

Les grandes lignes de la Politique agricole 2014–2017

Le 1^{er} février 2012, le Conseil fédéral a adopté le message sur la Politique agricole 2014–2017 (PA 14–17). Les principaux défis consistent à améliorer la compétitivité de l'agriculture pour la préparer à l'ouverture des marchés, à développer les prestations fournies en faveur de la société, à augmenter l'efficacité des ressources dans la production agricole et à réduire autant que possible ses nuisances pour l'environnement.



La PA 14–17 doit, d'une part, fixer des conditions-cadres permettant au secteur agroalimentaire d'utiliser de manière optimale les potentiels du marché et, d'autre part, améliorer l'efficacité et l'efficience des paiements directs.

Photo: Keystone

Aperçu rétrospectif et mandat politique

La réforme de la politique agricole initiée au début des années nonante a permis de réduire progressivement le soutien fourni au secteur et de le découpler de la production. Le total des sommes mobilisées (protection douanière et soutien budgétaire) a passé de plus de 8 milliards de francs à 5,6 milliards en 2010. La part du soutien couplé à la production (protection douanière et contributions à titre de soutien du marché, y compris subventions à l'exportation) a, en outre, été réduite pratiquement de moitié durant cette

période¹. Les paiements directs non liés à la production se sont, par contre, fortement accrus. Les paiements directs représentent aujourd'hui plus de 80% des dépenses fédérales affectées à l'agriculture. Les trois dimensions de la durabilité ont considérablement profité de ce découplage progressif depuis le début des années nonante (voir *graphique 1*):

- la productivité du travail a augmenté de 1,6% par an et les différences de prix par rapport à l'étranger ont pu être réduites (dans le même temps, les exploitations paysannes ont pu procéder à des investissements nécessaires, de sorte que le taux de renouvellement du capital est resté constant);
- le revenu des exploitations agricoles a progressé au même rythme que celui des autres groupes de la population;
- la production mesurée en calories a augmenté, aussi bien en termes nets que bruts (+10 et +5% respectivement);
- les atteintes à l'environnement provoquées par l'agriculture ont été réduites (par exemple: pertes d'azote: –14%; pertes



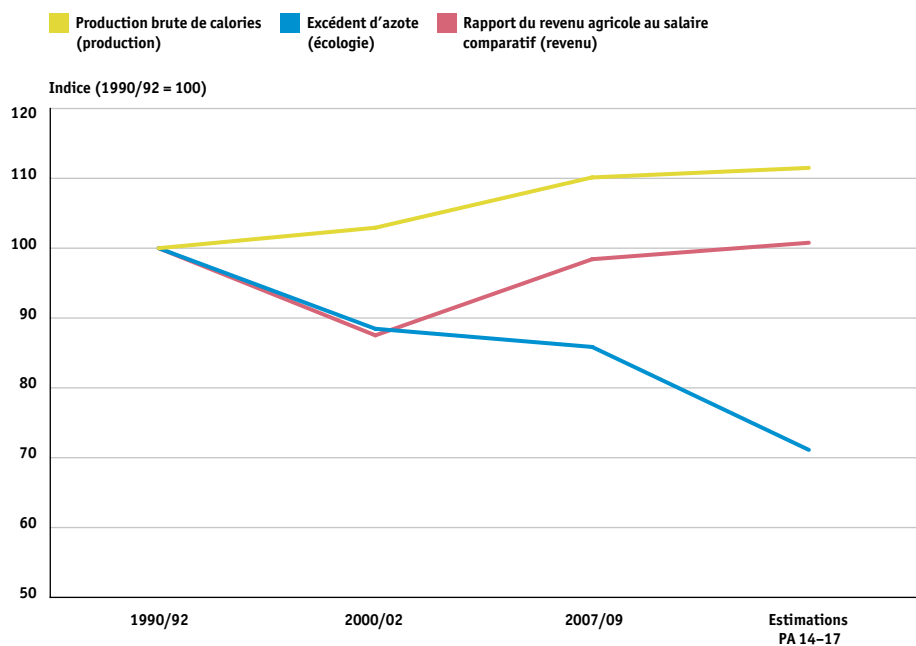
Bernard Lehmann
Directeur de l'Office fédéral de l'agriculture OFAG, Berne



Simon Lanz
Secteur Politique agricole, Office fédéral de l'agriculture OFAG, Berne

Graphique 1

Évolution en matière d'écologie, de production et de revenu



Source: OFAG / La Vie économique

- de phosphore: -70%): l'efficacité des ressources s'est ainsi nettement améliorée;
- les surfaces exploitées de manière extensive dans le cadre de la promotion de la biodiversité se sont nettement accrues et la part des surfaces de haute qualité progresse constamment;
- l'agriculture continue de contribuer substantiellement à l'occupation décentralisée du territoire, notamment dans les régions rurales périphériques;
- le nombre d'animaux de rente gardés d'une manière particulièrement respectueuse de leur bien-être a nettement augmenté.

À lui seul, ce découplage ne suffit pas à garantir que l'agriculture fournit effectivement ses prestations d'intérêt public avec toute l'efficacité voulue et dans une mesure correspondant aux attentes sociétales. On note, ainsi, une stagnation des progrès dans le domaine écologique, ces dernières années. Il existe donc encore des lacunes en ce qui concerne les objectifs fixés à l'art. 104 de la Constitution fédérale².

Le Conseil fédéral avait proposé que la Politique agricole 2011 réalloue aux paiements directs une nouvelle partie des fonds destinés au soutien du marché³. Les débats parlementaires ayant mis en lumière des doutes – provenant autant du monde paysan que des milieux économiques – quant à l'efficacité et à l'efficacité du système actuel

des paiements directs, le Conseil fédéral a été chargé de procéder à leur examen en vue de la prochaine étape de la réforme⁴. Sur la base du rapport présenté en mai 2009 par le Conseil fédéral, le Parlement est arrivé à la conclusion qu'il existe un potentiel d'amélioration et que le système des paiements directs doit être adapté. Il a chargé le Conseil fédéral d'élaborer un projet de loi qui fasse évoluer le système des paiements directs⁵. Le message relatif à la PA 14-17 traite non seulement de la question, mais aussi d'autres thèmes qui ont fait l'objet d'interventions parlementaires, comme la stratégie qualité ou la sécurité alimentaire.

Futurs défis

L'agriculture et l'ensemble de la filière agroalimentaire sont partie prenante d'un monde diversifié et complexe. Selon l'évolution de la situation, certains thèmes et problèmes gagneront ou perdront de leur importance. Pour que la stratégie d'avenir soit crédible, il est donc essentiel de réfléchir au monde de demain. Quel chemin l'économie mondiale prendra-t-elle? La pénurie de matières premières et de ressources naturelles va-t-elle devenir un facteur limitatif? Sommes-nous confrontés à des défis et crises d'un genre nouveau? Le Conseil fédéral a identifié plusieurs problèmes développés ci-après.

Sécurité de l'approvisionnement

La population mondiale dépassera probablement 8 milliards d'êtres humains d'ici à 2025. Dans le même temps, la croissance économique se poursuivra, de même que la tendance à la progression du pouvoir d'achat de la population dans les pays en développement et émergents, ce qui entraînera une forte augmentation de la demande en denrées alimentaires, notamment en produits d'origine animale tels que le lait et la viande. Disposer des quantités et de la qualité suffisantes constitue donc un des principaux défis à venir à l'échelle mondiale⁶.

Compétitivité

À moyen terme, il faut s'attendre à une nouvelle réduction du soutien à la frontière, qui a des effets de distorsion sur les échanges, ainsi que des droits de douane. La protection douanière, et donc le niveau des prix des produits agricoles, restent élevés en Suisse en comparaison internationale. Afin de parvenir à maîtriser l'ouverture progressive des marchés agricoles, il convient de mettre à profit le temps disponible pour améliorer la productivité et la compétitivité de toute la filière alimentaire.

1 OCDE 2011, www.oecd.org/agriculture/pse.

2 Rapport du Conseil fédéral du 6 mai 2009, Développement du système des paiements directs, p. 137.

3 Bötsch M. et Hofer E., «Politique agricole 2011: la réforme se poursuit sur la voie engagée», *La Vie économique*, 09/2006.

4 06.3635 Motion CER-E: Développement du système des paiements directs, 10 novembre 2006.

5 06.3973 Motion CER-E: Développement du système des paiements directs. Concrétisation du concept, 16 octobre 2009.

6 Parmentier B., *Nourrir l'humanité, les grands problèmes de l'agriculture mondiale au XXI^e siècle*, Paris, 2007, éd. La Découverte.

Efficiences des ressources

Les besoins en ressources continueront d'augmenter globalement en raison de la croissance démographique et économique à l'échelle mondiale. La raréfaction des matières premières et des ressources épuisables (par exemple: phosphore ou sols) représente un énorme défi pour l'avenir. Il convient donc d'augmenter l'efficacité des ressources dans la production agricole et de renforcer nettement la protection des bonnes terres cultivées.

Espace rural

Le développement du milieu rural est marqué par deux tendances: d'une part par la libéralisation des marchés agricoles et l'évolution structurelle qui en résulte, et d'autre part par la raréfaction des ressources naturelles. Dans ce contexte, il est indispensable d'utiliser et de valoriser les ressources disponibles sur le plan régional pour préserver la vitalité de l'espace rural.

Consommation durable

La Suisse dépend des importations de denrées alimentaires en raison de sa surface agricole limitée par habitant. Du point de vue stratégique, il importe donc d'importer des denrées alimentaires issues d'une production socialement et écologiquement durable, de sorte que les bases de production soient assurées à long terme aussi bien en Suisse qu'à l'étranger. Les consommateurs

doivent être sensibilisés à ces interdépendances.

Objectifs de la PA 14–17

Afin de maximiser, dans la mesure du possible, l'efficacité et l'efficacité de la politique agricole et des paiements directs, le message relatif à la PA 14–17 définit des objectifs concrets et vérifiables. Ils portent non seulement sur les trois dimensions de la durabilité (économie, écologie et social), mais aussi sur les prestations d'intérêt public au sens de l'art. 104 de la Constitution fédérale. En ce qui concerne le domaine écologique, ils sont conformes aux objectifs environnementaux à long terme pour l'agriculture⁷.

Étant donné le caractère pluridimensionnel des objectifs de la politique agricole (multifonctionnalité) et leur interdépendance, les progrès ne se réaliseront que graduellement. Il est, en principe, possible d'avancer considérablement dans certains domaines (par exemple: réduction de la pollution de la nappe phréatique par les nitrates) si l'on renonce à poursuivre simultanément d'autres objectifs (par exemple: maintien de l'exploitation arable). Le progrès technique et une meilleure intégration des potentiels recelés par les différents sites permettent, cependant, d'obtenir des améliorations simultanées dans les différents domaines visés.

Principales adaptations et financement

La PA 14–17 doit, d'une part, fixer des conditions-cadres permettant au secteur agroalimentaire d'utiliser de manière optimale les potentiels du marché et, d'autre part, améliorer l'efficacité et l'efficacité des paiements directs. Les instruments de la promotion de la qualité et des ventes revêtent une importance capitale dans le premier cas; ils doivent donc être développés de manière ciblée. Il convient, en même temps, d'adapter les modalités d'octroi des aides à l'investissement, afin que ce dernier reste supportable malgré l'évolution des conditions-cadres et que les coûts de production baissent: cela ne peut qu'améliorer la compétitivité de l'agriculture à long terme. Ces deux mesures contribuent à augmenter la valeur ajoutée créée sur le marché, ce qui est une condition importante pour que l'agriculture puisse fournir des prestations d'intérêt public dans une mesure correspondant aux attentes de la société, même en cas d'une nouvelle ouverture des frontières.

Le développement du système des paiements directs reste l'élément central de la PA 14–17. Les instruments qui ne sont pas liés à

⁷ OFEV et OFAG, *Objectifs environnementaux pour l'agriculture. À partir de bases légales existantes*, Connaissance de l'environnement n° 0820, 2008.

Encadré 1

Bases agro-économiques

À la différence de la production industrielle, l'agriculture se base directement sur les prestations écosystémiques telles que formation des sols, cycle des éléments fertilisants ou régulation climatique. Dans l'histoire de l'humanité, les écosystèmes naturels se sont transformés au fur et à mesure en systèmes agroécologiques. L'exploitation agricole renforce certaines prestations écosystémiques, alors qu'elle porte préjudice à d'autres. On parle à cet égard d'externalités positives ou négatives de la production agricole. L'appréciation positive ou négative d'une externalité dépend de la définition des droits de propriété. Les atteintes à la qualité du sol, de l'eau et de l'air portées, par exemple, par les émissions agricoles sont aujourd'hui considérées comme des externalités négatives. En revanche, les externalités positives comprennent, outre la préservation des ressources naturelles vitales telles que le sol ou la biodiversité, la sécurité de l'approvisionnement, l'entretien du paysage cultivable, l'occupation décentralisée du territoire et le bien-être des animaux. Ces prestations dites d'intérêt général étant des biens publics, les mécanismes du marché ne permettent pas de les fournir dans la mesure souhaitée par la société. La

production intérieure serait nettement plus basse aux conditions réelles du marché (niveau des prix du marché mondial, pas de soutien budgétaire). Elle se concentrerait dans des régions propices, ce qui aurait des répercussions néfastes sur le paysage, la biodiversité et l'occupation décentralisée du territoire.

Les instruments de la politique agricole, notamment les paiements directs, visent à combler les lacunes existant entre l'offre privée et la demande sociétale en prestations d'intérêt public. Afin de maximiser leur efficacité et leur efficacité, il faut absolument définir des objectifs concrets et vérifiables et établir un rapport clair entre les objectifs et les instruments utilisés. C'est pourquoi la PA 14–17 propose de fixer des objectifs concrets, de cibler systématiquement les différents instruments sur ces objectifs («targeting») et de déterminer le montant des moyens financiers engagés de façon à les atteindre («tailoring»). La fourniture des prestations écologiques requises (PER) vise à éviter la production d'externalités négatives. En outre, les contributions à l'efficacité des ressources permettent de promouvoir temporairement des techniques ménageant les ressources.

Tableau 1

Objectifs de la politique agricole 2014–2017

Domaine	Aspect	État 2007/09	Objectifs 2017
Économie	Productivité du travail	+2.1% p.a.	+2.1% p.a.
	Renouvellement du capital	30 ans	30 ans
Social	Revenu sectoriel du travail	-0.7% p.a.	Réduction des pertes de revenu à moins de 0.5% p.a.
Sécurité de l'approvisionnement	Production brute	24 200 TJ	24 500 TJ
	Production nette	21 500 TJ	22 100 TJ
	Surfaces agricoles dans les régions d'habitation permanente	-1900 ha p.a.	Réduction des pertes de surfaces à moins de 1000 ha p.a.
Ressources vitales naturelles / écologie	Rendement de l'azote	29%	33%
	Efficacité du phosphore	59%	68%
	Émissions d'ammoniac	48 600 tN	41 000 tN
	Quantité SPB	60 000 ha SPB en région de plaine	65 000 ha SPB en région de plaine
	Qualité SPB	36% des SPB en réseau, 27% des SPB avec qualité	50% des SPB en réseau, 40% des SPB avec qualité
Paysage cultivé	Surfaces agricoles dans les régions d'économie alpestre	-1400 ha p.a.	Réduction de l'enforestement de 20%
Bien-être des animaux	Participation au programme SRPA	72%	80%

Source: OFAG / La Vie économique

un objectif spécifique doivent être remplacés par d'autres ciblés sur ces mêmes objectifs. Les contributions actuelles liées aux animaux incitent à intensifier l'élevage et occasionnent des distorsions indésirables du marché ainsi que des problèmes écologiques. Elles doivent donc être transformées en contributions à la sécurité de l'approvisionnement et seront versées en fonction de la surface, et à condition que celle-ci serve de pâture à des animaux consommant des fourrages grossiers lorsqu'il s'agit de surfaces herbagères (charge minimale en bétail). Comme la contribution générale à la surface constitue aujourd'hui un obstacle au développement structurel et ne sert aucune prestation spécifique d'intérêt public, elle doit être supprimée. Les moyens libérés serviront, d'une part, à renforcer les paiements directs dans les domaines présentant des écarts par rapport aux objectifs et, d'autre part, à alimenter le fonds consacré aux contributions de transition. Ces dernières visent à assurer une transition acceptable au plan social entre l'ancien système de paiements directs et le nouveau. Comme elles sont entièrement découplées de la production, elles auront un fort effet sur le revenu.

Les trois enveloppes financières agricoles prévoient d'attribuer un total de 13,67 milliards de francs au financement des mesures de la politique agricole pour les quatre années 2014–2017. Cela constitue une dotation annuelle de 3,42 milliards de francs, ce qui correspond au niveau des années précédentes. La part du lion revient aux paiements directs (82%). Le solde est réparti entre les enveloppes financières «production et ventes» (13%) et «amélioration des bases de la production et mesures sociales» (5%).

Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement représentent quelque 40% de l'enveloppe financière destinée aux paiements directs et donc la partie la plus importante. Ce taux ne variera pas de 2014 à 2017. Il faut s'attendre à une augmentation des besoins financiers dans les domaines des contributions à la biodiversité, à la qualité du paysage, au système de production et à l'efficacité des ressources, en raison d'une participation accrue à ces programmes. Cette augmentation se traduira par une réduction des fonds alloués aux contributions de transition durant la période programmée.

Abstraction faite d'une légère réduction de la protection douanière pour les céréales panifiables, la PA 14–17 prévoit de maintenir le niveau actuel du soutien accordé à l'agriculture. Du point de vue des exploitations, la suppression des paiements directs non ciblés (contributions pour animaux, contribution générale à la surface) renforce les incitations

Tableau 2

Enveloppes financières 2014–2017

En millions de francs	2014	2017	Total 2014–2017
Amélioration des bases de production et mesures sociales	159	160	638
Mesures d'accompagnement social	3	3	12
Contributions pour améliorations structurelles	89	89	356
Crédits d'investissements	17	17	68
Sélection végétale et sélection animale	38	38	153
Production et ventes	442	447	1776
Promotion de la qualité et des ventes	60	70	262
Économie laitière	296	296	1184
Production animale	13	13	52
Production végétale	73	69	279
Paiements directs	2814	2814	11 256
Contributions à la sécurité de l'approvisionnement	1094	1094	4376
Contributions au paysage cultivé	511	511	2044
Contributions à la biodiversité	295	338	1264
Contributions à la qualité du paysage	20	90	210
Contributions au système de production	361	403	1526
Contributions à l'efficacité des ressources	52	73	256
Contributions de transition	482	306	1579
Total	3415	3421	13 670

Source: OFAG / La Vie économique

à utiliser les potentiels de réduction des coûts et à se lancer dans des programmes axés sur les prestations. Il sera ainsi possible d'améliorer la situation initiale des exploitations, ce qui leur permettra de maîtriser avec succès les prochaines étapes de l'ouverture des marchés et de mieux répondre aux objectifs de la politique agricole sans pour autant recourir à une augmentation des moyens financiers.

Conséquences

Les modélisations d'Agroscope Reckenholz-Tänikon⁸ montrent que la PA 14–17 permet de réaliser des progrès dans les trois domaines de durabilité. Ainsi, le nombre d'animaux diminuera de près de 10% jusqu'en 2017 en raison de la transformation des contributions pour animaux en contributions à la sécurité de l'approvisionnement. Cette évolution, combinée avec l'introduction des contributions à l'efficacité des ressources, réduit les excédents d'azote et de phosphore, de même que les émissions de gaz à effet de serre, contribuant ainsi à réduire la pression sur les écosystèmes sensibles. Une meilleure orientation des paiements directs, afin qu'ils soutiennent davantage les surfaces de haute valeur favorisant la biodiversité, apporte des améliorations sensibles dans le domaine de la diversité des espèces, sans porter préjudice à la production. Au contraire, les modélisations pronostiquent un accroissement de la produc-

tion en calories de quelque 3%, ce qui s'explique, d'une part, par une amélioration des rendements grâce aux progrès réalisés en matière d'élevage et, d'autre part, par une promotion accrue des cultures arables. Il sera ainsi possible de limiter l'importation d'aliments concentrés. La PA 14–17 porte également ses fruits en matière de revenu. Selon les modélisations, le revenu sectoriel sera supérieur de près de 110 millions de francs, soit 4,2%, à un maintien des instruments actuels. La PA 14–17 devrait entraîner une hausse de 7% du revenu nominal moyen des exploitations grâce au développement des structures et à l'augmentation de la productivité du travail. Le pouvoir d'achat des familles paysannes sera ainsi maintenu.

Conclusion

La consultation sur la PA 14–17 qui a eu lieu au printemps 2011 a montré que le projet rencontre globalement un large soutien, mais que les intérêts des milieux consultés divergent grandement dans certains domaines. Le Conseil fédéral a tenu compte, dans la mesure du possible, de leurs revendications sans pour autant remettre en question les avantages liés au changement de système tels que, pour l'essentiel:

- une meilleure orientation vers le marché, une promotion renforcée de l'innovation et une augmentation de la valeur ajoutée;
- la création des conditions permettant de maîtriser une plus grande ouverture du marché;
- l'élimination d'incitations indésirables, une utilisation plus économe des ressources naturelles et une promotion plus ciblée des prestations d'intérêt public;
- une meilleure réalisation des objectifs de la politique agricole sans recourir à l'augmentation des moyens financiers.

La PA 14–17 constitue une nouvelle étape importante de la réforme de la politique agricole, permettant à ce secteur de maîtriser les défis à venir et de satisfaire au mieux les besoins de la société. ■

⁸ Zimmermann A. et al., *Auswirkungen der Agrarpolitik 2014–2017, Aktualisierung der wichtigsten Ergebnisse des ART-Berichts n° 744, Tänikon, 2012.*

Encadré 2

Une pomme de discorde: la sécurité de l'approvisionnement

En temps normal, les mécanismes du marché assurent l'approvisionnement de la population (production du pays et importations). Les denrées alimentaires sont donc fondamentalement des biens privés. Il se peut toutefois qu'en temps de crise, un approvisionnement sûr ne soit plus garanti et que la sécurité publique soit ainsi mise en danger. Par conséquent, la sécurité de l'approvisionnement revêt aussi le caractère d'un bien public. La Confédération prend donc des mesures destinées à garantir l'approvisionnement en temps de crise. Celles-ci peuvent viser le court terme et relever de l'approvisionnement économique du pays (par exemple: réserves obligatoires) ou le long terme à travers la politique agricole. La prestation d'intérêt public consiste à préserver la capacité de production (par exemple: infrastructure, savoir-faire) de l'agriculture, de sorte que la production puisse être adaptée en temps utile en cas de pénurie. Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement proposées par le Conseil fédéral dans le cadre de la PA 14–17 ont donc pour but de maintenir la capacité de production de l'agriculture.

Elles ont, toutefois, suscité les critiques de différents groupes d'intérêt pour des motifs très

variés. Les milieux paysans demandent de renforcer le couplage qui concerne les contributions à la garde d'animaux et d'attribuer davantage de moyens financiers à la sécurité de l'approvisionnement. Les milieux économiques et environnementaux remettent en question le principe même de ces contributions ou demandent pour le moins une nette réduction des moyens financiers alloués. Dans sa proposition, le Conseil fédéral prend une position médiane. Sur le plan instrumental, la transformation proposée des contributions pour animaux en contributions à la sécurité de l'approvisionnement et le découplage qui en résulte sont nécessaires pour éliminer les incitations à l'intensification indésirables qui existent dans le système actuel. Un renforcement du lien avec les facteurs de production, combiné avec une augmentation des moyens financiers destinés à la sécurité de l'approvisionnement, serait contraire à cet objectif. Une réduction du montant attribué aux contributions à la sécurité de l'approvisionnement ne serait pas judicieuse dans la perspective des prochaines étapes d'ouverture du marché et mettrait en danger le changement de système instrumental.