

# Systeme des paiements directs agricoles : objectifs manqués

## dossierpolitique

27 juin 2011

Numéro 5

**Développement du système des paiements directs.** En 1993, la Suisse a massivement augmenté les paiements directs en faveur de l'agriculture. Ce renforcement a été décidé à la suite de la baisse des droits de douane approuvée dans le cadre du Cycle d'Uruguay de l'OMC. Près de vingt ans plus tard, l'heure est venue de réformer le système des paiements directs, devenu obsolète. Il s'agit en particulier de supprimer ses inefficiences manifestes en axant davantage les indemnités versées à l'agriculture sur les prestations.

### Position d'economiesuisse

▶ economiesuisse salue, dans ses grandes lignes, le développement du système des paiements directs agricoles. Cependant, elle estime que la proposition du Conseil fédéral ne répond pas à ses propres exigences : le principal poste de dépenses, à savoir les nouvelles contributions à la surface destinées à promouvoir la « sécurité de l'approvisionnement », ne correspond à aucun objectif constitutionnel.

▶ economiesuisse exige l'élimination systématique des subventions « nuisibles » non constitutionnelles au profit de contributions rémunérant les prestations fournies en vue d'atteindre les objectifs de la Constitution – en faveur de l'agriculture de montagne par exemple.

▶ Le développement du système des paiements directs tel que préconisé par le Conseil fédéral n'améliore pas la compétitivité de l'agriculture. Le budget 2014-2017 doit être réduit de sorte que seules les prestations destinées à atteindre les véritables objectifs constitutionnels soient encouragées financièrement.



## Le système actuel peine à atteindre ses objectifs

► L'agriculture doit être indemnisée pour les prestations particulières d'intérêt public qu'elle fournit

### Les tâches d'intérêt public de l'agriculture

Outre la production de denrées alimentaires, l'agriculture fournit aussi des prestations d'intérêt public. Ces externalités positives profitent non seulement à la population, mais aussi à de nombreux autres secteurs économiques, comme le tourisme. Aussi nul ne conteste-t-il que ces tâches spéciales doivent être rémunérées par la société. Mais de quelles prestations s'agit-il précisément et quelle en est la contrepartie financière ?

En vertu de la Constitution (art. 104 Cst.), l'agriculture est investie des tâches suivantes :

- Garantir une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché :
- Contribuer à la sécurité de l'approvisionnement de la population
- Conserver les ressources naturelles et entretenir le paysage rural
- Contribuer à une occupation décentralisée du territoire
- Assumer ses multiples fonctions (multifonctionnalité de l'agriculture), notamment :
  - fournir les prestations écologiques requises ;
  - encourager les formes d'exploitation présentant un intérêt économique et qui sont particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et des animaux ;
  - protéger l'environnement contre les atteintes liées à l'utilisation abusive d'engrais, de produits chimiques et d'autres matières auxiliaires.

► Les dépenses agricoles sont liées à des objectifs énoncés dans la Constitution. Reste toutefois à savoir si ceux-ci sont effectivement atteints

Ce catalogue des tâches conférées à l'agriculture coïncide avec les arguments des politiques et autres parties prenantes lorsqu'il s'agit de justifier les dépenses engagées dans ce secteur. Il sert de référence pour apprécier la pertinence, en termes d'efficacité et d'efficacités en particulier, de la politique agricole de la Confédération. Dans quelle mesure les objectifs définis par la Constitution sont-ils atteints ? Les fonds publics alloués sont-ils utilisés de manière efficace ?

► Les conclusions du Livre blanc de l'agriculture suisse sont préoccupantes

Dans leur Livre blanc de l'agriculture suisse<sup>1</sup>, Andreas Bosshard, Felix Schläpfer et Markus Jenny se sont notamment penchés sur ces questions. Leurs conclusions sont préoccupantes. Nous allons ci-après passer brièvement en revue les points soigneusement relevés par les auteurs. Par souci de simplification, nous avons regroupés les diverses tâches en quatre catégories : (1) rentabilité, (2) sécurité de l'approvisionnement, (3) écologie et (4) paysage cultivé et occupation décentralisée du territoire.

► L'agriculture suisse est très fortement dépendante des paiements directs : elle ne dégagne pour ainsi dire aucun revenu net

### 1. Rentabilité (orientation sur le marché)

Sans les paiements directs de 2,8 mrd fr., les revenus nets de l'agriculture helvétique seraient pratiquement nuls. Dans les grandes cultures, par exemple, le coût de production de nombreuses exploitations suisses est trois à quatre fois supérieur à celui des exploitations d'Allemagne du Sud, dont les conditions naturelles de production sont pourtant comparables. Les paysans suisses ont très

<sup>1</sup> A. Bosshard, F. Schläpfer et M. Jenny, 2010, Livre blanc de l'agriculture suisse, Politique agricole : analyses et propositions de réformes, Hauptverlag

souvent tendance à faire en sorte que la limite des revenus permettant de bénéficier des subventions de l'État ne soit pas dépassée. Le système des paiements directs sanctionne le succès : un agriculteur qui réalise des revenus confortables voit ses subventions réduites. Pour éviter cette situation, il lui suffit de réinvestir ses revenus dans des machines et d'autres prestations préalables, même si, économiquement parlant, ces investissements ne sont pas rentables. Les exploitations agricoles concernées deviennent ainsi moins compétitives en comparaison internationale, mais elles s'assurent en contrepartie des subventions maximales. Dans les régions de plaine en particulier, le principal corollaire en est une hausse rapide des coûts de production. Si l'on observe l'évolution du rapport entre les revenus bruts et les revenus nets des 20 dernières années, on constate que les charges réelles ont presque doublé.

► Les fausses incitations renchérissent la production en Suisse. L'opposition politique à l'ouverture du marché et à l'amélioration de la compétitivité est néanmoins vive

► La souveraineté alimentaire de la Suisse relève plus du mythe que de la réalité : elle ne doit pas être confondue avec la sécurité de l'approvisionnement

► La Constitution ne prescrit pas de taux d'auto-approvisionnement minimal

► L'agriculture suisse ne garantit aujourd'hui en aucune manière la sécurité de l'approvisionnement

Le système des paiements directs en place est une invitation à procéder à des investissements surdimensionnés et à réduire « intentionnellement » les revenus agricoles. Plutôt que de remédier au déficit de rentabilité par des incitations idoines, les politiques font exactement le contraire. Bien que seule une petite partie des exploitations et sous-branches agricoles soient devenues compétitives ces dernières années, les tentatives d'ouvrir progressivement le marché agricole se heurtent à une vive opposition. Il semblerait qu'on craigne qu'une politique axée sur le marché ne révèle que de très nombreux agriculteurs – même ceux qui jouissent de conditions de production favorables – ne sont toujours pas compétitifs.

## 2. Sécurité de l'approvisionnement (souveraineté alimentaire)

Dans le débat politique, la sécurité de l'approvisionnement est souvent assimilée à la souveraineté alimentaire. Or la souveraineté alimentaire de la Suisse relève plus du mythe que de la réalité. Aujourd'hui, en effet, le taux d'auto-approvisionnement est de 60 % environ ; il avoisine les 40 % pour les produits végétaux et les 95 % pour les produits d'origine animale<sup>2</sup>. Ces chiffres suggèrent que, en cas de gel complet des importations, les besoins de la population seraient couverts à hauteur desdits pourcentages. C'est faux, car si la Suisse fermait ses frontières à toute importation, nos paysans ne pourraient plus se procurer à l'étranger le fourrage nécessaire pour la production animale. Et s'ils étaient alors obligés de cultiver eux-mêmes leur fourrage, le degré d'auto-approvisionnement diminuerait fortement. Un recul qui serait encore plus marqué si l'agriculture devait, en outre, produire elle-même l'énergie dont elle a besoin et, ce faisant, trouver des alternatives au pétrole. Suivant la manière dont est défini le taux d'auto-approvisionnement, celui-ci varie entre 20 et 60 %.

L'article 104 de la Constitution fédérale ne mentionne au titre des tâches de l'agriculture ni un taux fixe d'« auto-approvisionnement » ni une « souveraineté alimentaire ». En revanche, il exige la sécurité de l'approvisionnement. Le degré d'auto-approvisionnement mesure uniquement la contribution de la production indigène à la consommation de calories de la Suisse, alors que la sécurité de l'approvisionnement est un concept bien plus important, puisqu'elle implique la garantie de l'approvisionnement alimentaire en périodes « difficiles ».

La différence entre le degré d'auto-approvisionnement et la sécurité de l'approvisionnement apparaît clairement dans les discussions en vue d'un accord de libre-échange avec l'UE dans le secteur agroalimentaire. La conclusion d'un tel accord pourrait entraîner un léger recul du degré d'auto-approvisionnement,

<sup>2</sup> Rapport agricole, 2008, Département fédéral de l'économie, Office fédéral de l'agriculture, Berne

quel que soit son mode de calcul. La sécurité de l'approvisionnement, en revanche, augmenterait sous l'effet de l'intensification des relations commerciales induite par l'accord bilatéral. Si l'on pousse le raisonnement plus loin et que l'on se demande ce qui se passerait si l'on fermait nos frontières à toutes les importations, la Suisse pourrait, selon les calculs de Vision Landwirtschaft (voir aussi Hättenschwiler et Flury 2007<sup>3</sup>), compenser pendant six mois la moitié du déficit d'approvisionnement lié à la cessation des importations. Ensuite, il faudrait prendre des mesures de rationnement, réduire fortement la production animale et accroître massivement la culture végétale. En supposant que notre pays puisse continuer à se procurer des engrais et de l'énergie à l'étranger, il faudrait que l'agriculture suisse se soumette à un processus de restructuration en profondeur pour atteindre un niveau de sécurité de l'approvisionnement de près de 100 %. Autrement dit, ni la production du secteur ni la contribution des différentes sous-branches agricoles ne permettent aujourd'hui de garantir de facto la sécurité de l'approvisionnement.

### 3. Écologie

Bien que l'importance de l'écologie n'ait cessé de croître ces dernières années, la situation dans ce domaine n'a rien de réjouissant. Selon les rapports agricoles annuels de la Confédération, aucun progrès n'est observé en ce qui concerne la durabilité de l'agriculture. Autrement dit, les objectifs environnementaux sont loin d'être atteints. L'évolution des surfaces écologiques stagne depuis près de dix ans. Chaque année, la Suisse perd une part importante (en chiffres réels) des surfaces riches en espèces, dans les régions d'estivage et les régions de montagne propices à l'exploitation agricole plus particulièrement. L'objectif de la Confédération consistant à créer 65 000 hectares de surfaces écologiques précieuses sur le Plateau n'est atteint qu'à 25 % à peine, la tendance s'orientant à la baisse. Ce résultat négatif se reflète aussi dans la biodiversité des terres cultivées. La diversité des espèces, très faible, marque le pas en région de plaine et continue de reculer en région de montagne.

► Malgré les bonnes intentions, les objectifs environnementaux de la politique agricole sont loin d'être atteints

► En termes d'émissions d'ammoniac, la Suisse figure toujours dans le peloton de tête des pays européens

Le bilan des substances polluantes n'est guère plus positif. Aujourd'hui encore, plus d'un tiers – ou 100 000 tonnes – des matières auxiliaires utilisées dans l'agriculture sont dispersées chaque année dans l'environnement, manquant ainsi leur cible. S'agissant des émissions d'ammoniac (48 000 tonnes par an), la Suisse figure dans le peloton de tête des pays européens, juste derrière les Pays-Bas et la Belgique (par rapport à leurs surfaces respectives). La situation est aussi insatisfaisante pour le phosphore. L'excédent, qui atteint quelque 6000 tonnes par an, c'est-à-dire l'équivalent de 40 % environ de la quantité épandue en Suisse, résulte principalement des fourrages et des engrais minéraux à base de phosphore importés. La majeure partie du phosphore excédentaire se retrouve dans les rivières et les lacs, dont certains doivent, pour cette raison, déjà être aérés artificiellement.

► La situation générale dans le domaine écologique est placée sous le signe de la stagnation, voire de la dégradation

Depuis le lancement de la nouvelle politique agricole il y a une quinzaine d'années, on observe une stagnation, voire une détérioration de la situation dans le domaine de l'environnement<sup>4</sup>. Et c'est sans tenir compte des conditions écologiques des surfaces agricoles à l'étranger nécessaires pour produire les engrais importés par la Suisse. La production élevée de viande dans notre pays et, partant, les importations de fourrage requièrent quelque 200 000 à 250 000 hectares de surface cultivée à l'étranger, ce qui correspond à peu près à la surface

<sup>3</sup> P. Hättenschwiler et C. Flury, 2007. Beitrag der Landwirtschaft zur Ernährungssicherung, Agrarforschung 14 (11-12) : pp. 554-559

<sup>4</sup> S. Peter, M. Hartmann et W. Hediger, 2006, Neuberechnung der landwirtschaftlichen Emissionen umweltrelevanter Stickstoff-Verbindungen. ETH Zürich, Institut für Agrarwirtschaft

totale des terres assolées ouvertes de la Suisse. Autant dire que, dans le domaine de l'écologie également, on ne saurait parler d'une situation satisfaisante.

► L'aide financière accordée aux agriculteurs pour leurs activités accessoires pénalise les petites et moyennes entreprises locales

► Les objectifs prioritaires de la politique agricole ne sont aujourd'hui pas ou que partiellement atteints

► L'agriculture suisse n'est pas financée uniquement par les paiements directs. Les consommateurs la soutiennent aussi massivement par le truchement de prix élevés

► La Confédération consacre 2,8 mrd fr. par an aux paiements directs à l'agriculture

#### 4. Paysage cultivé et occupation décentralisée du territoire

Concernant le paysage rural, l'objectif est le maintien des surfaces ouvertes. L'objectif de l'occupation décentralisée du territoire est de nature structurelle et vise à stopper le dépeuplement des régions périphériques. Etant donné que, selon la Confédération, l'occupation décentralisée du territoire ne saurait être réalisée uniquement par l'agriculture et qu'elle dépend d'une économie rurale saine, cet aspect comprend aussi la promotion d'une infrastructure de base et des activités accessoires des paysans. Ce dernier point pose problème dans la mesure où le soutien financier accordé aux agriculteurs pour leurs activités accessoires fausse la concurrence et désavantage les petites et moyennes entreprises locales. Les subventions agricoles conduisent ainsi à une inégalité de traitement. Or, malgré les aides dont bénéficie l'agriculture, on observe depuis quelques années un net recul de la surface agricole. Ainsi, c'est 1,27 m<sup>2</sup> de terre agricole qui disparaît chaque seconde en Suisse, au profit des constructions dans les régions de plaine et suite à la cessation d'exploitation dans les régions de montagne.

#### Conclusion

La conclusion générale qui s'impose est donc consternante, puisque tous les objectifs prioritaires de la politique agricole ici mentionnés ne sont pas ou que partiellement atteints. L'efficacité agricole et le degré de réalisation des objectifs sont dès lors faibles. Ou, autrement dit, les objectifs constitutionnels ne sont pas réalisés. Nous souhaitons ci-après évoquer des explications possibles, tout en précisant d'ores et déjà que les incitations mises en place ne sont manifestement pas les bonnes.

### Vue d'ensemble succincte des coûts dans l'agriculture

Lorsque l'efficacité est faible (degré de réalisation des objectifs), l'efficacité (rapport entre le degré de réalisation des objectifs et les dépenses) est généralement elle aussi à l'avenant. Nous aimerions néanmoins dresser ci-dessous un inventaire succinct des différentes catégories de coûts et du montant de ceux-ci à la charge du contribuable suisse. Les fonds alloués à l'agriculture proviennent de trois sources, qui sont : a) les paiements directs destinés à indemniser les prestations d'intérêt public, b) les contributions générales allouées au soutien du marché, à la recherche et aux mesures sociales et c) les prix élevés des denrées alimentaires suisses en comparaison avec les pays voisins. Pour l'essentiel, l'agriculture est financée par les paiements directs. Cependant, il faut savoir que les consommateurs la soutiennent aussi massivement par le truchement de prix élevés.

#### Paiements directs

La Confédération dépense chaque année quelque 4 mrd fr. pour l'agriculture, dont 2,8 mrd au titre des paiements directs. Ceux-ci se subdivisent en paiements directs généraux (environ 80 %) et en paiements directs écologiques (environ 20 %).

► La contribution générale à la surface agricole exploitée s'élève à 1040 francs par an et par hectare

On connaît deux types de paiements directs généraux : les contributions à la surface et les contributions liées à la garde d'animaux (bovins, chèvres, moutons, etc.). Une distinction est par ailleurs opérée entre zones de collines, de montagne ou de plaine. Pour chaque hectare de terre agricole exploitée, la Confédération verse une contribution à la surface de 1040 francs par an. Les terres ouvertes et les terres pérennes bénéficient d'une contribution supplémentaire de 640 francs. Pour certaines cultures, le colza et la betterave sucrière par exemple, la contribution varie entre 1000 et 1900 francs. Une contribution supplémentaire est aussi versée pour les terrains et les surfaces viticoles en pente (de 410 à 620 francs pour les premiers et de 1500 à 5000 francs pour les seconds).

► Par vache adulte, l'éleveur touche jusqu'à 2510 francs de subventions fédérales par an

Pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers, l'agriculteur reçoit par unité de gros bétail (UGB) une contribution annuelle de 450 à 690 francs. Ces montants peuvent être plus élevés en cas de conditions difficiles. Suivant la zone, l'agriculteur touche ainsi un supplément allant de 300 francs (zone de collines) à 1230 francs (zone de montagne IV) par UGB (Livre blanc de l'agriculture suisse 2010, p. 42). Le bien-être animal est aussi encouragé financièrement : une contribution annuelle de 90 à 280 francs est ainsi allouée pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux (SST) et une contribution allant de 155 et 360 francs par UGB et par an est accordée au titre des sorties régulières en plein air (SRPA). Si l'on ajoute à ces montants les contributions d'estivage (330 francs par été), un éleveur peut toucher jusqu'à 2510 francs par an pour une vache adulte.

► Les prestations écologiques sont rétribuées par divers types de contributions : pour les prairies extensives, les haies, les arbres haute-tige ou la mise en réseau de telles surfaces

Dans le cadre des paiements directs écologiques, la Confédération verse, suivant la zone, des contributions de 450 à 2500 francs par an et par hectare pour les prairies extensives, les surfaces à litière, les haies, les bosquets champêtres et les berges boisées. Pour les jachères, les bandes culturales extensibles et les ourlets sur terres assolées, les contributions s'échelonnent de 1300 à 2800 francs. Par arbre fruitier (haute-tige), la contribution est de 15 francs par an. La culture extensive de céréales et de colza est rémunérée à hauteur de 400 francs et la culture biologique, par une contribution de 200 à 1350 francs par hectare et par an. La Confédération encourage aussi la mise en réseau de surfaces de compensation écologique : la contribution pour la qualité biologique est de 300 à 2000 francs par hectare et la contribution pour la mise en réseau, de 300 à 1000 francs par hectare, montants auxquels s'ajoutent 30 francs pour les arbres haute-tige ainsi qu'un supplément de 5 francs pour la mise en réseau par arbre et par an.

► Les cantons mettent aussi la main à la poche en soutenant l'agriculture à hauteur de 1 mrd fr. par an

#### Autres contributions

En plus des paiements directs, l'agriculture suisse bénéficie de diverses autres aides financières de la Confédération. Ainsi, plus de 1 mrd fr. sont consacrés chaque année au soutien du marché (promotion des ventes, importations et exportations, économie laitière, production animale, végétale et viticole), à l'amélioration des bases de production, à des mesures sociales et à la recherche. De leur côté, les cantons soutiennent l'agriculture à hauteur de 1 mrd fr. par an.

Les consommateurs ne sont pas en reste : comme les prix des denrées alimentaires sont 30 % plus élevés en Suisse qu'en Europe, par exemple, la contribution de ceux-ci à l'agriculture représente quelque 3 mrd fr. par an.

► Que ce soit directement ou indirectement, chaque citoyen suisse soutient l'agriculture pour un montant de 1000 francs par an

Le montant total des paiements directs et des autres contributions s'élevé donc à 8 mrd fr. par an (y c. les parts des cantons et des consommateurs). En moyenne, chaque citoyen suisse verse ainsi – directement ou indirectement – 1000 francs par an en faveur de l'agriculture. Si l'on divise le montant de 8 mrd par le nombre d'exploitations agricoles, on obtient une contribution de 130 000 francs par an et par exploitation.

### Un foisonnement de réglementations

Le modèle agricole suisse est un système planifié entièrement réglementé et hermétique aux lois du marché. Non seulement le système des paiements directs est opaque, mais aussi les paysans jouissent de privilèges exclusifs. Le droit foncier rural annule par exemple le mécanisme de formation des prix pour les biens fonciers agricoles lors de la remise d'une exploitation. Il en va de même pour l'acquisition de terres agricoles. L'agriculture bénéficie aussi d'avantages fiscaux (remboursement de l'impôt sur les huiles minérales ou valeurs locatives moins élevées). Quant aux paysans eux-mêmes, ils font de la concurrence directe aux petites et moyennes entreprises, comme l'a récemment constaté l'Union suisse des arts et métiers (USAM). Selon elle, les paysans qui souhaitent exercer une activité lucrative accessoire profitent non seulement de terrains bon marché, mais aussi de crédits d'investissement avantageux. De plus, ils jouissent de nombreuses règles d'exception dans les domaines du droit du travail, du droit de l'environnement et du droit de la circulation routière, sans oublier que les contrôles étatiques auxquels ils sont soumis sont insuffisants et arbitraires (voir aussi le communiqué de presse de l'USAM d'avril 2011).

La production agricole indigène est protégée par des droits de douane élevés. De surcroît, les réglementations régissant les droits de douane sur les matières premières sont foisonnantes. Tout produit agricole ou presque est en effet soumis à une réglementation spéciale. Ce problème ne concerne pas uniquement les matières premières agricoles. Ainsi, afin d'éviter que des pommes de terre soient importées sous forme de chips, les denrées alimentaires transformées sont elles aussi frappées d'un impôt très lourd. La protection de marchés partiels ou de certaines branches implique de ce fait toujours une cascade de mesures plus opaques les unes que les autres.

La densité des réglementations explique l'absence quasi totale de transparence dans le domaine de l'agriculture. Pour un non-initié, il est pratiquement impossible d'avoir une vue d'ensemble. Il semblerait d'ailleurs que cela soit une des raisons expliquant le manque d'intérêt – des médias en particulier – pour les problèmes de l'agriculture suisse. L'extrême complexité du sujet exerce un effet rebutant. C'est pourquoi il importerait, ces prochaines années, de démêler l'écheveau des subventions agricoles.

## Peut-on résoudre les problèmes en développant le système des paiements directs ?

► Les politiques l'ont compris : l'agriculture suisse doit devenir plus productive et durable

► Des contributions de base, contributions selon la zone pour difficultés d'exploitation et contributions d'encouragement pour terres ouvertes et cultures pérennes seront versés pour la sécurité de l'approvisionnement

► Les contributions au paysage cultivé encouragent le maintien de surfaces plus difficiles à exploiter en raison de la configuration des lieux

Les politiques ont pris conscience des problèmes dans le secteur agricole. Le rapport Politique agricole 2014-2017 paru en mars entend les résoudre et instaurer une meilleure productivité et durabilité. Il est également prévu de mieux cibler la rémunération des tâches pour la société qu'assument les paysans suisses. Les paiements directs restent la préoccupation centrale de la politique agricole, mais à la différence d'aujourd'hui, ils ne seront plus versés comme contributions générales à la surface. Sept instruments seront mis en place dans cette optique, dont six comportent un mandat axé sur les prestations. Selon l'Office fédéral de l'agriculture, cette approche convient le mieux pour atteindre les objectifs écologiques, respectueux de l'environnement et de la vie animale ainsi que la sécurité de l'approvisionnement<sup>5</sup>.

### Les nouveaux instruments en bref

Des moyens de base de 859 mio.fr. seront alloués aux **contributions à la sécurité de l'approvisionnement**. Avec des fonds additionnels de 157 mio.fr. à titre de contributions selon la zone pour difficultés d'exploitation et 56 mio.fr. comme « contributions d'encouragement pour terres ouvertes et cultures pérennes », le montant global s'élèvera à 1072 mio.fr./an jusqu'en 2017. La contribution d'encouragement pour terres ouvertes vise à équilibrer le soutien aux terres assolées et aux surfaces herbagères.

Les fonds actuels liés aux animaux (contributions UGBFG et GACD) seront entièrement réalloués en tant que contributions à la surface pour la sécurité de l'approvisionnement, pour être versés sous forme de contributions de base et de contributions selon la zone pour difficultés d'exploitation<sup>6</sup>. En sont exclues les contributions pour animaux pour l'estivage (environ 90 mio.fr.), qui alimenteront les contributions au paysage cultivé. Pour les régions de plaine, il en résulte une contribution de base de quelque 850 francs par hectare. La contribution de base harmonisée compensera le soutien aux grandes cultures, limité aujourd'hui, et l'impact plus important de la suppression des contributions générales à la surface sur les grandes cultures. Une contribution complémentaire d'encouragement pour les terres ouvertes et les cultures pérennes sera en outre versée.

Les **contributions au paysage cultivé** pour le maintien d'un paysage rural ouvert seront fixées en fonction des difficultés climatiques et topographiques. Une nouvelle contribution selon la zone, prévue pour le maintien d'un paysage ouvert dans les régions des collines et de montagne, compensera en partie la suppression des contributions générales à la surface. Par l'introduction d'un degré de déclivité supplémentaire pour les surfaces déclives, les contributions pour terrains en pente seront différenciées avec une plus grande précision. Elles seront également étendues à la plaine. 460 mio.fr. au total sont prévus pour les contributions au paysage cultivé, 135 mio.fr. pour les difficultés d'exploitation et autant pour les terrains en pente. Les fonds destinés à la contribution pour terrains en pente ont été relevés de 20 mio.fr. Les contributions d'estivage se chiffrent à quelque 290 mio.fr., ce qui correspond au soutien actuel à la région d'estivage (le prétendu doublement s'explique par la réallocation des anciennes contributions pour animaux).

<sup>5</sup> Politique agricole 2014-2017, Département fédéral de l'économie DFE, Office fédéral de l'agriculture OFAG, Berne

<sup>6</sup> Politique agricole 2014-2017, Département fédéral de l'économie DFE, Office fédéral de l'agriculture OFAG, Berne

► Par d'autres contributions, la Confédération veut promouvoir la diversité des espèces...

Dans les **contributions à la biodiversité**, les contributions à la qualité ont été augmentées. Parallèlement, des éléments tels que les surfaces riches en espèces en zone d'estivage, la culture des champs respectueuse des animaux sauvages, les petites structures et les surfaces le long des cours d'eau bénéficient également d'un soutien financier. Les besoins supplémentaires pour 2014 totalisent 51 mio.fr.

► ...et encourager des paysages cultivés de qualité

Les **contributions à la qualité du paysage** constituent un nouvel instrument qui, en raison d'une faible participation, coûtera peu au début. Les prestations de l'agriculture orientées vers la qualité du paysage n'ont jusque-là pu être encouragées par des paiements directs que lorsque l'écologie était prioritaire. Cela devrait changer grâce à cet instrument. L'accent est mis sur la préservation, la promotion et le développement de la diversité des paysages cultivés. Les caractéristiques spécifiques régionales pourront en outre mieux être prises en compte. Selon les prévisions, le besoin en moyens financiers passera de 10 mio. fr. en 2014 à 80 mio.fr. en 2017.

► Les contributions au système de production soutiennent des programmes spéciaux pour la production de lait et de viande basée sur les herbages ou la culture extensive de pommes de terre

En relation avec les **contributions au système de production**, le but est de maintenir le niveau actuel et donc aussi les contributions à l'agriculture biologique et à la production extensive de céréales et de colza. Ici également, les besoins financiers s'inscriront sans doute en hausse car, dans le cadre d'un développement sectoriel, un programme Extensio est prévu pour les pommes de terre et un nouveau programme sera lancé pour encourager la production de lait et de viande basée sur les herbages. Hausse des besoins attendue aussi dans les programmes de bien-être des animaux SST et SRPA, en raison d'une participation croissante et de l'augmentation des taux de contribution pour certaines catégories d'animaux. Ainsi, deux tiers des 28 mio. additionnels pour les contributions au système de production en 2014 sont imputables au nouveau programme pour la production de lait et de viande basée sur les herbages. Le reste se répartit entre les programmes Extensio ainsi que SST et SRPA. Les contributions à l'agriculture biologique sont maintenues à leur niveau actuel. D'ici à 2017, les besoins pour les contributions au système de production auront augmenté de 39 mio.fr. à cause de la participation renforcée au programme pour la production de lait et de viande basée sur les herbages et aux programmes de bien-être des animaux.

► Les contributions à l'efficacité des ressources visent avant tout l'agriculture écologiquement viable

Les programmes pour l'utilisation écologiquement viable des ressources naturelles sont maintenus, tout comme les projets régionaux. Ils font partie des **contributions à l'efficacité des ressources**. L'introduction des contributions à l'efficacité des ressources pertinentes au plan national nécessitera 10 mio.fr. en 2014. Jusqu'en 2017, ce montant sera passé à 50 mio., dont la moitié sera compensée par la baisse des moyens pour des programmes arrivant à terme. En tout, les besoins supplémentaires par rapport à aujourd'hui devraient se chiffrer à 10 mio.fr. en 2014 et à 31 mio. en 2017.

► Pour amortir le changement de système d'ici à 2017, la Confédération prévoit des contributions à l'adaptation – dans un premier temps à hauteur de 653 mio.fr. par an

Les **contributions à l'adaptation** sont le seul instrument soutenant explicitement les revenus. Les fonds proviennent des anciennes contributions générales à la surface, pour amortir socialement l'évolution en agriculture. Dans les années à venir, ils seront réalloués en faveur d'instruments axés sur les prestations, si et dans la mesure où la demande de la part des agriculteurs augmentera. Cet instrument doit assurer la compatibilité sociale du changement de système de politique agricole. La contribution a été fixée à 653 mio.fr. pour 2014 et se situe donc bien en dessous des 900 mio. prévus dans le rapport sur le dé-

veloppement du système des paiements directs. La différence – c.-à-d. quelque 250 mio. – sera réallouée aux instruments liés aux prestations. Les experts tablent sur une forte participation et donc augmentation des paiements directs rémunérant les prestations. Les contributions à l'adaptation devraient donc baisser à 480 mio. d'ici à 2017.

► Même avec la nouvelle répartition, le système des paiements directs reste compliqué et peu transparent

### Comment évaluer ces instruments ?

Face à ces instruments, force est de constater que même si leur complexité diminue un peu et que les fonds pour les contributions correspondent mieux aux tâches remplies pour la collectivité, ils n'en deviennent ni plus compréhensibles, ni plus transparents pour le contribuable.

Les nouveautés apportées aux paiements directs suivent quatre axes :

- La définition des objectifs pour lesquels les fonds destinés à l'agriculture sont attribués, ce qui constitue une première.
- La volonté d'investir plus dans la culture des champs et moins dans la production animale pour accroître la production alimentaire et atteindre un degré constant d'auto-provisionnement.
- Les contributions à l'adaptation, pour introduire un élément flexible visant explicitement le soutien social.
- L'indemnisation plus forte des régions de montagne pour leurs prestations de service public.

► Tant que la garantie des droits acquis reste prioritaire, toute refonte du système des paiements directs est illusoire

Le développement du système des paiements directs est en soi incontournable et doit être salué. Ce qui ne signifie pas pour autant que le changement d'idéologie tant attendu en matière de politique agricole intervienne. Les actuelles propositions visent plus ou moins la reconduction tacite du système en place, pour une raison aussi simple que problématique. En effet, le système des paiements directs a évolué dans un cadre plutôt étroit, ses auteurs s'étant surtout consacré à la garantie des droits acquis. Dans tout changement, il y a des gagnants et des perdants. Mais face à l'intense pression exercée par une poignée d'organisations agricoles conservatrices afin de maintenir coûte que coûte le niveau actuel des contributions destinées aux exploitations, l'espace pour une restructuration diminue comme une peau de chagrin.

► Le total des contributions reste fixé, les montants attribués aux entreprises ne doivent pas trop varier

La garantie des droits acquis concerne deux niveaux. D'un côté, le niveau des paiements directs à l'échelon entreprise est compris comme objectif et non comme résultat. Même si les anciens paiements directs aux exploitations n'ont de loin pas toujours rémunéré les prestations, les paiements semblent néanmoins être considérés comme un droit. De l'autre côté, la garantie des droits acquis semble intouchable aussi à plus grande échelle. Pour des raisons politiques, la Confédération a décidé de maintenir les contributions plus ou moins à leur niveau actuel pour les années à venir. Si le total des contributions est fixé et que les montants à l'échelon des entreprises ne doivent pas trop varier, comment peut-on véritablement améliorer le système des paiements directs ?

► Les fonds sont réattribués à de nouvelles catégories, sans que des prestations supplémentaires ne soient créées pour autant

Avec le motif de la garantie des droits acquis, la Confédération se fait elle-même obstruction dans la promotion d'une agriculture plus performante. Personne ne pose la question de savoir si les objectifs constitutionnels peuvent aussi être remplis de manière plus efficace, c.-à-d. avec moins d'aide étatique. L'argent est réalloué aux nouvelles catégories d'instruments même si aucune nouvelle prestation n'est créée pour cela, comme le montre l'exemple des contributions à la sécurité de l'approvisionnement. Il en résulte – comme dans l'ancien sys-

tème des paiements directs – un lien faible entre le montant des subventions et l'étendue des prestations.

► Le système s'adapte aux anciens montants des paiements, mais pas aux objectifs de la politique agricole

En d'autres termes, les instruments et leur structure sont fonction du montant des paiements directs globaux plutôt que des besoins financiers pour atteindre un objectif déterminé. Une position qui ne correspond pas aux attentes que la Confédération formule à l'égard du rapport. Pour une démarche correcte, il aurait tout d'abord fallu réaliser les objectifs consignés dans la constitution. Les instruments (macroéconomiques) les plus efficaces auraient ensuite dû être choisis dans un deuxième et un troisième temps, et enfin les montants fixés pour ces instruments. Cette démarche est la seule à permettre de bien distinguer les tâches des paysans pour la société. Dans le cadre de cette solution, les instruments et les contributions sont définis sur la base de ressources financières déterminées au préalable. Les paiements interviennent en conséquence.

► Le lien entre les nouveaux instruments et les fonctions des paysans en faveur de la société est insuffisant

### Ce qui doit changer

L'actuel projet «Politique agricole 2014-2017» ne peut pas réaliser les objectifs qu'il a fixés pour une nouvelle agriculture axée sur les prestations. D'abord, certains des instruments continuent de s'inscrire dans une optique de garantie des revenus plutôt que de viser la réalisation des objectifs fixés. Ensuite, le lien entre les instruments et les fonctions sociales est insuffisant. D'une manière générale, des montants basés sur les prestations présupposent que l'on sache ce qu'une prestation coûte effectivement, sans quoi une pareille orientation est impossible. Enfin, les régions périphériques et de montagne, fondamentales pour remplir les mandats constitutionnels (surtout dans les domaines des paysages cultivés, de l'occupation décentralisée du territoire ou de la biodiversité) et pourtant aujourd'hui déjà sensiblement défavorisées en termes de soutien de financier, continueront d'être délaissées par la politique agricole.

► Les objectifs à atteindre pour que la société indemnise les paysans doivent être mieux analysés

Il faut donc que les objectifs des paysans en faveur de la collectivité soient mieux analysés, concrétisés et quantifiés. Dans un deuxième temps, les instruments mis en œuvre devront être mieux adaptés à ces objectifs concrets. Deux questions centrales se posent alors : quelle est l'importance d'un objectif (national) spécifique pour une région précise et quelle région est la plus apte à atteindre un certain objectif national ?

Pour les contributions figurant dans le rapport, cela signifie concrètement :

► Les **contributions à la sécurité de l'approvisionnement** constituent un poste entièrement dédié à la garantie des revenus. La sécurité de l'approvisionnement au sens du mandat constitutionnel doit cependant être un objectif de prestation. En accord avec ce qui précède, la Confédération doit définir la sécurité minimale de l'approvisionnement visée pour les produits essentiels. Sur cette base, des modélisations doivent fournir des évaluations quant au montant requis pour la réalisation de l'objectif et à sa distribution optimale. Tandis que nous soutenons la contribution uniforme pour les terres ouvertes et la contribution pour conditions difficiles, la contribution de base doit, tout comme la contribution forfaitaire au paysage cultivé – c.-à-d. une indemnité fixe par surface – être supprimée ou fortement réduite. Ces contributions de base ne sont pas ciblées et ne correspondent pas à un instrument de prestation. Les fonds libérés à hauteur d'environ 860 mio.fr. par an doivent être d'une part réalloués aux contributions à l'adaptation et d'autre part servir aux indemnités forfaitaires pour les difficultés et les prestations en régions de montagne (y c. zones d'estivage).

- ▶ Une bien plus grande part des **contributions à la biodiversité** doit profiter aux régions de montagne. Pour cela, la forte dégression – souvent critiquée et pourtant maintenue – diminuant les contributions plus l'altitude augmente est à supprimer ou inverser. Les surfaces en régions de montagne sont en effet souvent bien plus riches en espèces et la prestation fournie donc plus importante. L'aspect de la compensation du rendement pour justifier la dégression ne joue qu'un rôle secondaire car en plaine, les surfaces écologiques se situent généralement non pas sur des sites productifs, mais sur des surfaces restantes ou d'autres sites peu fertiles : à la lisière de forêts ou le long de cours d'eau interdisant toute exploitation intensive ou dans des réserves naturelles. Les frais additionnels pour les contributions plus élevées en régions de montagne doivent être couverts en réallouant les contributions à la sécurité de l'approvisionnement.
- ▶ Dans les **contributions au paysage cultivé**, il faut augmenter et mieux différencier les contributions pour conditions difficiles pour compenser le surcoût. La déclivité des surfaces n'est alors pas le seul élément déterminant. D'autres facteurs tels les obstacles naturels ou la viabilisation doivent également être considérés. Il faut que les calculs UMOS deviennent plus flexibles et permettent de tenir compte de la difficulté de recruter de la main-d'œuvre et du dur labeur. Là aussi, la sécurité de l'approvisionnement couvrirait le financement supplémentaire.
- ▶ Le volume des **contributions à l'adaptation** est actuellement trop faible. Les 650 mio. doivent être relevés à 900 mio.fr., montant prévu initialement, en prenant la différence de 250 mio. sur la sécurité de l'approvisionnement. C'est le seul moyen d'assurer une transparence adéquate des coûts et des prestations.

▶ L'attention se concentre sur les paiements directs, alors que les discussions sur une ouverture du marché sont négligées

#### Ouverture du marché et concurrence

La politique agricole 2014-2017 se concentre avant tout sur le développement du système des paiements directs et néglige des éléments tout à fait essentiels d'une politique agricole réussie. Les discussions sur l'ouverture du marché sont largement ignorées dans le rapport. Il y est certes fait mention de la nécessité, en vue de l'ouverture des marchés agricoles, d'améliorer la compétitivité des paysans suisses, mais le seul moyen d'y parvenir est la concurrence, que le rapport n'adresse pas assez. En conséquence, la politique agricole 2014-2017 doit renoncer à des « faux » instruments, s'attaquer au changement structurel en souffrance et augmenter la compétitivité. Dès le départ, le système des paiements directs a été développé sur les prémisses qu'en contrepartie, les protections douanières seraient diminuées et l'accès au marché rendu possible. Cela doit être dit clairement dans le rapport. Les subventions à l'exportation qui subsistent doivent par ailleurs être supprimées. De telles mesures biaisant la concurrence donnent de faux signaux et sont « préjudiciables » à une agriculture forte. Les entreprises exploitant des sites favorables doivent se préparer au mieux à la concurrence, afin d'être compétitives sur le long terme.

▶ Bien que l'OFAG ait détecté un important potentiel d'économie dans les paiements directs, le projet de la Confédération n'entre pas en matière

Dans le rapport «Développement du système des paiements directs», l'OFAG part du principe que les objectifs constitutionnels peuvent aussi être atteints avec moins de moyens. L'OFAG dévoile un potentiel d'économie d'environ 1,3 mrd sans affecter les prestations de service public de l'agriculture. Dans le projet pour la mise en consultation, ces calculs ne sont malheureusement plus traités. Les fonds, à l'exclusion d'une réduction à compter de 2011, restent consacrés à la garantie des revenus. Cela passe non seulement à côté du but, mais fait du «tort» à une agriculture suisse durable.

## Conclusion

► Aujourd'hui, environ six pour-cent du budget fédéral sont investis dans l'agriculture. La Suisse excelle dans le subventionnement de l'agriculture

Les dépenses de la Confédération pour l'agriculture représentent environ six pour-cent du budget fédéral. Si l'on y ajoute tous les autres transferts, notre pays verse nettement plus à ses paysans que bien d'autres. La Suisse forme, avec des nations comme la Norvège, le Japon ou la Corée du Sud, le peloton de tête en matière de subventions agricoles. A juste titre, disent beaucoup, car l'agriculture suisse doit assumer d'importantes tâches bénéficiant à la collectivité, comme la sécurité de l'approvisionnement, la maintenance des paysages et de l'environnement, ainsi que des responsabilités écologiques. Mais dans quelle mesure la politique agricole permet-elle vraiment de garantir l'efficacité et la réussite de ces prestations ?

► Un système opaque avec un programme d'incitation inadéquat ne peut pas donner de bons résultats

Il s'avère que les objectifs formulés à cet égard dans la constitution ne sont pas remplis, ou alors de manière insatisfaisante. Un système qui est opaque et crée de faux incitants ne peut pas avoir de succès. Il manque aussi la volonté politique de parler sans détours des problèmes.

► Malheureusement, le rapport Politique agricole 2014-2017 n'améliore le système que marginalement

Le rapport Politique agricole 2014-2017 a créé la possibilité de corriger les déficits actuels. *economiesuisse* salue les efforts de la Confédération visant une politique agricole plus flexible et une profonde rénovation. Mais même si le rapport tente d'adapter les dépenses agricoles en fonction des objectifs donnés dans la constitution et que les nouvelles catégories de contributions s'accompagnent d'instruments bien plus flexibles, les améliorations apportées au système ne sont que marginales. Comme le niveau des dépenses globales a, pour des raisons politiques, déjà été fixé auparavant, les instruments officiellement liés aux prestations deviennent de simples réceptacles. Le rapport a raté l'occasion de concrétiser de manière appropriée les mandats fixés par la constitution et de quantifier au mieux les coûts pour les remplir. Cela signifie aussi qu'aucune distinction nette n'a été opérée entre les tâches accomplies par les agriculteurs en faveur de la société (biens publics) et les activités entrepreneuriales, qui doivent être exposées aux lois du marché.

► *economiesuisse* porte un grand intérêt à un secteur agricole fort. Il convient cependant de bien dissocier les tâches agricoles pour la collectivité et les activités entrepreneuriales

*economiesuisse* s'engage en faveur d'une agriculture saine, productive et durable. Un secteur agricole fort est dans notre intérêt à tous. Cela exige de la transparence, c.-à-d. de débrouiller les tâches relevant du domaine public ou du secteur privé. Sur ce point, la politique agricole 2014-2017 reste insuffisante. L'orientation rivée sur la garantie des revenus nuit à la compétitivité.

► Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement constituent un poste entièrement dédié à la garantie des revenus et non justifiable. Les contributions de base doivent être supprimées et servir comme contributions à l'adaptation ou éventuellement comme contributions rémunérant véritablement les prestations. Elles sont un obstacle à une plus grande efficacité et à une orientation conséquente vers le marché.

► La distinction entre régions de plaine et de montagne reste lacunaire, tout comme entre les sites favorables et ceux à rendement marginal. A l'avenir, les fonds agricoles doivent plus indemniser les réelles difficultés et récompenser les prestations pour l'écologie et les paysages cultivés. Ces tâches essentielles étant assumées principalement dans les régions périphériques et de montagne, il faut réallouer en conséquence une partie des contributions à la sécurité de l'approvisionnement.

- ▶ Le niveau global des dépenses pour l'agriculture doit être baissé. Seuls ses mandats pour la société tels que consignés dans la constitution doivent être rémunérés.
- ▶ La concurrence est l'élément décisif pour une agriculture suisse forte et durable. La politique agricole 2014-2017 ne s'y consacre pas assez. La diminution des protections douanières et l'ouverture des marchés agricoles doit rester un objectif prioritaire pour assurer la compétitivité à long terme des paysans suisses.

**Pour toute question :**

philipp.bauer@economiesuisse.ch

rudolf.minsch@economiesuisse.ch

mathieu.tornare@economiesuisse.ch