

Évaluation de la pertinence de la protection douanière pour l'agriculture suisse

Évaluation et recommandations

Rapport à l'Office fédéral suisse de l'agriculture (OFAG)

Version finale

Évaluation et recommandations

1. Les objectifs prioritaires de la politique agricole suisse reflètent les préoccupations de la société concernant divers aspects de la production agricole, tels que la durabilité environnementale ou le bien-être animal, ainsi que l'attente que l'agriculture fournisse les biens d'intérêt public répondant aux attentes de la société. Le secteur est chargé d'apporter une contribution significative aux efforts pour assurer l'approvisionnement de la population en produits alimentaires, préserver les ressources naturelles, maintenir en culture les terres agricoles, encourager une occupation décentralisée du territoire, et garantir le bien-être animal.

2. Parmi les divers instruments d'action auxquels recourt la Suisse pour atteindre ces objectifs, la protection douanière – qu'elle prenne la forme de simples droits de douane ou d'un système de contingents tarifaires sur les importations de produits agroalimentaires – constitue une importante composante du soutien, au même titre que les paiements directs aux producteurs. La protection douanière des produits agricoles s'élève à 30.8 % en moyenne, mais elle est sensiblement plus élevée pour certains produits (OMC, 2017).

3. Dans l'ensemble, la protection douanière n'est pas un bon moyen d'atteindre les objectifs prioritaires de l'agriculture suisse. En tant qu'instrument de politique agricole, la protection douanière vise à soutenir les revenus des agriculteurs en maintenant un écart entre les prix intérieurs et ceux en vigueur sur les marchés internationaux. Elle stimule ainsi la production intérieure, afin que la Suisse atteigne le volume de production alimentaire brute qu'elle s'est fixée pour objectif. Mais elle ne remédie pas aux diverses défaillances du marché – qui affectent les externalités et les biens d'intérêt public produits par les activités agricoles dont la société suisse se préoccupe. En outre, en stimulant la production au sein du pays et en portant les prix intérieurs à des niveaux élevés, la protection douanière peut aboutir à des résultats contradictoires selon les objectifs prioritaires considérés.

4. Pour résumer, il n'est guère probable que la protection douanière aboutisse aux résultats et aux biens d'intérêt public souhaités par la société suisse. Cela est dû au fait que le soutien assuré au moyen de la protection douanière est :

- *Non subordonné à la fourniture* des résultats et des biens d'intérêt public répondant aux attentes la société, tels qu'une amélioration des performances environnementales et du bien-être animal.
- *Non ciblé en faveur de l'activité ou du facteur de production* les plus étroitement liés aux résultats et aux biens d'intérêt public en question, par exemple en faveur des systèmes et pratiques agricoles qui préservent les ressources naturelles ou assurent un plus grand bien-être animal.
- *Non ciblé en faveur des régions* prisées par la société pour des services autres que ceux de production agricole, par exemple en faveur des terres qui risquent d'être laissées à l'abandon ou des zones prisées pour leur valeur récréative et pour leur intérêt touristique.

5. En outre, si une hausse de revenu peut compenser les producteurs pour les coûts liés à la fourniture de biens autres que des produits de base tels qu'un plus grand bien-être

animal, la protection douanière n'est pas un instrument efficace pour augmenter les revenus agricoles.

6. Par ailleurs, la protection douanière impose un coût non négligeable à l'économie suisse en alourdissant la charge financière supportée par les consommateurs et par les utilisateurs intermédiaires au sein du pays, en réduisant le choix des consommateurs et le bien-être économique, et en limitant la croissance des activités plus efficaces et moins protégées de la concurrence extérieure, y compris dans le secteur agricole. Le système de contingents tarifaires crée des rentes, puisque les prix intérieurs sont plus élevés que les cours internationaux, mais, pour la plupart des produits, ces rentes sont pour une large part captées par les secteurs en aval, en particulier la distribution, du fait de la structure non concurrentielle des marchés en aval.

7. En lieu et place de la protection douanière, un ensemble de mesures plus efficace et plus efficient s'avère nécessaire pour atteindre les objectifs prioritaires de la politique agricole suisse. L'OCDE a montré que des instruments spécifiques et taillés sur mesure sont indispensables pour réaliser les objectifs sociaux, environnementaux *et commerciaux* de l'agriculture suisse (OCDE, 2015, 2008, 2003a). Aussi les mesures alternatives proposées ci-dessous sont-elles axées sur les résultats et les biens d'intérêt public répondant aux attentes de la société suisse, et visent-elles dans le même temps à améliorer la productivité et la compétitivité du secteur et à atteindre les objectifs fixés en imposant un moindre coût aux consommateurs et aux contribuables.

8. Six instruments d'action alternatifs sont proposés. La Suisse dispose déjà pour une large part des instruments nécessaires pour atteindre les objectifs prioritaires comme pour gérer la transition vers un marché plus ouvert. C'est pourquoi les mesures proposées sont réparties en deux catégories. La première comprend les instruments déjà en place qui pourraient cependant être mieux structurés en fonction de l'objectif visé. La seconde catégorie se compose des nouveaux instruments. Considérés conjointement, ces instruments d'action visent à produire les résultats et les biens d'intérêt public souhaités lorsque la politique agricole a un rôle à jouer — assurer l'approvisionnement de la population en produits alimentaires ; préserver les ressources naturelles ; maintenir en culture les terres agricoles ; et garantir le bien-être animal. Ils ne tiennent pas compte des mesures plus larges ne relevant pas de la politique agricole qui sont nécessaires pour atteindre certains des objectifs prioritaires, dont « l'occupation décentralisée du territoire pour aider au maintien des zones rurales » et « la préservation des ressources naturelles ». Pour ces objectifs, d'autres domaines d'intervention des pouvoirs publics devront être pris en considération, dont la politique de développement rural et celle de protection de l'environnement.

1.1. Catégorie 1 — Instruments existants restructurés

9. La première catégorie d'instruments d'action est définie conformément aux recommandations formulées par l'OCDE (2015). Sur la base de ces recommandations, les sections ci-après proposent de restructurer les instruments existants, de telle sorte qu'ils soient plus conformes aux objectifs prioritaires de la politique agricole et qu'ils aident ainsi l'agriculture à s'ajuster à un marché plus ouvert. En particulier, les mesures existantes seraient restructurées afin d'être plus ciblées et mieux adaptées aux objectifs de la politique agricole, ce qui pourrait se traduire par une réduction des coûts, qu'ils prennent notamment la forme de paiements directs, de charges administratives ou de coûts de transaction. La première catégorie comprend les instruments d'action suivants :

- Différenciation régionale des paiements directs.
- Normes environnementales plus strictes.
- Système d'information des consommateurs.
- Matrice de productivité durable.

1.1.1. Différenciation régionale des paiements directs

10. Un soutien public sera nécessaire pour assurer la fourniture de certains produits autres que ceux de base en cas de suppression de la protection douanière. En particulier, la politique agricole continuera d'avoir un rôle à jouer pour ce qui est de l'*entretien des paysages cultivés*, et l'agriculture continuera d'exercer une pression sur les *ressources naturelles* qu'elle utilise, quand bien même la protection douanière serait supprimée. Ces questions sont toutefois circonscrites à certaines régions. Pour assurer le maintien en culture des paysages agricoles, il convient que le soutien public soit ciblé sur les terres peu productives qui risquent d'être laissées à l'abandon, ainsi que sur les zones agricoles situées dans des régions qui présentent par ailleurs une valeur récréative et attirent les touristes. De même, les problèmes d'environnement et les effets positifs des mesures environnementales – telles que la mise hors culture de terres pour constituer des surfaces de compensation écologique visant à accroître la biodiversité – tendent à varier selon les régions.

11. Dans son examen de 2015, l'OCDE recommandait un système de paiements directs différenciés pour assurer la fourniture des productions autres que des produits de base répondant aux attentes de la société, concernant par exemple les paysages culturels ou la biodiversité. Le système de paiements directs pourrait en particulier être restructuré de manière à établir un lien encore plus explicite avec les objectifs prioritaires de la politique agricole. Actuellement, seulement 34 % de paiements directs sont régionalisés pour tenir compte de la situation et des objectifs des différentes régions (OFAG, 2016). Il s'ensuit que 66 % des paiements ne sont pas ciblés en fonction des situations de production et des conditions géographiques, ce qui entraîne des incohérences entre les mesures mises en œuvre et les divers résultats visés par les mesures en question (du point de vue des objectifs prioritaires). Cela donne à penser que le ciblage du soutien en faveur des productions autres que les produits de base propres à certains sites pourrait être considérablement amélioré.

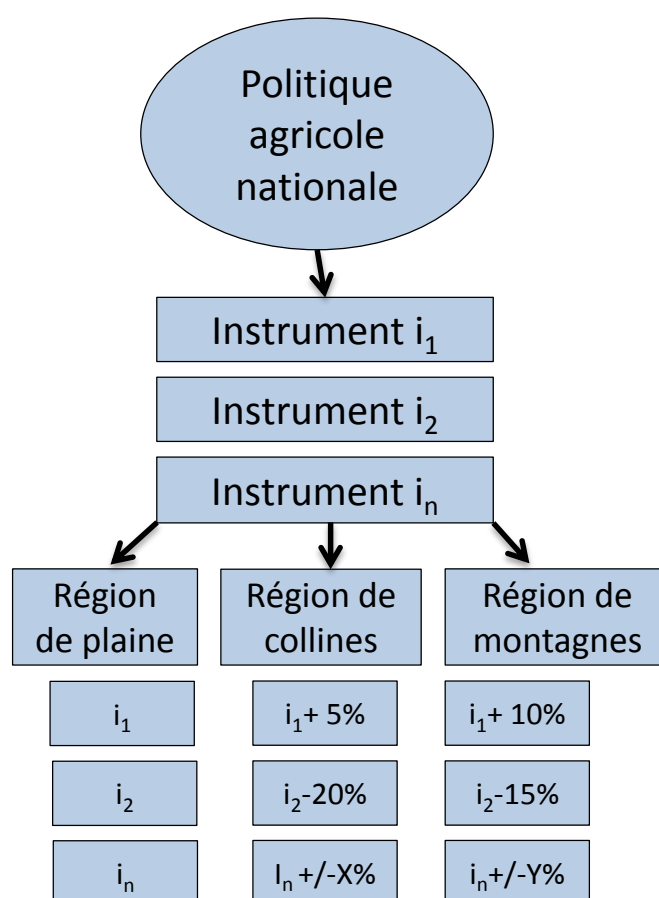
12. Le système de paiements directs en vigueur, et plus particulièrement la part non régionalisée, pourrait être restructuré et différencié en fonction de la situation géographique des producteurs, afin de mieux tenir compte de la diversité des conditions de production, des possibilités de fournir des productions autres que des produits de base, ainsi que des problèmes environnementaux (Graphique 1). Par exemple, les moyens de financement pourraient être redistribués entre les différentes catégories de paiements existantes, certains paiements pouvant par ailleurs être réservés à certaines régions. Cela assurerait la fourniture des productions autres que des produits de base pour lesquelles l'offre et la demande sont variables selon les régions, telles que « l'entretien des paysages cultivés ».

13. Les principaux avantages d'une restructuration des paiements directs visant à les différencier selon les régions seraient les suivants :

- Les paiements directs seraient plus axés sur les objectifs.
- Ils seraient plus adaptés aux conditions de production correspondantes.

- Un meilleur ciblage des paiements directs apportera des gains d'efficacité. Ainsi, le montant total des paiements directs pourra être réduit à long-terme, ce qui permettra une diminution des charges budgétaires.
14. Les principaux inconvénients d'une restructuration des paiements directs visant à les différencier selon les régions seraient les suivants :
- La conception du système de paiements directs gagnerait en complexité, au risque d'alourdir les coûts administratifs.
 - L'identification des paiements directs susceptibles d'être régionalisés imposerait des coûts administratifs supplémentaires à court terme.

Graphique 1. Différenciation régionale des paiements directs nationaux



Source : D'après le rapport de l'OFAG (2016) sur la différenciation régionale des paiements directs.

1.1.2. Normes environnementales plus strictes

15. L'agriculture joue un rôle clé dans la stratégie nationale de développement durable. Cependant, bien que 98 % des producteurs respectent les réglementations environnementales, la plupart des objectifs agroenvironnementaux assignés au secteur n'ont pas été atteints et les problèmes qui persistent mettent en évidence la nécessité d'améliorer les performances environnementales du secteur.

16. La protection douanière ne constitue pas un bon moyen d'atteindre l'objectif de *préservation des ressources naturelles*, puisqu'elle encourage une production plus intensive. Celle-ci est associée aux effets négatifs sur l'environnement exercés par l'agriculture suisse (OCDE, 2015). Une suppression de la protection douanière entraînerait vraisemblablement une diminution des externalités environnementales négatives de la production agricole. Cependant, pour remédier aux insuffisances persistantes du secteur agricole en termes de performances environnementales et atteindre l'objectif de préservation des ressources naturelles, de nouveaux ajustements de la politique mise en œuvre seront nécessaires. Il en est ainsi malgré les hauts niveaux actuels des paiements directs (ils comptaient en moyenne pour 33 % des recettes agricoles brutes en 2013-15), qui fournissent des incitations directes axées sur les résultats environnementaux et sur des systèmes et pratiques agricoles spécifiques.

17. Dans son examen de 2015, l'OCDE recommandait de renforcer les mesures agroenvironnementales en inscrivant dans la réglementation contraignante les obligations relevant actuellement de l'écoconditionnalité, afin qu'elles servent ensuite de référence à de nouvelles mesures d'écoconditionnalité plus exigeantes liées aux paiements de soutien (OCDE, 2015). En outre, un ciblage géographique des mesures d'écoconditionnalité – par exemple en faisant varier la rigueur de ces mesures en fonction de la nature des problèmes environnementaux auxquels se trouve confrontée une région – permettrait d'améliorer plus efficacement et à moindre coût les performances environnementales de l'agriculture.

18. Les avantages d'un renforcement des réglementations environnementales et de l'application de mesures d'écoconditionnalité plus strictes et mieux ciblées seraient les suivants :

- L'efficacité et l'efficience des réglementations environnementales s'en trouveraient accrues. Les objectifs agroenvironnementaux pourraient être atteints sans coûts budgétaires supplémentaires.
- L'instauration de mesures d'écoconditionnalité plus strictes et mieux ciblées serait relativement aisée d'un point de vue administratif, puisque le système est déjà en place.
- L'augmentation de la charge administrative serait limitée, étant donné que l'actuel système de paiements directs est déjà ciblé sur certains systèmes et pratiques agricoles, et qu'il met en œuvre une certaine différenciation géographique.

19. Le principal inconvénient serait la hausse éventuelle des coûts du respect des réglementations environnementales renforcées pour les agriculteurs car certains critères de qualité environnementale et de durabilité ne seraient plus optionnels ou associés au versement de paiements directs.

1.1.3. Système d'information des consommateurs – un moyen d'agir sur les préférences des consommateurs

20. La suppression de la protection douanière exposera les producteurs suisses aux prix mondiaux et à une intensification de la concurrence des importations sur le marché intérieur. La baisse globale des prix alimentaires pourrait cependant leur offrir une occasion de différencier leur production et d'en tirer un prix plus élevé sur le marché en s'appuyant sur diverses caractéristiques, dont des normes alimentaires plus strictes, des systèmes de production plus durables et plus soucieux du bien-être des animaux, et une plus grande qualité gustative. Cela pourrait notamment aider les producteurs à compenser

les coûts supplémentaires imposés par les *efforts pour assurer le bien-être des animaux* grâce à la mise en œuvre de programmes volontaires plus exigeants.

21. Les consommateurs suisses sont disposés à payer un prix plus élevé pour les produits agroalimentaires suisses. Une étude récente a constaté qu'ils étaient disposés à payer plus cher les produits suisses, du fait qu'ils respectent des normes plus strictes et qu'ils ont meilleur goût, et parce que c'est là un moyen de soutenir les producteurs nationaux (Bolliger, 2012). Cela porte à croire que le secteur agroalimentaire suisse peut s'adapter à une plus grande ouverture du marché intérieur et à une intensification de la concurrence des importations en se positionnant comme un fournisseur compétitif de produits de grande qualité.

22. Dans son examen de 2015, l'OCDE faisait valoir qu'il convient de maintenir, voire d'améliorer, l'image de marque des produits suisses auprès des consommateurs locaux et étrangers, afin d'accroître la compétitivité des industries alimentaires suisses. De la même manière, un label « Suisse » permettrait au secteur agricole de différencier ses produits de ceux importés et de tirer parti de la préférence des consommateurs suisses pour les produits locaux – autrement dit, en termes économiques, de réduire le degré de substituabilité des importations et des produits suisses.

23. La Suisse a déjà élaboré une législation visant à renforcer et à préserver l'avantage compétitif conféré par l'image de marque suisse. En janvier 2017, est entrée en vigueur l'ordonnance « Swissness » (OIPSD), qui définit les conditions d'utilisation de l'indication de la désignation "Suisse" et de la croix suisse. Pour les produits alimentaires et les boissons, deux conditions doivent être respectées : (i) 80 % des matières premières ou des ingrédients doivent provenir de Suisse (100 % dans le cas du lait et des produits laitiers) ; et (ii) la transformation des produits doit être assurée en Suisse (par exemple, la transformation du lait en fromage) (OCDE, 2017).

24. Étant donné que l'indication de provenance suisse véhicule clairement une image de qualité aux yeux des consommateurs, les investissements destinés à assurer la promotion générique (c'est-à-dire, à l'échelle du secteur agroalimentaire dans son ensemble) de la désignation « Suisse » pourraient s'avérer très rentables. Parmi les mesures essentielles figurent la mise en œuvre de campagnes de promotion et de commercialisation destinées à informer les consommateurs des caractéristiques des produits suisses, afin de les aider à faire un choix éclairé entre les produits suisses et ceux importés. Les principaux atouts tiennent aux aspects relatifs au bien-être animal, à la durabilité environnementale et à la faible empreinte carbone des produits. Il est donc fondamental que le signal transmis aux consommateurs par cette indication de provenance soit *crédible*. Le label « Suisse » devra être soutenu par de nouveaux efforts pour accroître la transparence des chaînes de valeur alimentaires en instaurant une traçabilité pleine et entière et en procédant à des audits des systèmes.

25. Les avantages d'un renforcement du système d'information des consommateurs en place en Suisse seraient les suivants :

- Il accroîtrait la confiance dans le système alimentaire et ferait connaître aux consommateurs locaux et étrangers les atouts qualitatifs des produits agroalimentaires suisses.
- Les consommateurs seraient associés au processus d'information.
- Il permettrait d'assurer une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de produits locaux.

- Les pouvoirs publics s’attacheraient à créer des conditions propices aux solutions de marché, au lieu de réglementer les marchés.

26. Inconvénients :

- Il s’ensuivrait un alourdissement des coûts administratifs et de transaction, notamment pour le contrôle de la conformité.
- Si certains producteurs utilisent la marque « Suisse » de manière abusive ou trompeuse, l’ensemble du secteur agroalimentaire suisse pourrait en pâtir par effet d’amalgame.

1.1.4. Matrice de productivité durable

27. Les performances de la politique agricole suisse pourraient être améliorées en assurant une plus grande cohérence entre les instruments d’action et les objectifs visés, en particulier lorsqu’ils sont variables selon les régions. Comme indiqué dans les sections précédentes, en cas de suppression de la protection douanière, un soutien public sera nécessaire pour assurer certaines productions autres que celle de produits de base – et en particulier pour garantir l’*entretien des paysages cultivés* et la *préservation des ressources naturelles*. Ce soutien devrait cependant être ciblé sur les zones dont les productions autres que des produits de base revêtent la plus grande valeur, ainsi que sur les problèmes d’environnement auxquels sont spécifiquement confrontées certaines régions. De la même manière, l’objectif d’*assurer l’approvisionnement de la population en produits alimentaires* pourrait être plus efficacement atteint si les investissements destinés à améliorer la productivité de l’agriculture suisse étaient ciblés en faveur des producteurs potentiellement compétitifs (principalement dans la région de plaine).

28. Une *matrice de productivité durable* telle que celle présentée en guise d’illustration au Tableau 1 pourrait être utilisée pour mieux organiser les instruments d’action existants en les structurant et en les ciblant en fonction des objectifs prioritaires et de leur pertinence pour les diverses régions agricoles suisses.

29. Dans la pratique, cette matrice établirait une distinction entre les diverses régions pour tenir compte de leur valeur respective du point de vue de la fourniture de produits de base et/ou d’autres productions que les produits de base. Pour chaque région, les objectifs à atteindre seraient fonction des grandes priorités de la politique agricole (sous réserve qu’elles soient pertinentes). La matrice comporterait également divers programmes d’action, dont chacun s’appuierait sur plusieurs instruments, dont certains de ceux déjà existants, tels que les paiements directs, mais sans s’y limiter.

30. La *matrice de productivité durable* offrirait également un moyen pratique de mettre en œuvre la recommandation formulée par l’OCDE dans l’examen de 2015. L’OCDE préconisait en particulier un système à deux vitesses différencié selon les régions :

- D’une part, un système de paiements directs différenciés assurerait la fourniture des productions autres que des produits de base répondant aux attentes de la société.
- D’autre part, les producteurs potentiellement compétitifs (principalement dans la région de plaine) bénéficieraient d’une plus grande marge de manœuvre pour optimiser leur production et répondre aux signaux du marché (OCDE, 2015).

31. La matrice pourrait notamment inclure les programmes d'action suivants :

- Programme d'innovation.
- Programme de développement rural.
- Programme de services spéciaux.

32. Un *programme d'innovation* viserait à accroître la productivité et la durabilité des exploitations suisses et plus généralement du secteur agricole dans son ensemble. Il inclurait des mesures visant à promouvoir la production et le transfert de connaissances, et à soutenir l'investissement dans l'innovation au sein des exploitations, y compris l'adoption de nouvelles technologies et de pratiques de gestion durables, de même que les innovations en matière de commercialisation et d'organisation. Les mesures concrètes pourraient notamment prendre la forme d'investissements dans la recherche agronomique et la vulgarisation agricole, de bourses et de crédits d'innovation, ainsi que d'un soutien aux agriculteurs potentiellement compétitifs destiné à les aider à moderniser leurs exploitations.

33. Un *programme de développement rural* porterait sur les aspects du développement rural liés à la politique agricole et s'attaquerait aux obstacles qui limitent la capacité des ménages agricoles à tirer parti de nouveaux débouchés économiques. Il pourrait comprendre des mesures destinées à favoriser la diversification économique des ménages agricoles (dans des domaines tels que l'agrotourisme ou les services écosystémiques) et le développement de marchés de niche et de la création de valeur ajoutée au sein de l'exploitation (OCDE, 2003b). Il serait important de coordonner les nouvelles mesures mises en œuvre avec les cadres de développement rural existants, tels que la Nouvelle politique rurale de la Suisse (NPR, en vigueur depuis 2008), qui vise à promouvoir les investissements dans les secteurs non agricoles tels que le tourisme (RegioSuisse, 2016).

34. Un *programme de services spéciaux* porterait sur les productions de l'agriculture suisse, hors produits de base, qui relèvent de la politique agricole. Il comprendrait des mesures visant à assurer le maintien en culture des terres agricoles, et la fourniture d'autres services agroécosystémiques, par exemple en matière de biodiversité. Les mesures mises en œuvre pourraient inclure l'actuel système de paiements directs, y compris les contributions au paysage cultivé destinées au maintien d'un paysage ouvert, les contributions à la biodiversité, les contributions à la qualité du paysage, les contributions aux systèmes de production et les contributions à l'utilisation efficiente des ressources.

35. La *matrice de productivité durable* prendrait en considération d'autres éléments, outre ceux mentionnés dans la matrice présentée à titre d'exemple au Tableau 1. L'accès à certaines mesures serait déterminé par la situation géographique des producteurs. Par exemple, les contributions au maintien d'un paysage cultivé (programme de services spéciaux) seraient réservées aux producteurs de la région de montagnes, alors que les paiements subordonnés au respect de certains critères écologiques seraient accessibles aux producteurs de toutes les régions. De même, certaines mesures visant à favoriser la modernisation des exploitations agricoles et à faciliter le changement structurel (aides à l'investissement et plans de désengagement, par exemple) pourraient être réservées aux producteurs de la région de plaine. Par ailleurs, certaines mesures, telles que celles prévues dans le programme de services spéciaux, pourraient également être accessibles aux fournisseurs non agricoles.

Tableau 1. Matrice de productivité durable

Programme d'action		Programme d'innovation	Programme de développement rural	Programme de services spéciaux	Programme d'action <i>m</i>
Région et objectif visé					
Région 1	Objectif 1	✓	✓	■	?
	Objectif 2	✓	■	✓	?
	Objectif <i>i</i>	■	■	✓	?
Région 2	Objectif 1	■	✓	■	?
	Objectif 2	■	✓	■	?
	Objectif <i>i</i>	✓	■	✓	?
Région <i>n</i>	Objectif 1	■	✓	■	?
	Objectif 2	■	■	✓	?
	Objectif <i>i</i>	✓	■	✓	?

Note : Une coche (✓) signale les programmes appropriés pour atteindre l'objectif correspondant, alors qu'un carré noir (■) indique que le programme considéré est moins approprié à cet effet.

36. L'élaboration et la mise en œuvre de la matrice de productivité durable offrirait les avantages suivants :

- La conception de la politique agricole gagnerait en efficacité puisqu'elle serait plus axée sur la réalisation des objectifs visés.
- Il pourrait en résulter une réduction des coûts à long terme.
- Les programmes moins efficaces pourraient être plus aisément repérés, revus ou abolis.
- Les producteurs les plus compétitifs bénéficieraient d'une plus grande marge de manœuvre pour optimiser leur production.

37. Les principaux inconvénients en seraient les suivants :

- Au stade de sa mise en place, la matrice apparaîtra d'une plus grande complexité.
- Les coûts de mise en œuvre de la matrice seraient néanmoins limités.

1.2. Catégorie 2 — Nouveaux instruments

38. En l'absence de protection douanière, les producteurs suisses pourraient être confrontés à une plus grande volatilité des prix du fait de leur exposition aux prix internationaux. C'est déjà le cas dans le secteur laitier suisse avec un accroissement de la volatilité des prix intérieurs du lait cru (Conseil fédéral, 2017). L'incitation des producteurs à investir dans les innovations entraînant une augmentation de la productivité ou à accroître l'échelle de leurs activités risque de s'en trouver réduite. La capacité du secteur agroalimentaire suisse à apporter une contribution majeure aux efforts pour **assurer l'approvisionnement de la population en produits alimentaires** risque en outre d'en être affectée. L'incitation des producteurs à investir dans des innovations accroissant la durabilité pour aider à **préserver les ressources naturelles** pourrait également s'en trouver réduite. Les nouveaux outils de gestion des risques contribueront dans une mesure considérable à renforcer la résistance des producteurs face aux risques d'origine nationale ou internationale (Brooks et Matthews, 2015) et à créer un environnement plus stable

favorisant l'investissement. Cette section propose un ensemble d'instruments susceptibles d'aider les agriculteurs à s'adapter aux nouvelles conditions de marché.

1.2.1. Gestion des risques

39. Les outils de gestion des risques sont essentiels pour permettre aux agriculteurs d'anticiper, d'éviter et de réagir aux chocs. Actuellement, le secteur agricole suisse ne bénéficie que d'un accès limité aux instruments de gestion des risques. Les sociétés d'assurance privées proposent des contrats couvrant les risques de production (les pertes de rendement), mais pas les pertes de revenus. Certaines mesures d'intervention permettent de fournir des paiements contracycliques *ad hoc* aux secteurs de la viande et des œufs. L'État garantit également l'indemnisation d'une partie des pertes imputables à des flambées épizootiques. Des outils supplémentaires de gestion des risques n'ont pas été jugés nécessaires, étant donné que la protection douanière, associée à des paiements directs d'un montant élevé, stabilise les revenus agricoles et protège les producteurs des risques du marché (Conseil fédéral, 2016).

40. Deux instruments sont proposés pour aider les agriculteurs à gérer les risques liés à l'instabilité des marchés et aux calamités – un *compte de gestion des risques agricoles* et des *paiements au titre des calamités*. Leur instauration constituerait une première étape de la mise en place d'une approche systématique et globale de la gestion des risques visant à réduire dans toute la mesure du possible les dommages et les pertes susceptibles de se produire, conformément à l'objectif énoncé par le Conseil fédéral (Conseil fédéral, 2016). Les pouvoirs publics pourraient en outre étudier les possibilités de faciliter le développement d'outils de gestion des risques fondés sur le marché, par exemple en fournissant des informations, en établissant des réglementations et en dispensant des formations concernant l'élaboration de contrats à terme, de contrats d'assurance et de contrats de commercialisation (voir Encadré 1 et OCDE, 2012).

Encadré 1. Gestion des risques agricoles

L'analyse par l'OCDE de la gestion des risques en agriculture a permis de distinguer trois niveaux de risque qui exigent des réponses différentes de la part des pouvoirs publics :

Les *risques normaux* sont ceux liés à la variabilité de la production, des prix et des conditions météorologiques. Ces risques ne nécessitent aucune réponse particulière de la part des pouvoirs publics et ils peuvent être gérés par les exploitants dans le cadre de leur plan d'activité ordinaire, grâce notamment à une diversification de la production ou au recours à des technologies de production atténuant les fluctuations des rendements. Le lissage des revenus au moyen de la fiscalité des entreprises fait aussi partie de la gestion du risque normal.

Les *risques transférables* sont ceux qui peuvent être gérés par des instruments de marché, tels que les assurances et les marchés à terme, ou via des accords coopératifs entre agriculteurs. Les exemples de risques transférables incluent les dégâts dus à la grêle et certaines fluctuations des prix du marché. Les pouvoirs publics peuvent avoir un rôle à jouer en fournissant aux agriculteurs et au secteur privé des informations sur les risques climatiques et sur les risques de marché, de manière à faciliter la mise au point de stratégies et d'outils de gestion des risques.

Les *risques catastrophiques* sont liés à des événements catastrophiques peu fréquents, mais qui causent de graves préjudices à un grand nombre d'agriculteurs simultanément ou

sur de vastes étendues. Les agriculteurs ou les marchés n'ont généralement pas les capacités d'y faire face. Les sécheresses aiguës et de grande ampleur ou la propagation de maladies très contagieuses entraînant de lourdes pertes en sont des exemples. Les pouvoirs publics peuvent alors avoir à intervenir.

Source : OCDE (2012), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174795-fr>.

1.2.2. *Compte de gestion des risques agricoles*

41. Le *compte de gestion des risques agricoles* est un compte d'épargne volontaire. Il vise à inciter les agriculteurs à assumer davantage de responsabilités en matière de gestion des risques découlant des variations normales de la production, des prix et des conditions météorologiques, tout en leur assurant une protection contre les chocs plus violents liés au marché. Il s'inspire de l'expérience d'autres pays de l'OCDE en matière de gestion des risques, tels que le *programme Agri-investissement* au Canada, un compte d'épargne alimenté par des dépôts du producteur complétés par un apport équivalent des pouvoirs publics et utilisé en cas de baisse modérée du revenu ou pour réaliser des investissements permettant d'atténuer les risques au sein des exploitations (OCDE, 2016). En renforçant la résistance des producteurs envers les risques normaux, le compte de gestion des risques agricoles améliore la viabilité des exploitations agricoles suisses et contribue à la production à long terme de produits autres que des produits de base.

42. Le *compte de gestion des risques agricoles* pourrait fonctionner de la manière suivante. Une partie des paiements directs dont bénéficient les agriculteurs serait déposée sur le compte, d'où des retraits pourraient être effectués en cas de pertes de revenus liées aux risques opérationnels (tels que la volatilité du marché ou des conditions météorologiques imprévues). Afin d'inciter les agriculteurs à épargner, les dépôts de paiements directs pourraient être déduits du revenu imposable des agriculteurs, sans être imposés lors de leur décaissement (en cas de pertes) ou à la clôture du compte si les fonds correspondants sont destinés à compléter une pension de retraite. L'utilisation du *compte de gestion des risques agricoles* serait obligatoire en cas de baisse temporaire des revenus découlant de risques opérationnels. Les règles de déblocage des fonds pourraient limiter l'accès au compte aux pertes aboutissant à un niveau de revenu inférieur à un certain pourcentage, par exemple 80 %, du revenu de référence, les pertes en deçà de ce seuil devant être traitées comme un risque d'exploitation normal qui doit être assumé individuellement.

43. Pour être efficace, le *compte de gestion des risques agricoles* doit établir un équilibre entre deux incitations : l'incitation à épargner et l'incitation à utiliser les sommes épargnées en cas de baisse temporaire des revenus. L'expérience des autres pays de l'OCDE, tels que le Canada, montre que, s'il couvre trop largement les risques, l'instrument de gestion des risques en place a pour effet d'accroître 1) l'incitation des agriculteurs à se spécialiser dans des produits plus risqués ; et 2) l'éviction des autres programmes de gestion des risques permettant de faire face aux risques transférables (tels que l'assurance-récolte), ce qui peut augmenter le coût pour les pouvoirs publics (OCDE, 2012). Aussi le niveau du revenu de référence devra-t-il être choisi avec soin.

44. Le *compte de gestion des risques agricoles* pourrait être mis en place en Suisse sous la forme d'un partenariat public-privé (PPP) entre les banques privées, qui en seraient les gestionnaires, et les pouvoirs publics suisses, qui en définiraient les conditions de fonctionnement et pourraient envisager d'assumer une partie des frais de

gestion. Les producteurs agricoles acquitteraient 100 % de la prime grâce aux paiements directs.

45. Les principaux avantages du *compte de gestion des risques agricoles* sont les suivants :

- En mettant en place l'instrument sous la forme d'un PPP, les pouvoirs publics peuvent déterminer dans quelles conditions il est mis en œuvre sur le marché sans créer un effet d'éviction.
- L'instrument peut être un moyen de réduire les paiements directs au fil du temps, car les agriculteurs peuvent se servir du *compte de gestion des risques agricoles* pour lisser leur revenu d'année en année par le biais de l'épargne.
- Aucun nouveau paiement n'est nécessaire, puisque les dépôts ont pour source les paiements directs.
- Il encourage les producteurs agricoles à assumer à titre individuel une plus grande part de responsabilité en matière de gestion des risques.

46. Le principal inconvénient a trait au choix du niveau du revenu de référence, car la protection douanière a résulté en une grande stabilité des revenus.

1.2.3. Paiements au titre des calamités

47. Les paiements au titre des calamités sont un autre instrument déjà en place qui pourrait néanmoins être encore affiné. Contrairement au *compte de gestion des risques agricoles*, ces paiements visent à répondre aux risques catastrophiques auxquels les agriculteurs ou les marchés n'ont pas les moyens de faire face par eux-mêmes : catastrophes naturelles, propagation de maladies très contagieuses entraînant de lourdes pertes, ou menaces pesant sur la sécurité alimentaire. Les réponses efficaces apportées par les pouvoirs publics aux événements catastrophiques peuvent aider à limiter les perturbations de la production agricole, préservant ainsi la capacité du secteur à apporter une contribution majeure à ***l'approvisionnement de la population en produits alimentaires***. Les procédures, les responsabilités et les limites des mesures prises par les pouvoirs publics – y compris les critères explicites de déclenchement du soutien et les types et niveaux d'aide – devraient être définies aussi précisément que possible. Des systèmes similaires existent déjà et fonctionnent de manière satisfaisante dans plusieurs pays de l'OCDE (Conseil fédéral, 2016 ; OCDE, 2012).

1.2.4. Période de transition — démantèlement progressif du système de protection douanière

48. Une période de transition sera nécessaire pour assurer le démantèlement progressif de la forte protection douanière et progresser vers un marché plus ouvert. Une première étape consisterait à réduire les tarifs hors contingents actuellement appliqués, et à relever le niveau des contingents. Les réductions tarifaires et l'augmentation des contingents pourraient être échelonnées, ce qui accroîtrait l'accès au marché suisse, tout en permettant aux producteurs locaux de s'adapter à un marché intérieur plus ouvert — atténuant ainsi le choc subi par le marché intérieur. Ces décisions seraient prises au cas par cas, sur la base d'estimations au niveau des exploitations, et elles seraient assorties de dispositions établissant clairement leur date d'extinction.

49. Les avantages d'un tel instrument de transition seraient les suivants :

- L'absence d'un surcroît de coûts administratifs, puisque le système d'administration des contingents tarifaires est déjà en place.
 - Le système deviendrait plus transparent.
 - Les rentes associées au contingentement disparaîtraient progressivement, et il en résulterait des avantages potentiels pour les consommateurs.
 - Les producteurs auraient le temps de s'adapter à la nouvelle situation.
50. Les inconvénients pourraient en être les suivants :
- Les paiements de transition créeraient de nouveaux paiements directs aux producteurs.
 - Il s'ensuivrait une faible incitation à supprimer totalement les droits de douane.

Références

Bolliger, M.C. (2012), *Ökonomische Analyse von Herkunftsangaben bei Agrarerzeugnissen, Präferenz und Zahlungsbereitschaft für die "Herkunft Schweiz*, [« Analyse économique de la provenance des produits agricoles, préférence et consentement à payer pour l'indication de provenance suisse »], ETH, <http://dx.doi.org/10.3929/ethz-a-007593658>.

Brooks, J. et A. Matthews (2015), *Trade Dimensions of Food Security*, Documents de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries, n° 77, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5js65xn790nv-en>.

Conseil fédéral (2017), *Marché laitier. Perspectives*, Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 15.3380 du 14 avril 2015 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N), Berne.

Conseil fédéral (2016), *Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques*, Berne, www.news.admin.ch/news/message/attachments/46724.pdf.

OCDE (2017), *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2017*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2017-fr.

OCDE (2016), *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2016*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2016-fr.

OCDE (2015), *Examen des politiques agricoles de l'OCDE : Suisse 2015*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226715-fr>.

OCDE (2012), *Gestion des risques en agriculture : Évaluation et conception des politiques*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174795-fr>.

OCDE (2008), *Multifunctionality in Agriculture: Evaluating the Degree of Jointness, Policy Implications*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264033627-en>.

OCDE (2003a), *Multifonctionnalité : Conséquences pour l'action publique*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104549-fr>.

OCDE (2003b), *Le revenu des ménages agricoles : Problèmes et réponses*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264099685-fr>.

OFAG (2016), Office fédéral de l'agriculture, *Handlungsoptionen für eine stärkere Regionale Differenzierung der Agrarpolitik*, [Options de renforcement de la différenciation régionale de la politique agricole], Berne.

RegioSuisse (2016), *Nouvelle politique régionale (NPR)*, <http://regiosuisse.ch/fr/nouvelle-politique-regionale-npr>.

OMC (2017), *Organisation mondiale du commerce, Examen des politiques commerciales : Suisse et Liechtenstein*, Genève, Suisse, www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/tp380_f.htm