

Politique agricole

Les paiements directs dans la politique agricole 2011

4 septembre 2006

Numéro 30

dossierpolitique

Les paiements directs dans la politique agricole 2011

L'essentiel en bref

Les milieux économiques ne s'intéressent pas à la politique agricole uniquement pour des raisons financières. Ils savent aussi qu'en tant que secteur de l'économie suisse, l'agriculture fournit des prestations indispensables sous forme de produits de première qualité et de services au public. Il n'en reste pas moins qu'en politique agricole, il n'est pas possible de poursuivre au rythme actuel, c'est-à-dire tous les quatre ans, l'ajustement de quelques dispositifs dans la législation compliquée qui régit ce domaine.

Une question fondamentale se pose : la politique agricole et les adaptations proposées dans PA 2011 sont-elles à même d'atteindre les objectifs incontestés d'une agriculture multifonctionnelle ? La multifonctionnalité implique également des prestations au public qui ne relèvent pas du marché et qui, par conséquent, doivent être rémunérées par les pouvoirs publics. PA 2011 ne répond pas assez clairement à cette question.

Il est regrettable que les débats politiques actuels n'abordent guère ces problématiques. Des travaux scientifiques sérieux font douter de l'adéquation des paiements directs en vue de remplir les objectifs visés dans les régions de plaine. En même temps, ils montrent que la suppression de ces paiements exercerait un effet positif sur l'agriculture de plaine et ce sur les plans à la fois social, économique et écologique.

Ils attirent, en outre, l'attention sur la situation très différente qui prévaut dans les régions de montagne, où l'on pourrait attendre une différenciation plus marquée entre les subventions versées jusqu'ici et les subventions forfaitaires.

Position d'economiesuisse

Les milieux économiques partagent l'avis du Conseil fédéral. Indépendamment de l'aboutissement ou non d'un accord de l'OMC ou d'un accord de libre-échange avec l'UE, il est opportun et urgent de s'atteler rapidement aux réformes envisagées. PA 2011 avance dans la bonne direction : elle va dans le sens d'un abaissement des coûts de l'agriculture. Si ce recul des prix est répercuté, les consommateurs en profiteront. D'autre part, au regard des différents scénarios possibles d'ouverture des marchés, certaines des réformes proposées sont conformes aux objectifs visés.

Comme le Conseil fédéral, nous estimons important de mettre à profit le temps dont nous disposons jusqu'à l'ouverture des marchés pour améliorer la compétitivité de l'agriculture ainsi que des branches situées en amont et aval. Cela permettra de réduire la vulnérabilité du secteur face à une ouverture qui, tôt ou tard, deviendra réalité. En outre, les adaptations proposées permettent d'un point de vue social une évolution acceptable, évolution que l'agriculture est à même de maîtriser.

Introduction

Rares sont les domaines politiques en Suisse qui approchent le degré de complexité de la politique agricole. Rien que le projet mis en consultation en septembre par le Conseil fédéral sur la politique agricole 2011 compte plus de 350 pages ; les prises de position politiques remplissent 8 classeurs fédéraux ; le message sur PA 2011 qui en est issu couvre, lui aussi, près de 300 pages et les statistiques, les analyses, les évaluations et les calculs de scénarios sur lesquels il est fondé représentent à leur tour plusieurs milliers de pages. Un tel foisonnement risque d'égarer le débat politique dans les détails. On perdrait alors de vue les grandes lignes et les questions fondamentales de l'ensemble du système. Il s'agirait d'analyser celui-ci de manière complète et critique afin d'améliorer à la lumière de nombreuses connaissances scientifiques.

économiesuisse s'étant surtout occupée jusqu'ici des aspects de PA 2011 liés au commerce extérieur, elle se propose, dans le présent dossier politique, de mettre en lumière quelques questions fondamentales dans le domaine des paiements directs. Ainsi, les débats parlementaires devraient intégrer des données et des points de vue rarement pris en compte à ce jour, ou du moins pas sous cette forme.

Quels sont les objectifs de PA 2011?

L'article 104 de la Constitution fédérale charge la Confédération de veiller à ce que l'agriculture contri-

bue à la sécurité de l'approvisionnement de la population, à la conservation des ressources naturelles, à l'entretien du paysage rural et à l'occupation décentralisée du territoire. PA 2011 doit développer les conditions-cadre permettant d'une part à l'agriculture de remplir ce mandat de prestations et, d'autre part, aux branches se situant en amont et en aval d'exploiter les potentiels de réduction de coûts et d'amélioration en matière de prestations du marché et d'écologie. L'idée est de procéder aux adaptations nécessaires à un rythme qui soit socialement supportable.

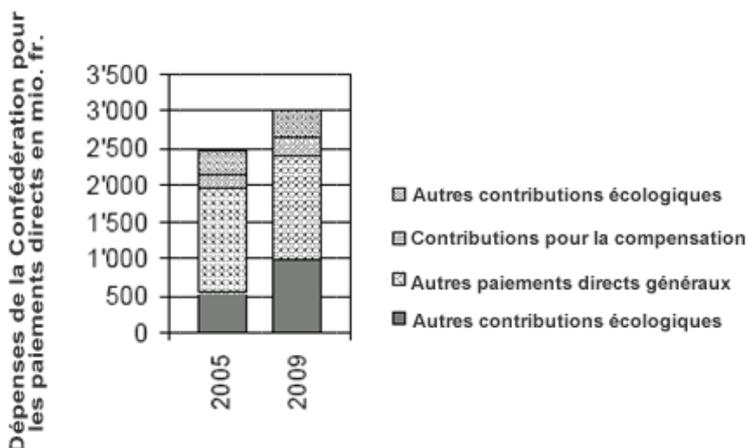
Lors de la procédure de consultation, un consensus s'est dégagé sur le fait que les prestations multifonctionnelles de l'agriculture doivent continuer d'être fournies conformément à l'article constitutionnel et dans le cadre des objectifs de PA 2011. Les milieux économiques adhèrent à ce point de vue.

Les avis divergent toujours sur la possibilité d'atteindre ces objectifs au moyen des adaptations proposées et sur les priorités qui ont été définies.

Qu'est-ce qui est nouveau dans le système des paiements directs de PA 2011?

PA 2011 est très largement la poursuite de la politique menée jusqu'ici, à savoir PA 2007. Par rapport aux dispositions en vigueur, PA 2011 ne contient des adaptations d'une certaine importance que dans le domaine du soutien au marché et des paiements directs généraux : les soutiens au prix du lait seront

Graphique 1 : Modifications des paiements directs sur la base de PA 2011



Source : Tiré de Mack G./ Flury CH : *Auswirkungen der Agrarpolitik 2011—Modellrechnungen für den Agrarsektor mit Hilfe des Prognose-systems SILAS, EVD / Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz—Tänikon ART, 2006 (avec résumé en français)*

réduits de moitié et les fonds ainsi libérés transférés aux paiements directs généraux à titre de compensation. Les contributions pour la garde d'animaux seront sensiblement développées (garde d'animaux dans des conditions difficiles (GACD) et garde d'animaux consommant des fourrages grossiers (UGBFG)). En conséquence, les dépenses pour la garde d'animaux, de quelque 570 millions de francs actuellement, augmenteront de quelque 410 millions de francs pour atteindre près d'un milliard de francs, et les paiements directs généraux du même montant pour culminer à quelque 2,4 milliards de francs (Mack et Flury, cf. graphique 1).

En outre, les subventions à l'exportation seront totalement abolies, les ressources destinées au soutien du marché interne divisées par deux, les droits de douane sur les fourrages et les céréales abaissés. Les fonds ainsi dégagés seront aussi transférés dans les paiements directs généraux.

De par le transfert des soutiens au marché aux paiements directs, le total de ceux-ci, comme le montre le graphique 1, passera de 2,5 milliards de francs actuellement à près de 3 milliards.

Les autres adaptations sont de moindre portée. Au chapitre des paiements directs généraux (cf. encadré p. 5), les contributions générales à la surface seront réduites en 2008 de 100 francs pour atteindre 1'100 francs par hectare de terre agricole. En contrepartie, les contributions supplémentaires pour terres ouvertes et cultures pérennes augmenteront en 2009 de 200 francs par hectare. Pour ce qui est des paiements directs écologiques, les taux des contributions écologiques actuelles seront maintenus. Les contributions versées pour des prairies peu intensives constituent une exception : en 2008, le tarif de 650 francs pour les zones de plaine et de colline et

celui de 450 francs pour les zones de montagne I et II sera ramené de manière générale à 300 francs par hectare. La contribution SST (système de stabulation particulièrement respectueux des animaux) et SRPA (sorties régulières en plein air) pour la volaille à l'engrais sera adaptée en 2008, où elle passera de 180 à 280 francs par unité de gros bétail (UGB). Il y aura, ainsi, alignement sur les autres volailles. La contribution SRPA pour les bisons, les daims et les cerfs rouges sera supprimée.

En ce qui concerne les contributions à la culture des champs, les tarifs fixés pour les oléagineux et les légumineuses à graines, de 1'500 francs, ceux pour les plantes à fibres, de 2'000 francs, seront abaissés à 600 francs par hectare. Pour les betteraves sucrières, une contribution de l'ordre de 600 francs par hectare sera introduite (aucune contribution jusqu'ici). Enfin, des adaptations minimales concernent des réglementations spécifiques sans grande portée économique, par exemple, la simplification largement incontestée des exigences concernant le bilan des substances nutritives.

Du fait que les réformes financières concernent surtout des transferts, le cadre financier de PA 2011 n'est guère modifié par rapport à la situation actuelle.

Les adaptations atteignent-elles le but visé, sont-elles efficaces?

Ces adaptations ne doivent pas être appréciées uniquement sur la base des expériences faites jusqu'ici en politique agricole, mais aussi dans la perspective de l'interpénétration croissante des activités sur le plan international. A cet égard, les points de vue suivants sont importants :

Evolution des dépenses de la Confédération pour l'agriculture et l'alimentation

Domaine	1990/92	2002 2003 2004		
		En mio. fr.		
Production et ventes	1685	979	798	731
Paiements directs	772	2429	2435	2498
Amélioration des bases de production	186	190	215	202
Autres dépenses	405	469	460	471
Total agriculture et alimentation	3048	4067	3908	3902

Source : Office fédéral de l'agriculture, *Rapport sur l'agriculture 2005*, p. 18

1) En comparaison mondiale, les coûts de l'agriculture suisse sont parmi les plus élevés.

Il est incontestable que l'agriculture suisse occupe une situation particulière en comparaison internationale et que cela justifie et rend nécessaire un soutien des pouvoirs publics. Cette position particulière concerne notamment trois domaines :

- Le niveau élevé des salaires et des coûts auquel l'agriculture ne peut simplement pas se soustraire ;
- L'agriculture suisse est axée sur des prestations multifonctionnelles définies dans la Constitution (cf. introduction) que les pouvoirs publics sont disposés à rémunérer de manière appropriée ;
- Les conditions de production dans les régions de montagne, qui représentent 28 % de la surface agricole utile de la Suisse (zones de montagne II à IV) permettent difficilement une agriculture orientée sur la production.

L'agriculture coûte aux pouvoirs publics 4,4 milliards de francs par année (2003). Ce montant tient compte des contributions cantonales et communales à l'agriculture partiellement subventionnées par la Confédération (en dehors du budget agricole), ainsi que des dépenses pour des domaines situés en amont et en aval, de l'administration, de la recherche et de la formation. Environ 90 % de ces montants devraient bénéficier directement aux exploitations agricoles. L'agriculture suisse est la plus chère du monde après celle de la Norvège. Depuis 1990, les dépenses par exploitation agricole ont pratiquement doublé ; elles se situent aujourd'hui aux alentours de 67'500 francs (cf. dossierpolitique n° 2/06).

Selon une estimation de l'OCDE, le contribuable participe à raison de 69 % au revenu des agriculteurs suisses. Cela aussi est un record international. Dans les zones de montagne III et IV, les paiements directs d'une exploitation agricole moyenne dépassent même son revenu. Que les contributions des pouvoirs publics soient versées sous forme de soutien au marché ou de versements directs ne change rien à cette extraordinaire dépendance¹.

2) La question clé de l'efficacité

Malgré le rôle particulier que joue l'agriculture suisse en comparaison internationale, la question se pose : quelle est l'efficacité de notre politique agricole ? Pourrions-nous atteindre les objectifs que nous lui

avons assignés avec moins d'argent ? Serait-il possible, avec un système transparent axé sur les prestations, d'obtenir davantage de prestations multifonctionnelles de l'agriculture et de renforcer en même temps l'autonomie et la capacité concurrentielle de l'agriculture ? La question essentielle de la fourniture de prestations et de l'efficacité de la politique agricole n'a pas été suffisamment traitée, ni dans les documents préparés pour la consultation, ni dans le cadre de la consultation elle-même. Les imbrications internationales croissantes et le fléchissement de la volonté des pouvoirs publics d'alimenter les budgets agricoles rendent pourtant nécessaire une analyse fondée de la question de l'efficacité.

Les travaux de recherche et les analyses de la politique agricole de ces dernières années ont souvent fait apparaître d'importantes lacunes dans PA 2007, notamment en ce qui concerne les prestations de l'agriculture définies dans la Constitution. Malheureusement, nombre de leurs conclusions ne sont pas mentionnées, ou seulement en passant, de manière sélective, dans le projet soumis à consultation, par ailleurs très complet. Relevons quelques-unes de ces lacunes :

3) Les paiements directs généraux n'ont pas de justification convaincante

Dans le budget agricole actuel de la Confédération, les paiements directs constituent la principale dépense. Ils se montent aujourd'hui à 2,5 milliards, et dans PA 2011 à quelque 3 milliards. Sur ce total, les paiements directs généraux représentent plus de 80 %.

« Les paiements directs généraux ont pour but d'assurer l'exploitation et l'entretien de surfaces, notamment aussi par la prise en considération des difficultés que présente l'exploitation des régions de collines et de montagne... Ce concept a fait ses preuves et il est maintenu. » C'est ainsi que le document soumis en procédure de consultation justifie sans autre commentaire (p. 197), la principale dépense du budget agricole ainsi que sa reconduction et son augmentation de 17 % ou 331 mio.fr., soustraits du soutien accordé jusqu'ici au marché (lait, bétail, horticulture).

¹ C'est pourquoi les critiques formulées principalement par les milieux agricoles à l'égard des transferts du soutien au marché aux paiements directs sont inacceptables. Le soutien au marché présente des inconvénients économiques importants par rapport aux paiements directs.

Une étude commanditée par l'Office fédéral de l'agriculture lui-même précisait déjà en 2004 que « en région de plaine au moins, une exploitation de la surface pourrait être assurée sans paiements directs généraux »². Cette étude n'est mentionnée nulle part dans les documents soumis à la procédure de consultation. L'analyse montre que la gestion d'une surface ne justifie nullement les paiements directs généraux et que ceux-ci sont manifestement dépourvus de la légitimation qui leur a été globalement accordée dans la procédure de consultation. D'autres études franchissent encore un pas de plus. Voyons d'abord la situation en région de plaine.

4) Les paiements directs généraux paralysent l'économie agricole en plaine.

Dans un article de presse détaillé, l'économiste de l'environnement, Felix Schläpfer³, montre que les paiements directs généraux pétrifient les structures et « devraient paralyser la compétitivité de l'agriculture pour des décennies, en particulier sur le Plateau » Etant donné que les paiements directs généraux représentent environ la moitié des revenus d'exploitation, toute exploitation agricole place au premier plan de sa planification stratégique le maintien, voire l'augmentation de ces subventions. Comme les fonds sont liés directement ou indirectement à la surface, chaque exploitation s'efforce d'éviter de céder du terrain. « Toute autre attitude serait un auto-goal économique. C'est la raison principale de la quasi-absence de mobilité des surfaces (vente et achat des terres, ndlr) dans l'agriculture suisse ».

Des experts indépendants estiment que dans les zones de cultures, les exploitations agricoles, avec l'équipement existant, c'est-à-dire sans investissements supplémentaires, pourraient exploiter deux à quatre fois la surface cultivée sans perte de qualité ou de rendement et sans conséquences négatives pour les cultures. Il règne donc en plaine une situation anachronique dans laquelle une branche économique pourrait, sans investissements, multiplier sa productivité, mais ne le fait pas pour préserver ses rentes d'Etat. Car sur la base du droit foncier, qui limite les prix de bail et d'achat du terrain agricole, ces rentes

² Mann S. / Mack G : *Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen*. FAT-Schriftenreihe Nr. 64, 2004

³ Cf. Schläpfer, Felix : *Agrar-Subventionen – Zeit zum Ausmisten*, paru dans : *NZZ am Sonntag*, 19 mars 2006

A quoi sont utilisées les dépenses agricoles ?

Les versements à l'agriculture reposent sur de nombreuses bases légales et proviennent de sources très différentes les unes des autres. Leur composition et leur affectation sont très complexes ; elles ne sont souvent pas connues dans le détail. Voici un résumé des principaux paiements :

A) Paiements directs

Avec 2 milliards de francs ou 80 % de tous les paiements directs, les paiements directs généraux constituent la plus grande partie des paiements directs. Les quelque 57'000 exploitations agricoles de Suisse ayant droit à des paiements directs touchent chaque année pour chaque hectare (100m x 100m) de terre agricole une contribution de base de 1'200 francs (contribution à la surface). Les terres arables et les cultures pérennes donnent encore droit à 400 fr./ha, certaines cultures à un montant pouvant aller jusqu'à 1'500 fr./ha. Outre la surface, les animaux rapportent aussi des paiements généraux directs : une unité de gros bétail rapporte 900 fr. par an, la somme pouvant aller jusqu'à 2'090 fr. par an dans des conditions de production difficiles. A quoi il faut ajouter entre 370 et 510 fr./ha de contributions pour les terrains en pente.

Les paiements directs écologiques représentent environ 20 % des paiements directs. Si les surfaces sont utilisées selon certaines prescriptions, des contributions dites écologiques sont versées en plus des paiements directs généraux. Ainsi, les prairies exploitées de manière extensive, les jachères florales, les arbres fruitiers haute-tige ou les haies peuvent rapporter entre 450 et 3'000 fr./ha. Toutes les surfaces consacrées à la culture biologique sont rémunérées à raison de 200 à 1'200 francs et les animaux détenus conformément aux besoins de l'espèce rapportent des versements échelonnés entre 90 et 560 francs par année et unité de gros bétail. Enfin, l'ordonnance sur la qualité écologique entrée en vigueur en 2001 prévoit l'octroi de contributions supplémentaires comprises entre 500 et 1'000 francs/ha pour des surfaces particulièrement précieuses.

B) Autres dépenses fédérales

Outre les paiements directs, la Confédération octroie dans le cadre de la législation agricole environ 1,4 milliard de francs par année pour des soutiens au marché, pour l'amélioration des infrastructures (par exemple améliorations agricoles) ou pour la recherche et l'administration (cf. tableau p. 3).

C) Dépenses cantonales et communales

Même les cantons, et en partie les communes, soutiennent l'agriculture dans le cadre de leurs programmes, en règle générale subventionnés par la Confédération ; ils englobent la formation continue, l'amélioration de l'infrastructure et les mesures de protection de la nature. Au total, ces dépenses devraient représenter plus d'un milliard de francs par année.

En moyenne, pour chaque hectare de surface agricole utile exploité par an, quelque 4'000 francs de recettes fiscales sont dépensés, bien davantage en plaine que dans les régions de montagne.

disparaissent en cas de transmission de la terre. Elles n'existent qu'en cas d'exploitation propre. Ceux qui le peuvent exploitent eux-mêmes leurs surfaces ou les font exploiter par quelqu'un d'autre, afin de s'assurer les rentes des paiements directs⁴. On perpétue ainsi des structures qui, sans ces paiements directs généraux, ne seraient pas le moins du monde rentables. Etant donné que la surface de terres disponibles n'est pas multipliable, les exploitations qui souhaitent grandir n'ont guère de possibilités de le faire. Ainsi, les prébendes élevées des paiements directs généraux sont indirectement responsables de ce que le revenu moyen de l'agriculture reste inférieur au salaire paritaire, même en région de plaine, alors que les exploitations bien gérées dotées de structures appropriées dégagent un revenu nettement supérieur au salaire paritaire⁵.

Les chiffres suivants, qui n'ont guère été pris en compte jusqu'ici, montrent bien que les contributions à la surface prévues en politique agricole suisse, qui n'ont pas leur pareil dans le monde, représentent des montants élevés : en moyenne, pour chaque hectare de surface agricole utile, c'est-à-dire pour un terrain de 100 mètres sur 100, les dépenses consenties atteignent quelque 4'300 francs par année. On estime que 90 % de ces montants restent directement ou indirectement dans les exploitations agricoles. Mais les paiements diffèrent beaucoup suivant l'altitude et le type d'exploitation. Les agriculteurs des régions de plaine s'en tirent beaucoup mieux que ceux des régions de montagne, même si les paiements directs devraient, c'est leur but essentiel, servir à compenser des conditions de production défavorables. Les montants de loin les plus élevés sont mis à disposition pour les terres arables, c'est-à-dire les meilleures terres agricoles. Pour une jachère florale, la Confédération et les cantons paient jusqu'à plus de 7'000 francs par hectare et par année et la semence est mise en partie

gratuitement à disposition. Les charges annuelles d'exploitation pour la surface concernée représentent dans ce cas une quinzaine d'heures.

Le maintien d'une surface exploitée par son propriétaire n'est que l'une des nombreuses stratégies permettant actuellement de maintenir ou d'optimiser les rentes dans l'agriculture. Elles sont toutes l'expression d'un système qui crée beaucoup de fausses incitations et freine la modernisation de l'agriculture. C'est le rôle de la politique de se préoccuper de tels dysfonctionnements dans le cadre des débats sur PA 2011 et d'y apporter une solution.

5) Les paiements directs généraux compromettent l'accomplissement du mandat de prestations écologiques sur le Plateau suisse

Les paiements directs généraux seraient nécessaires, entend-on souvent, parce qu'ils couvrent des prestations écologiques de l'agriculture – les « prestations écologiques requises » (PER). Comme le montre Felix Schläpfer, dans les faits, c'est l'inverse. Les paiements directs généraux rendent peu attrayantes les prestations écologiques qui vont au-delà des exigences légales. Jusqu'ici, ce problème n'a guère été pris en considération dans les débats.

Pour commencer, il faut établir que les prestations écologiques requises sont constituées dans leur grande majorité d'exigences dont le respect va de soi pour toute autre entreprise. Concrètement, il s'agit de respecter les prescriptions légales ou d'éviter de dépasser les valeurs limites légales (loi sur la protection de l'eau, ordonnance sur les substances, etc.). Pour les quelques exceptions, autrement dit les exigences qui vont au-delà de cette bonne pratique agricole ou des normes environnementales et qui peuvent être considérées comme des prestations, l'ordonnance sur les paiements directs prévoit les contributions dites écologiques, qui dédommagent l'exploitant

⁴ En Suisse, selon une estimation de Giuliani et Rieder, seuls 0,2 à 0,4 % par année de la surface agricole utile parvient sur le marché foncier (vente et achat de sol). Le marché du terrain mis en bail devrait être d'un ordre de grandeur comparable. La demande dépasse l'offre d'un multiple. Cf. Giuliani G / Rieder P : *Bodenmarkt zwischen Land und Wirtschaft. Agrarforschung 10 (7) 2003*, p. 258-263

⁵ Le meilleur quart des exploitations agricoles de plaine dégage un revenu par membre de la famille de 87'000 francs, le salaire comparable en dehors de l'agriculture étant d'environ 67'000 francs.

Dans ce meilleur quart, il y a sans doute une bonne part d'exploitations qui, vu l'assèchement du marché des surfaces utiles lié aux subventions, sont encore bien loin de leur taille optimale. Cela veut dire qu'elles n'atteignent de loin pas leur potentiel de revenus, c'est-à-dire ceux qu'on pourrait attendre au vu des rendements en partie élevés engrangés dans les exploitations de plus de 40 à 50 ha gérées rationnellement. On peut donc admettre qu'actuellement, en plaine, si les structures sont appropriées, les revenus moyens de l'agriculture pourraient être bien supérieurs à ceux d'autres professions comparables.

pour ses éventuels coûts supplémentaires ou pertes de revenu.

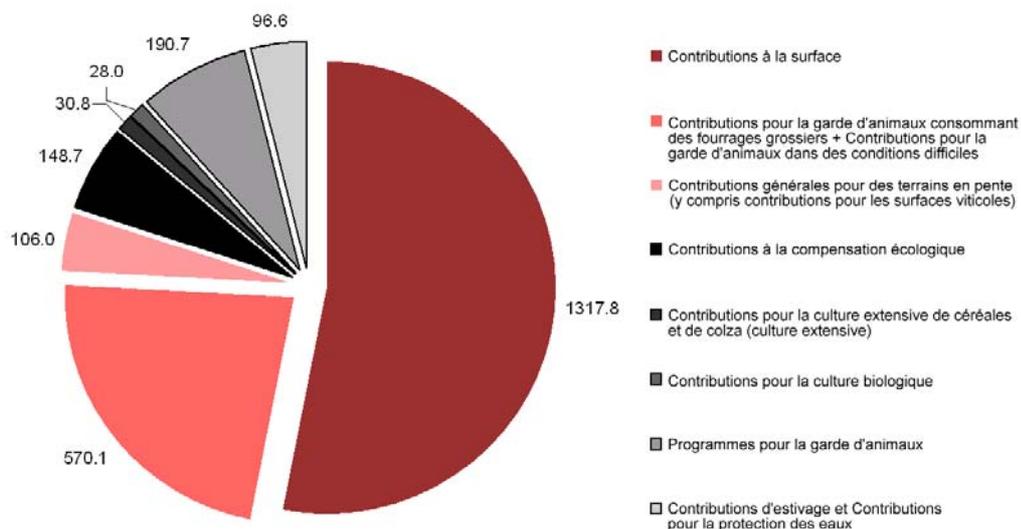
Selon les PER, les surfaces de compensation écologiques doivent représenter au minimum, sur le Plateau suisse, 7 % de la surface agricole utile. De nombreuses exploitations possèdent des surfaces qui ne se prêtent pas à une exploitation intensive, dont la surface totale représente davantage que 7 %. Il s'agit par exemple de surfaces pentues, de zones ombragées en bordure de forêt, de parcelles détrempées, mais surtout de zones protégées – surfaces parmi les plus lucratives dans de nombreux cantons en raison de contributions supplémentaires et qui génèrent dans bien des cas un salaire horaire de plusieurs centaines de francs. Aussi pour plus de 50 % des exploitations environ, l'exigence de compensation écologique, constitue-t-elle, pour des raisons microéconomiques, un pur effet d'aubaine, car elle est satisfaite d'entrée de jeu. Néanmoins, dans la mesure où un agriculteur doit effectivement, en vue de satisfaire les PER, exploiter de manière écologique des surfaces susceptibles d'être utilisées pour de la culture intensive, les contributions écologiques lui permettent d'engranger un produit par surface (contributions dites de couverture) qui, à condition de choisir judicieusement les surfaces, rapporte bien plus que celle d'un assolement normal ou d'une exploitation intensive. Ainsi, l'exploitant pourrait satisfaire les

PER sans subir de pertes financières même s'il ne bénéficiait pas de paiements directs généraux ni de contributions au titre des PER. Mais avec les contributions écologiques, il arrive à améliorer résultat d'exploitation. Dire que les paiements directs généraux compensent les prestations écologiques requises revient donc à déformer la réalité.

Ainsi, il manque aux paiements directs généraux une justification convaincante à l'indemnisation des prestations prévues dans la Constitution. En outre, ils produisent un effet contraire au principal mandat de prestation de l'agriculture sur le Plateau suisse : l'entretien du paysage rural et le maintien de la diversité des espèces. En effet, ils rendent inintéressantes les prestations écologiques qui vont au delà des exigences légales et/ou des effets d'aubaine, puisque sur le Plateau suisse 94 % des paiements directs sont liés à la surface et aux animaux. Les quelques paiements directs versés pour des prestations écologiques spécifiques sont presque insignifiants, sur le plan économique, pour les exploitations. En effet, il est plus intéressant pour les paysans de miser sur la production et, simultanément, d'optimiser les paiements directs généraux, plus lucratifs.

Les paiements directs généraux créent une situation paradoxale sur le Plateau suisse. L'intensification de la production y est plus attrayante qu'une exten-

Répartition des paiements directs (en mio.fr.)



Source : OFAG, *Rapport agricole 2005*, p. 153

sion des prestations écologiques, malgré des incitations parfois supérieures à la moyenne pour les surfaces écologiques⁶.

L'évolution des surfaces écologiques et le fait que les objectifs agricoles et écologiques ne sont pas atteints sur le Plateau suisse montrent que c'est effectivement le cas. En plaine, la part des surfaces écologiques atteignait tout juste 8 % en 2004, c'est-à-dire qu'elle n'était que légèrement supérieure au minimum requis par exploitation de 7 %. Malgré la baisse des prix des produits, qui devrait accroître continuellement l'attrait des surfaces écologiques, la proportion de surfaces de compensation écologique recule pour la première fois depuis 2004. Sur le Plateau suisse, les exploitants ne réagissent presque pas aux incitations écologiques. Pire, ils peuvent se permettre de rejeter de plus en plus ouvertement les objectifs écologiques. Les objectifs en termes de surface sont atteints à hauteur de 20 % seulement : au lieu des 65'000 ha de surfaces écologiques de grande qualité visés en plaine, on aurait aujourd'hui, selon des estimations, moins de 15 000 ha. Le reste des quelques 60'000 ha de surfaces écologiques en plaine se distinguent à peine des surfaces agricoles cultivées intensivement. L'objectif de créer un paysage agricole plus diversifié et plus attrayant via les paiements directs doit être considéré comme ayant largement échoué en plaine⁷.

Le respect des règles PER en matière d'engrais est volontiers considéré comme une prestation complémentaire importante financée par les paiements directs généraux. Felix Schläpfer note que dans ce domaine également les incitations ont un effet contraire : il existe des lois (l'ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques, par exemple) qui sont plus restrictives que les PER et que toute autre branche doit respecter – sans subventions – afin d'éviter de porter atteinte aux nappes phréatiques (nitrate) et aux lacs (phosphate). L'agriculture en est dispensée. La pollution des nappes phréatiques et des

sols par l'azote et le phosphore par exemple, conforme aux PER mais clairement contraire à la loi, est tolérée depuis des décennies dans le nord du canton de Lucerne. D'ailleurs, cette pollution s'explique pour une part non négligeable par les effets incitatifs des paiements directs généraux et des mesures de soutien au marché, qui poussent plutôt à la culture intensive. Aux dommages causés à l'environnement on oppose non pas des sanctions, mais d'autres mesures d'incitation, dans le cadre de programmes spéciaux qui coûtent une fois de plus des millions et qui n'ont guère été couronnées de succès jusqu'ici.

On peut comprendre que le dossier de la procédure de consultation ne mentionne pas ces échecs de politique agricole. Il est néanmoins étonnant que ni les milieux politiques ni les organisations de protection de l'environnement n'évoque l'absence de résultat de la politique agricole sur le Plateau suisse et qu'aucun débat ne soit organisé sur ce thème.

Visiblement, il existe parmi les nombreux défenseurs des divers intérêts agricoles une sorte de consensus tacite (la procédure de consultation a suscité plus de 300 réponses) sur le fait qu'il ne faut pas toucher au cœur du système des paiements directs. Pourtant, le démantèlement progressif des paiements directs généraux accroît instantanément l'attrait de la compensation écologique sur le Plateau suisse au point d'augmenter substantiellement sa part – pour un coût économique d'un milliard de francs en moins par an⁸, et sans menacer le mandat constitutionnel d'assurer l'exploitation de toute la surface agricole ou l'impératif d'une agriculture répondant aux exigences du marché.

⁶ Tous les types de surfaces écologiques les plus importants en termes de taille permettent de générer en plaine des salaires horaire et des salaires par surface nettement supérieurs à ceux d'une production intensive. Pour la production de lait en plaine, on calcule un salaire horaire de 12 à 25 francs, tandis que ce salaire se situe entre 60 et bien plus de 300 francs pour les prairies extensives ou les jachères florales. La surface de ces dernières étant limitée, elles ne contribuent pas de manière déterminante au revenu, mais permettent seulement d'améliorer le salaire horaire moyen, à l'instar des subventions croisées.

⁷ Les documents relatifs à la procédure de consultation se contentent de mentionner la différence entre les surfaces écologiques du Plateau suisse – 57 100 ha en 2002 – et l'objectif en termes de surface de 65 000 ha. Par contre, il n'est fait aucune mention du fait que l'objectif en termes de surface concerne des surfaces présentant un intérêt écologique indéniable, selon le Concept « Paysage suisse » du Conseil fédéral et que seule une petite part des surfaces écologiques actuelles en plaine satisfont des critères de qualité écologiques.

⁸ Par rapport au budget de PA 2011

Conclusion :

Le mandat constitutionnel ne permet guère de justifier le système actuel des paiements directs généraux en plaine. Ce système est par ailleurs discutable sur le plan de la politique économique. Il bloque en grande partie le développement d'une agriculture forte et viable. En ce qui concerne la diversité des espèces, les paiements directs généraux sont largement responsables du fait que les objectifs – malgré des incitations financières très élevées pour les surfaces écologiques – n'aient pour l'essentiel pas été atteints. Dans le domaine de la protection des eaux, ils encouragent le dépassement des limites légales en incitant malencontreusement à une culture intensive. Du point de vue de la politique sociale, les paiements directs généraux sont contre-productifs. En effet, leurs rentes très élevées et sans contre-prestation empêchent la mobilité des surfaces et donc le changement structurel. En outre, ils empêchent les quelques grandes exploitations bien gérées, mais aussi les exploitations de taille moyenne, de générer un très bon revenu (qui se situe à l'heure actuelle nettement au-dessus du revenu équitable).

Pour des raisons de politique économique et de politique sociale, il est urgent de procéder à des corrections du côté des paiements directs généraux. Renoncer à corriger ces défauts aurait pour conséquence, d'une part, de diminuer la volonté des contribuables de payer pour la politique agricole ces prochaines années et, d'autre part, d'affaiblir la compétitivité future de l'agriculture lors de nouvelles et incontournables mesures de libéralisation.

Recommandation :

A la place de la nette extension prévue, nous recommandons de discuter d'un démantèlement des paiements directs généraux échelonné dans le temps pour la plaine et d'analyser en détail les conséquences positives attendues sur les plans économique, agricole et écologique.

Dans les régions de montagne non plus, les paiements directs généraux n'atteignent pas leurs objectifs

La situation de l'agriculture et le rôle de la politique agricole sont radicalement différents dans les régions de montagne. Il convient d'examiner cette différence prise en compte de manière insuffisante jusqu'ici.

Les différences principales concernent en particulier les points ci-après :

1) Réduction des disparités

Un objectif explicite de la politique agricole est de contribuer à réduire les disparités dans les régions de montagne : il s'agit de compenser la diminution du potentiel de revenu liée à l'altitude et les grandes difficultés d'exploitation dues à la topographie par rapport à la plaine, de sorte qu'il soit possible de générer un revenu approprié dans l'agriculture également dans les régions de montagne.

Bien qu'il ne soit pas possible d'entrer dans les détails, il faut noter que les revenus générés par l'agriculture de montagne sont nettement inférieurs à ceux réalisés en plaine. Tandis que les contributions à la surface (y compris les contributions pour terrains en pente qui tiennent compte spécifiquement de la situation des régions de montagne) restent constantes dans toutes les zones, les contributions écologiques diminuent considérablement au fur et à mesure qu'on monte en altitude, malgré un coût d'exploitation supérieur, une qualité écologique nettement meilleure, des surfaces proportionnellement plus importantes et un rendement moindre qu'en plaine. En outre, par rapport aux régions de plaine et de colline, des ressources supplémentaires importantes proviennent des seules contributions pour animaux, en particulier les contributions pour l'élevage dans des conditions plus difficiles, qui atteignent jusqu'à 1'190 francs par année par unité de gros bétail (zone de montagne IV) et constituent donc une incitation majeure à augmenter le nombre de têtes et à intensifier l'exploitation des surfaces herbagères.

Alors qu'en plaine, les exploitations peuvent augmenter l'efficacité et donc leur revenu de manière substantielle, notamment grâce à une stratégie de croissance – ou pourraient le faire si la mobilité des surfaces n'était pas entravée – un accroissement de la taille des exploitations n'est possible dans les régions de montagne que dans une mesure restreinte. En

effet, la charge de travail élevée et des pics de travail dans l'exploitation de surfaces herbagères fait qu'elle touche à ses limites dans certaines régions. Il faut observer également que dans les régions de montagne le changement structurel joue un autre rôle qu'en plaine, ce qui pénalise un peu plus les exploitations de montagne dans un premier temps – et probablement encore plus à l'avenir du fait que la mécanisation de l'agriculture accroît davantage le rendement des surfaces en plaine que dans les régions de montagne. Les contributions à la surface semblent donc judicieuses pour réduire les disparités. Ces contributions devraient être réservées aux régions de montagne et pourraient être échelonnées en fonction des zones. Par contre, les contributions pour élevage, qui profitent actuellement surtout aux régions de montagne, posent problème en raison d'un soutien et d'une orientation de la production indésirables et de l'incitation à accroître l'intensité de l'activité.

2) Occupation décentralisée du territoire

Le mandat constitutionnel de l'occupation décentralisée du territoire joue un rôle uniquement dans les régions de montagne et dans quelques autres régions structurellement faibles. Le fait que chaque année 700 millions de francs n'atteindraient pas le but visé dans ce domaine a été expliqué de manière exhaustive dans le dossier politique 2/06 (étude Rieder et al. 2004). Nous y mettons également en avant le fort potentiel d'optimisation de ce domaine.

3) Exploitation de l'ensemble de la surface et maintien de l'accès aux espaces

Cet objectif de politique agricole revêt également une importance pour les régions de montagne seulement. En effet, en plaine, les exploitants ne renonceraient guère à exploiter l'une ou l'autre de leurs surfaces même si les paiements directs étaient fortement réduits ou supprimés (cf. Mann S./Mack G.), alors que, dans les régions de montagne, les exploitants renoncent aujourd'hui à exploiter passablement de surfaces malgré les paiements directs. Les régions les plus touchées sont les vallées des Alpes méridionales et les régions d'estivage en général. Cela montre clairement que les paiements directs ont un effet différent dans les régions de montagne.

A l'heure actuelle, dans les régions de montagne comme en plaine, les sites privilégiés sont recherchés

et leur exploitation est économiquement intéressante. L'exploitation des surfaces plus pentues et moins accessibles diminue rapidement. Afin de maintenir efficacement l'entretien des espaces ruraux, les paiements directs liés à la surface doivent dépendre dans une mesure accrue des difficultés d'exploitation. De plus, il convient de diminuer les contributions pour les surfaces privilégiées et d'augmenter sensiblement celles pour les surfaces très pentues, d'accès difficile ou dont l'exploitation présente des difficultés.

4) Entretien du paysage et maintien de la diversité des espèces

L'entretien du paysage, en particulier dans la perspective du tourisme, joue un rôle plus important dans les régions de montagne qu'en plaine, mais la situation s'inverse en ce qui concerne la production alimentaire.

L'agriculture de montagne est également cruciale pour le maintien de la diversité des espèces, car 85 % environ des surfaces agricoles présentant un intérêt écologique indéniable en Suisse se trouvent dans des régions de montagne, concentrées sur 28 % seulement de la surface agricole utile de Suisse. Si on considère la taille des surfaces, les régions de montagne touchent moins de contributions écologiques que la plaine. Pourtant, ce devrait être l'inverse puisque les régions de montagne fournissent bien plus de prestations écologiques et qu'en montagne le coût d'exploitation est plus élevé.

Conclusion :

Le système de subventions actuel ne permet pas d'atteindre l'objectif d'une réduction des disparités entre les régions de montagne et la plaine. De plus, les prestations écologiques nettement plus importantes fournies par l'agriculture de montagne de même que les coûts d'exploitation et d'entretien supérieurs des surfaces écologiques ne sont pas rémunérés de manière adéquate. PA 2011 ne corrige pas ce déséquilibre.

Recommandation :

Nous recommandons d'évaluer les prestations davantage en fonction du coût et de l'atteinte des objectifs et non comme jusqu'ici en fonction de pertes de revenus dues à l'adoption de méthodes écologiques – calculées théoriquement, mais rarement justes dans la pratique et peu pertinentes dans les régions de montagne. Ainsi le montant des contributions augmenterait avec l'altitude au lieu de diminuer comme c'est le cas aujourd'hui. Tant les contributions écologiques que les contributions à la surface devraient être échelonnées dans ce sens. Nous jugeons, par contre, problématique les contributions pour la garde d'animaux.

En ce qui concerne l'agriculture de montagne, qui pâtirait d'une diminution des paiements, il convient de maintenir les paiements directs généraux, le cas échéant dans une forme réduite – échelonnés par zones. Les ressources ainsi libérées sont ensuite à transférer à d'autres instruments efficaces, comme les contributions à la qualité écologique, afin de mieux soutenir l'agriculture de montagne dans l'accomplissement de son mandat de prestations en matière d'entretien du paysage rural, de diversité des espèces et de maintien de l'accès aux espaces ruraux.

⁹ Malheureusement, la politique agricole actuelle ne formule pas d'objectifs quantitatifs clairs dans un grand nombre de domaines, ce qui, d'une part, complique l'évaluation de l'efficacité des coûts et, d'autre part, entrave la mise en place d'un système de paiements directs cohérent axé sur les prestations.

Commentaire

Pour que l'agriculture fournisse des biens publics conformes à l'art. 104 de la Constitution, il faut formuler des mandats de prestations clairs, vérifiables sur le plan opérationnel et rémunérés équitablement. Cette rémunération doit être séparée de manière stricte de la production alimentaire. De plus, il convient d'établir une réglementation pour les régions de plaine différente de celle des régions de montagne. Ensuite, il faut éviter d'entraver les changements structurels. En comparaison internationale, l'agriculture suisse emploie trop de main d'œuvre et absorbe trop de capitaux par surface, raison pour laquelle elle coûte cher. Le droit foncier rural et le droit des fermages doivent être révisés en vue de créer un vrai marché des terres agricoles. Enfin, il faudra consacrer à l'avenir encore plus de ressources importantes aux paiements directs. La majorité des Suisses sera prête à les financer si elle sait quels services publics l'agriculture rend et dans quelles conditions.