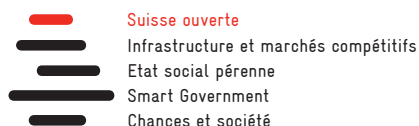


avenir débat

Une politique agricole d'avenir

*Stratégie en 10 points en faveur des consommateurs,
des contribuables et des entrepreneurs agricoles*

Patrick Dümmler et Noémie Roten



Cette publication est une version abrégée de l'étude publiée par Avenir Suisse sous le titre «Eine Agrarpolitik mit Zukunft – Eine Zehn-Punkte-Strategie für Konsumenten, Steuerzahler und landwirtschaftliche Unternehmer». L'étude complète est disponible uniquement en allemand. Elle peut être téléchargée sur le site d'Avenir Suisse sous le lien : www.avenir-suisse.ch/publication/fuer-eine-agrarpolitik-mit-zukunft/

Remerciements

Les auteurs remercient les membres de la Commission des programmes d'Avenir Suisse, le professeur Marius Brühlhart et le professeur Reto Föllmi, pour la relecture externe. Nous tenons également à remercier les plus de 40 personnes interviewées dans le cadre de notre travail de recherche préliminaire pour leurs précieuses contributions et suggestions : collaborateurs d'offices fédéraux et cantonaux, entrepreneurs et agriculteurs novateurs, représentants d'organisations agricoles, associations de protection de l'environnement, labels, fabricants, distributeurs et commerçants de denrées alimentaires, agroéconomistes, ingénieurs agronomes et juristes dans les hautes écoles, ainsi que plusieurs particuliers qui s'impliquent activement dans la politique agricole. La responsabilité du contenu de cette étude incombe seule aux auteurs, ainsi qu'à Peter Grünenfelder, directeur d'Avenir Suisse.

| | |
|----------------------|---|
| Auteurs | Patrick Dümmler Noémie Roten |
| Adaptation française | Noémie Roten |
| Lectorat interne | Nicole Pomezny Chloé Pang Tiffany Bovay |
| Editeur | Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch |
| Conception | Carmen Sopi |
| Impression | Staffel Medien AG, www.staffeldruck.ch |

© Septembre 2018 Avenir Suisse, Zurich

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette œuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

Commander assistent@avenir-suisse.ch, tél. 044 445 90 00
Télécharger www.avenir-suisse.ch/fr/publication/une-politique-agricole-davenir/

Préface

Cette étude est consacrée au secteur agricole, qui ne représente que 0,7% de la valeur ajoutée économique totale générée en Suisse. Compte tenu de ce faible poids économique, il est à première vue légitime de se demander pourquoi la politique agricole est en si bonne place sur l'agenda politique. Cela s'explique par les dérives structurelles évidentes liées au complexe agricole: des transferts fiscaux chiffrés à plusieurs milliards représentent une charge considérable pour les contribuables, la forte protection douanière restreint la liberté de choix des consommateurs, alors que des mécanismes de marché dysfonctionnels, ainsi qu'une multitude de réglementations étouffent l'esprit entrepreneurial des agriculteurs suisses. Les milliers de pages de dispositions légales qui étayent la politique agricole suisse depuis des décennies, ainsi que les nombreux transferts nuisent à la lisibilité du système. La conquête de nouveaux potentiels de marché pour les entreprises exportatrices suisses par le biais de la conclusion de nouveaux accords de libre-échange est également de plus en plus obstruée. Cela a des effets négatifs sur l'ensemble de l'économie et empêche un accroissement de la prospérité dont de larges couches de la population pourraient bénéficier.

Notre ambition est de nommer les manquements de cette politique en termes concrets et de présenter des solutions renforçant les consommateurs et les contribuables et offrant aux agriculteurs suisses des perspectives pour devenir des entrepreneurs agricoles. A cette fin, il s'avère nécessaire, d'une part, de présenter les paramètres déterminants et les mauvaises incitations de la politique agricole actuelle, et d'autre part, de mettre en évidence les privilèges accordés au secteur agricole et les coûts socio-économiques globaux qui en résultent. Le complexe agricole et en particulier les représentants de ses intérêts sont garants de l'inertie du système: la volonté de réforme est faible. Mais compte tenu des coûts économiques de l'ordre de dizaines de milliards induits par ce système, l'organisation actuelle du secteur agricole doit être remise en question. A cela s'ajoutent des prises de positions différenciées de certains pans de la communauté paysanne. Ces derniers considèrent leurs niveaux de rendement comme insuffisants et certains représentants de l'industrie perçoivent les avantages d'une plus forte orientation à des principes d'économie de marché. Cependant, en raison des restrictions réglementaires et des barrières tarifaires actuelles, le potentiel de marché peut difficilement être activé.

Conformément à la ligne libérale et à l'approche progressiste d'Avenir Suisse, il s'agit ici de faire des propositions de réforme susceptibles de favoriser la prospérité de la Suisse dans son ensemble et de (re)donner une perspective aux agriculteurs suisses.

Peter Grünenfelder, Directeur d'Avenir Suisse

Executive Summary

Environ 3,1% des personnes actives – un peu plus de 150 000 personnes – travaillent dans la production agricole primaire. Elles génèrent 0,7% du produit intérieur brut sur environ 36% de la superficie de la Suisse. 51% du revenu brut des exploitations agricoles découle de mesures prises par les pouvoirs publics – un chiffre record au niveau mondial. Malgré le niveau élevé de soutien étatique, la dette par hectare a augmenté et un changement structurel se produit au bénéfice des plus grandes exploitations.

La politique agricole actuelle n'améliore pas la situation des paysans, qui sont devenus des agriculteurs administrés : on estime le volume de prescriptions législatives à 4000 pages, restreignant fortement la marge de manœuvre entrepreneuriale du secteur. L'image des «familles paysannes dans le besoin» sert souvent de prétexte politique pour légitimer le soutien financier de l'Etat. Et pourtant, les flux financiers profitent indirectement à de nombreux autres acteurs de la chaîne de valeur agricole, tels que fournisseurs, transformateurs et commerçants de détail. Les quelques 51 000 exploitations agricoles font face à un petit nombre d'entreprises, intégrées verticalement, et disposant d'un fort pouvoir de marché ; sans doute une constellation unique en comparaison internationale.

La politique agricole actuelle n'améliore pas la situation des paysans.

Une politique qui coûte cher aux consommateurs et aux entreprises

Les effets de la politique agricole actuelle portent également préjudice aux consommateurs qui sont confrontés à un niveau de prix des denrées alimentaires d'en moyenne 78 % supérieur à celui prévalent dans les pays de l'UE-28. Les distorsions de prix résultant de la forte protection douanière sont estimés à 3,7 milliards de francs : 1000 francs de plus par ménage et par année en moyenne que les «familles de consommateurs» suisses ne déboursaient pas en l'absence de cette protection. Les différences de prix avec les pays voisins entraînent un tourisme d'achat se chiffrant à 2,8 milliards de francs par an ; et cela uniquement pour les achats de denrées alimentaires. Ce sont surtout les ménages à faible revenu qui consacrent une part de leur budget près de deux fois supérieure à la moyenne suisse (12,2 %) à l'alimentation.

Le verouillage du marché agricole ne touche pas que les consommateurs, mais également les entreprises exportatrices. En effet, il est peu probable que la Suisse parvienne à la conclusion de nouveaux accords de libre-échange substantiels si le volet agricole est exclu des négociations.

Une politique agricole à 20 milliards de francs

Dans les débats publics, on fait souvent allusion aux 2,8 milliards de francs de paiements directs accordés au secteur, ou, dans le meilleur des cas, aux 3,7 milliards de francs de dépenses fédérales officielles du groupe de tâches «Agriculture et alimentation». Cela ne constitue néanmoins qu'une fraction des privilèges et des coûts économiques totaux liés à l'économie agri-

cole. La présente étude recense ces coûts pour la première fois – ils sont estimés à environ 20 milliards de francs par année. Les contribuables et les consommateurs en paient le plus lourd tribut (47%). Environ 37% se rapportent à des coûts environnementaux et 16% sont supportés par les entreprises. Compte tenu de ces coûts élevés, la valeur ajoutée du secteur est négative, atteignant -15,8 milliards de francs par an. Une réforme de la politique agricole suisse s'impose donc.

Une stratégie en 10 points à l'horizon 2030 doit réformer la politique agricole, pour en réduire les coûts et pour donner une perspective entrepreneuriale aux paysans :

- 01_ Réduction de la protection douanière sur les biens agricoles pour: réduire le niveau de prix des denrées alimentaires, diminuer la charge administrative à la frontière et saisir de nouvelles occasions d'exportation.
- 02_ Abolition des subventions préservant les structures pour: alléger le budget des contribuables, réduire les inégalités de traitement avec d'autres secteurs et accélérer le changement structurel dans l'agriculture.
- 03_ Renoncement aux subventions pour la promotion des ventes de produits agricoles.
- 04_ Réforme de l'indemnisation des prestations d'intérêt général. Mise au concours de mandats de prestations d'intérêt général au sens d'un «Service public agricole» et orientation plus régionale des paiements.
- 05_ Une définition moderne de la sécurité de l'approvisionnement. Diversification des sources d'importation et introduction d'une réserve stratégique pour assurer la sécurité de l'approvisionnement.
- 06_ Réduction de la densité législative agricole. Définition des objectifs plutôt que de la marche à suivre et introduction d'une «sandbox» pour: accroître la liberté d'entreprendre des agriculteurs.
- 07_ Modernisation du droit foncier. Pas de transmission d'exploitation à sa valeur de rendement, ouverture du secteur à de nouveaux arrivants et meilleur accaparement de la plus-value en cas de déclassement.
- 08_ Diminution des coûts environnementaux par des changements structurels, une agriculture plus adaptée aux conditions locales, un accord sectoriel, des innovations technologiques et l'instauration de taxes incitatives sur les produits néfastes pour l'environnement.
- 09_ Mise en place d'un «frein agricole» et introduction d'un suivi de la mise en œuvre pour: discipliner le complexe agricole de manière à ce qu'il ne bloque pas le démantèlement de la protection douanière.
- 10_ Révision du contrôle des fusions et introduction du test SIEC (Significant Impediment to Effective Competition), limitant les acquisitions sur des marchés fortement consolidés tels que le commerce de détail.

Selon les estimations, les mesures susmentionnées pourraient réduire les coûts économiques liés à l'économie agricole d'environ 14,4 milliards de francs par an. La stratégie proposée conduira à des ajustements structurels et à une plus grande liberté d'entreprise en réduisant la densité législative. Plusieurs modèles d'entreprises agricoles illustrent qu'une politique agricole libérale peut ouvrir de nouvelles perspectives au secteur.

Les contribuables et les consommateurs paient le plus lourd tribut de la politique agricole actuelle.

| | |
|---|------------|
| Préface | _3 |
| Executive Summary | _4 |
| 1 _ Introduction – Le statu quo n’est pas tenable | _9 |
| 2 _ Une politique qui ne profite pas aux paysans | _10 |
| 2.1 _ Etat des lieux: résultats de la politique agricole actuelle | 10 |
| 2.2 _ Une hypothèse: le paysan comme appât des subventions du complexe agricole | 16 |
| 2.3 _ L’influence politique du complexe agricole | 22 |
| 3 _ Les coûts de l’économie agricole | _24 |
| 3.1 _ Un «Registre des privilèges et des coûts économiques» | 24 |
| 3.2 _ Des coûts économiques estimés à 20 milliards de francs | 24 |
| 3.3 _ Une valeur ajoutée négative | 34 |
| 4 _ Une stratégie agricole à l’horizon 2030 | _36 |
| 4.1 _ Réduction de la protection douanière | 38 |
| 4.2 _ Abolition des subventions préservant les structures | 41 |
| 4.3 _ Renoncement aux subventions pour la promotion des ventes | 42 |
| 4.4 _ Réforme de l’indemnisation des prestations d’intérêt général | 43 |
| 4.5 _ Une définition moderne de la sécurité de l’approvisionnement | 44 |
| 4.6 _ Réduction de la densité législative agricole | 46 |
| 4.7 _ Modernisation du droit foncier | 47 |
| 4.8 _ Diminution des coûts environnementaux | 49 |
| 4.9 _ Mise en place d’un «frein agricole» | 52 |
| 4.10 _ Révision du contrôle des fusions | 53 |
| 4.11 _ Les gains de la stratégie agricole en 10 points | 54 |
| 5 _ Conclusion – Une perspective entrepreneuriale | _56 |
| Index des abréviations | 58 |
| Bibliographie | 60 |

1 Introduction – Le statu quo n'est pas tenable

Les résultats de la politique agricole actuelle ne sont satisfaisants pour personne ; ni pour les consommateurs, ni pour les contribuables, ni même pour les agriculteurs. Les objectifs environnementaux ne sont pas non plus atteints par le secteur agricole.

Le maintien de cette politique profite toutefois à de nombreux acteurs tout au long de la chaîne de valeur ; ces acteurs ayant réussi, au fil des années, à asseoir leur influence au sein des institutions politiques pour défendre leurs intérêts.

La présente publication vise à dépeindre un état des lieux de la situation – qui n'est pas tenable à long terme – et à proposer des solutions pour y remédier. Il s'agit d'une version abrégée de l'étude en allemand «Eine Agrarpolitik mit Zukunft» disponible au téléchargement sur le site internet d'Avenir Suisse. ¹ L'étude poursuit deux objectifs : tout d'abord, faire diminuer les coûts occasionnés par la politique agricole actuelle. Ensuite, procéder à une révision des conditions-cadre régissant l'activité agricole, de manière à ce que les agriculteurs, aujourd'hui fortement administrés, puissent devenir de vrais entrepreneurs agricoles.

Pour ce faire, le [chapitre 2](#) passe en revue les résultats de la politique agricole actuelle et montre en quoi ils peuvent se révéler préjudiciables pour les paysans. Le [chapitre 3](#) apporte de la transparence sur les coûts de cette politique pour les consommateurs, les contribuables, les entreprises et l'environnement. Il recense non seulement les dépenses publiques officielles en faveur du secteur, mais également d'autres coûts (directs ou indirects) induits par la politique agricole. Ces coûts, dont certains ont été quantifiés pour la première fois dans le cadre de cette publication, sont répertoriés dans un «Registre des privilèges et des coûts économiques liés à l'économie agricole» disponible en ligne : www.avenir-suisse.ch/fr/registre-des-privileges. Le [chapitre 4](#) présente une stratégie agricole à l'horizon 2030 en dix points pour réformer la politique agricole en profondeur, pour faire baisser les coûts et pour mettre davantage l'accent sur l'esprit d'entreprise. Le [chapitre 5](#) conclut.

Les résultats de la politique agricole actuelle ne sont satisfaisants pour personne.

1 www.avenir-suisse.ch/publication/fuer-eine-agrarpolitik-mit-zukunft/

2_ Une politique qui ne profite pas aux paysans

La politique agricole actuelle ne bénéficie, en première ligne, pas aux agriculteurs, mais son maintien profite toutefois à de nombreux autres acteurs. Ce chapitre fait le tour de cette question.

2.1_ Etat des lieux: résultats de la politique agricole actuelle

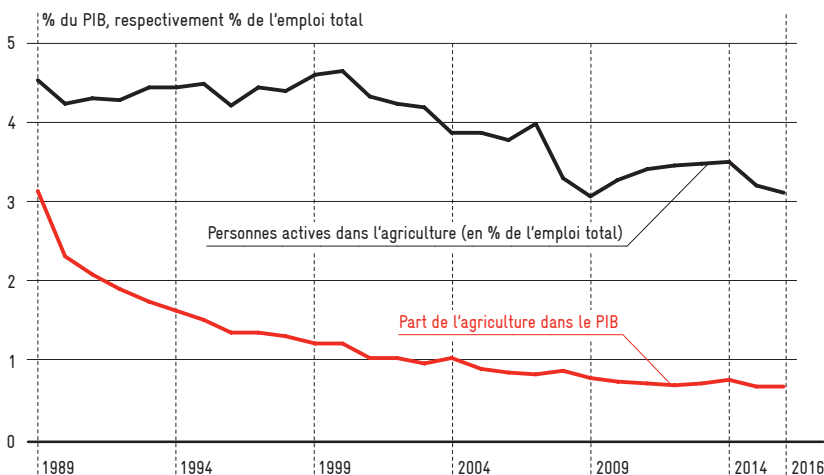
Jusqu'au début du processus d'industrialisation dans la seconde moitié du XIXe siècle, l'agriculture constituait le secteur économique le plus important en Suisse et employait une majorité de la population (Baumann et Moser 2008).² Aujourd'hui, le secteur n'emploie plus que 3,1% de la population active et ne génère plus que 0,7% du produit intérieur brut (PIB) (2016).³ Il s'agit là de taux historiquement bas (cf. aussi Figure 1) et relativement faibles à l'échelle internationale. A titre de comparaison, le secteur agricole dans l'Union européenne (UE-28) génère 1,3% du PIB et 4% de l'emploi; en Nouvelle-Zélande (derniers chiffres disponibles: 2014) ces taux atteignent respectivement 6,8% et 6,5% (OCDE 2018a).

Le secteur ne génère plus que 0,7% du produit intérieur brut.

Figure 1

L'importance économique de l'agriculture est en baisse

L'importance économique de l'agriculture en Suisse a fortement diminué au cours des dernières décennies. Par rapport à la part des personnes actives (3,1% en 2016), la valeur ajoutée au produit intérieur brut (PIB, 0,7%) est inférieure à la moyenne et la productivité est faible par rapport au reste de l'économie.



Source: OCDE 2018a

2 Avec l'industrialisation, l'emploi dans le secteur a commencé à reculer: vers 1850, ce dernier représentait encore 50% de l'emploi total, 50 ans plus tard, 31%, en 1950 un peu moins de 20% et en 2000 encore environ 4,5% (Baumann et Moser 2008).

3 Cela indique une productivité nettement inférieure à la moyenne par rapport au reste de l'économie.

En chiffres absolus, ce sont aujourd'hui 153 864 personnes qui sont employées dans l'agriculture (y compris les temps partiels) (OFS 2017a); soit, converti en équivalents temps plein (ETP), environ 100 000 personnes.

Une valeur ajoutée moindre en raison de la protection douanière

Les Comptes économiques de l'agriculture (CEA) de l'Office fédéral de la statistique (OFS 2018c) font état d'une valeur de production totale aux prix de base de 10,3 milliards de francs pour 2016. Une fois la consommation intermédiaire (6,3 milliards de francs) et la consommation de capital fixe (2 milliards de francs) soustraites, on obtient une valeur ajoutée nette aux prix de base de 2 milliards de francs (valeur qui a d'ailleurs été divisée par deux depuis 1985). Ce chiffre n'est cependant pas très représentatif de la valeur ajoutée réelle créée par le secteur, car les CEA évaluent la production aux prix suisses, qui dépendent fortement de la protection douanière. Par exemple, si la protection douanière est renforcée à la suite d'une intervention de l'Etat, les prix suisses, ainsi que la valeur de la production totale des CEA, augmentent, sans pour autant qu'une plus forte valeur ajoutée ait été générée.

Une approche plus représentative consiste à corriger la valeur totale de la production selon les CEA en la divisant par le coefficient nominal de soutien aux producteurs de l'OCDE (CNS aux producteurs) de 1,701 (2016) qui mesure le rapport entre la valeur des recettes agricoles brutes (y compris le soutien) et les recettes agricoles brutes évaluées aux prix à la frontière (mesurées au départ de l'exploitation) (Vision Landwirtschaft 2016). Le chiffre ainsi calculé⁴ donne une valeur de production aux prix à la frontière d'environ 6 milliards de francs en 2017.

Mais l'agriculture ne produit pas uniquement des denrées alimentaires, elle fournit également de nombreuses prestations d'intérêt général dans le cadre de son mandat constitutionnel (art. 104 Cst.), comme par exemple l'entretien du paysage. Ces prestations ne sont néanmoins pas prises en considération dans les CEA, alors même qu'elles apportent une valeur économique. Vision Landwirtschaft (2017), sur la base des dépenses de la Confédération pour l'agriculture et l'alimentation, chiffre la valeur de ces prestations à 1,4 milliard de francs. L'agriculture a donc produit une valeur économique de 7,4 milliards de francs en 2016; une valeur inférieure de 28% à la valeur totale de la production de 10,3 milliards de francs indiquée dans les CEA.

Un revenu agricole sous perfusion

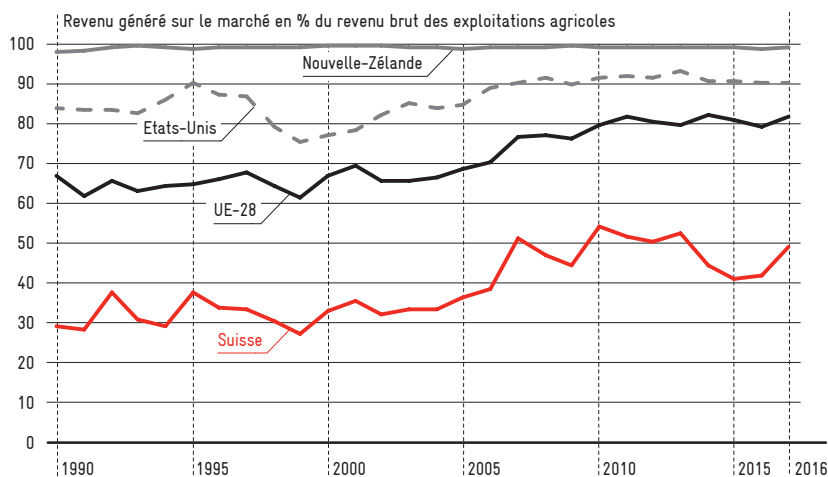
En comparaison internationale, l'agriculture suisse est alimentée par des contributions publiques record. L'Estimation du soutien aux producteurs (ESP), publiée annuellement par l'Organisation de Coopération et de Dé-

⁴ Ce chiffre est comparable aux valeurs de production atteintes dans les pays où les marchés agricoles sont moins protégés.

Figure 2

La moitié du revenu agricole découle de mesures prises par l'Etat

Alors qu'en Nouvelle-Zélande, plus de 99% du revenu brut des exploitations agricoles est généré sur le marché, il n'est en Suisse que d'environ 49%. Plus de la moitié des recettes découle de mesures prises par les pouvoirs publics, telles que les contributions et la protection douanière.



Source: OCDE 2018a, propres calculs

veloppement économiques (OCDE), qui mesure la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables aux producteurs agricoles,⁵ montre que 51% du revenu brut des exploitations agricoles suisses découle de mesures prises par les pouvoirs publics (OCDE 2018a).

Inversement, cela signifie que moins de la moitié du revenu agricole – 49 centimes sur un franc pour être exact – a été généré sur le marché.⁶ Ce sont environ 33 centimes par franc de moins que la moyenne de l'UE-28, 41 centimes par franc de moins qu'aux Etats-Unis et 50 centimes par franc de moins qu'en Nouvelle-Zélande, où la quasi-totalité du revenu brut des agriculteurs (99,2%) est générée sur le marché. Cette comparaison internationale montre qu'il serait, en principe, possible pour le secteur de générer une plus grande part de la valeur ajoutée avec moins de soutien public.

La Figure 2 illustre l'évolution des revenus agricoles générés sur le marché en comparaison internationale. Les fluctuations observées sur ce graphique sont principalement dues aux variations des revenus générés sur le marché et moins aux fluctuations des transferts publics qui sont restés constants en Suisse au cours de ces vingt dernières années. En ne considérant que les dépenses fédérales, ces transferts se situent autour de 3,7 milliards de francs en moyenne depuis 1996 (cf. Figure 3).

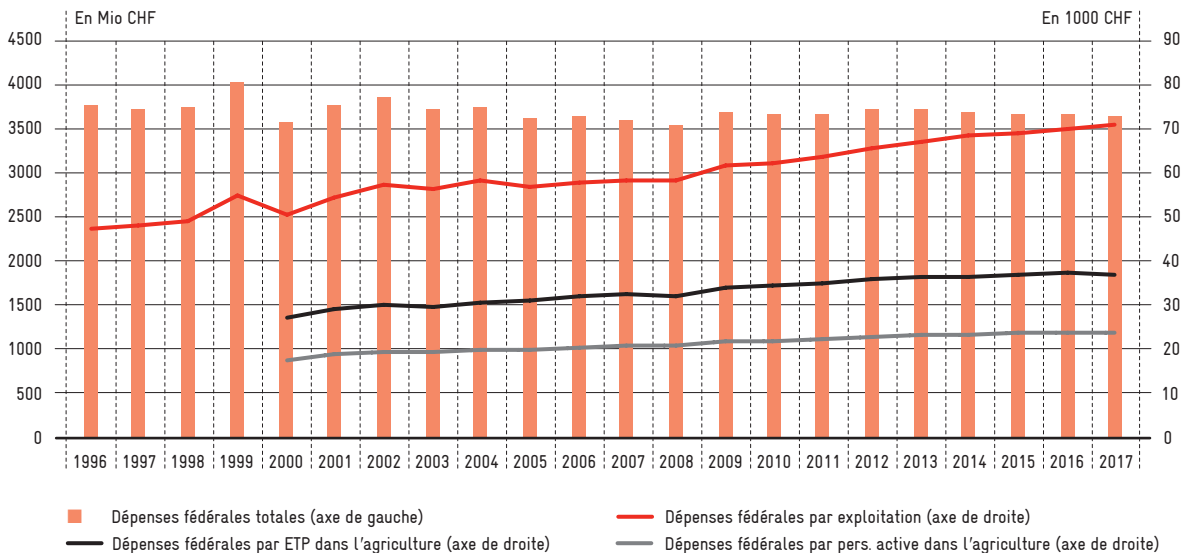
5 Cf. OCDE (2016) pour les définitions exactes.

6 «généré sur le marché» signifie ici que le produit de la vente de denrées alimentaires et de services agricoles a été ajusté pour prendre en compte la protection douanière également.

Figure 3

Augmentation nette des contributions par exploitation et par personne active

Les dépenses agricoles de la Confédération étant restées relativement stables, les paiements par exploitation sont passés à plus de 70 000 francs en raison de la diminution du nombre d'exploitations. Le soutien s'élève à plus de 37 000 francs par emploi équivalent temps plein (ETP) dans l'agriculture.



Sources: OFS 2018a, OFS 2017b, propres calculs

En dépit de la constance de ces dépenses en chiffres absolus, on constate par contre que les dépenses par exploitation et par employé ont sensiblement augmenté (Figure 3). Alors que les dépenses de la Confédération s'élevaient à 47 365 francs par exploitation en 1996, celles-ci atteignent désormais 70 747 francs (soit +49 % ou +1,9 % par année) (cf. Figure 3, axe de droite). Le revenu agricole moyen par exploitation se situant à 64 300 francs selon Agroscope (2016), on constate que les dépenses de l'Etat par exploitation sont en moyenne supérieures aux revenus qu'elles génèrent.

La tendance est similaire si l'on examine les subventions par personne active dans l'agriculture qui ont augmenté d'environ 1,8 % par an, passant de 17 532 francs en 2000 à 23 735 francs aujourd'hui et, légèrement plus rapidement, de 26 965 francs par équivalent temps plein (ETP) en 2000 à 37 148 francs aujourd'hui (Figure 3, axe de droite).⁷

Les exploitations agricoles disparaissent en dépit des subventions élevées
Malgré les aides financières substantielles de la Confédération et des cantons, ainsi que le niveau élevé de protection douanière, le changement structurel, aussi appelé la «mort de la paysannerie»⁸ par l'Union suisse

Les dépenses par exploitation et par employé ont sensiblement augmenté.

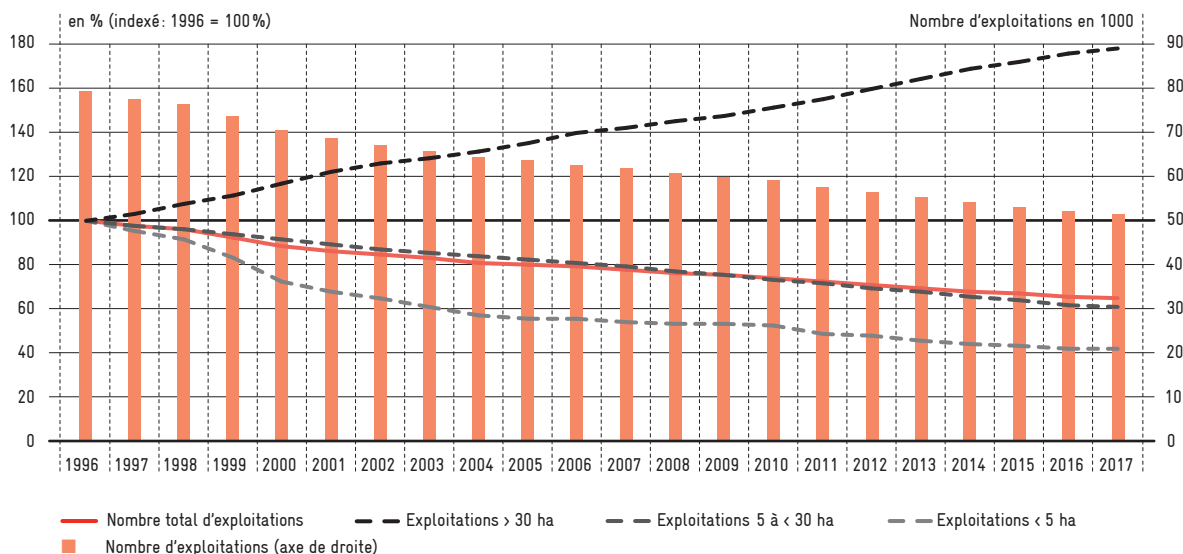
7 Propre estimation sur la base du relevé des structures agricoles (OFS 2017b) et des dépenses fédérales officielles pour l'agriculture et l'alimentation (OFS 2018a).

8 «Bauernsterben» en allemand.

Figure 4

Désaffection des exploitations agricoles : le changement structurel est déjà en marche

La «mort de la paysannerie», si souvent décriée, ne se produit qu'en partie : le changement structurel dans l'agriculture a conduit à une augmentation du nombre d'exploitations agricoles avec une superficie totale de plus de 30 hectares. Plus d'un cinquième des 51 000 exploitations agricoles actuelles appartient à cette catégorie.



Source: OFS 2017b

des paysans (USP), semble inévitable : en 2017, on comptait encore 51 620 exploitations agricoles en Suisse (cf. Figure 4, barres, axe de droite) ; ce sont 35 % de moins qu'il y a 20 ans (1996 : 79 479).

Le changement structurel semble surtout toucher les plus petites exploitations (<5 ha) qui sont passées d'environ 19 100 en 1996 à un peu moins de 8000 en 2017, ce qui correspond à une baisse annuelle moyenne de 4 %. Ensuite viennent les exploitations de taille moyenne (5 à <30 ha) : -21 400 exploitations entre 1996 et aujourd'hui, soit une baisse de -2,4 % par an. En revanche, le nombre de grandes exploitations (>30 ha) a augmenté de 2,8 % par an (OFS 2017b, cf. Figure 4). Aujourd'hui, la Suisse compte environ 10 600 exploitations de plus de 30 hectares. Cette évolution ne doit pas pour autant être perçue d'un mauvais œil : d'un point de vue économique, les grandes exploitations sont souvent plus à même de procéder à une mise en réseau des zones cultivables, à réaliser des économies d'échelle croissantes et donc à gagner en efficacité.

Le droit foncier rural entrave l'accès au secteur

Alors qu'elle emploie 3,1 % des personnes actives, l'agriculture occupe plus d'un tiers de la surface du pays. Avec une telle occupation du territoire, il n'est sans doute pas exagéré de dire que les agriculteurs façonnent l'image de la Suisse. Toutefois, en raison d'un marché foncier divisé, connaissant des règles différentes pour les propriétaires de terrains agri-

coles, seule une petite partie de la population suisse est en mesure d'acheter, de posséder et de vendre ces terrains. La Loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) impose des restrictions drastiques en ce qui concerne la vente et l'achat des terrains agricoles. La loi a pour but principal d'encourager la propriété foncière rurale, de renforcer la position de l'exploitant à titre personnel et de lutter contre les prix surfaits des terrains agricoles. Les personnes provenant de domaines non-agricoles n'ont guère la possibilité d'acquérir des terres pour réaliser leurs projets dans l'agriculture.

De la qualité de vie des agriculteurs suisses et de la paperasse administrative

Par rapport à l'ensemble de la population, les agriculteurs se déclarent particulièrement insatisfaits de la stabilité des conditions-cadre politiques et économiques (OFAG 2017). Les auteurs de la présente étude pensent que cela est principalement dû à l'absence de perspectives de carrière, qui ne permettent ni un épanouissement entrepreneurial, ni une progression financière significative – et ce, malgré une charge de travail continue et supérieure à la moyenne.

La densité réglementaire dans le secteur est particulièrement élevée: deux articles constitutionnels, au moins dix lois et plus de 120 ordonnances fédérales concernent les agriculteurs (cf. CF 2018). Au total, il s'agit d'un amoncellement de réglementations de quelque 4000 pages.⁹ Cela ne laisse plus grand espace pour la prise d'initiative personnelle. La nécessité d'agir a néanmoins été reconnue, du moins partiellement, et l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a rassemblé des idées en 2015 pour alléger la charge administrative du secteur (OFAG 2016a). Certaines simplifications ont déjà été introduites, d'autres suivront.

En ce qui concerne la qualité de vie subjective, la perception des agriculteurs est également nettement inférieure à celle de l'ensemble de la population. La capacité à épargner est également plus faible (OFAG 2017). Cela se reflète dans le taux d'endettement par hectare. Entre 2010 et 2016, ce dernier est passé de 26 327 à 31 316 francs par hectare (USP 2017); et cela alors que la charge de travail est restée élevée. Deux tiers des agriculteurs ayant pris part au sondage déclarent travailler 50 heures ou plus par semaine et plus de 60 % d'entre eux travaillent généralement aussi le week-end (OFAG 2017).¹⁰

Une autre explication systémique de l'insatisfaction des agriculteurs pourrait résider dans le fait que la politique agricole est définie sur un

La densité réglementaire étouffe la prise d'initiative.

9 Dix lois pertinentes prises en considération donnent 364 pages. A cela s'ajoutent plus 120 ordonnances de 30 pages en moyenne, ce qui donne environ 4000 pages.

10 Le temps de travail effectif en 2017 (corrigé des heures supplémentaires et des absences) s'élevait à 1840 heures pour les agriculteurs et les forestiers, à 1492 heures dans l'hôtellerie et la restauration et à 1297 heures pour les services sociaux et de santé (OFS 2018b).

cycle de quatre ans, alors que l'horizon de placement pour certaines décisions d'investissement – par exemple pour la construction d'une grange – est beaucoup plus long. Cela peut créer de l'insécurité financière.

2.2_ Une hypothèse: le paysan comme appât des subventions du complexe agricole

Dans la perception du public, la politique agricole est avant tout assimilée aux paysans, et ce, en dépit du fait que de nombreuses réglementations ne concernent que marginalement agriculteurs. En effet, la politique agricole a une incidence sur tous les acteurs de la chaîne de valeur, et non uniquement sur les paysans. Les représentants des intérêts du secteur agricole y sont certainement pour quelque chose: afin d'appuyer leurs revendications au niveau politique et médiatique, ils n'hésitent en effet pas à se servir de l'image de la «famille paysanne dans le besoin» qui sert souvent de prétexte politique au secteur pour obtenir le soutien financier de l'Etat.

En observant la chaîne de valeur de l'économie agricole en Suisse (cf. Figure 5), on se rend vite compte qu'au niveau des fournisseurs, de la transformation et de la vente au détail, les marchés sont caractérisés par un petit nombre de grands acteurs, souvent intégrés verticalement. En revanche, au niveau de la production agricole primaire, le marché est beaucoup plus fragmenté: il se compose des 51620 exploitations agricoles suisses (2017) (cf. aussi chapitre 2.1 et Figure 4). Ces dernières, prises individuellement, sont donc beaucoup plus petites que les autres acteurs tout au long de la chaîne de valeur et ne font souvent pas le poids dans les négociations. Ainsi, une grande partie des transferts financiers en apparence destinés à la production agricole primaire – c'est-à-dire aux agriculteurs – finissent en fait par s'écouler en amont et en aval de la chaîne de valeur (cf. Figure 5). Les paysans sont instrumentalisés par certains acteurs influents tout au long de la chaîne de production de valeur et jouent en quelque sorte le rôle «d'appât» pour les transferts financiers de l'Etat, dont ils ne retiennent au final qu'une faible part. |¹¹

De nombreux exemples tendent à confirmer que la politique agricole suisse n'est pas seulement une «politique paysanne», mais bien une politique de «complexe agricole» |¹², puisqu'elle sert aussi aux acteurs en amont et en aval de la chaîne de valeur (tous les chiffres – sauf indication contraire – 2016; OFAG 2017). Nous allons succinctement passer en revue les différents segments de la chaîne de valeur et citer quelques exemples. |¹³

L'image de la «famille paysanne dans le besoin» sert souvent de prétexte politique pour obtenir des soutiens financiers.

11 Une autre caractéristique de l'économie agricole est que trois de ses acteurs les plus importants – Fenaco, la Migros et la Coop – ont opté pour la forme juridique de la société coopérative. Cette forme juridique semble en effet présenter quelques avantages, notamment le fait que ces entreprises ne peuvent pas être reprises pas des tiers.

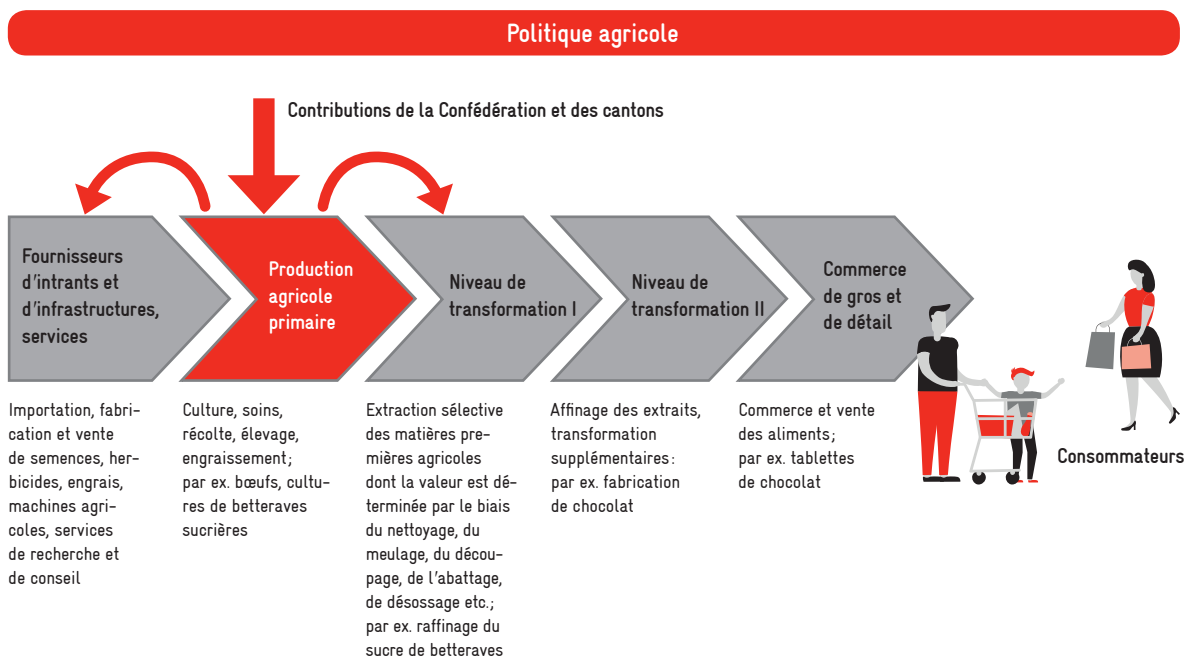
12 L'ensemble des acteurs impliqués dans le processus d'approvisionnement, ainsi que les représentants de leurs intérêts agissant sur la scène politique, sont désignés ci-après par le terme de «complexe agricole».

13 Pour plus de détails quant aux différents segments et pour plus d'exemples concrets, vous pouvez vous référer à *Dümmler et Roten (2018)*.

Figure 5

Le paysan comme appât et porte d'entrée des transferts de l'Etat

Sur la base de la politique agricole, la Confédération et les cantons versent des contributions à l'agriculture. Sur le plan politique, on se sert souvent de l'image des «familles paysannes dans le besoin» comme prétexte pour solliciter des subventions, alors que de nombreux autres acteurs de la chaîne de valeur agricole profitent de ces soutiens financiers publics.



Source: propre représentation

Prendre en considération toute la chaîne de valeur

Contrairement au slogan diffusé par l'USP, la chaîne de valeur agricole ne commence pas avec la «fourche» pour terminer à la fourchette (consommateur), mais elle commence en amont de la production agricole primaire («la fourche») avec les fournisseurs qui mettent à disposition les intrants nécessaires à la production de biens agricoles.

Les fournisseurs



Les fournisseurs livrent les matériaux, infrastructures, machines et services (intrants) utiles à la production agricole. Il s'agit, entre autres, de l'importation, la fabrication et la vente de semences, d'herbicides, d'engrais, de machines agricoles et des services de construction, de recherche et de conseil.

Différentes entreprises se font concurrence sur les marchés de l'approvisionnement agricole, mais Fenaco est de loin l'entreprise incontournable.

nable sur ce marché. Derrière cette coopérative se cachent des dizaines d'entreprises fournissant des services aux agriculteurs, mais qui opèrent également en aval de la chaîne de valeur agricole. Fenaco emploie plus de 10 000 collaborateurs et a réalisé un chiffre d'affaires net de 6,3 milliards de francs en 2017 (Fenaco 2018). Depuis sa création (une fusion de six coopératives en 1993), le groupe n'a jamais eu à essuyer la moindre perte (NZZ 2018a), et avec les profits qu'il engendre, Fenaco a déjà pu étendre son activité en rachetant des entreprises actives sur des marchés internationaux ou en diversifiant son activité à d'autres domaines (comme la reprise de Fertag France SA, active dans le commerce des engrais, ou la vente de carburants par Agrola). Cela contribue à renforcer la position de Fenaco sur le marché suisse.

Par ailleurs, si les agriculteurs sont très souvent des clients de Fenaco, la coopérative est également souvent leur plus gros client. On peut voir ce positionnement de Fenaco de manière positive et considérer que l'entreprise offre une palette de services complète aux agriculteurs, ou de manière plus critique, penser que cette position dominante tient les agriculteurs «en tenaille», car les prix de vente et d'achat sont largement sous la férule d'un seul et même acteur.

Fenaco n'est pas seulement important sur le plan économique, mais aussi sur le plan politique. D'une part, le groupe est membre de nombreuses organisations interprofessionnelles et groupements d'intérêt, tels que l'USP (membre du comité), Fruit-Union Suisse et Swisscofel, l'association suisse du commerce de fruits, légumes et pommes de terre. D'autre part, deux conseillers fédéraux actuels ont exercé la vice-présidence de Fenaco par le passé et deux conseillers nationaux actuels sont également, entre autres, actifs pour Fenaco. |¹⁴

Le fait que les contributions étatiques liées à la politique agricole versées aux agriculteurs profitent également aux secteurs en amont de la chaîne de valeur est illustré par l'octroi des crédits d'investissement sans intérêt. Fin 2015, le portefeuille de prêts octroyés aux agriculteurs comme «aides à l'investissement» s'élevait à 2,3 milliards de francs (OFAG 2017). Les investissements qui en ont résulté ont été canalisés par l'intermédiaire des agriculteurs vers les fournisseurs, tels que les fabricants et les concessionnaires de machines agricoles ou les entreprises de construction de bâtiments agricoles. L'industrie locale du bois en a également bénéficié. Ces prêts ont deux effets:

01 *— Etant donné que ces prêts sont sans intérêt, les débiteurs sont en général moins sensibles aux prix dans leurs décisions d'investissement. Le niveau des prix des biens d'investissement agricoles reste en conséquence aussi élevé en Suisse, ce qui alourdit le budget des agriculteurs: Agroscope estime*

Les contributions publiques versées aux agriculteurs profitent également aux secteurs en amont de la chaîne de valeur.

14 Un parlementaire est membre du Conseil de l'administration de Fenaco qui définit les objectifs et les directives stratégiques pour assurer le développement de l'entreprise. L'autre parlementaire est président de Landi de Romont.

à 110 millions de francs par an le potentiel d'économie lié aux prix excessifs des machines agricoles en Suisse (Beobachter 2005).

02. Ces prêts incitent souvent les agriculteurs à faire des achats surdimensionnés et souvent inutiles à l'activité agricole; achats qui entraînent ensuite d'autres coûts durant plusieurs années, ce qui n'est pas non plus sans conséquence pour le budget des agriculteurs.

Les transformateurs



En aval de la production agricole primaire dans la chaîne de valeur agricole se trouvent les transformateurs. Ils occupent deux segments de la chaîne de valeur suivant le moment de leur intervention : les transformateurs du niveau I s'occupent de l'extraction sélective de la valeur des matières premières agricoles par le biais du nettoyage, de la coupe, du meulage, de l'abattage, du désossage, etc. Il s'agit par exemple du processus de raffinage du sucre de betteraves. Les transformateurs du niveau II s'occupent de l'affinage des extraits et de transformations supplémentaires. Ils utilisent par exemple le sucre raffiné pour produire du chocolat.

Même s'il existe un grand nombre de petits transformateurs en Suisse, ceux-ci sont souvent éclipsés par les sociétés appartenant aux deux grands distributeurs suisses : la Migros et la Coop. Au cours des dernières décennies, ces «géants oranges» ont non seulement réussi à renforcer leur position dans le commerce de détail (voir ci-dessous), mais ont également étendu leur portefeuille d'usines de transformation par le biais d'acquisitions. Bien qu'elles opèrent souvent en leur nom propre sur le marché, ces entreprises appartenant à la Migros et la Coop comptent aujourd'hui parmi les plus grands producteurs agroalimentaires en Suisse. |¹⁵

Les exemples suivants illustrent le cas où des contributions étatiques profitent principalement aux transformateurs et non aux agriculteurs.

- **Les contributions au stockage de viande de veau** à hauteur de 3,1 millions de francs (soit environ 5 francs par kilo) versées en 2016. Celles-ci devaient couvrir les frais de stockage et compenser la dépréciation due à la congélation suite à des fluctuations saisonnières. Elles ont provoqué un excédent d'offre de veau par rapport à la demande.
- **Les soutiens à la production d'œufs** à hauteur de 1,7 million de francs en 2016. Ceux-ci visent à atténuer les effets de variations de demandes saisonnières – en particulier après Pâques où le marché des œufs accuse une baisse

15 Les deux transformateurs de viande Micarna (Migros) et Bell (Coop), les producteurs de chocolat Frey (Migros) et Chocolats Halba (Coop) ou le transformateur de lait Elsa-Mifroma (Migros) en sont des exemples.

marquée de la demande. La Confédération a versé une contribution de 9 centimes par œuf cassé et une autre de 5 centimes par œuf vendu à prix réduit. En effet, les fabricants de produits à base d'œufs ont cassé 14,5 millions d'œufs de consommation suisses en 2016. L'industrie alimentaire a utilisé les blancs et les jaunes de ces œufs pour désengorger le marché des œufs de consommation. De plus, les commerçants ont réduit le prix de 7,9 millions d'œufs de consommation.

– **Contribution pour le lait transformé en fromage** à hauteur de 263 millions de francs. En principe, il s'agit de réduire la pression sur les prix dans le marché laitier en transformant une partie du lait en meules de fromage (à longue durée de vie). En 2016, la Confédération a versé des suppléments laitiers de 15 ct./kg aux transformateurs de lait censés transmettre l'argent perçu aux producteurs de lait.

Les commerçants de gros et de détail



A la fin de la chaîne de valeur se trouvent les commerçants. La structure du commerce de détail en Suisse est probablement unique en son genre parmi tous les pays industrialisés. Deux grandes entreprises – pour les proportions suisses – sont les leaders incontestés du marché.

Une forte concentration du marché

Une analyse – qui date certes déjà un peu – de la concentration du marché dans 14 pays européens menée par la Commission de la concurrence calcule une valeur record de 70 à 80 % pour la Suisse (Comco 2008). En Allemagne, ce sont quatre fournisseurs qui dominent 75 % du marché. En Suisse ce ne sont que deux acteurs, la Migros et la Coop, de taille comparable, suivis par les détaillants Aldi, Volg, Landi (lesquels appartiennent à Fenaco ; page 18), Lidl et Spar.

En effet, depuis les années 1990, le marché suisse du commerce de détail s'est fortement consolidé. Grâce à des marges élevées, beaucoup de sociétés autrefois indépendantes ont été reprises par de plus grandes pour être finalement absorbées par la Migros ou la Coop. Un exemple éloquent est celui de l'acquisition de Denner en 2007 par la Migros, qui était alors le troisième commerçant de détail sur le marché et qui avait, entre autres, racheté Pick Pay et Billi.¹⁶ La Coop et la Migros ont par ailleurs aussi beaucoup diversifié leur activité en rachetant des entreprises dans les domaines de la restauration, de la parfumerie, de la pharmacie, de la bijou-

¹⁶ Pour une discussion plus approfondie de la signification de cette acquisition du point de vue de la Commission de la concurrence et à propos des raisons potentielles ayant mené à cette concentration cf. *Dümmler et Roten* (2018).

terie, des plateformes digitales, etc. ; ce qui tend aussi à renforcer leur position au sein de la chaîne de production de valeur agricole. Et cela s'applique aussi bien à l'achat de produits bruts (auprès des agriculteurs) qu'à la vente d'aliments transformés (auprès des consommateurs).

En effet, une telle concentration du marché n'est pas sans conséquence pour les petits transformateurs et producteurs indépendants. En particulier au niveau du commerce de détail, les producteurs de denrées alimentaires dépendent fortement des grands acteurs, car ils n'ont guère d'autres options pour placer leur marchandise. Par rapport au marché d'autres biens de consommation, les canaux de vente alternatifs comme l'exportation ou la gastronomie ne revêtent que peu d'importance. Pour les fabricants suisses, cela signifie souvent une dépendance, ainsi que des frais de référencement (pour que le produit soit inclus dans l'assortiment) et de participation aux coûts de publicité élevés, ce d'autant plus que les deux grands commerçants de détail ont une quote-part élevée de produits de leurs propres marques dans leur assortiment, estimée à 80 % pour la Migros et à 50 % pour la Coop (Blick 2018).

Bien que la concurrence ait été quelque peu redynamisée avec l'entrée de Lidl et Aldi sur le marché suisse et qu'elle ait apporté quelques réductions de prix dans les segments «low budget», les prix de nombreux produits qui ne sont pas proposés par les deux discounters allemands ont augmenté chez les géants oranges (K-Tipp 2018). De manière générale, la gamme de produits offerts par les deux acteurs dominants n'est donc pas devenue meilleur marché.

Une telle concentration du marché n'est pas sans conséquence pour les petits transformateurs et producteurs indépendants.

Les contributions, à hauteur de 660 millions de francs en 2016, |¹⁷ soutenant la promotion des ventes de produits agricoles sont des exemples de transferts de la Confédération qui profitent en premier lieu aux commerçants. Ces derniers se voient ensuite en position d'exercer une pression sur les prix d'achat des produits agricoles auprès des producteurs. En effet, la Confédération peut prendre en charge jusqu'à 50 % des coûts liés aux mesures de communication marketing en faveur de la vente (en Suisse ou à l'étranger) de ce type de produit (par ex. affiches ou spot publicitaire à la télévision) et finance plusieurs programmes créant une demande supplémentaire pour des produits agricoles suisses.

Des exemples assez parlants en sont :

- Les subventions liées à la promotion des ventes de viande de 5,3 millions de francs en 2016 qui ont, entre autres, servi à financer des spots publicitaires pour la viande suisse aux frais du contribuable.*
- Le programme «Aide alimentaire suisse avec des produits laitiers suisses» (19,8 millions de francs en 2015) financé par le budget de l'aide humanitaire de la Confédération qui distribue des produits laitiers suisses (lait entier et*

¹⁷ Voir les postes de dépenses recensés dans la catégorie «Vente» du Registre des privilèges en ligne : www.avenir-suisse.ch/fr/registre-des-privileges/ et OFAG 2017.

écrémé en poudre, fromage fondu) en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Dans ce cadre, le complexe agricole a pu vendre une partie de ses excédents de lait à la Confédération à des prix attractifs.

Pour un aperçu détaillé de ces contributions, cf. «Registre des privilèges» en ligne.

2.3_ L'influence politique du complexe agricole

Les explications et exemples énoncés ci-dessus donnent du crédit à l'hypothèse formulée dans le chapitre 2.2, à savoir que la politique agricole actuelle profite à tout un complexe agricole susceptible de se servir des «familles paysannes» comme appât pour s'attirer des fonds publics et renforcer sa position sur le marché. Les intérêts du complexe semblent d'ailleurs bien représentés sur la scène politique suisse.

Surreprésentation du complexe agricole au Parlement

Les intérêts d'un faible nombre d'acteurs, qui ont beaucoup à perdre ou à gagner, sont plus faciles à fédérer que lorsque les gains potentiels d'une réforme pourraient profiter à un grand nombre, mais dans une moindre mesure. 133 organisations s'intéressant aux questions de politique agricole gravitent au Parlement. En comparaison, le nombre d'organisations s'engageant sur des questions de politique et de commerce extérieur sont au nombre plus modeste de 48 (Lobbywatch.ch 2018). Selon les recherches d'Avenir Suisse (mars 2018), au moins 33 conseillers nationaux ou aux Etats s'engagent régulièrement au profit du complexe agricole (13,4 % du nombre total de parlementaires), dont 15 agriculteurs (6,1 %). Si l'on compare ces proportions à la part de personnes actives employées dans le secteur (3,1 %, cf. chapitre 2.1), on se rend compte que le secteur agricole est fortement surreprésenté au Parlement. Parmi les parlementaires figurent d'ailleurs le président et le directeur de l'Union suisse des paysans.

L'Union suisse des paysans (USP) regroupe 25 associations cantonales d'agriculteurs et 60 organisations faîtières et sectorielles (USP 2018a). L'USP dispose d'actifs à hauteur de 36 millions de francs. Elle a généré 17,9 millions de francs (2016) et emploie 122 personnes (USP 2018b). A cela s'ajoutent les 180 employés d'Agrisano (actifs: environ 63 millions de francs, revenus: 53,8 millions de francs) – une fondation offrant des solutions d'assurance aux familles d'agriculteurs –, et les 30 employés du bureau d'architecture et de construction agricole («Landwirtschaftliches Bau- und Architekturbüro», LBA). L'USP est ainsi l'un des groupes d'intérêt les mieux dotés au sein de la structure associative suisse, compte tenu de la faible importance économique du secteur.

Haute représentation au sein de l'Administration fédérale

A l'instar de nombreux pays, l'agriculture est représentée au plus haut niveau de l'administration en Suisse: l'Office fédéral de l'agriculture «[...] s'engage afin que les paysans produisent durablement des denrées alimen-

Les intérêts du complexe agricole sont bien représentés sur la scène politique suisse.

taires de haute qualité et répondant aux besoins du marché». (OFAG 2018a). Les dépenses de la Confédération pour l'Administration de l'OFAG s'élevaient à 56 millions en 2016, celles pour le dédommagement des tâches d'exécution et de contrôle d'Agroscope à 54 millions de francs (cf. Registre des privilèges en ligne).

L'établissement au plus haut niveau administratif en tant qu'office fédéral distinct pourrait être justifié par le fait que les denrées alimentaires sont des biens essentiels à la survie. Mais d'autres industries produisant également des biens indispensables pour de nombreuses personnes, comme l'industrie du textile ou des produits pharmaceutiques, ne disposent pas de leur propre office fédéral. La contribution du secteur au produit intérieur brut de 0,7 % (OECD 2018a, cf. chapitre 2.1) ne justifie pas non plus un propre office fédéral. Surtout lorsque l'on tient compte du fait que les secteurs de la finance et des assurances, dont la part au PIB s'élève à 9,8 %, de la construction (5,5 %) ou des produits pharmaceutiques (4,5 %), n'en ont pas.

Une influence politique liée à certains avantages

Une telle représentation politique implique aussi certains avantages. Pour n'en nommer qu'un : dans 16 cantons¹⁸, et avec l'accord explicite des agriculteurs, les cotisations de membre aux chambres cantonales de l'agriculture peuvent être déduites directement des paiements directs par les offices cantonaux de l'agriculture.¹⁹ L'externalisation du recouvrement des cotisations de membre aux offices cantonaux de l'agriculture apporte certains avantages : les associations agricoles ont ainsi moins de charges administratives car une partie des coûts est à la charge du contribuable (par exemple, les salaires des fonctionnaires cantonaux qui s'occupent du recouvrement et de l'administration). Leur risque sur débiteur se voit considérablement réduit, car les frais d'adhésion sont déduits directement des paiements directs (le débiteur est la Confédération/le canton). Elles peuvent profiter d'effets de «nudging»²⁰ parce que dans certains cantons, il faut se mobiliser activement pour que les cotisations ne soient pas directement déduites des paiements directs. Le système réduit également les coûts de transaction pour les membres et permet aux associations paysannes d'avoir plus de membres, de générer des revenus plus élevés et, en fin de compte, d'augmenter leur pouvoir politique.

Dans 16 cantons, les cotisations de membre aux chambres cantonales de l'agriculture peuvent être déduites directement des paiements directs.

18 Il s'agit des cantons suivants : AR, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG et ZH.

19 Un exemple tiré du rapport annuel de l'association des paysans du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures (2017) : «90 % des quelques 630 exploitations ayant droit à des paiements directs autorisent la déduction des cotisations de membre des paiements directs. La moralité de paiement fait plaisir à voir. Plus de 96 % des exploitations paient leurs cotisations et soutiennent ainsi le travail du BVAR [Bauernverband Appenzell-Ausserhoden]».

20 En économie comportementale, le nudging est une méthode qui tente d'influencer le comportement des gens de manière systématique et prévisible (cf. Thaler et Sunstein 2010).

3_ Les coûts de l'économie agricole

Tous les paiements, les subventions, les traitements de faveur et les privilèges obtenus par le complexe agricole grâce à l'influence politique de ce dernier ont aussi un coût. L'activité du secteur occasionne en effet des coûts pour les contribuables, les consommateurs, les entreprises et l'environnement. Ces coûts sont l'objet du présent chapitre.

3.1_ Un «Registre des privilèges et des coûts économiques»

Au fil des années, l'évolution de la politique agricole et la multiplication des textes de lois régissant le secteur ont contribué à rendre le système si complexe que sa compréhension semble désormais hors de portée de quiconque ne pouvant s'en prétendre expert.

Afin d'apporter un peu de transparence et dégager une vue d'ensemble sur les coûts engendrés par ce système, Avenir Suisse a entrepris le recensement des coûts – directs et indirects – associés à l'activité du complexe agricole dans un «Registre des privilèges et des coûts économiques et sociaux liés à l'économie agricole» (dit aussi «Registre des privilèges») disponible en ligne sous : www.avenir-suisse.ch/fr/registre-des-privileges/.

Il s'agit là d'une première en Suisse. Le registre contenant plus de 100 positions reflète l'état actuel des travaux de recherche d'Avenir Suisse et ne saurait prétendre à l'exhaustivité ni à une quantification au centime près des coûts économiques liés à l'économie agricole. C'est pourquoi, les auteurs de la présente étude sont reconnaissants pour toutes clarifications, propositions de corrections, précisions, ajouts, etc. L'avantage du registre en ligne est qu'il peut être actualisé régulièrement et de manière flexible.

Dans la mesure du possible, les auteurs ont cherché à quantifier la valeur économique des privilèges en se basant sur les chiffres fournis par les départements fédéraux ou par les organisations agricoles. Dans certains cas, le montant a été estimé de manière conservatrice sur la base des données disponibles. Les hypothèses sur lesquelles se basent certains calculs ont été divulguées de manière transparente et les sources sont mentionnées dans le registre.

3.2_ Des coûts économiques estimés à 20 milliards de francs

Selon le «Registre des privilèges», les coûts économiques estimatifs occasionnés par et sous le régime de la politique agricole actuelle s'élèvent à environ 20 milliards de francs par année. Ce sous-chapitre analyse ces coûts en fonction du tiers qui en répond, à savoir, les contribuables suisses, les consommateurs, les entreprises et l'environnement.

4,9 milliards de francs supportés par les contribuables

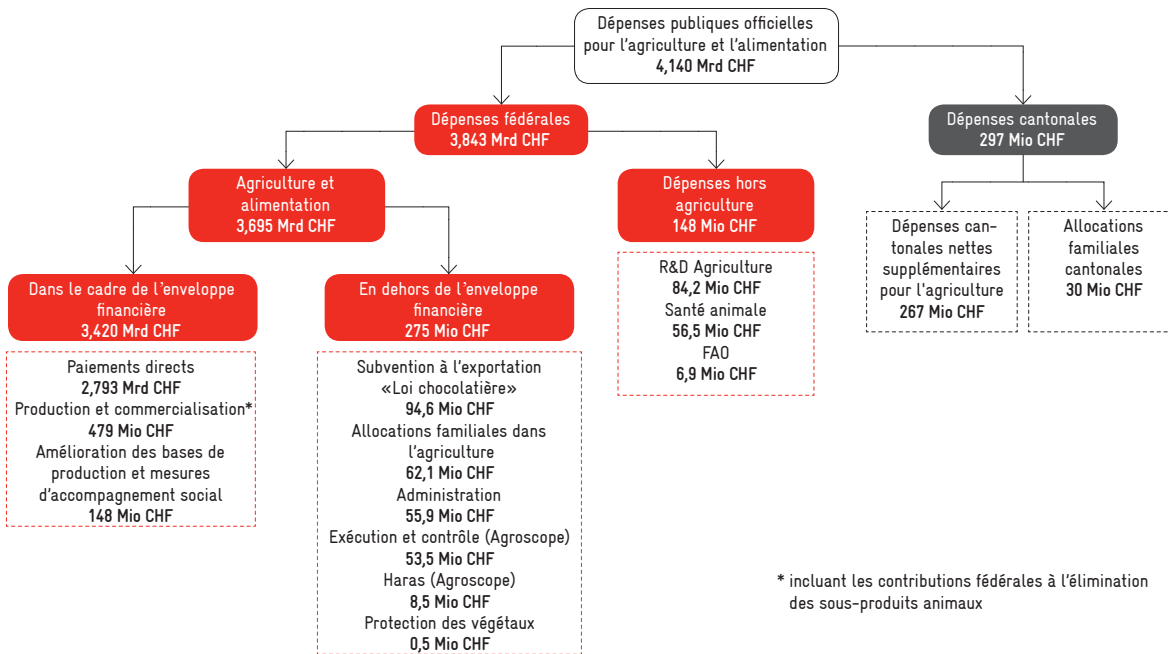
Les dépenses officielles de la Confédération et des cantons en faveur du complexe agricole constituent la majorité des coûts assumés par les contri-

Les coûts économiques liés à la politique agricole actuelle sont estimés à 20 milliards de francs par an.

Figure 6

Des dépenses publiques officielles à hauteur de 4,1 milliards de francs

En 2016, les dépenses officielles de la Confédération pour l'agriculture s'élevaient à plus de 3,8 milliards de francs. A celles-ci s'ajoutent les dépenses supplémentaires des cantons en faveur de l'agriculture d'environ 300 millions de francs. Ainsi, ce sont plus de 4,1 milliards de francs qui ont directement été versés à l'agriculture par les contribuables.



Source: OFAG 2017, propres calculs

buables.²¹ Il s'agit là de «coûts directs», c'est-à-dire des flux financiers tangibles – souvent sur la base de lois et d'ordonnances – vers les bénéficiaires, y compris les coûts administratifs, d'exécution et de contrôle. La Figure 6 en donne un aperçu.

Au total, ce sont 4,1 milliards de francs qui ont officiellement été déboursés par la Confédération et les cantons pour l'agriculture et l'alimentation. La plus grande partie de ces coûts est à la charge de la Confédération (3,8 milliards). Et les cantons ont des dépenses supplémentaires de l'ordre de 297 millions de francs, y compris 30,2 millions de francs en allocations familiales versées aux familles paysannes.

Si l'on regarde les dépenses officielles de la Confédération de plus près, on s'aperçoit que ces dernières sont divisées en deux blocs de coûts : un peu moins de 3,7 milliards de francs sont attribués au groupe de tâches «Agriculture et alimentation» de la Confédération et environ 148 millions de francs pour les dépenses «en dehors de l'agriculture»²² financées par d'autres départements.

21 Sauf indication contraire, les chiffres de ce sous-chapitre sont tirés du rapport agricole 2017 de l'Office fédéral de l'agriculture (chiffres pour 2016; OFAG 2017).

22 Le nom de ces dernières est au demeurant trompeur puisque ces contributions soutiennent également l'agriculture.

La plus grande partie des dépenses pour l'agriculture et l'alimentation est comptabilisée dans le cadre de l'enveloppe financière, soit environ 3,4 milliards de francs, dont plus de 80 % sous forme de «paiements directs» (2,8 milliards de francs). Les paiements directs sont censés dédommager les prestations d'intérêt général fournies par l'agriculture à la société, telles que définies par l'art. 104 Cst. Elles comprennent par exemple l'entretien du paysage, la préservation des ressources naturelles (sol, eau, air) et la contribution à l'occupation décentralisée du territoire, ainsi que la promotion de la biodiversité et le bien-être des animaux; prestations qui ne sont pas (ou trop peu) rémunérées sur le marché. Les contributions pour la «Production et ventes» (479 millions de francs) mentionnées au chapitre 2.2 et les contributions destinées à l'«Amélioration des bases de production et [aux] mesures d'accompagnement social» (148 millions de francs) visant principalement à réduire les coûts et à renforcer la compétitivité de la production agricole viennent compléter les paiements directs.

En dehors du cadre de l'enveloppe financière (275 millions de francs), différents postes de dépenses viennent compléter le tableau. En tête, les 94,6 millions de francs de subventions à l'exportation dans le cadre de la Loi chocolatière (cf. Encadré 1). Viennent ensuite 62 millions de francs en allocations familiales de la Confédération aux agriculteurs; les frais d'administration liés à l'OFAG (56 millions de francs), à l'exécution et aux contrôles d'Agroscope (54 millions de francs), au haras Agroscope (8 millions de francs) et finalement les contributions pour la protection des végétaux (0,5 million de francs).

Les paiements directs ne sont que la pointe immergée de l'iceberg.

Encadré 1

«Loi chocolatière»

La Loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (aussi appelée «Loi chocolatière») établit un système de rééquilibrage des prix à la frontière pour les produits agricoles transformés. |²³ Ce système, par le biais de droits de douane, élève le prix des produits de base étrangers jusqu'au niveau des prix suisses. Parallèlement, la Confédération peut allouer des contributions à l'exportation de produits transformés, à partir de certains produits de base utilisés dans leur fabrication, pour les rendre compétitifs à l'étranger. Ce système a pour but de compenser le handicap dont souffre l'industrie agroalimentaire suisse du fait de la politique agricole (OFAG 2017). Mais, cette pratique représente une subvention à l'exportation prohibée selon les normes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). C'est pourquoi ce système va devoir être aboli car il biaise la concurrence internationale. Les représentants du complexe agricole ont néanmoins déjà trouvé une solution créative pour y remédier. Dès 2019, la Suisse versera de nouveaux soutiens financiers liés aux produits directement aux agriculteurs, afin de compenser la différence de prix sur le marché mondial. Ce faisant, le Parlement a trouvé un moyen de contourner les règles de l'OMC, sans pour autant supprimer les distorsions de marché. |²⁴

23 C'est-à-dire des produits issus de l'industrie agroalimentaire, comme le chocolat, le café, les boissons, les biscuits, etc.

24 Cf. Dümmler et Roten (2018) pour plus d'informations à ce sujet.

Dans les débats publics, les représentants d'intérêts du complexe agricole aiment à ne communiquer que les 2,8 milliards de francs de paiements directs comme soutien financier pour le secteur, ou, dans le meilleur des cas, les 3,7 milliards de francs du groupe de tâches «Agriculture et alimentation» de la Confédération. Les autres dépenses officielles en faveur de l'agriculture ne sont que rarement thématiques.

Les dépenses officielles ne sont que la pointe de l'iceberg

Comme nous allons le voir dans ce qui suit, les dépenses officielles mentionnées ci-dessus ne sont que la pointe immergée de l'iceberg. En effet, elles ne représentent qu'un cinquième des coûts économiques totaux recensés et estimés par les auteurs de la présente étude.

De nombreux coûts sont à la charge des contribuables. En effet, aux dépenses officielles de la Confédération et des cantons décrites ci-dessus et schématisées dans la Figure 6 |²⁵, s'ajoute encore le manque à gagner de la Confédération et des cantons à hauteur de 614 millions de francs. Ce dernier est occasionné par certaines différences de traitement, comme les nombreux avantages et exonérations fiscales en faveur du secteur agricole. Citons notamment la valeur locative imposable réduite dont bénéficient les agriculteurs qui fait diminuer le revenu imposable et peut conduire à des contributions AVS moins élevées ou à une meilleure chance d'obtenir des prestations sociales comme des réductions de primes d'assurance-maladie ou des bourses pour les enfants en écolage.

Encadré 2

Les dépenses officielles par habitant sont 3,5 fois plus élevées en Suisse que dans l'Union européenne

Selon l'Union des agriculteurs allemands (2018), chaque citoyen de l'UE paie en moyenne 32 centimes par jour pour la politique agricole; en Suisse – si l'on ne prend en compte que les dépenses officielles de 4,1 milliards de francs – ces dépenses s'élèvent à 1,34 franc par jour et par personne, soit un montant 3,5 fois plus élevé qu'en Allemagne.

4,6 milliards de francs supportés par les consommateurs

Les consommateurs suisses (ou, devrait-on plutôt dire, les «familles de consommateurs») supportent des coûts liés à l'isolement du marché helvétique estimés à 4,1 milliards de francs.

Selon l'indicateur SPM («Soutien des prix du marché» ou «Market Price Support» MPS), la forte protection douanière et les taxes à l'importation pour les produits agricoles en provenance de l'étranger qui renchérissent le prix des denrées alimentaires en Suisse coûteraient 3,7 milliards de francs aux consommateurs helvétiques. |²⁶ En effet, selon Eurostat, le ni-

25 Pour plus de détails à propos des différents postes de dépenses voir «Registre des privilèges» en ligne.

26 Cela représente une charge d'environ 1000 francs par ménage et par année (cf. Encadré 3).

veau des prix des denrées alimentaires en Suisse était en moyenne 78 % plus élevé que celui de la moyenne des pays de l'UE-28 (OFS 2017c, chiffre pour 2015).

Encadré 3

Coûts par ménage

Fin 2016, la Suisse comptait un peu moins de 3,7 millions de ménages privés (OFS 2016a). Les coûts supportés par les consommateurs et les contribuables s'élèvent à un total de 9,5 milliards de francs, soit à 2572 francs en moyenne par année par ménage. Environ 1000 francs de ce montant peuvent être attribués à la seule protection douanière et aux distorsions de prix qui en résultent. Les ménages privés supportent donc des coûts correspondant à 48 % du revenu mensuel moyen d'une exploitation agricole (5356 francs).

Les consommateurs suisses paient les prix les plus élevés en termes absolus. Selon les chiffres de l'enquête sur le budget des ménages de l'OFS (OFS 2016a), entre 2012 et 2014, les ménages suisses ont dépensé 642 francs en moyenne pour de la nourriture et des boissons non-alcoolisées. Selon les statistiques de l'OCDE, après conversion en francs suisses, les Français ont déboursé 565 francs, les Autrichiens 483 francs et les Allemands seulement 389 francs par mois durant la même période pour leur alimentation. Ce sont surtout les foyers ayant un revenu modeste (moins de 5021 francs par mois) qui souffrent le plus de la politique agricole actuelle. En effet, ils consacrent 12,2 % de leur budget à l'alimentation et y allouent donc près du double de la moyenne suisse (Banque mondiale 2018, OFS 2016).

A cela s'ajoute la charge administrative supplémentaire due aux procédures de dédouanement à la frontière. Le niveau de protection douanière élevé entraîne des coûts supplémentaires chiffrés à 274 millions de francs pour les consommateurs.

Par ailleurs, ces derniers subissent une inégalité de traitement par rapport aux coûts de logement qui sont inférieurs de 584 millions de francs dans la zone agricole.

Les consommateurs suisses paient les prix les plus élevés en termes absolus.

Encadré 4

Dépenses relatives modestes et alors ?

L'Union suisse des paysans (USP) prétend que les consommateurs suisses ne consacraient qu'une (trop ?) petite part de leurs revenus à l'alimentation – et ce malgré des barrières à l'importation déjà très élevées en comparaison internationale. En Ethiopie, les ménages consacrent 58 % du revenu à l'alimentation (Banque mondiale 2018), la moyenne européenne se situe à 12,5 % (OCDE 2018b), en Suisse ce sont 6,4 % (OFS 2016). La part en % du revenu des ménages consacrée à l'alimentation est donc effectivement plus basse en Suisse que dans d'autres pays, mais son importance est néanmoins sous-estimée : en effet, au travers des impôts payés par la population suisse, une partie supplémentaire du revenu des ménages est reversée à l'agriculture – une partie plus élevée que dans n'importe quel autre pays de l'OCDE.

Cette comparaison internationale démontre-t-elle a contrario que les Ethiopiens se comportent de manière moralement plus juste que les Suisses, car ils allouent une plus grande partie de leur revenu aux exploitations agricoles familiales ? Probablement pas, la considération relative (en %) masquant l'importance des dépenses en chiffres absolus.

3,1 milliards de francs supportés par les entreprises

Certaines revendications du complexe agricole ont pour résultat de bloquer la conclusion de nouveaux accords de libre-échange (ALE) substantiels (ou l'extension d'accords déjà existants), ce qui a un coût pour les entreprises suisses. En effet, sans abolition (du moins partielle) de la protection douanière pour les produits agricoles, la croissance des entreprises exportatrices suisses s'en trouve ralentie. Certaines études sur les ALE conclus jusqu'à présent (SECO 2016) tendent à démontrer que les exportations doublent dans les dix ans qui suivent l'entrée en vigueur d'un ALE. De plus, sans la conclusion d'autres ALE, les entreprises suisses risquent d'être désavantagées par rapport à leurs concurrents des pays qui bénéficient déjà de tarifs réduits et de simplifications administratives dans le pays cible. Par exemple: en cas de conclusion (anticipée) par l'UE d'un accord de libre-échange avec les Etats membres du Mercosur (Brésil, Argentine, Uruguay et Paraguay) ou avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande (puisque la Suisse ne dispose pas encore d'accord de libre-échange avec ces pays). Les occasions d'exportations manquées à cause des blocages du complexe agricole ont été estimées à 3,1 milliards de francs.^{|²⁷}

Certaines revendications du complexe agricole bloquent la conclusion de nouveaux accords de libre-échange.

A cela s'ajoutent les coûts (pas toujours quantifiables) liés aux distorsions de la concurrence induites par les différences de traitement entre le secteur agricole et les autres industries.^{|²⁸}

Les exploitations agricoles peuvent notamment être reconnues comme établissements d'affectation pour le service civil, si elles reçoivent des aides à l'investissement selon les art. 14, 18 et 44 de l'ordonnance sur les améliorations structurelles (OAS). En 2017, ce sont ainsi 70 992 jours de service civil qui ont été effectués en faveur de l'agriculture (4% de tous les jours de service civil); cela représente un avantage estimé à 5 millions de francs pour l'agriculture.

Un autre exemple: contrairement aux entreprises de transport conventionnelles, les agriculteurs jouissent de divers privilèges en ce qui concerne l'utilisation de véhicules agricoles. Ainsi, les conducteurs agricoles ne sont pas tenus de respecter les temps de repos légaux, et les interdictions de conduire le dimanche et la nuit ne leur sont pas applicables. En outre, les exigences relatives au permis de conduire pour la conduite de véhicules agricoles sont nettement moins strictes. Les agriculteurs n'ont pas non plus à suivre les cours de formation prescrits par la loi.^{|²⁹} L'Association

27 Cf. «Registre des privilèges en ligne» pour les détails du calcul.

28 Contrairement au secteur non-agricole, les allocations familiales pour les travailleurs indépendants dans le secteur de l'agriculture sont versées par l'Etat (et non par l'employeur). Ainsi, 62,1 millions de francs d'allocations familiales ont été versés par la Confédération aux agriculteurs et 30,2 millions par les cantons. Cela constitue également une différence de traitement, qui a néanmoins été comptabilisée à la charge des contribuables. Tout comme l'exonération de TVA pour la vente de produits agricoles issus de la propre production des agriculteurs, même si les revenus dépassent 100 000 francs (art. 21, al. 2, lit. 26 de la Loi sur la TVA).

29 L'exonération des véhicules agricoles (plaques d'immatriculation vertes) de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) ayant un coût estimé à 35 millions de francs par année, la réduction de la taxe sur les véhicules à moteur (estimée à 86 millions de francs), ainsi que le remboursement de l'impôt sur les huiles minérales (65 millions de francs) ont été comptabilisés à la charge des contribuables.

suisse des véhicules utilitaires Astag met en garde contre les distorsions de concurrence lorsque des transports commerciaux sont effectués avec des véhicules agricoles (NZZ 2018b).

Des coûts environnementaux de l'ordre de 7,3 milliards

Le bilan écologique de l'activité agricole sous le régime politique agricole actuel n'est pas non plus très glorieux. En effet, la production agricole en Suisse occasionne un impact environnemental estimé à 7,3 milliards de francs par année. Il s'agit là principalement de coûts indirects (cf. Encadré 5).

Encadré 5

Coûts indirects liés à l'activité agricole

Contrairement aux coûts directs, les coûts indirects ne sont pas des dépenses monétaires tangibles de l'Etat – des flux financiers – en faveur du secteur. Ils ne figurent donc dans aucun budget. Ils englobent par exemple les «externalités négatives» sur l'environnement. En langage économique, on parle d'«externalité négative» lorsque la production ou la consommation d'un bien (in casu: la production agricole) nuit à une tierce partie sans que cette dernière ne touche aucune compensation pour le dommage subi de la part de la personne ayant produit la nuisance (in casu: les producteurs de denrées alimentaires). |³⁰

Les coûts environnementaux englobent: |³¹

- Les **pertes de biodiversité** en raison de l'activité agricole chiffrées à 4,9 milliards de francs. Il s'agit principalement de la disparition d'espèces à cause de l'eutrophisation par l'azote et d'une altération de la faune principalement endommagée par l'utilisation de pesticides. La perte d'habitats en raison du développement des cultures, de l'urbanisation et de l'utilisation des sols est aussi une conséquence de l'activité agricole.
- Les dommages collatéraux induits par les **excédents d'azote** créés par l'agriculture (1,5 milliard de francs); l'azote étant utilisé comme engrais dans l'agriculture. Une partie des excédents sont ensuite libérés dans l'air sous forme d'ammoniac (NH₃) et endommagent les écosystèmes sensibles, une autre partie sous forme de nitrate (NO₃) qui s'infiltré dans les eaux souterraines. Les émissions d'ammoniac augmentent aussi la teneur en poussières fines de l'air, ce qui peut nuire à la santé.

30 Outre les dommages collatéraux de l'activité agricole sur l'environnement, le haut niveau de prix supporté par les consommateurs et les coûts d'opportunité pour les entreprises exportatrices occasionnés par la forte protection douanière font aussi partie des externalités négatives induites par l'agriculture. Egalement recensés comme «coûts indirects» dans le «Registre des privilèges» en ligne: les coûts induits par les inégalités de traitement, par exemple lorsque les acteurs de la chaîne de valeur agricole se voient bénéficier d'avantages fiscaux qui ne sont pas octroyés à d'autres secteurs de l'économie, ainsi que le manque à gagner pour la Confédération et les cantons en raison de différentes exceptions et exonérations fiscales octroyées au complexe agricole.

31 Bien que le taux de TVA s'appliquant à l'achat de produits phytosanitaires soit réduit (2,5% au lieu de 7,7%) – ce qui constitue un privilège supplémentaire en faveur du complexe agricole et crée aussi des externalités négatives pour l'homme et l'environnement – ce dernier a néanmoins été comptabilisé à la charge des contribuables. En effet, il s'agit d'un manque à gagner pour la Confédération (cf. «Registre des privilèges»).

L'agriculture est la principale cause des émissions d'ammoniac en Suisse (environ 95 % selon l'OFEV).

- Les coûts liés aux **émissions de gaz à effet de serre** par l'agriculture sont estimés à 371 millions de francs. En effet, selon l'OFAG, l'agriculture serait responsable de 15,3 % de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre émis en Suisse en 2015. C'est presque autant que les déchets (7,6 %) et les services (8,6 %) réunis.
- Les dommages liés à l'utilisation de **phosphore** (200 millions de francs), le phosphore étant utilisé comme engrais dans l'agriculture.
- Les **coûts d'assainissement des systèmes de drainage des sols tourbeux** (136 millions de francs). Une partie des terres agricoles suisses se trouvant sur des sols tourbeux, l'exploitation intensive de ces sols délicats décompose de la matière organique et libère des gaz à effet de serre (cf. plus haut).
- L'impact environnemental lié à l'utilisation de **pesticides** (75 millions de francs).

Encadré 6

Une comparaison avec le secteur des transports

On pourrait être tenté de relativiser les coûts économiques environnementaux de l'agriculture en pointant du doigt d'autres secteurs. Le domaine des transports génère par exemple également des coûts, tels que de la pollution atmosphérique, du bruit et des accidentés de la route, qui ne sont pas forcément couverts par les individus responsables de ces nuisances, mais qui devraient idéalement l'être. La Figure 7 présente une comparaison de la valeur ajoutée brute, des coûts externes et de l'utilité publique découlant du secteur des transports (transport terrestre, transport maritime, aviation) et de celui de l'agriculture. Or, si l'on met la valeur ajoutée brute en rapport avec les coûts environnementaux nets, l'agriculture est nettement moins performante que le secteur des transports en Suisse. En effet, les coûts externes du transport s'élèvent à 62 % de la valeur ajoutée brute, ceux de l'agriculture à 147 %. Même en comparaison avec le domaine des transports, l'agriculture génère donc des coûts environnementaux relativement élevés par rapport à la valeur ajoutée brute.

Nota bene: les coûts externes des transports devraient continuer à baisser fortement à long terme grâce aux mesures introduites et prévues pour lutter contre la pollution, le bruit et pour renforcer la sécurité routière; ils devraient bientôt tomber en dessous de 50 %. Contrairement aux transports, l'agriculture est à l'inverse rémunérée chaque année par des contributions importantes pour prendre des mesures environnementales.

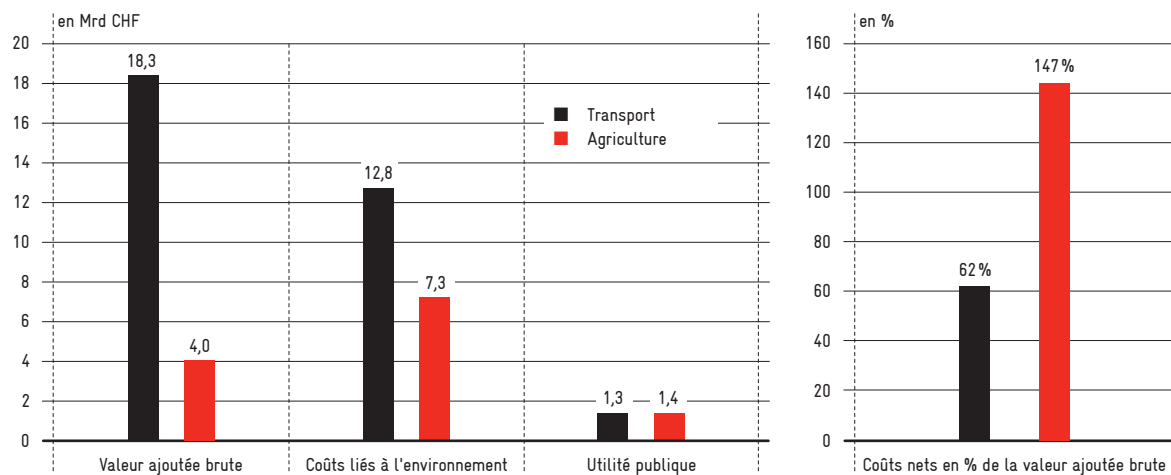
L'un des résultats de la réforme agricole de 1996 a été que les contributions publiques ne seraient désormais versées que lorsque les exigences liées aux prestations écologiques (PER) sont satisfaites dans l'ensemble de l'exploitation (art. 11 OPD). En 2008, les offices fédéraux de l'agriculture et de l'environnement ont élaboré et publié conjointement des Objectifs environnementaux pour l'agriculture en se basant sur le droit en vigueur (OEA) (OFEV et OFAG 2008). Deux rapports publiés fin 2016 |³²

³² Il s'agit du rapport du Conseil fédéral (2016) en réponse au postulat Bertschy (13.4284) et le rapport d'état de l'OFEV et de l'OFAG (2016) publiés au même moment.

Figure 7

Comparaison des coûts de transport et de l'agriculture : une nette différence en termes de valeur ajoutée brute

Le transport génère également des coûts qui ne sont pas couverts par celui qui pollue. Par rapport à l'agriculture, la valeur ajoutée brute est beaucoup plus élevée. Si le coût net était lié à la valeur ajoutée, l'agriculture serait environ deux fois moins performante que le transport.



Source : OFS 2018a, ARE 2018, OFAG 2017 (Transport : chiffres pour 2015, agriculture : 2016. Calculé avec des nombres non-arrondis.)

montrent qu'en dépit de progrès ponctuels, notamment en ce qui concerne la préservation des espèces végétales et des races d'animaux de rente indigènes, aucun des 13 Objectifs environnementaux n'a été entièrement atteint par l'agriculture. Cela signifie que malgré l'introduction de prestations écologiques requises, l'agriculture suisse ne remplit pas les exigences de la législation environnementale. Malgré ces résultats qui laissent quelque peu dubitatif, des milliards de paiements directs continuent à être versés aux agriculteurs par les contribuables.

Encadré 6

Du taux d'auto-provisionnement relativement élevé et de l'intensité de la production

Au vu de la surface du territoire relativement restreinte de la Suisse |³³ et des exigences relativement hautes en matière de taux d'auto-provisionnement |³⁴ pour contribuer à la sécurité alimentaire de la population, |³⁵ il n'est néanmoins pas si surprenant que la production agricole suisse soit intensive en comparaison internationale et qu'elle occasionne de grandes pressions sur l'environnement. Il ressort d'ailleurs de la comparaison effectuée par l'Office

33 4128500 hectares (=41285 km²), dont les exploitations agricoles occupent 36% (OFS 2018d).

34 Malgré l'augmentation constante de la population, le taux d'auto-provisionnement – défini comme la part de la production indigène dans la consommation totale de denrées alimentaires – est resté relativement stable au cours des vingt dernières années. Il se situe autour des 61% pour le taux brut et 55% pour le taux net après déduction des aliments importés pour la production animale (OFS 2017d, USP 2017, OFAG 2016b).

35 Cf. Dümmler et Roten (2018) pour une discussion au sujet du taux d'auto-provisionnement et une définition alternative de la sécurité alimentaire.

fédéral de l'agriculture (OFAG 2016c) des taux nets d'auto-provisionnement par rapport aux surfaces agricoles disponibles par habitant des différents pays européens que :

- la Suisse obtient un taux d'auto-provisionnement par rapport à la surface agricole par habitant légèrement supérieur à celui du reste de l'Europe.
- la Suisse a une production très intensive en comparaison européenne.

Ainsi, la Suisse a de loin la plus forte densité de bétail, avec 1,7 unité de gros bétail (UGB) par hectare par rapport aux pays voisins (Allemagne: 1,07; France: 0,81; Autriche: 0,87 et Italie: 0,77). Un autre exemple est l'apport d'azote par hectare (par exemple, engrais minéraux, fumier). En Suisse, à environ 240 kg/ha (après déduction du bétail estival), ce chiffre est nettement plus élevé que les apports d'azote de nos pays voisins (+15% par rapport à l'Allemagne, +90% par rapport à l'Autriche). La Suisse est également en tête en ce qui concerne l'utilisation du phosphore par hectare, avec environ 27 kg/ha (cf. Tableau 1).

Tableau 1

A bien des égards, la Suisse a une production plus intensive que ses pays voisins

| | CH | DE | FRA | AUT | ITA |
|---|-------------------|--------|---------|--------|-------------|
| Surface agricole utile (en millions de ha SAU*) | 1,05 ¹ | 16,84 | 29,27 | 2,88 | 12,86 |
| Densité du cheptel (UGB ^{2**} /ha SAU*) | 1,71 | 1,07 | 0,81 | 0,87 | 0,77 |
| Apport d'azote ³ (kg/ha SAU*) | 239,3 | 208,7 | 171,4 | 126,2 | 139,3 |
| Apport de phosphore ³ (kg/ha SAU*) | 26,8 | 25,1 | 22,7 | 20,5 | 20,5 |
| Utilisation de produits phytosanitaires ⁴ (kg/ha SAU*) | 2,0 | 1,9 | 2,1 | 1,3 | 5,6 |
| Consommation d'énergie | très élevée | faible | moyenne | élevée | très élevée |

1 sans surfaces d'estivage; 2 selon la définition d'Eurostat, 3 sans données d'estivage, 4 selon les statistiques de vente

Source: OFAG 2016c

*SAU: surface agricole utile / ** UGB: unité de gros bétail

Une conclusion intermédiaire

Les coûts économiques liés à l'activité du complexe agricole – décrits ci-dessus et estimés à près de 20 milliards – sont élevés. Puisque les estimations sont basées sur des hypothèses conservatrices et que de nombreux autres privilèges et coûts occasionnés par le secteur n'ont pas pu faire l'objet d'une quantification, ³⁶ les bases statistiques ayant fait défaut, il s'agit là probablement d'une sous-évaluation des coûts réels. Il y a donc un potentiel de progression («Upside potential»). La Figure 8 résume la répartition des coûts par répondant décrite dans ce chapitre.

Les coûts listés dans le «Registre des privilèges» peuvent également être ventilés en suivant d'autres critères que celui du répondant des coûts, comme par exemple selon :

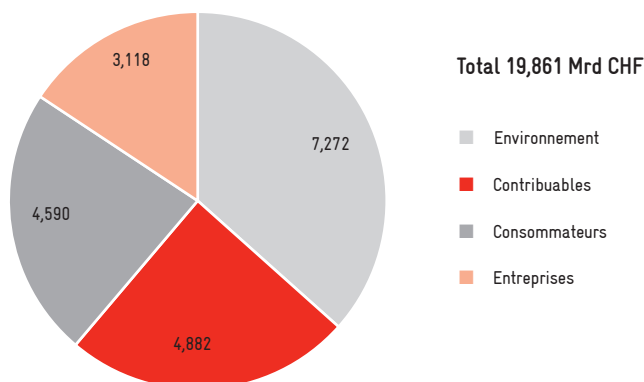
- **le type de coûts**, divisé en «Dommages collatéraux et différences de traitement» (15 milliards de francs); «Dépenses monétaires directes» (4,3 milliards de francs); «Manque à gagner de la Confédération et des cantons (614 millions de francs);

³⁶ Cf. Tableau en ligne sous : www.avenir-suisse.ch/fr/registre-des-privileges.

Figure 8

Une politique agricole qui coûte cher

Avec environ 9,5 milliards de francs par an, les contribuables et les consommateurs paient le plus lourd tribut de la politique agricole actuelle, tandis que l'environnement subit des dommages économiques collatéraux élevés. En l'absence d'accords de libre-échange, les entreprises, quant à elles, ne peuvent pas saisir de nouvelles opportunités d'exportation.



(en Mrd CHF par an)

Source : propres calculs, basés sur le «Registre des privilèges et des coûts économiques et sociaux liés à l'économie agricole» d'Avenir Suisse (disponible en ligne)

– **leur effet**, divisé en coûts écologiques («Ecologie»; 7,9 milliards de francs); coûts liés à l'isolement du marché («Isolement»; 7,1 milliards de francs); coûts du maintien des structures («Structure»; 3,6 milliards de francs); coûts pour soutenir la vente de produits agricoles («Ventes»; 660 millions de francs); coûts liés à la promotion du bien-être des animaux («Bien-être des animaux»; 326 millions de francs); coûts pour la recherche et le développement («R&D»; 148 millions de francs) et les coûts liés à l'administration («Administration»; 119 millions de francs). Pour plus d'information quant à ces différentes catégorisations: cf. Dümmler et Roten (2018). Le «Registre des privilèges» en ligne³⁷ donne également la possibilité au lecteur et à l'utilisateur de regrouper les coûts recensés dans ces différentes catégories.

3.3_ Une valeur ajoutée négative

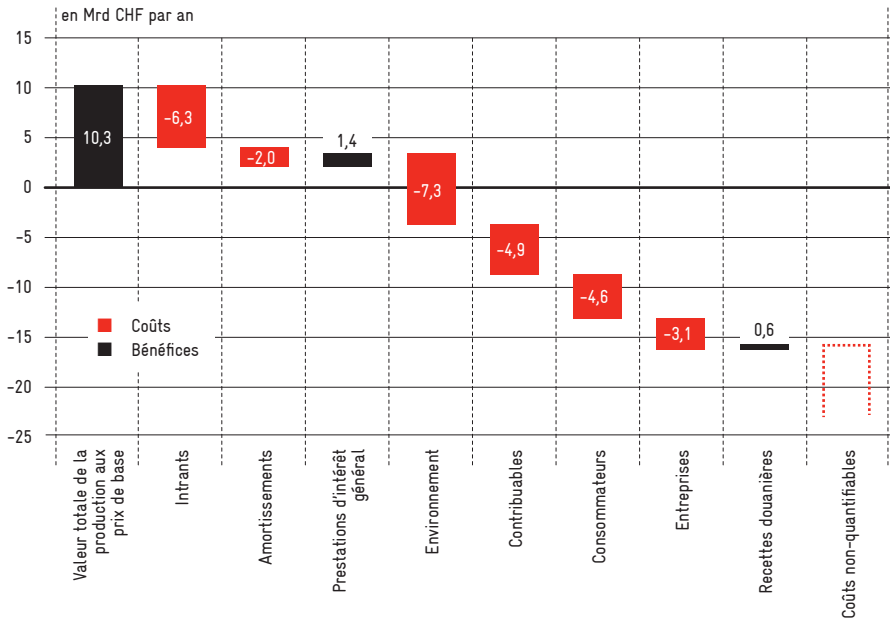
Comme établi au chapitre 2.1, les Comptes économiques de l'agriculture (CEA) de l'OFS font état d'une valeur de production totale aux prix de base de 10,3 milliards de francs pour 2016. Une fois la consommation intermédiaire (6,3 milliards de francs) et la consommation de capital fixe (2 milliards de francs) soustraites, on obtient une valeur ajoutée nette aux prix de base de 2 milliards de francs.

³⁷ <http://www.avenir-suisse.ch/fr/registre-des-privileges/>

Figure 9

Une moins-value de 15,8 milliards de francs

Après déduction des différents coûts, l'agriculture a une moins-value d'environ 15,8 milliards de francs par an. Ce sont les contribuables et les consommateurs qui paient le plus lourd tribut, avec 9,5 milliards de francs. Etant donné que tous les coûts ne peuvent pas être quantifiés, la valeur ajoutée réelle est susceptible d'être encore plus négative.



Source: propres calculs basés sur le «Registre des privilèges et des coûts économiques et sociaux liés à l'économie agricole» d'Avenir Suisse (disponible en ligne)

Si l'on additionne la valeur économique des prestations d'intérêt général fournies par l'agriculture estimées à 1,4 milliard de francs par Vision Landwirtschaft,³⁸ ainsi que les revenus douaniers perçus par la Confédération en raison de la protection douanière estimés à 0,6 milliard de francs par l'OCDE (2017), on arrive à une valeur ajoutée créée par le secteur de 4 milliards de francs.

Si l'on soustrait maintenant les coûts occasionnés par l'activité agricole sous le régime politique actuel pour les contribuables (4,9 milliards de francs), pour les consommateurs (4,6 milliards de francs), pour les entreprises (3,1 milliards de francs) et pour l'environnement (7,3 milliards de francs), on obtient une moins-value (ou une «valeur ajoutée négative») d'au moins 15,8 milliards de francs par année, puisque les coûts non-quantifiables n'ont pas été pris en considération. Cela représente 2,4 % du produit intérieur brut; soit une moins-value d'au moins 1,8 million de francs par heure.

³⁸ Vision Landwirtschaft (2016) base ce calcul sur la somme de paiements directs sélectionnés pondérée par un coefficient reflétant la part des prestations d'intérêt général à ces postes de dépenses. Exemples: contribution pour surface en pente (100 %), exécution et contrôle de l'OFAG (100 %), contribution pour la production de lait et de viande basée sur les herbages (50 %), ainsi que la qualité et la promotion des ventes (0 %).

4_ Une stratégie agricole à l'horizon 2030

La politique agricole actuelle résulte en une valeur ajoutée négative du secteur. Elle coûte cher aux consommateurs, aux contribuables et à l'environnement et ne profite, en première ligne, pas même aux agriculteurs. Au vu de ce constat, la politique agricole de la Suisse doit être réformée en profondeur. Le maintien du statu quo n'est pas une option viable, car, si nous poursuivons dans cette voie :

La politique agricole de la Suisse doit être réformée.

- Le nombre d'exploitations agricoles aura continué à baisser – malgré le haut niveau de subventionnement – et sera passé de 51 620 aujourd'hui à 39 195 en 2030, et cela, dans l'hypothèse où la diminution continue à la même cadence que celle observée lors de ces 20 dernières années (-12 425 ; -24 %).³⁹
- Les paysans continueront à être instrumentalisés par différents acteurs du complexe agricole dans le but de s'accaparer des subventions qui leur reviennent (cf. chapitre 2.2).
- La créativité et l'esprit entrepreneurial des agriculteurs continueront à être freinés par une montagne de régulations et l'entrée de nouveaux arrivants ayant de la suite dans les idées continuera à être entravée (cf. chapitre 2.3)
- Les contribuables auront subventionné le secteur à hauteur de 59 milliards de francs cumulés d'ici à 2030 (9 % du PIB, base : 2016).
- Le subventionnement par exploitation aura continué à augmenter et sera passé de 70 747 francs en moyenne par exploitation aujourd'hui à 84 666 francs en 2030, si le budget reste inchangé (+13 918 francs ; +19,7 %). Même chose pour le subventionnement par équivalent temps plein qui sera passé de 37 148 francs en moyenne aujourd'hui à 45 180 francs en 2030 (+8032 francs ; +21,6 %).⁴⁰
- Les consommateurs auront dépensé en tout 45 milliards de francs en plus pour l'achat de denrées alimentaires d'ici à 2030 qu'en l'absence de protection douanière (7 % du PIB, base : 2016).
- Les autres secteurs ne seront toujours pas au bénéfice des mêmes conditions que les exploitants agricoles, ce qui continuera à créer une distorsion.
- L'industrie d'exportation aura dû renoncer à un potentiel de croissance de 37 milliards de francs (6 % du PIB, base : 2016) en raison de la non-conclusion d'importants nouveaux accords de libre-échange.
- Le bilan écologique de l'agriculture restera largement insatisfaisant et les coûts environnementaux auront atteint une somme totalisant 87 milliards de francs d'ici à 2030 (13 % du PIB, base : 2016).

³⁹ Valeurs pronostiquées à l'aide de la version AAA de l'algorithme de lissage exponentiel (Exponential Smoothing, ETS) sur la base de *OFS 2017b*.

⁴⁰ Valeurs pronostiquées à l'aide de la version AAA de l'algorithme de lissage exponentiel (Exponential Smoothing, ETS) sur la base de *OFS 2018a* et *OFS 2017a*.

Même si une introduction unilatérale et immédiate du libre-échange en matière agricole, en supprimant les barrières tarifaires et non-tarifaires sur les produits agricoles, conduirait à des gains économiques non négligeables⁴¹ et ne mènera pas – comme certains le prétendent – à la disparition totale du secteur,⁴² un tel scénario ne serait politiquement pas envisageable. C’est pourquoi la «Stratégie agricole 2030» présentée ci-dessous doit être perçue comme une option intermédiaire entre le statu quo et une cure radicale. Elle se donne, à terme, les objectifs suivants :

- 01_ **Soulager le budget des consommateurs.** Les coûts économiques doivent être réduits de 85 %.⁴³
- 02_ **Soulager le porte-monnaie du contribuable.** Les subventions doivent être abaissées de manière à n’indemniser que les prestations d’intérêt général et la contribution de l’agriculture à la sécurité de l’approvisionnement.
- 03_ **Créer de nouvelles opportunités pour l’économie.** Les entreprises exportatrices suisses peuvent obtenir un avantage concurrentiel par rapport à leurs concurrents par le biais d’un réseau d’accords de libre-échange plus étoffé.
- 04_ **Donner les moyens aux paysans, aujourd’hui fortement administrés, de devenir des entrepreneurs accomplis.** La part du revenu agricole générée sur le marché de 51 % aujourd’hui doit être redressée au niveau européen de 80 %.
- 05_ **Réduire l’impact environnemental** en ramenant les coûts écologiques engendrés par la production agricole à 50 % de la valeur ajoutée brute créée par l’agriculture.

La «Stratégie agricole 2030» pourrait bien accélérer le changement structurel. Cependant, la mise en œuvre par étapes des mesures décrites ci-après et l’horizon à 2030 devraient permettre une adaptation progressive. Aujourd’hui, environ 56 % des agriculteurs ont plus de 50 ans et auront donc atteint l’âge de la retraite en 2030 (USP 2017). Ces départs à la retraite devraient faciliter la transition en compensant partiellement la baisse de main-d’œuvre attendue dans ce secteur.

Le renouvellement des lignes directrices de la politique agricole tous les quatre ans crée de l’insécurité pour les agriculteurs, en particulier en ce qui concerne les projets d’investissement à long terme. A la place de définir une politique agricole pour quatre ans, il faut réfléchir à un concept

Le renouvellement des lignes directrices de la politique agricole tous les quatre ans crée de l’insécurité pour les agriculteurs.

41 Cela engloberait une diminution des coûts liés à la protection douanière de 3,7 milliards de francs aujourd’hui à 0, ainsi qu’une réduction de la charge administrative supplémentaire due aux procédures de dédouanement actuellement estimée à 274 millions de francs. De plus, la conclusion de nouveaux accords de libre-échange et le renforcement des accords existants représenteraient un potentiel de croissance de 3,1 milliards de francs par année pour l’économie. Une diminution du nombre d’exploitations agricoles permettrait également de réduire les coûts écologiques qui se montent aujourd’hui à 7,3 milliards de francs et avec l’abaissement des subventions de la Confédération et des cantons, le contribuable économiserait encore quelques milliards de francs.

42 L’adhésion de l’Autriche à l’Union européenne en 1995, et l’ouverture du marché y relatif, n’a pas conduit à une coupe à blanc (dans le sens d’un recul drastique du nombre d’exploitations), mais à une plus forte spécialisation qui a entraîné une croissance des exportations des produits concernés.

43 Les 15 % restants se rapportent aux coûts liés à l’habitation en zone agricole.

de réforme à plus long terme tel que la «Stratégie agricole 2030» dont les éléments vont être dévoilés de manière succincte ci-dessous.⁴⁴ Il s'agit de dix mesures donnant les lignes directrices et ouvrant la voie à une réforme de fond dont les détails resteront certainement à concrétiser.

4.1_ Réduction de la protection douanière

Potentiel d'épargne en termes de coûts économiques: 7,1 Mrd CHF

Bénéficiaires: consommateurs (4,0 Mrd CHF) et entreprises (3,1 Mrd CHF)

Horizon pour la mise en œuvre: 2018–2030

Le plus grand levier pour atteindre les objectifs fixés par la «Stratégie agricole 2030» est la réduction de la protection douanière à travers la conclusion de nouveaux accords de libre-échange (ALE) ou l'extension d'accords existants. Deux études mandatées par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG)⁴⁵ tendent à conclure que le système de protection douanière suisse doit être libéralisé davantage et les barrières à l'importation réduites car celui-ci impose de lourds coûts à l'économie suisse (cf. chapitre 3.2) et qu'il n'est pas efficient. Il contribue à renforcer la cherté des denrées alimentaires pour le consommateur suisse en comparaison internationale, tout en ne profitant que peu aux producteurs, car il entraîne des inefficacités, de fausses incitations et des rentes dans la création de valeur. Il s'agit d'un système conçu uniquement pour soutenir la production et le revenu agricole. De plus, il se révèle être un instrument obsolète pour la réalisation des objectifs fixés par l'art. 104 de la Constitution fédérale. Le système des contingents tarifaires est aussi extrêmement complexe et lourd sur le plan administratif. Finalement, il bloque la conclusion de nouveaux ALE qui profiteraient à l'industrie d'exportation suisse (cf. chapitre 3.2).

Le plus grand levier est la réduction de la protection douanière.

Encadré 7

La protection douanière ne contribue pas à la réalisation des objectifs fixés par la Constitution fédérale

On suppose souvent que la protection douanière est un instrument efficace pour réaliser les objectifs prioritaires de la politique agricole fixés par l'art. 104 Cst, à savoir la contribution significative de l'agriculture aux efforts pour assurer la sécurité de l'approvisionnement, la conservation des ressources naturelles et l'entretien du paysage, ainsi que l'occupation décentralisée du territoire et la garantie du bien-être animal. Gray et al. (2017) arrivent à la conclusion que tel n'est pas le cas. Bien qu'en maintenant un écart entre les prix domestiques et les prix en vigueur sur les marchés internationaux, la protection douanière stimule la production intérieure et contribue ainsi à atteindre le volume de production alimentaire brute que la politique agricole s'est fixée pour objectif, elle n'aboutit pas aux résultats et aux biens publics voulus par l'art. 104 Cst. et mentionnés ci-dessus. Cela est principalement dû au fait que le soutien assuré au moyen de la protection douanière n'est pas subordonné à la fourniture de ces résultats ou biens publics, tels qu'une amélioration des performances environnementales et

44 Pour plus de détails quant aux mesures prévues par la «Stratégie agricole 2030», vous pouvez vous référer à *Dümmler et Roten (2018)*.

45 *Widmer (2017)* et *OCDE (2017)*.

du bien-être animal et d'autre part que ce soutien n'est ni ciblé en faveur de l'activité ou du facteur de production qui serait le plus à même d'atteindre les résultats et biens publics voulus, ni en faveur des régions prisées par exemple pour leur valeur récréative, pour leur intérêt touristique ou qui risqueraient d'être laissées à l'abandon.

Les accords de libre-échange comme instruments pour réduire progressivement la protection douanière

De manière à rendre la phase de transition supportable pour les acteurs du secteur agricole, la réduction des tarifs douaniers et des contingents doit avoir lieu par étapes. Et c'est exactement ce que permettent les ALE. L'ouverture des frontières peut ainsi s'opérer à plusieurs niveaux, ceux :

- 01_ des pays, à savoir la sélection et le nombre de pays avec lesquels la Suisse conclut des ALE en fonction du degré de complémentarité de leur production de produits agricoles ;
- 02_ des lignes tarifaires, à savoir le choix des produits concernés par l'assouplissement de la protection douanière ;
- 03_ des tarifs douaniers, à savoir l'abaissement des tarifs à des niveaux moins élevés qu'aujourd'hui mais supérieurs à zéro ;
- 04_ des contingents, à savoir une augmentation progressive de la quantité d'un produit que l'on peut importer librement ;
- 05_ de la vitesse, à savoir la durée sur laquelle s'étend la réduction progressive du tarif de certains biens.

Les accords de libre-échange peuvent donc être perçus comme un outil d'assouplissement ciblé et dirigé de la protection douanière.

De la priorité des nouveaux accords de libre-échange

Les pays avec lesquels la Suisse entretient déjà des échanges dynamiques et croissants devraient se voir octroyer la priorité dans les négociations liées aux ALE. Le volet agricole ne devrait plus représenter un frein pour la conclusion de nouveaux accords et la Suisse devrait au contraire poursuivre une stratégie active d'ouverture du marché. En effet, il devient de plus en plus difficile pour les négociateurs suisses de conclure de nouveaux accords sans faire certaines concessions dans le domaine agricole. De plus, l'escalade du conflit commercial entre les Etats-Unis, l'UE et la Chine rend la situation pour la Suisse de plus en plus compliquée.

Le réseau d'ALE de la Suisse comporte aujourd'hui encore d'importantes lacunes. La Figure 10 montre le top 25 des pays avec lesquels la Suisse n'a pas conclu d'accords de libre-échange en fonction du volume commercial (abscisse), du taux de croissance annuel des échanges entre 2008 et 2017 et du poids économique (PIB) du pays en question (grandeur du point).

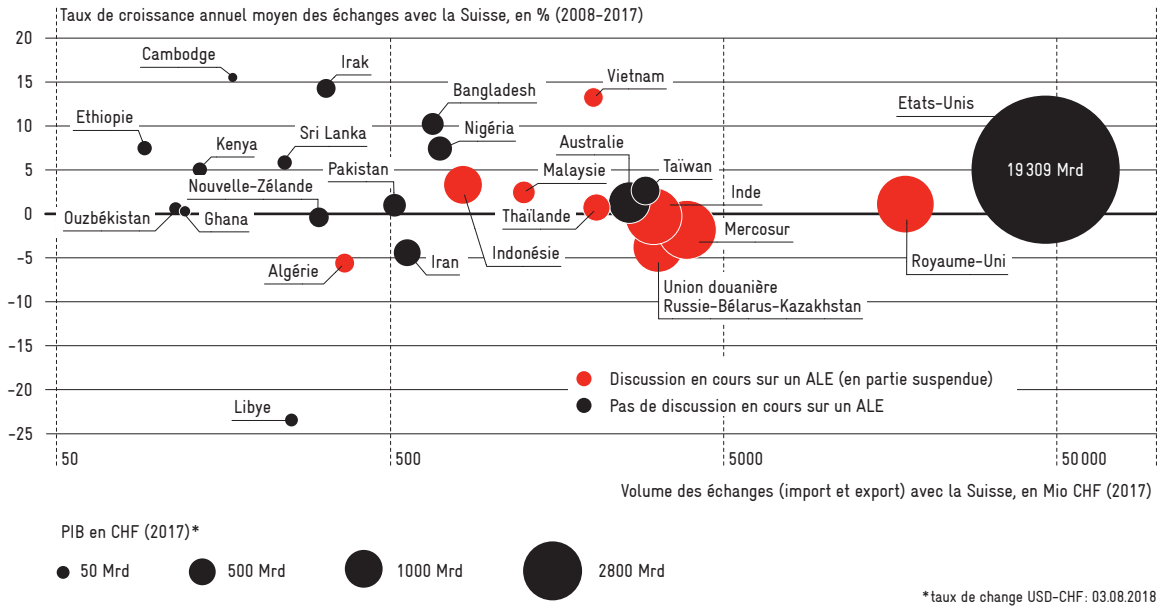
Plus le pays a un poids économique important et un volume commercial élevé et croissant, plus il devrait être dans le collimateur de la Suisse pour la conclusion de futurs accords de libre-échange. Ce sont en particulier les Etats-Unis (le deuxième plus grand partenaire commercial de

Le volet agricole ne devrait plus représenter un frein pour la conclusion de nouveaux accords de libre-échange.

Figure 10

Top 25 des pays n'ayant pas conclu d'accord de libre-échange avec la Suisse

Les Etats-Unis sont de loin le plus important partenaire commercial de la Suisse sans accord de libre-échange existant, et sans aucune négociation officielle actuellement en cours. La Suisse est en négociation avec de nombreux autres pays, mais l'inclusion du volet agricole constitue souvent une pierre d'achoppement.



Source : AFD 2018, Banque mondiale 2018b, propres calculs

la Suisse après l'Allemagne), les pays formants le Mercosur (Brésil, Argentine, Uruguay et Paraguay) – le deuxième marché sans ALE pour la Suisse – et l'Union tarifaire englobant la Russie, le Bélarus et le Kazakhstan. Un renforcement des ALE déjà en place serait aussi souhaitable, en particulier avec l'UE. En contrepartie de l'inclusion du volet agricole dans l'accord, la Suisse pourrait obtenir des concessions dans d'autres domaines. Selon les calculs d'Agroscope, le revenu agricole pourrait même augmenter de 61200 à 63800 francs en cas de libre-échange avec l'UE (CF 2017).

Etant donné la durée des processus de négociations d'ALE, la réduction de la protection douanière se fera toujours de manière progressive et sélective. Cela permet aux acteurs concernés de se préparer aux changements.

La réduction de la protection douanière peut être mise en pratique dès aujourd'hui. Elle permettrait de réduire le niveau des prix des denrées alimentaires en Suisse (3,7 milliards de francs), de réduire la charge administrative supplémentaire à la frontière due aux procédures de dédouanement (274 millions de francs) et de saisir de nouvelles occasions d'exportation qui se chiffrent à 3,1 milliards de francs par année.

4.2 – Abolition des subventions préservant les structures

Potentiel d'épargne en termes de coûts économiques: 3,0 Mrd CHF

Bénéficiaires: contribuables (3,0 Mrd CHF) et entreprises (5,0 Mio CHF)

Horizon pour la mise en œuvre: 2022–2030

Comme démontré dans le chapitre 3, de nombreuses subventions ne servent qu'à maintenir les structures agricoles existantes, ce qui empêche le changement structurel de déployer pleinement ses effets. Les subventions visant à préserver les structures doivent être abolies. Il s'agit principalement :

- des transferts de la Confédération inscrits au budget agricole officiel (total : 2,2 milliards de francs) ;
- des dépenses supplémentaires des cantons pour l'agriculture (297 millions de francs, y compris 30 millions de francs d'allocations familiales) ;
- d'autres dépenses des cantons et de la Confédération hors du budget agricole (total : 51 millions de francs), comprenant les dépenses destinées au fonds de secours pour dommages non assurables causés par des forces naturelles estimées à 30 millions de francs par année et les dépenses liées à la plus grande probabilité des familles paysannes d'accéder à des réductions de primes d'assurance-maladie estimées à 21 millions de francs par année (répercussions faible valeur locative) ;
- des coûts liés au manque à gagner pour la Confédération et les cantons, notamment engendrés par les différentes déductions fiscales octroyées aux agriculteurs (total : 1,0 milliard de francs) qui constituent une inégalité de traitement par rapport à d'autres secteurs. Ils comprennent par exemple le remboursement de l'impôt sur les huiles minérales (65 millions de francs), les prêts sans intérêts (115 millions de francs) ou la diminution de la valeur fiscale déterminante pour l'impôt sur la fortune (25 millions de francs) ;
- d'autres privilèges non-quantifiables visant à maintenir les structures en place comme la déduction des paiements directs des cotisations des membres des chambres cantonales d'agriculture par les offices cantonaux de l'agriculture (pratique prévalant dans 16 cantons).

Pour un aperçu détaillé des postes de dépenses, cf. «Registre des privilèges» en ligne (catégorie : «Structure»).⁴⁶

Etant donné que les lignes directrices de la politique agricole sont fixées pour une période de quatre ans et que la prochaine période s'étend jusqu'à 2021, l'abolition des subventions préservant les structures devrait débiter en 2022. Cela permettrait d'alléger le budget des contribuables, de réduire les inégalités de traitement, et d'accélérer le changement structurel agricole.

De nombreuses subventions ne servent qu'à maintenir les structures agricoles existantes.

⁴⁶ www.avenir-suisse.ch/fr/registre-des-privileges/

4.3_ Renoncement aux subventions pour la promotion des ventes

Potentiel d'épargne en termes de coûts économiques: 660 Mio CHF

Bénéficiaires: contribuables (660 Mio CHF)

Horizon pour la mise en œuvre: 2022–2030

Comme mentionné dans le chapitre 3, la Confédération peut prendre en charge jusqu'à 50 % des coûts liés aux mesures de communication marketing en faveur de la vente de produits agricoles suisses et en soutenir la promotion à l'étranger. Ce genre de subventions bénéficie en premier lieu aux acteurs en aval de la chaîne de valeur et crée des distorsions sur le marché. Par conséquent, elles doivent être abolies. Il s'agit principalement:

- des transferts de la Confédération inscrits au budget agricole officiel pour la vente de produits agricoles (total: 475 millions de francs), tels que des montants pour la promotion des ventes de fromages (en Suisse et à l'étranger; 20,7 millions de francs), ceux pour la promotion des ventes de viande (5,3 millions de francs) ou encore les subventions liées à la Loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (appelée aussi «Loi chocolatière» (cf. Encadré 1, chapitre 3.2; 94,6 millions de francs);
- de deux programmes de la Confédération (financés hors budget agricole) qui créent une demande supplémentaire pour la vente de produits agricoles (total: 21,7 millions de francs): «Aide alimentaire suisse avec des produits laitiers suisses» (19,8 millions de francs) et «Des produits suisses pour l'Armée suisse» (1,9 million de francs);
- des coûts économiques supplémentaires (total: 163 millions de francs) issus d'exemptions telles que l'exonération de TVA des agriculteurs pour la vente de produits agricoles issus de leur propre production (98,9 millions de francs) et la réduction du taux de TVA pour l'importation de certains biens prévus pour la production agricole (64,2 millions de francs).

Les effets stimulants de la vente de produits suisses liés à la législation «Swissness» ne sont aujourd'hui pas quantifiables avec les données à disposition. Les exigences concernant la part minimale de matières premières suisses devraient être revues à la baisse pour les producteurs suisses de denrées alimentaires.

Pour un aperçu détaillé des postes de dépenses cf. «Registre des privilèges» en ligne (catégorie: «Vente»).

Etant donné que les lignes directrices de la politique agricole sont fixées pour une période de quatre ans et que la prochaine période s'étend jusqu'à 2021, l'abolition des subventions pour la promotion des ventes de produits agricoles devrait débuter en 2022. Cela permettrait d'alléger le budget des contribuables et de stopper le subventionnement d'acteurs en aval de la chaîne de valeur avec des fonds publics.

4.4 – Réforme de l'indemnisation des prestations d'intérêt général

Potentiel d'épargne en termes de coûts économiques: 1,4 Mrd CHF

(Base: paiement directs actuels)

Bénéficiaires: contribuables (1,4 Mrd CHF)

Horizon pour la mise en œuvre: 2022 – 2030

Par le biais des paiements directs (2,8 milliards de francs en 2016; OFAG 2018b; chapitre 3), la Confédération indemnise les agriculteurs pour les prestations d'intérêt général qu'ils fournissent – prestations (biens publics) qui ne seraient sinon pas assurées en quantité suffisante par le marché. L'examen critique des paiements directs par Vision Landwirtschaft (2016) a cependant montré qu'une partie des prestations dédommagées par les paiements directs ne sont en réalité pas d'intérêt général. D'un autre côté, il existe également certaines prestations d'intérêt général qui ne sont pas indemnisées par le biais des paiements directs, comme la recherche et le développement ou la vulgarisation agricole. Globalement, Vision Landwirtschaft (2017) estime les prestations d'intérêt général fournies par l'agriculture – au sens de la fourniture de biens publics – à 1,4 milliard de francs par an (cf. chapitre 3.8).

Ce montant est le point de départ pour le futur dédommagement des prestations d'intérêt général et il devra à l'avenir couvrir trois des cinq objectifs de l'article 104 Cst., à savoir la contribution à l'entretien du paysage et à la préservation des ressources naturelles, ainsi que la promotion de la biodiversité et le bien-être des animaux. La contribution à la sécurité de l'approvisionnement est traitée au chapitre 4.5. Concernant la contribution à l'occupation décentralisée du territoire, il est discutable de savoir si l'agriculture est vraiment le bon instrument pour poursuivre cet objectif.⁴⁷

Le futur dédommagement des prestations d'intérêt général fait l'objet de deux propositions de réforme esquissées ci-après :

Mise au concours de mandats de prestations d'intérêt général au sens d'un «Service public agricole»

Premièrement, la fourniture de prestations d'intérêt général devrait muter en un «Service public agricole» et faire l'objet d'appels d'offres. Les mandats de prestations pourraient ainsi être octroyés au meilleur offerant. Ils pourraient prendre la forme de «service-level agreement»⁴⁸ et contenir un système de bonus/malus en cas d'écart de qualité par rapport à ce qui a été convenu. Ces prestations ne seraient ainsi plus nécessairement liées à l'activité agricole et de nouveaux arrivants (des prestataires externes à la branche ou des entreprises) seraient ainsi amenés à concourir pour

⁴⁷ Pour une discussion de cette question et de solutions alternatives pour parvenir à l'occupation décentralisée du territoire, voir Dümmler et Roten (2018) et Müller-Jentsch (2017).

⁴⁸ Il s'agit d'un contrat de niveau de service conclu entre le fournisseur de service et le mandataire définissant la qualité de la prestation à fournir.

ces fonds publics. Cela permettrait de tester de nouveaux concepts de gestion, le degré d'innovation augmenterait et l'on pourrait même voir émerger de nouveaux métiers, tels que «gestionnaire des ressources et de la biodiversité» ou «auditeur de la qualité du paysage». L'assouplissement du droit foncier agricole (cf. chapitre 4.7) faciliterait l'émergence de modèles inédits en permettant l'entrée de nouveaux acteurs en dehors de l'agriculture traditionnelle pour la fourniture de services publics.

L'assouplissement du droit foncier agricole faciliterait l'émergence de nouveaux modèles.

Une plus grande orientation régionale des paiements

Deuxièmement, l'organisation uniformisée du système des paiements directs devrait être abandonnée au profit d'une orientation plus régionale. Ainsi, les conditions de versement des paiements ne devraient plus être fixées par les cantons, mais par les communes. Cela renforcerait le principe de subsidiarité, car les préférences au sein d'un canton peuvent diverger d'une commune à l'autre. Etant donné que les communes sont plus à même de juger des intérêts particuliers sur leur territoire, elles se verraient remettre le montant alloué par la Confédération pour les paiements directs en lieu et place du canton et décideraient librement de l'allocation de ces ressources pour la fourniture de prestations d'intérêt général.

Etant donné que les lignes directrices de la politique agricole sont fixées pour une période de quatre ans et que la prochaine période s'étend jusqu'à 2021, la réforme de l'indemnisation des prestations d'intérêt général devrait débuter en 2022. Seules les prestations d'intérêt général qui font également l'objet d'une demande régionale et qui servent les objectifs constitutionnels précédemment mentionnés continueraient à être fournies.

4.5_ Une définition moderne de la sécurité de l'approvisionnement

Potentiel d'épargne en termes de coûts économiques: 545 Mio CHF
(Base: contributions à la sécurité de l'approvisionnement actuelles)

Bénéficiaires: contribuables (545 Mio CHF)

Horizon pour la mise en œuvre: 2018/2022–2030

Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement (1,1 milliard de francs en 2016 (OFAG 2017) |⁴⁹ sont censées garantir un approvisionnement alimentaire sûr pour la population. Cependant, il en résulte souvent l'effet inverse: ces versements conduisent à une production très intensive au détriment des bases naturelles de production, comme la fertilité des sols à long terme. Cela découle d'une mauvaise interprétation de ce que signifie la «sécurité de l'approvisionnement» qui est souvent assimilée au «taux d'auto-approvisionnement» (cf. chapitre 3.2). Toutefois, ce qui est

⁴⁹ Cf. aussi «Registre des privilèges» en ligne.

essentiel pour garantir la sécurité de l'approvisionnement n'est pas la production la plus élevée possible en temps normal, mais plutôt une capacité d'adaptation de la production flexible et rapide en cas de crise.

Diversification des sources d'importation par le biais du libre-échange

L'analyse des données historiques donne à penser que la Suisse ne devrait pas tendre vers le taux d'auto-approvisionnement le plus élevé possible, mais plutôt viser un niveau élevé de sécurité de l'approvisionnement. La diversification des sources d'importation, par le biais de la conclusion de nouveaux accords de libre-échange, constituerait un bon moyen d'y parvenir. En effet, outre la production indigène, l'importation de denrées alimentaires du nombre de pays le plus élevé possible permet d'établir et de maintenir plusieurs canaux d'approvisionnement diversifiés qui peuvent se révéler salutaires en cas de crise. Il s'agit pour la Suisse de ne pas se rendre dépendante d'un trop petit nombre de partenaires commerciaux car, en cas de conflit avec ces derniers, la sécurité alimentaire pourrait être mise en péril. La création de canaux d'approvisionnement diversifiés est aujourd'hui entravée par la forte protection douanière. Le chapitre 4.1 détaille la stratégie à adopter pour la conclusion d'autres ALE.

La Suisse ne devrait pas tendre vers le taux d'auto-approvisionnement le plus élevé possible.

Une réserve stratégique pour assurer la sécurité de l'approvisionnement

Les scénarios élaborés par Vision Landwirtschaft (2015) montrent que la sécurité de l'approvisionnement serait mieux garantie si le niveau de production actuel était réduit de 10 à 20 %. Pour ce faire, la condition *sine qua non* est que la surface agricole actuelle ne décline pas. Les surfaces agricoles plus nécessairement utilisées pour la production en temps ordinaires ne seraient ainsi pas déclassées et seraient maintenues en zone agricole, mais ne seraient cultivées que de façon minimale de manière à en préserver le potentiel de production en cas de crise. Cet objectif peut être atteint en mettant sur pied une «réserve stratégique» (par analogie à ce qui se fait déjà pour l'approvisionnement en électricité). Dans le domaine agricole, il s'agirait de maintenir les bases de production, plus spécifiquement en gardant les terres ouvertes, mais pas nécessairement en y produisant des denrées alimentaires. La mise à disposition de terres arables auxquelles recourir en cas de crise serait dédommée. Durant le laps de temps nécessaire à la production d'urgence de denrées alimentaires sur ces terres, on pourrait avoir recours aux réserves obligatoires déjà prévues dans la législation aujourd'hui (cf. OFAE 2018).

On estime que la moitié des contributions à la sécurité de l'approvisionnement actuelles pourrait être économisée en passant au système de diversification des sources d'importation et à la constitution d'une réserve stratégique, sans pour autant entraver la sécurité de l'approvisionnement de la Suisse de manière substantielle.

Alors que la négociation de nouveaux accords de libre-échange dans le but de diversifier les sources d'importation peut débiter dès maintenant, l'introduction d'une ressource stratégique pour garantir la sécurité de l'approvisionnement en cas de crise ne pourra être mise en place qu'à partir de 2022. En effet, les lignes directrices de la politique agricole sont fixées pour une période de quatre ans et la prochaine période s'étend jusqu'à 2021. La sécurité de l'approvisionnement de la Suisse continuerait à être garantie et le budget des contribuables serait allégé.

4.6_ Réduction de la densité législative agricole

Potentiel d'épargne en termes de coûts économiques: non-quantifiable

Bénéficiaires: agriculteurs

Horizon pour la mise en œuvre: 2018–2030

La politique agricole actuelle crée des agriculteurs administrés. Plus de 4000 pages de lois et de réglementations touchant à l'agriculture (cf. chapitre 2.1) restreignent fortement la liberté créative du secteur. Cela n'est pas surprenant, compte tenu du fait que la charge administrative et l'obligation de rendre des comptes quant à l'utilisation des fonds publics augmente avec l'octroi de ces derniers. La réduction de certains transferts et la suppression de certains privilèges (cf. sous-chapitres précédents) permettraient d'élaguer le maquis législatif et de créer un espace entrepreneurial.

L'agriculteur entrepreneurial ne serait plus un organe exécutif de la politique agricole mandaté par l'Etat, mais un entrepreneur agricole pour lequel l'Etat – comme dans de nombreux autres secteurs – ne ferait que fixer des conditions-cadre. Cela créerait des possibilités d'innovation et activerait un potentiel entrepreneurial jusqu'ici inexploité.

La réduction de certains transferts et la suppression de privilèges permettraient d'élaguer le maquis législatif et de créer un espace entrepreneurial.

Réduction de la densité législative en définissant des objectifs plutôt que la marche à suivre

Les réglementations maintenues dans le cadre de la «Stratégie agricole 2030» devraient s'orienter sur les résultats à obtenir (objectifs), au lieu de prescrire une marche à suivre (quoi, quand, comment) pour y parvenir, comme c'est souvent le cas dans la législation agricole actuelle (cf. la proposition d'accord sectoriel au chapitre 4.8).

Introduction d'une «sandbox» comme laboratoire d'expérimentation

Durant la phase transitionnelle de dérégulation s'étendant jusqu'en 2030, on pourrait imaginer la création d'une «sandbox» en cas d'incertitude. Ce terme provient du monde de l'informatique et désigne un environnement de test isolé qui permet l'exécution de logiciels sans mettre en danger le système d'exploitation. Il est aujourd'hui utilisé dans le domaine législatif pour pouvoir par exemple approuver le lancement de nouveaux modèles d'affaires, souvent basés sur la digitalisation, dans un cadre bien défini et pour une période limitée, même si ces derniers ne remplissent

pas (encore) toutes les exigences légales. Les expériences faites dans le cadre de la «sandbox» alimentent ensuite le processus législatif. Ainsi, la dérégulation dans le domaine agricole pourrait tout d'abord être testée dans certains cas individuels ou dans certaines régions.

Il est évident que des inégalités de traitement pourraient être créées durant la période de la «sandbox», mais on gagnerait des connaissances utiles pour le processus législatif, ainsi que pour l'application de nouveaux modèles d'affaires.

La dérégulation législative accroîtrait la liberté d'entreprendre et renforcerait l'entrepreneuriat agricole. Le processus pourrait débuter dès à présent; celui concernant les réglementations liées à des transferts définis dans les lignes directrices de la politique agricole s'étendant jusqu'en 2021, dès l'année suivante.

4.7 _ Modernisation du droit foncier

Potentiel d'épargne en termes de coûts économiques: non-quantifiable

Bénéficiaires: nouveaux arrivants et caisse fédérale

Horizon pour la mise en œuvre: 2018 – 2030

Le droit foncier agricole existant préserve les structures en place, favorise les reprises d'exploitations à l'intérieur de la famille et empêche l'émergence de nouveaux modèles d'affaires novateurs en barrant l'accès à de nouveaux arrivants désireux de faire carrière et de réaliser leur idées dans l'agriculture. En effet, la possibilité de reprendre l'exploitation familiale à sa valeur de rendement incite les reprises de l'exploitation par les membres de la famille. Aucune autre branche ne connaît un tel privilège. Imaginez que les menuisiers remettent toujours leur menuiserie à l'un de leurs enfants: ces derniers n'ont peut-être pas toujours la motivation ou le talent requis pour exercer cette profession. En effet, il est possible qu'ils aspirent plutôt à mettre leurs compétences à profit dans un autre corps de métier. La possibilité de remettre son atelier à des tiers talentueux et motivés est donc essentielle pour, en termes économiques, «l'utilisation efficace du capital humain». Ce simple mécanisme ne fonctionne presque pas dans l'agriculture où la reprise d'une exploitation agricole par des tiers est chose rare.

Pas de transmission d'exploitation agricole à sa valeur de rendement

Le droit foncier agricole crée de grandes incitations fiscales et de la pression familiale pour une reprise de l'exploitation interne à la famille. Il doit donc être réformé pour permettre la reprise (à l'intérieur ou à l'extérieur de la famille), non pas à la valeur de rendement, mais à la valeur marchande. La possibilité de retirer, le cas échéant, plus d'argent de la revente de son exploitation augmente la disposition à sortir du secteur et fait de la place à des acheteurs externes à la famille dotés de nouvelles idées de projets agricoles.

Par ailleurs, les conditions pour toucher des subventions publiques sont également restrictives : seules les personnes au bénéfice d'une formation agricole y ont accès. Or, concernant l'octroi de ces paiements, on ferait mieux de privilégier une approche axée sur la réalisation d'objectifs définis (avec contrôles subséquents si l'objectif a été atteint par l'exploitant), au lieu de faire dépendre l'octroi de subventions à l'obtention d'un certificat de capacité donné et de se focaliser sur la manière de procéder. Une analogie s'impose : plusieurs cantons ont désormais aboli la patente de restaurateur – c'est-à-dire l'obtention d'un certificat de capacité comme condition pour ouvrir un établissement gastronomique. En conséquence, de nombreux nouveaux arrivants aux idées novatrices ont ouvert des restaurants – beaucoup ont certes échoué, mais beaucoup rencontrent un franc succès, ce qui est venu enrichir l'offre gastronomique des cantons concernés. Les opposants à cette abolition affirment que la patente est le seul moyen de garantir une norme d'hygiène minimale. Or, les expériences des cantons de Zurich et de Zoug prouvent que les normes d'hygiène peuvent être respectées même sans patente. «L'abolition de la patente a conduit à des simplifications administratives sans perte de qualité» (Tagblatt 2018).

Il vaut mieux privilégier une approche axée sur la réalisation d'objectifs.

Meilleur accaparement de la plus-value en cas de déclassement

Le droit foncier agricole prévalant entrave non seulement les changements structurels, mais il crée également des rentes de situation. Un agriculteur dont le terrain est déclassé par la commune profite – sans aucune action de sa part – d'une plus-value considérable. A Zollikon (canton de Zurich) par exemple, les biens immobiliers dans la zone agricole sont évalués à environ six francs le mètre carré (Zolliker Zumiker Bote 2018), tandis que les terrains en zone à bâtir coûtent entre 2500 et 4000 francs le mètre carré, selon leur emplacement (et six francs reste un prix relativement élevé pour du terrain agricole). Ce phénomène, particulièrement prononcé aux périphéries des grandes agglomérations où la pression urbaine est élevée, peut conduire à de nombreuses spéculations.

L'art. 5, al. 1bis de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) fixe une compensation par le biais d'une taxe d'au moins 20 % pour les avantages résultant de mesures d'aménagement, comme un déclassé en zone à bâtir, exigible lorsque le bien-fonds est construit ou aliéné. Peu de cantons, à l'instar des cantons de Bâle-Ville et Neuchâtel, vont au-delà des 20 % prévus par la LAT. Une option serait donc d'augmenter le taux de prélèvement pour la vente de terrains agricoles déclassés en ajoutant par exemple aux 20 % du canton un prélèvement de la Confédération. Les montants ainsi récupérés pourraient être utilisés pour le financement des prestations d'intérêt général ou pour réduire la charge fiscale des contribuables suisses. Une telle mesure réduirait également les incitations à spéculer sur les terres cultivables.

La réforme du droit foncier agricole pourrait débuter dès à présent. Elle permettrait de renforcer le dynamisme et la capacité d'innovation de la branche en ouvrant le secteur à des personnes non-issues du milieu agricole, de réduire les fausses incitations, d'accéder à plus d'entrées fiscales en cas de déclassement et d'en faire profiter le contribuable.

4.8 – Diminution des coûts environnementaux

Potentiel d'épargne en termes de coûts économiques: 5,8 Mrd CHF

Bénéficiaires: environnement (5,3 Mrd CHF), contribuables (659 Mio CHF)

Horizon pour la mise en œuvre: 2018 – 2030

Les coûts externes du transport représentent 62 % de la valeur ajoutée brute créée par le secteur, ceux de l'agriculture, 147 % (cf. chapitre 3.2). Les différentes mesures et programmes en place pour lutter contre la pollution, le bruit, les blessures et les morts sur la route sont susceptibles de réduire sensiblement les coûts externes du transport à long terme. Ces derniers devraient ainsi bientôt tomber en dessous des 50 %.

Contrairement au secteur des transports, l'agriculture est le bénéficiaire de hautes subventions pour des mesures environnementales. A l'instar des transports, on devrait faire en sorte que les coûts environnementaux externes liés à l'agriculture tombent à moins de 50 % de la valeur ajoutée brute créée par le secteur d'ici à 2030. Car l'art. 104 al. 1 Cst. prévoit que l'agriculture contribue substantiellement à la «conservation des ressources naturelles». Les paragraphes suivants esquissent quelques pistes pour parvenir à atteindre cet objectif.

Changement structurel grâce à la réduction de la protection douanière

L'un des plus grands leviers en faveur de l'environnement au niveau national est la réduction de la protection douanière qui engendrerait une accélération du changement structurel. Les hautes barrières à l'importation favorisent l'intensification de la production nationale, ce qui a un impact écologique négatif. Une quote-part d'importation plus élevée permettrait une production nationale plus extensive et donc une réduction de l'impact environnemental.

Selon toutes prévisions, le taux d'auto-provisionnement de la Suisse diminuerait en cas d'ouverture des frontières. Les partisans d'une consolidation (voire d'une augmentation) du taux d'auto-provisionnement méconnaissent les coûts écologiques que cela engendre, en particulier avec une population croissante. En effet, le potentiel d'accroissement de la production est très limité en Suisse en raison de la faible superficie des surfaces agricoles utiles et de l'intensité de la production déjà élevée (cf. chapitre 3.2 et OFAG 2016b). «Une agriculture encore plus intensive (davantage d'engrais, d'aliments concentrés pour animaux, de produits phytosanitaires, une charge en bétail plus élevée, etc.) impliquerait inévitablement des atteintes à l'environnement plus importantes. Or, un tel résultat se-

La réduction de la protection douanière pourrait diminuer l'impact environnemental.

rait en contradiction avec les Objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA), qui cherchent notamment à réduire de 50 % les apports d'azote dans l'eau par rapport à 1985 ou à diminuer d'au moins un tiers les émissions de dioxyde de carbone, de méthane et de gaz hilarant par rapport à 1990.» (OFAG 2016b, p. 3). Continuer dans cette voie met en péril la préservation des bases de production telles que la fertilité des sols et réduit la sécurité de l'approvisionnement future.

L'une des objections que l'on pourrait soulever est que si l'on importe désormais les denrées alimentaires de l'étranger à la place de les produire en Suisse, on délocalise simplement l'impact écologique de la Suisse vers le pays producteur, et qu'au final, cela ne change rien d'un point de vue environnemental. Comme le montre une étude d'Agroscope (2014) qui a comparé l'impact écologique de la production de différents produits agricoles dans différents pays par rapport à celui de la production en Suisse, cela ne doit pas nécessairement être le cas. La supériorité des produits régionaux suisses prônée par les supports publicitaires ne peut pas être confirmée dans tous les cas. Il faut aborder cette question de manière beaucoup plus différenciée. Les produits «de la région pour la région» ne sont pas nécessairement plus écologiques que les produits importés.⁵⁰ Par exemple, le fait que les animaux puissent être nourris avec des aliments concentrés importés au lieu de brouter sur la prairie ou d'être nourris avec du fourrage produit localement peut peser lourd dans le bilan écologique. C'est pourquoi, il peut parfois être plus écologique de consommer de la viande importée.⁵¹

La supériorité des produits régionaux suisses ne peut pas être confirmée dans tous les cas.

D'autres facteurs influençant le bilan écologique comprennent les conditions relatives au site de production (telles que les précipitations), les rendements des surfaces, l'utilisation de pesticides ou le mix d'électricité, etc. (Agroscope 2014). Les distances de transport jouent également un rôle, mais ne sont souvent pas le facteur déterminant.

Contributions à la reconversion pour une agriculture plus adaptée aux conditions locales

Il est crucial d'adapter les systèmes de production agricole à la résilience des écosystèmes locaux pour réduire l'impact environnemental. Cela comprend l'amélioration de l'efficacité des éléments nutritifs et l'examen critique de l'intensité de la production (OFAG 2016d). La politique agricole doit être réorientée pour promouvoir le passage à des systèmes de production particulièrement bien adaptés aux conditions locales suisses en comparaison internationale. On pourrait par exemple imaginer de réorienter les flux financiers existants durant une période transitoire entre

50 «Se caractérisant par de petites surfaces et un degré élevé de mécanisation, l'agriculture suisse est déjà une grande consommatrice d'énergie. Une situation à laquelle contribuent également la forte proportion de serres et l'élevage intensif» (OFAG 2016b, p.3).

51 Pour une discussion plus approfondie de cette question, voir *Dümmler et Roten (2018)*.

2022 et 2030 pour favoriser une reconversion à des systèmes de production plus adaptés aux conditions locales.

Un accord sectoriel pour atteindre les objectifs environnementaux

Au chapitre 3.2, il a été constaté qu'aucun des Objectifs environnementaux pour l'agriculture définis par l'OFEV et l'OFAG n'a été atteint, dans certains cas même après plus de 20 ans. De nombreuses raisons expliquent la non-réalisation de ces objectifs. Parmi les principales, on compte les mauvaises incitations créées par la politique agricole, une mise en œuvre inadéquate, des contrôles insuffisants et un affaiblissement progressif de nombreuses exigences (Vision Landwirtschaft 2018 et OFAG 2016d). On pourrait parler d'une «violation du contrat social» (cf. Vision Landwirtschaft 2018), puisque les contribuables reçoivent une contre-prestation écologique du secteur fortement insuffisante en échange des paiements directs. En effet, même si les Objectifs environnementaux – basés sur la législation en vigueur – ne sont pas remplis, l'agriculture continue à percevoir des paiements directs. D'autres secteurs doivent se conformer à la législation environnementale en vigueur, sans pour autant recevoir de compensation, et peuvent même être amendés en cas d'infraction. Cela devrait également s'appliquer à l'agriculture.

A l'avenir, la politique agricole devrait être davantage axée sur les résultats. Une approche consiste à adopter des conventions entre la Confédération et les grandes associations sectorielles, comme celles adoptées par exemple en ce qui concerne les quotas de recyclage pour les matériaux recyclables (par exemple le PET) ou l'importation de véhicules à faibles émissions. Les objectifs sont définis ensemble et leur réalisation est régulièrement évaluée, mais c'est l'association et ses membres qui définissent la manière de les atteindre. Si les objectifs ne sont pas atteints, l'association peut être amendée ou le législateur met en place d'autres sanctions communiquées au préalable; sanctions que la branche veut éviter.

Permettre les innovations technologiques pour réduire l'impact environnemental

Le progrès technique permettra également de réduire l'impact écologique de l'agriculture. Dans le monde entier, de nombreux instituts de recherche et toute une industrie, souvent appelée «agrocleantech», travaillent au développement de procédés et des produits plus respectueux de l'environnement. Par exemple, de nouvelles méthodes de gestion des cultures pourraient réduire le taux de CO₂ dans les sols. Même s'il s'agira d'un produit de niche – du moins dans sa phase de lancement –, dans quelques années, il devrait être possible de consommer de la viande créée à partir de cellules. Plusieurs start-up (étrangères) y travaillent déjà. La consommation d'un tel produit a le potentiel de réduire massivement l'impact écologique aujourd'hui occasionné par la production de viande. Des innovations dans le domaine des additifs alimentaires pour les aliments

Même si les Objectifs environnementaux ne sont pas remplis, l'agriculture continue à percevoir des paiements directs.

fourragers voient aussi le jour, susceptibles de réduire les émissions de méthane d'au moins un tiers. Il s'agit de ne pas freiner l'émergence de ces nouvelles technologies par le biais législatif.

Des taxes incitatives sur les produits néfastes pour l'environnement

(L'interdiction de) l'utilisation des pesticides dans l'agriculture fait l'objet de vifs débats publics. L'École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) a étudié des alternatives à l'interdiction des substances actives et a constaté (cf. Finger et al. 2017) que l'introduction d'une taxe incitative sur les substances nocives pour l'environnement réduirait substantiellement les risques liés à l'utilisation de pesticides. Combinée à l'utilisation généralisée de nouvelles technologies actuellement à l'essai, cette taxe pourrait contribuer à réduire les coûts environnementaux. On pense par exemple aux robots et drones automatisés détectant les mauvaises herbes, les ravageurs et les maladies et qui utilisent des pesticides seulement de manière très localisée lorsque le traitement mécanique préalable n'est pas possible (Walter et al. 2017).

L'introduction d'une taxe incitative sur les substances nocives pour l'environnement réduirait substantiellement les risques liés à l'utilisation de pesticides.

Une taxe incitative pourrait également être prélevée sur les engrais ou le fumier de ferme par exemple, de manière à réduire l'épandage d'azote. La prise de dispositions techniques et une application avérée de processus permettant de réduire l'impact environnemental pourraient conduire à une réduction de la taxe incitative si leur efficacité est prouvée scientifiquement. Les mauvaises incitations engendrées par le taux de TVA réduit sur les produits phytosanitaires doivent être abolies.

Les mesures décrites plus haut permettant de réduire les coûts environnementaux occasionnés par l'agriculture et d'alléger le budget des contribuables peuvent être mises en pratique immédiatement, à l'exception de celles touchant aux contributions publiques au secteur qui seront progressivement réduites à partir de 2022.

4.9_ Mise en place d'un «frein agricole»

Potentiel d'épargne en termes de coûts économiques: non-quantifiable

Bénéficiaires: consommateurs, entreprises et contribuables

Horizon pour la mise en œuvre: 2022 – 2030

Afin que le processus de réduction de la protection douanière ne soit pas retardé, on pourrait le coupler aux dépenses officielles de la Confédération et des cantons en faveur de l'agriculture (4,1 milliards de francs). A l'instar du frein à l'endettement, on pourrait parler d'un «frein agricole». Il serait mis en œuvre si aucun progrès n'est réalisé en ce qui concerne la réduction de la protection douanière.

Si le complexe agricole bloque politiquement la conclusion de nouveaux accords de libre-échange, le «frein agricole» pourrait réduire les dépenses officielles de la Confédération et des cantons plus rapidement

que ce qui avait été planifié. La réduction des coûts profiterait aux contribuables au lieu des consommateurs. Un tel mécanisme discipline le complexe agricole pour ne pas bloquer le processus de démantèlement de la protection douanière.

Introduction d'un suivi de la mise en œuvre

Afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la «Stratégie agricole 2030», la Confédération sera chargée de faire un rapport de la situation tous les quatre ans, listant les mesures déjà mises en œuvre et créant de la transparence sur le montant des coûts économiques restants occasionnés par l'agriculture.

Etant donné que les lignes directrices de la politique agricole sont fixées pour une période de quatre ans et que la prochaine période s'étend jusqu'à 2021, le frein agricole devrait être introduit en 2022. Il permettrait de discipliner le complexe agricole pour éviter qu'il bloque le démantèlement de la protection douanière.

4.10_ Révision du contrôle des fusions

Potentiel d'épargne en termes de coûts économiques: non-quantifiable

Bénéficiaires: consommateurs

Horizon pour la mise en œuvre: 2018 – 2030

Afin d'intensifier la concurrence dans le secteur du commerce de détail en Suisse, l'idée de démanteler les grandes entreprises en plus petites unités est parfois mise en avant. Du point de vue de la gouvernance politique, il s'agit d'une approche sujette à caution, car le démantèlement d'une entreprise représente une atteinte majeure à la liberté économique et aux droits de propriété. Toutefois, l'introduction d'un contrôle des fusions plus efficace en Suisse afin de mieux surveiller les futures acquisitions dans le commerce de détail – et dans d'autres secteurs – mériterait réflexion.

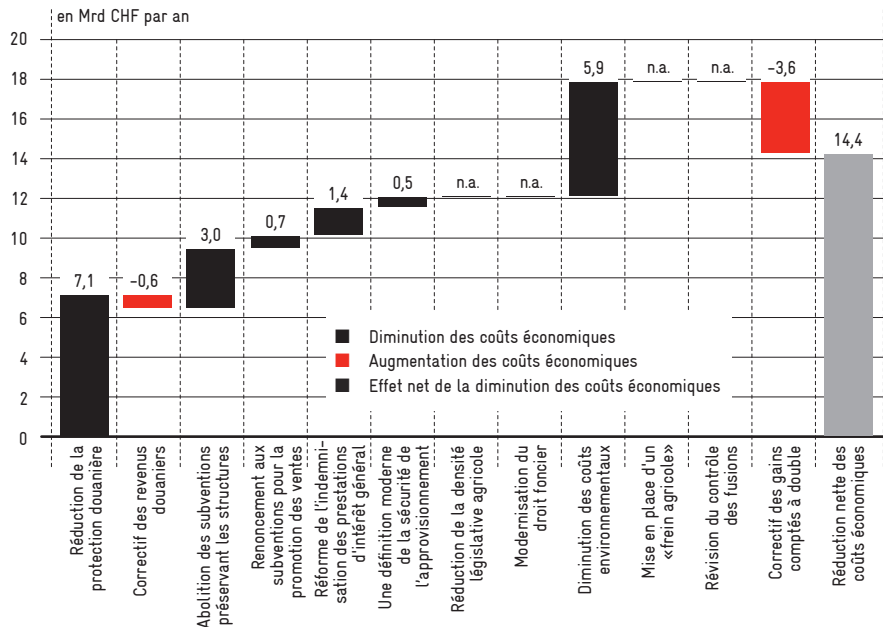
L'introduction d'un contrôle des fusions plus efficace mériterait réflexion.

En comparaison avec les pays voisins, le contrôle des fusions prévalant en Suisse peut être qualifié de très permissif. La preuve en est qu'une seule fusion a été légalement interdite en Suisse au cours des 20 dernières années. Dans le cadre de la révision de la Loi sur les cartels de 2014, il était prévu d'introduire le test SIEC («Significant Impediment to Effective Competition»), tel qu'établi dans l'Union européenne. Ce test se concentre moins sur les structures de marché, mais plutôt sur les conséquences concrètes d'une fusion d'entreprises pour les consommateurs (Rutz et Schaad 2017, ainsi que Jaag et al. 2017). Il devrait donc à nouveau être question du test SIEC lors de la prochaine révision de la loi.

Figure 11

Une stratégie agricole en dix points qui réduit les coûts économiques

La réduction des coûts économiques liés à l'économie agricole grâce à la «Stratégie agricole en 10 points» est estimée à 14,4 milliards de francs, la réduction de la protection douanière et la réduction des coûts environnementaux ayant le plus grand potentiel d'épargne.



Source: propres calculs basés sur le «Registre des privilèges et des coûts économiques et sociaux liés à l'économie agricole» (disponible en ligne)

La révision du contrôle des fusions et l'introduction d'un test SIEC peuvent être mises en pratique immédiatement et sont en principe indépendantes de la politique agricole. Ces mesures permettraient de restreindre la progression des acquisitions sur des marchés fortement consolidés tels que le commerce de détail.

4.11_ Les gains de la stratégie agricole en 10 points

Comme mentionné précédemment, la politique agricole menée actuellement en Suisse est associée à des coûts économiques de l'ordre de 20 milliards de francs par an, la valeur ajoutée du secteur étant fortement négative. Cette politique doit donc être réformée en profondeur. Cependant, ladite réforme doit tenir compte de la capacité d'adaptation des agriculteurs, c'est pourquoi la stratégie agricole proposée fixe la date de 2030 comme échéance.

Une réduction des coûts économiques à hauteur de 14,4 milliards de francs

La Figure 11 résume les dix points que propose la «Stratégie agricole 2030». La réduction potentielle des coûts économiques en découlant a pu être estimée pour six des dix points en question («Réduction de la protection

douanière», «Abolition des subventions préservant les structures», «Renoncement aux subventions pour la promotion des ventes», «Réforme de l'indemnisation des prestations d'intérêt général», «Une définition moderne de la sécurité de l'approvisionnement», «Diminution des coûts environnementaux»). Le potentiel d'épargne des autres mesures n'a, en l'absence de données probantes, pas pu être quantifié. Comme chacun de ces six points est considéré de manière isolée, lorsqu'on les additionne, certains gains sont comptabilisés à double. Si l'on procède à une correction pour tenir compte de cela et que l'on soustrait les revenus douaniers qui tomberaient en cas d'ouverture des frontières, la réduction potentielle nette des coûts au travers de la Stratégie agricole en 10 points à l'horizon 2030 s'élève à 14,4 milliards de francs.

La réduction potentielle nette des coûts au travers de la «Stratégie agricole en 10 points» s'élève à 14,4 milliards de francs.

5_ Conclusion – Une perspective entrepreneuriale

Outre la réduction des coûts pour les consommateurs, pour les contribuables, et de l'impact environnemental, ainsi que la création de nouvelles opportunités pour les entreprises exportatrices suisses, l'un des objectifs de la «Stratégie agricole 2030» est de donner les moyens aux paysans de devenir des entrepreneurs accomplis. Pour ce faire, la densité réglementaire régissant l'activité agricole doit être réduite parallèlement à la diminution des mesures de soutien des pouvoirs publics en faveur du secteur.

Il est indéniable qu'une plus grande ouverture du marché et l'intensification de la concurrence qui s'en suivra modifieront les archétypes existants des modèles d'entreprise agricole⁵² et nécessiteront des adaptations dans les pratiques des entrepreneurs agricoles du futur.

Une transition progressive à laquelle les agriculteurs peuvent déjà se préparer ne mènera néanmoins pas à la mort de la paysannerie en Suisse. Les analyses menées par l'OCDE (2017) présument que, dans un marché libéralisé, le niveau de la production suisse pourrait se stabiliser à 85% du niveau de production actuel. Une ouverture du marché pourrait même renforcer le potentiel d'exportation de certains produits. Ainsi l'ouverture du marché consécutive à l'adhésion de l'Autriche à l'Union européenne en 1995 montre qu'une plus forte spécialisation peut mener à une croissance des exportations des produits agricoles concernés.⁵³ L'ouverture par étape du marché fromager suisse à l'UE à partir de 2002 est aussi un bon exemple : la tendance à la baisse des exportations fromagères principalement due aux exportations en berne de l'Emmentaler a pu être renversée. De nouvelles sortes de fromage ont rapidement gagné des parts de marché et trouvent aujourd'hui acquéreur sur les marchés internationaux.⁵⁴

Plusieurs exemples d'entrepreneurs agricoles en dehors de sentiers laborés par la politique agricole suisse illustrent déjà de manière frappante que l'économie agricole a de bonnes perspectives devant elle si elle

52 Ainsi, on se dirigera vraisemblablement vers de plus grandes exploitations sur le Plateau suisse capables de produire des denrées alimentaires de manière plus efficiente à des prix compétitifs, en comparaison européenne, pouvant générer un plus-value grâce à l'origine suisse des produits. En outre, des entreprises se focalisant sur la production et la vente de spécialités et sur la production locale, souvent regroupées en coopératives, afin d'utiliser les moyens de production de manière efficace; des entreprises agricoles proposant des prestations complémentaires comme des séjours à la ferme ou de la restauration qui apportent une plus-value aux visiteurs; des entreprises proposant des produits spécialement respectueux de la nature et du bien-être des animaux et générant une plus-value pour le consommateur grâce à cela; des entreprises dont les principaux revenus proviennent de la fourniture de prestations d'intérêt général, comme par exemple l'entretien du paysage ou la mise à disposition de terrains pour garantir la sécurité alimentaire; des entreprises axées sur la production de produits de niche et dont le revenu principal provient d'une activité non-agricole.

53 Une stratégie de différenciation plus poussée a mené à une hausse de la valeur des exportations des produits agricoles autrichiens de 3,2%. Ce faisant, l'Autriche exporte davantage de produits transformés et à plus forte valeur ajoutée (*Der Standard.at* 2017).

54 Cf. *Dümmeler et Roten* (2018) pour un exposé complet de la situation.

s'affranchit de la dépendance aux subventions et qu'elle s'ouvre plus aux marchés étrangers. |⁵⁵

Pour ce faire, les futurs entrepreneurs devront affûter le profil des exploitations agricoles et s'orienter davantage sur le marché. Ce n'est qu'au travers de la différenciation et de l'innovation qu'il sera possible de générer une plus grande part des revenus par le biais de la commercialisation de biens agricoles. Il s'agira de mieux segmenter leurs clients (nationaux et internationaux) potentiels et de développer des produits variés répondant à des demandes différenciées. Une plus forte proximité avec le marché permet de mieux interpréter les signaux et de percevoir la demande des consommateurs. Mettre l'accent sur la différenciation et la qualité des produits devrait se révéler une stratégie gagnante lorsque l'on observe la demande des consommateurs suisses. L'évolution de la demande dans le domaine des produits estampillés Bio ou pour des œufs provenant de poules élevées en plein air est assez parlante (OFAG 2018c). L'Union Professionnelle Suisse de la Viande a également reconnu que les Suisses consomment moins de viande, mais de meilleure qualité (LID 2018). Ces exemples démontrent que les consommateurs suisses ne misent de loin pas tous sur des produits les moins chers possible. Un grand nombre d'entre eux sont sensibles à la qualité des produits. L'évolution démographique des pays industrialisés favorise également une stratégie de qualité: les personnes âgées ont tendance à consommer moins de denrées alimentaires, mais elles sont généralement plus soucieuses de la qualité et de leur santé (Swisscofel 2018).

Les produits suisses bénéficient également d'une bonne image à l'étranger dont les producteurs peuvent profiter. Il faudra oser s'ouvrir à de nouveaux domaines d'activité, cibler des produits de niche dont la demande est en général moins sensible au prix, protéger ses marques par le biais de nouveaux labels ou de labels déjà existants appartenant à des coopératives de producteurs et non aux grands distributeurs. Il s'agit aussi de reprendre un plus grand segment de la chaîne de valeur et de créer des canaux plus directs entre le producteur et le consommateur, notamment par le biais de la vente directe, ainsi que de diversifier des canaux de vente pour réduire la dépendance de gros clients, comme de grands distributeurs.

Un point essentiel en guise de conclusion: l'entrepreneur agricole de demain ne devrait pas se reposer uniquement sur les grands acteurs et les représentants des intérêts du complexe agricole. Il devrait au contraire trouver sa propre voie et sa propre stratégie. Cela signifie aussi qu'il ne faut pas attendre que le marché soit libéralisé, mais se préparer à cette éventualité dès aujourd'hui. D'autres alternatives sont possibles.

L'économie agricole a de bonnes perspectives devant elle, si elle s'affranchit de la dépendance aux subventions et qu'elle s'ouvre davantage aux marchés étrangers.

55 Cf. *Dümmler et Roten (2018)* pour une description du modèle de quatre entrepreneurs agricoles à succès démontrant qu'une agriculture plus orientée sur le marché est possible et pour quelques pistes pour l'entrepreneur agricole de demain.

Index des abréviations

| | |
|-------|---|
| ALE | Accords de libre-échange |
| AR | Canton d'Argovie |
| Astag | Association suisse des véhicules utilitaires |
| AVS | Assurance-vieillesse et survivants |
| BVAR | Bauernverband Appenzell-Ausserrhoden |
| CEA | Comptes économiques de l'agriculture |
| CF | Conseil fédéral |
| CHF | Franc suisse |
| CNS | Coefficient nominal de soutien |
| CO2 | Dioxyde de carbone |
| Cst | Constitution fédérale de la Confédération suisse |
| Ct | Centime |
| EPFZ | Ecole polytechnique fédérale de Zurich |
| ESP | Estimation du soutien aux producteurs |
| ETP | Equivalent temps plein |
| GL | Canton de Glaris |
| GR | Canton des Grisons |
| ha | Hectare |
| JU | Canton du Jura |
| kg | Kilogramme |
| LAT | Loi sur l'aménagement du territoire |
| LBA | Landwirtschaftliches Bau- und Architekturbüro |
| LDFR | Loi fédérale sur le droit foncier rural |
| LU | Canton de Lucerne |
| Mio | Million |
| MPS | Market Price Support |
| Mrd | Milliard |
| NH3 | Ammoniac |
| NO3 | Nitrate |
| NW | Canton de Nidwald |
| OAS | Ordonnance sur les améliorations structurelles |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| OEА | Objectifs environnementaux pour l'agriculture |
| OFAE | Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays |
| OFAG | Office fédéral de l'agriculture |
| OFEV | Office fédéral de l'environnement |
| OFS | Office fédéral de la statistique |
| OMC | Organisation mondiale du commerce |
| OPD | Ordonnance sur les paiements directs |
| OW | Canton d'Obwald |
| PER | Exigences liées aux prestations écologiques |

| | |
|------|---|
| PET | Polytéréphtalate d'éthylène |
| PIB | Produit intérieur brut |
| R&D | Recherche et développement |
| RPLP | Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations |
| SAU | Surface agricole utile |
| SECO | Secrétariat d'Etat à l'économie |
| SG | Canton de Saint-Gall |
| SH | Canton de Schaffhouse |
| SIEC | Significant Impediment to Effective Competition |
| SPM | Soutien des prix du marché |
| SZ | Canton de Schwytz |
| TG | Canton de Thurgovie |
| TI | Canton du Tessin |
| TVA | Taxe sur la valeur ajoutée |
| UE | Union européenne |
| UGB | Unité de gros bétail |
| UR | Canton d'Uri |
| USP | Union suisse des paysans |
| VS | Canton du Valais |
| ZG | Canton de Zoug |
| ZH | Canton de Zurich |

Bibliographie

- AFD, Administration fédérale des douanes (2018): Swiss-Impex. <https://www.gate.ezv.admin.ch/swissimpex/>. Consulté le 14.07.2018.
- Agroscope (2016): Hausse des revenus agricoles en 2016. <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-68303.html>. Consulté le 30.07.2018.
- Agroscope (2014): Ökobilanz ausgewählter Schweizer Landwirtschaftsprodukte im Vergleich zum Import. In : Agroscope Science, 2, 2014, 177. Berne: mars 2014.
- ARE, Office fédéral du développement territorial (2018): Coûts et bénéfices des transports. <https://www.aren.admin.ch/aren/fr/home/transports-et-infrastructures/bases-et-donnees/couts-et-benefices-des-transports.html>. Consulté le 05.07.2018
- Banque mondiale (2018): Global Consumption Database. Ethiopia. <http://datatopics.worldbank.org/consumption/country/Ethiopia>. Consulté le 12.08.2018.
- Baumann, Werner et Moser, Peter (2008): Agriculture. Dictionnaire historique de la Suisse. <http://www.bls-dbs-dss.ch/textes/ff/F13933.php>. Consulté le 29.06.2018.
- Beobachter (2005): Kostenfaktor Traktor – Landwirtschaftliche Maschinen kosten in der Schweiz sehr viel mehr als im benachbarten Ausland. Auch deshalb sind unsere Koteletts schweinetuer. <https://www.beobachter.ch/konsum/bauern-kostenfaktor-traktor>. Consulté le 11.04.2018.
- Blick (2018): Schlacht der Giganten Nestlé und Coop – Wer hält den Preiskampf länger durch? <https://www.blick.ch/news/wirtschaft/kampf-der-giganten-coop-verramscht-nestle-produkte-zu-spottpreisen-erste-loecher-in-coop-regalen-id8019067.html>. Consulté le 06.08.2018.
- BVAR, Bauernverband Appenzell-Ausserrhoden (2017): 135. Jahresbericht des Bauernverbandes Appenzell Ausserrhoden für das Jahr 2017. <http://www.appenzellerbauern.ch/downloads/jahresbericht-2017-bvar.pdf>. Consulté le 29.06.2018.
- CF, Conseil fédéral (2018): Droit interne – 91 Agriculture. <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/91.html>. Consulté le 26.07.2018.
- CF, Conseil fédéral (2017): Vue d'ensemble de la politique agricole à moyen terme. Berne: novembre 2017.
- CF, Conseil fédéral (2016): Bases naturelles de la vie et efficacité des ressources dans la production agricole. Actualisation des objectifs Rapport en réponse au postulat 13.4284 Bertschy du 13 décembre 2013. Berne: 09.12.2018.
- Comco, Commission de la concurrence (2008): Droit et politique de la concurrence 2008/1. https://www.weko.admin.ch/dam/weko/de/dokumente/2006/01/rpw_2008-1.pdf.download.pdf/rpw_2008-1.pdf. Consulté le 23.04.2018.
- Credit Suisse (2017): Retail Outlook 2017 – Le commerce de détail suisse en mutation. In: Swiss Issues Branches, janvier 2017.
- Der Standard.at (2017): «Feinkostladen» Österreich: Exportplus trotz gesättigter Märkte. Von: Rutzicka Johanna. 19.01.2017. <https://derstandard.at/2000051124541/OesterreichsAgrarexporte-Qualitaetsstrategie>. Consulté le 22.07.2018.
- Dümmler, Patrick et Roten, Noémie (2018): Eine Agrarpolitik mit Zukunft – Eine Zehn-Punkte-Strategie für Konsumenten, Steuerzahler und landwirtschaftliche Unternehmer. Zürich: Avenir Suisse. www.avenir-suisse.ch/publication/ fuer-eine-agrarpolitik-mit-zukunft/
- Fenaco (2018): Faits et chiffres. <https://www.fenaco.com/fr/portrait-de-fenaco/faits-et-chiffres>. Consulté le 15.07.2018.
- Finger, Robert, Dalhaus, Tobias, Möhring, Niklas, Böcker, Thomas (2017): Revisiting pesticide taxation schemes. In : Ecological Economics. 134: 263–266.

- Gray, Emily, Adenäuer, Lucie, Flaig, Dorothee and van Tongeren, Frank (2017): «Evaluation of the relevance of border protection for agriculture in Switzerland», OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 109, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/6e3dc493-en>.
- Jaag, Christian, Rutz, Samuel, Jacober, Noëmi (2017): Revision Fusionskontrolle. Studie zur Fusionskontrolle. SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft. Berne: octobre 2017.
- K-Tipp (2018): Deutsche Discounter machen Coop und Migros günstiger. <https://www.ktipp.ch/artikel/d/deutsche-discounter-machen-coop-und-migros-guenstiger/>. Consulté le 19.07.2018.
- LID, Landwirtschaftlicher Informationsdienst (2018): Fleisch: Konsumenten setzen zunehmend auf Qualität. Mediendienst Nr. 3372 vom 27. April 2018. https://www.lid.ch/index.php?id=573&tx_infoserVICES%5baction%5d=article&tx_infoserVICES%5barticle%5d=26256&cHash=eb3872b57a0bb74999dd3e4e1111256d. Consulté le 22.07.2018
- Lobbywatch.ch (2018): Agriculture en général. <https://lobbywatch.ch/fr/daten/lobbygruppe/85/Landwirtschaft%20allgemein>. Consulté le 04.04.2018.
- Müller-Jentsch, Daniel (2017): Strukturwandel im Schweizer Berggebiet – Strategien zur Erschliessung neuer Wertschöpfungsquellen. Zürich: Avenir Suisse.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2018a): Elmer Citro, Volg & Co: Wie das mächtigste Agrarunternehmen der Schweiz den Markt beherrscht. De: Rütli, Nicole. 08.07.2018.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2018b): Gütertransporte von Bauern sorgen für rote Köpfe. De: Marti, Gian Andrea. 23.04.2018.
- OCDE, Organisation de coopération et de développement économiques (2018a): Estimations du soutien aux producteurs et consommateurs: Base de données. <http://www.oecd.org/fr/tad/politiques-agricoles/estimationsdusoutienauxproducteursetconsommateursbasededonnees.htm>. Consulté le 28.06.2018.
- OCDE, Organisation de coopération et de développement économiques (2018b): 5. Dépense de consommation finale des ménages. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_TABLE5. Consulté le 3.01.2018.
- OCDE, Organisation de coopération et de développement économiques (2017): Evaluation of the relevance of border protection for agriculture in Switzerland. Report to the Swiss Federal Office for Agriculture (FOAG). Paris: OCDE.
- OCDE, Organisation de coopération et de développement économiques (2016). Manuel de l'ESP. Chapitre 2. Présentation générale des indicateurs du soutien à l'agriculture de l'OCDE. <https://www.oecd.org/fr/tad/politiques-agricoles/44251121.pdf>. Consulté le 22.08.2018.
- OFAE, Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (2018): Réserves stratégiques alimentation. Mars 2017. https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/themen/pflichtlager/pflichtlagersortiment/pflichtlager_ernaehrung.html. Consulté le 24.07.2018.
- OFAG, Office fédéral de l'agriculture (2018a): Mandat. <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/das-blw/auftrag.html>. Consulté le 25.07.2018.
- OFAG, Office fédéral de l'agriculture (2018b): Paiements directs. <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/instrumente/direktzahlungen.html>. Consulté le 25.07.2018.
- OFAG, Office fédéral de l'agriculture (2018c): Importation de produits agricoles. <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/markt/einfuhr-von-agrarprodukten.html>. Consulté le 06.07.2018
- OFAG, Office fédéral de l'agriculture (2017): Rapport agricole 2017. Berne.
- OFAG, Office fédéral de l'agriculture (2016a): Simplification administrative dans le secteur agroalimentaire. <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/politik/agrapolitik/administrative-vereinfachung.html>. Consulté le 22.07.2018.
- OFAG, Office fédéral de l'agriculture (2016b): Fiche d'information sur la sécurité alimentaire – Nr. 1: Taux d'auto-approvisionnement. <https://www.blw.admin.ch/dam/blw/fr/dokumente/Politik/Ernaehrungssicherheit/Aktuelle%20Situation/Schweiz/>

- Faktenblatt%201_Selbstversorgung.pdf.download.pdf/Fiche%20d%E2%80%99information_1_Taux%20d%E2%80%99auto-appvisionnement.pdf.*
Consulté le 22.04.2018.
- OFAG, Office fédéral de l'agriculture (2016c): Fiche d'information sur la sécurité alimentaire - No 3: Intensité et potentiel de production. <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/politik/ernaehrungssicherheit.html>. Consulté le 22.04.2018.
- OFAG, Office fédéral de l'agriculture (2016d): Analyse des objectifs environnementaux pour l'agriculture. Communiqué de presse du 09.12.2018. <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/services/medienmitteilungen.msg-id-64891.html>.
Consulté le 20.07.2018.
- OFEV, Office fédéral de l'environnement (2017): Indicateurs de l'évolution des émissions de gaz à effet de serre en Suisse 1990–2015. Berne: avril 2017.
- OFEV, Office fédéral de l'environnement et OFAG, Office fédéral de l'agriculture (2016): Objectifs environnementaux pour l'agriculture. Rapport d'état 2016. Berne.
- OFS, Office fédéral de la statistique (2018a): Bundesausgaben für die Landwirtschaft und die Ernährung. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees/tableaux.assetdetail.4946096.html>. Consulté le 23.06.2018.
- OFS, Office fédéral de la statistique (2018b): Composantes de la durée annuelle et de la durée hebdomadaire effective du travail selon le sexe, la nationalité, le taux d'occupation et les sections économiques. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees/tableaux.assetdetail.5287191.html>.
Consulté le 24.08.2018.
- OFS, Office fédéral de la statistique (2018c): Comptes économiques de l'agriculture: séquence comptable complète. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/agriculture-sylviculture/comptes-economiques-satellites.assetdetail.3422185.html>. Consulté le 01.07.2018.
- OFS, Office fédéral de la statistique (2018d): Utilisation et couverture du sol. Statistique suisse de la superficie. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/espace-environnement/utilisation-couverture-sol.html>. Consulté le 27.06.2018.
- OFS, Office fédéral de la statistique (2018e): Evolution de l'utilisation du sol. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/espace-environnement/utilisation-couverture-sol/evolution.html>. Consulté le 16.07.2018.
- OFS, Office fédéral de la statistique (2017a): Comptes nationaux – Compte de production par branches (50 branches). <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/economie-nationale/comptes-nationaux/production.assetdetail.3322012.html>. Consulté le 05.07.2018.
- OFS, Office fédéral de la statistique (2017b): Relevé des structures agricoles. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/agriculture-sylviculture/enquetes/stru.html>.
Consulté le 06.08.2018.
- OFS, Office fédéral de la statistique (2017c): Parités de pouvoir d'achat (38 pays européens). <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/prix/parites-pouvoir-achat.assetdetail.4162279.html>. Consulté le 14.05.2018.
- OFS, Office fédéral de la statistique (2017d): Production de denrées alimentaires – Production indigène brute de denrées alimentaires par l'agriculture, en térajoules. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/themes-transversaux/monitoring-programme-legislature/indicateurs/production-denrees-alimentaires.assetdetail.4123294.html>. Consulté le 02.08.2018.
- OFS, Office fédéral de la statistique (2016): Enquête sur le budget des ménages. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/enquetes/ebm.assetdetail.8161.html>. Consulté le 12.08.2018.
- Rutz, Samuel und Schaad, Jakob (2017): Brauchen wir den SIEC-Test? Avenir Suisse, 9 novembre 2017. <https://www.avenir-suisse.ch/brauchen-wir-den-siec-test-wettbewerbspolitik-schweiz/>. Consulté le 23.07.2018.

- SECO, Secrétariat d'Etat à l'économie (2016): Bedeutung der Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU. https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publicationen_Dienstleistungen/Publicationen_und_Formulare/Aussenwirtschafts/Freihandelsabkommen/bedeutung-der-freihandelsabkommen-mit-partnern-ausserhalb-der-eu.html. Consulté le 21.08.2018.
- Swisscofel (2018): Früchte- und Gemüsemarkt der Schweiz – Marktübersicht und Zugangsinformationen für internationale Handelsfirmen. http://www.swisscofel.ch/wAssets/docs/news/Fruuchte-und-Gemuesemarkt_angepasst-Maerz-2018.pdf. Consulté le 06.07.2018.
- Tagblatt (2018): «Ausserhalb der Familien werden Landwirtschaftsbetriebe zum drei- bis vierfachen Ertragswert gehandelt». De: Beat Lanzendorfer. 26.03.2018.
- Thaler, Richard H. et Sunstein, Cass R. (2010): Nudge – Émotions, habitudes, comportements : comment inspirer les bonnes décisions – Le best-seller du Prix Nobel d'économie 2017. Paris: Vuibert.
- USP, Union suisse des paysans (2018a): <https://www.sbv-usp.ch/fr/a-notre-propos/organisation/>. Consulté le 20.04.2018.
- USP, Union suisse des paysans (2018b): Rapport annuel 2017. <https://www.sbv-usp.ch/fr/a-notre-propos/rapports-annuels/>. Consulté le 01.07.2018.
- USP, Union suisse des paysans (2017): Agristat – Statistique et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation, 2016. Brugg: Union suisse des paysans.
- Vision Landwirtschaft (2018): Sécurité de l'approvisionnement mise à mal par la production surintensive. <https://www.visionagriculture.ch/fr/themes/securite-de-l-approvisionnement/>. Consulté le 19.07.2018.
- Vision Landwirtschaft (2017): Wirtschaftliche Kennzahlen für die multifunktionale Schweizer Landwirtschaft. De: Schläpfer, Felix. https://www.visionlandwirtschaft.ch/_visionlandwirtschaft_prod/uploads/themen/faktenbl%C3%A4tter/FB6/LWKennzahlen_2010-2016.xlsx. Consulté le 20.07.2018.
- Vision Landwirtschaft (2016): Wirtschaftliche Kennzahlen für die multifunktionale Schweizer Landwirtschaft. Faktenblatt Nr. 6. De: Schläpfer, Felix. https://www.visionlandwirtschaft.ch/_visionlandwirtschaft_prod/uploads/themen/faktenbl%C3%A4tter/FB6/Faktenblatt_Kennzahlen_VL_Vollversion.pdf. Consulté le 20.07.2018.
- Vision Landwirtschaft (2015): Multifunktionale Landwirtschaft – Lässt sich Versorgungssicherheit mit Ressourceneffizienz und dem Schutz der Biodiversität vereinbaren? Faktenblatt Nr. 5. https://www.visionlandwirtschaft.ch/_visionlandwirtschaft_prod/uploads/themen/faktenblätter/FB5/Faktenblatt_Versorgungssicherheit_VL_Vollversion_webversion.pdf. Consulté le 16.07.2018.
- Walter, Archim; Finger, Robert; Huber, Robert und Buchmann, Nina (2017): Smart farming is key to developing sustainable agriculture. In: Proceedings of the National Academy of Sciences USA. 114 (24), p. 6148 – 6150.
- Widmer, Thomas (2017): L'avenir de la protection douanière agricole. Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich. <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/international/agrarmaerkte-und-agrarhandel/studien-grenzschutz.html>. Consulté le 16.07.2018.
- Zolliker Zumiker Bote (2018): Baugesuch gibt zu reden. Unabhängige Wochenzeitung und amtliches Publikationsorgan, 109. Jahrgang, Nr. 28/29, 13.07.2018.

avenir suisse

Zurich

Rotbuchstrasse 46

8037 Zurich

Tel +41 44 445 90 00

Fax +41 44 445 90 01

Genève

9, rue du Prince

1204 Genève

Tel +41 22 749 11 00

www.avenir-suisse.ch

info@avenir-suisse.ch

