

# Le Conseil fédéral privilégie l'efficiency et la durabilité

La politique agricole doit absolument se concentrer sur l'efficiency et la durabilité. C'est ainsi qu'elle aide les paysans suisses à trouver les débouchés nécessaires. *Bernard Lehmann*

**Abrégé** Les objectifs définis en matière agricole n'ont été que partiellement atteints. C'est ce que montre un inventaire des réformes entreprises jusqu'à aujourd'hui. Ainsi, les progrès concernant les émissions liées à des moyens de production – comme les pesticides – sont trop lents. La compétitivité de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire est actuellement insuffisante: les importantes différences de prix entre la Suisse et l'étranger en témoignent. Ces difficultés ne peuvent se résoudre qu'en continuant de développer la politique agricole. Une question se pose, toutefois, en priorité: comment faire pour que les exploitations remplissent les objectifs d'efficiency en matière d'économicité et de durabilité? Dans tous les cas, on n'échappera pas à une réflexion sur l'intégration de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire suisses dans les marchés internationaux.

L'agriculture est et restera une composante importante de l'économie suisse. D'une part, elle produit des denrées alimentaires et fournit des prestations. D'autre part, son mode de production durable et orienté sur le marché contribue à sécuriser l'approvisionnement de la population, à préserver le milieu naturel et à entretenir le paysage. Telles sont d'ailleurs les tâches que l'art. 104 de la Constitution fédérale lui confie. Cet article est le fondement sur lequel s'est constitué au fil du temps un système d'objectifs complexe et de plans d'action en faveur de l'environnement et de la compétitivité<sup>1</sup>. Un grand nombre de mesures concourent à la réalisation de ces objectifs. Parmi toutes celles mises en œuvre, le système de paiements directs et la protection douanière sont sans aucun doute les plus importants en valeur monétaire.

En tirant le bilan des réformes agricoles mises en œuvre à ce jour, force est de constater que tous les objectifs inscrits dans la Constitution fédérale ne sont pas entièrement atteints. Parmi les succès enregistrés, on peut relever que l'empreinte écologique de l'agriculture suisse a diminué au cours des vingt dernières années: ainsi, l'azote et le phosphore indispensables à la nutrition des plantes sont utilisés plus efficacement et les sur-

faces de grande valeur biologique ont fortement augmenté. Les dépenses liées aux transferts monétaires des contribuables et des consommateurs vers les agriculteurs ont également pu être réduites.

Malgré ces avancées, il subsiste des défis de taille. Dans le domaine de la préservation des ressources naturelles et de la réduction des émissions, les progrès ont fortement ralenti ces dernières années. En même temps, les consommateurs et la société en général sont devenus plus exigeants. L'usage des pesticides dans l'agriculture inquiète des milieux toujours plus larges.

## Une densification croissante de la réglementation

Les multiples mesures et programmes qui constituent la politique agricole actuelle en font un système extrêmement complexe. La réglementation des paiements directs, en particulier, engendre une charge administrative de plus en plus lourde. De l'avis des exploitants, celle-ci a encore augmenté avec l'entrée en vigueur de la Politique agricole 2014-2017. L'administration ressent la même chose, de même que les cantons mandatés par la Confédération pour mettre en œuvre cette politique. La densité réglementaire pèse également sur l'industrie agroalimentaire, comme le montrent les prescriptions sur le «Swissness».

L'importante différence de prix entre les denrées alimentaires suisses et celles des pays environnants génère toujours plus de tourisme d'achat; même en Suisse centrale, certains consommateurs n'hésitent pas à faire leurs courses en Allemagne. Ces écarts de prix sont également un défi pour l'industrie alimentaire exportatrice, d'autant plus que la Suisse s'est engagée auprès de l'OMC à démanteler toutes

<sup>1</sup> Par exemple les «objectifs environnementaux pour l'agriculture», le plan d'action relatif aux produits phytosanitaires ou l'objectif d'améliorer la compétitivité de l'agriculture et du secteur agroalimentaire suisses.





Les consommateurs ne veulent pas de pommes polluées. Arboriculteur en Thurgovie.

les contributions aux exportations. On n'a pas encore trouvé la solution qui permettra aux branches concernées de continuer d'exporter sans compensation fédérale.

Relever ces défis est précisément l'objectif que poursuit le développement de la politique agricole. Il s'agit en l'occurrence d'examiner l'efficacité et l'efficience des instruments politiques actuels et, selon les résultats, de supprimer ceux qui s'avèrent inopérants. Parallèlement, de nouveaux instruments, mieux ciblés, devront être mis en place.

## Production durable et utilisation des ressources

Le Conseil fédéral a décidé d'orienter l'évolution de la politique agricole selon trois priorités. La première concerne la durabilité. L'écobilan agricole doit principalement s'améliorer par un usage plus efficient des ressources. Cela accroît, par la même occasion, la compétitivité et l'attrait des produits indigènes.

Les bases de cette réorientation sont en cours d'élaboration, notamment sous la forme d'un plan d'action visant à réduire les risques liés à l'utilisation des produits phytosanitaires.

Ce plan d'action prévoit des mécanismes d'incitation, p. ex. des paiements directs versés pour le recours à des systèmes de production nécessitant moins de pesticides. Des mesures dissuasives y figurent aussi, comme le prélèvement de taxes sur les produits phytosanitaires. Il prévoit, enfin, des dispositions légales concernant le choix de pesticides, le restreignant même si nécessaire.

Lors de l'élaboration de ce plan d'action, il est apparu qu'avant de mettre en place une palette de mesures efficaces et ciblées économiquement, les objectifs à atteindre devront être plus largement discutés. Quels sont les résultats que la société considère comme la norme ?

Un système qui se base sur des mesures incitatives ne permettra pas de respecter ces normes. On devra plutôt tabler sur des réglementations et des mesures dissuasives, et réserver les aides incitatives aux exploitations qui fournissent des prestations supérieures à la norme minimale.

## Développer l'esprit d'entreprise

La deuxième priorité du Conseil fédéral concerne l'entreprise agricole en tant que telle. Les exploitations ont des activités diversifiées. Elles



## L'agriculture devra s'ouvrir davantage aux nouveaux venus dans la branche.

adaptent leur offre aux besoins du marché et aux attentes de la population en matière de prestations favorables à l'écosystème agricole. Pour continuer dans cette voie, elles doivent disposer d'une marge de manœuvre suffisante.

À cet égard, l'État doit surtout intervenir au niveau administratif. Les directives sur les pratiques agricoles ou les procédures de contrôle peuvent être simplifiées assez rapidement. Ces deux dernières années, un examen systématique a déjà permis d'alléger la législation agricole. La dérégulation qui devra être envisagée à l'avenir ne saurait toutefois faire diverger l'agriculture des objectifs fixés.

Il serait possible de passer d'un système basé sur des instructions précises à un autre fondé sur la fixation d'objectifs vérifiables par les effets. Les exploitants auraient ainsi une plus grande marge de manœuvre, mais leur responsabilité augmenterait aussi.

La mise en place de ce principe devra être précédée de discussions de fond. Au final, il s'agira

de savoir comment régler la relation entre les pouvoirs publics en tant que « principal » et les acteurs privés en tant qu'« agent ». L'agriculture devra en outre s'ouvrir davantage aux nouveaux venus dans la branche. Des études ont montré que ces acteurs au profil professionnel atypique apportent souvent un vent nouveau. Ils contribuent à briser les anciens schémas et favorisent l'émergence de structures plus souples.

## Dynamisme des ventes sur les marchés

La troisième priorité du Conseil fédéral concerne les débouchés. Une plus grande marge de manœuvre a aussi un effet sur la capacité des exploitations à s'adapter aux attentes du marché. La politique agricole future devra créer les conditions-cadres nécessaires à l'agriculture et à l'industrie agroalimentaire – en tant qu'éléments d'un système économique ouvert – pour générer de la valeur ajoutée sur les marchés en progression aussi bien dans le pays qu'à l'étranger.

Il convient de relever à cet égard que les marchés alimentaires suisses sont déjà très intégrés

À quelles normes minimales l'élevage doit-il répondre ? Chèvres exposées à Lucerne.



KEYSTONE

aux circuits mondiaux, malgré une protection douanière généralement élevée. Cette situation se reflète particulièrement dans le marché du fromage, même si l'ensemble du secteur laitier est fortement sensible aux fluctuations des marchés internationaux. À cela s'ajoute le fait que le tourisme d'achat affaiblit peu à peu la protection à la frontière et que nos partenaires commerciaux exigent une meilleure ouverture de nos marchés agricoles en contrepartie de concessions dans le domaine des produits industriels et des services.

La politique agricole suisse doit contribuer à ce que le secteur agroalimentaire dispose à l'avenir de conditions-cadres lui permettant de rester performant sur les marchés. La promotion de la production et de la vente de marchandises qui se distinguent par leur nature et leur qualité supérieure doit faire partie de cette politique. Concrètement, il pourrait s'agir d'une aide au démarrage limitée dans le temps, accordée à des projets prometteurs, mais aussi – et surtout – d'une contribution destinée à mieux pénétrer des débouchés potentiels partout dans le monde.

## L'évolution de la politique agricole pose quelques questions de base

L'agriculture dispose d'un budget annuel supérieur à 3 milliards de francs, dont l'allocation optimale mérite une attention particulière. Bien plus encore qu'à présent, ces moyens devront d'abord être affectés à des attentes ou à des objectifs largement acceptés. Pour ce faire, il est à mon avis nécessaire de mener une discussion sur les quatre questions suivantes :

1. Comment améliorer l'efficacité des moyens engagés pour les prestations environnementales – cela en tenant compte des coûts d'opportunité ?

2. Comment améliorer l'efficacité des moyens engagés pour soutenir la performance des agriculteurs sur le marché ?

3. Comment améliorer l'efficacité des moyens engagés pour soutenir les améliorateurs de productivité, respectivement la performance économique des entreprises ?

4. Comment concevoir un soutien subsidiaire du revenu découplé des autres objectifs, qui permettrait de compenser les désavantages provenant des écarts d'efficacité par rapport à l'étranger, si ces désavantages sont demandés par la société ?

Dans le projet de message relatif aux enveloppes financières 2018–2021, mis en consultation, le Conseil fédéral a annoncé qu'il n'envisageait pas de modifier la loi sur l'agriculture. Cela ne signifie toutefois pas que la politique agricole restera figée. Le temps sera mis à profit pour, d'une part, faire évoluer les dispositions réglementaires et, d'autre part, jeter les bases d'une révision de la loi sur l'agriculture à partir de 2022. En effet, malgré les améliorations déjà consenties, la politique agricole comporte toujours un potentiel d'optimisation. Le Conseil fédéral précisera ses intentions dans le cadre de son aperçu complet de l'agriculture 2016.

---

**L'ensemble du secteur laitier est fortement sensible aux fluctuations des marchés internationaux.**



**Bernard Lehmann**

Directeur de l'Office fédéral de l'agriculture (Ofag),  
Berne