F. (2008). *Agricultural Policy Design and Implementation: A Synthesis*. OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 7.

## 12.3 Figures

Fig. 1 : Affectation de la surface agricole utile (sans les alpages) 2016 .....	9
Fig. 2 : Création de valeur ajoutée brute : comparaison entre le secteur agricole et l'ensemble des secteurs économiques (1995 = 100).....	9
Fig. 3 : Dépenses de la Confédération en faveur de l'agriculture et de l'alimentation.....	12
Fig. 4 : Comparaison internationale du soutien global accordé à l'agriculture .....	18
Fig. 5 : Évolution du soutien à l'agriculture .....	20
Fig. 6 : Comparaison des prix à la consommation en Suisse et en Allemagne (4 <sup>e</sup> trimestre 2016).....	21
Fig. 7 : Évolution du nombre d'exploitations et du revenu sectoriel du travail .....	22
Fig. 8 : Évolution du revenu par exploitation .....	22
Fig. 9 : Proportion d'exploitations ayant un revenu du travail supérieur au revenu de référence.....	23
Fig. 10 : Évolution de la production de calories et du taux d'auto-provisionnement.....	25
Fig. 11 : Recul de la surface agricole entre 1979/85 et 2004/09 .....	26
Fig. 12 : Comparaison internationale de l'évolution des atteintes à l'environnement.....	26
Fig. 13 : Évolution des bilans et de l'efficacité de l'azote et du phosphore.....	27
Fig. 14 : Évolution des surfaces de promotion de la biodiversité (SPB) .....	28
Fig. 15 : Évolution de la participation aux programmes SRPA et SST .....	31
Fig. 16 : Part du producteur au franc payé par le consommateur, évolution 2012 – 2016 .....	34
Fig. 17 : Prix à la production indexés de certains produits agricoles en Autriche.....	37
Fig. 18 : Évolution du revenu agricole en Autriche avant et après l'adhésion à l'UE.....	38
Fig. 19 : Impact de la numérisation sur l'atteinte des ODD.....	45
Fig. 20 : Interdépendance entre l'agriculture et les circuits économiques .....	48
Fig. 21 : Stratégie à deux composantes du développement de la politique agricole.....	51
Fig. 22 : Triangle des perspectives .....	60
Fig. 23 : Axes prioritaires dans le domaine du marché .....	63
Fig. 24 : Différences de productivité dans l'agriculture .....	68
Fig. 25 : Axes prioritaires dans le domaine développement entrepreneurial des exploitations .....	69
Fig. 26 : Cycle de régulation pour la fourniture de prestations écosystémiques .....	72
Fig. 27 : Axes prioritaires dans le domaine de l'environnement et des ressources naturelles .....	75
Fig. 28 : Des simples prescriptions à des instruments de marché.....	78

## 12.4 Tableaux

Tableau 1 : Chiffres clés de l'agriculture par canton (2016, source : OFAG et OFS).....	11
Tableau 2 : Enveloppes financières et mesures inscrites au budget 2017 (millions de fr.).....	13
Tableau 3 : Mesures financées dans le cadre du groupe de tâches « agriculture et alimentation » mais en dehors des enveloppes financières (en millions de fr.).....	14
Tableau 4 : Objectifs à l'horizon 2021 et degré de réalisation .....	17
Tableau 5 : État des lieux concernant les Objectifs environnementaux pour l'agriculture.....	28
Tableau 6 : Surcoûts liés à l'introduction de la politique agricole 2014-2017 .....	32
Tableau 7 : Synoptique des similitudes et des différences entre les quatre politiques agricoles à l'étude .....	42
Tableau 8 : Effets des scénarios d'ouverture des frontières (10 ans après l'ouverture du marché) ....	55

## 12.5 Encadrés

Encadré 1 : Réduction de la charge administrative et simplification de la politique agricole.....	15
Encadré 2 : Compétitivité du secteur agroalimentaire suisse .....	18
Encadré 3 : Causes des différences de revenu dans l'agriculture suisse .....	24
Encadré 4 : Objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA) .....	30
Encadré 5: Part du producteur au franc payé par le consommateur .....	34
Encadré 6 : Comparaison internat. des politiques agricoles sous l'angle de la gestion des risques....	41
Encadré 7 : Changement structurel dans l'agriculture .....	53
Encadré 8 : Optimisation de la relation entre l'État et l'agriculture .....	60
Encadré 9 : Innovation .....	61
Encadré 10 : Différences de coûts et de productivité dans l'agriculture .....	68
Encadré 11 : Une agriculture adaptée au site.....	72
Encadré 12 : Considérations générales sur l'atteinte des objectifs dans le domaine de l'environnement et des ressources naturelles .....	78