

Politique agricole 2011: la réforme se poursuit sur la voie engagée

Le 17 mai 2006, le Conseil fédéral a adopté le message sur la Politique agricole 2011 (PA 2011).

Les modifications proposées représentent une nouvelle étape de la réforme agricole initiée il y a quinze ans. Le Conseil fédéral poursuit ainsi trois objectifs. Premièrement, il s'agit d'exploiter le potentiel de baisse des coûts existant dans le secteur agroalimentaire, afin de réduire sa vulnérabilité face à d'éventuelles ouvertures de marché et de soulager financièrement les consommateurs. Deuxièmement, le rythme des réformes doit demeurer socialement supportable. Le développement écologique de l'agriculture doit, enfin, être encouragé. La PA 2011 repose sur une réduction partielle des soutiens au marché et sur la réallocation des fonds ainsi libérés aux paiements directs. Les enveloppes financières proposées pour les années 2008 à 2011 s'élèvent au total à 13,5 milliards de francs.



Pour que l'agriculture suisse puisse remplir ses tâches constitutionnelles, la Confédération doit adapter sa politique agricole, en anticipant le changement des conditions-cadres et les évolutions prévisibles. La PA 2011 a pour objectif de rendre le plus socialement supportable possible les mutations structurelles nécessaires.

Photo: Keystone

De la PA 2007 à la PA 2011

La PA 2007 représente la troisième étape d'une réforme fondamentale de la politique agricole suisse, lancée en 1992¹. La suppression du contingentement laitier et l'introduction du système des enchères – instrument d'attribution conforme au principe de la concurrence – pour la répartition des contingents d'importation de viande en forment les principaux éléments.

Par la suite, le Département fédéral de l'économie (DFE) a rédigé un document de travail sur l'évolution de la politique agricole

dans les années 2008–2011 (PA 2011) à l'intention du Conseil fédéral. Celui-ci en a pris connaissance et a approuvé l'orientation générale proposée le 2 février 2005. L'Office fédéral de l'agriculture (Ofag) a ensuite élaboré le document destiné aux milieux intéressés, pour lancer la consultation en automne 2005. Le 17 mai 2006, le Conseil fédéral a adopté le message sur la PA 2011 à l'attention du Parlement. La commission du Conseil des États a commencé à traiter le dossier le 6 juillet 2006.

Bilan des étapes précédentes de la réforme agricole

Le succès de la réforme en cours depuis le début des années nonante peut être apprécié à l'aune des effets qu'elle a eu sur la durabilité et l'accomplissement des tâches conférées à l'agriculture suisse par le mandat constitutionnel. La notion de durabilité comprend les trois dimensions «économie», «social» et «écologie».

S'agissant de la *dimension économique*, on constate en particulier que l'efficacité de



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



Eduard Hofer
Sous-directeur de l'Office fédéral de l'agriculture (Ofag), Berne

Encadré 1

Axes d'action et propositions de révision

La PA 2011 prévoit cinq axes d'action pour remplir ses objectifs:

- améliorer l'efficacité et la compétitivité de la production primaire et de la transformation en réallouant, aux paiements directs, des moyens financiers servant actuellement au soutien du marché et en baissant les coûts;
- garantir les prestations d'intérêt général fournies par l'agriculture et encourager la durabilité écologique par une intégration ciblée des moyens financiers servant actuellement au soutien du marché dans un système de paiements directs simplifié et par un nouveau programme destiné à promouvoir l'utilisation durable des ressources naturelles;
- favoriser le potentiel de valeur ajoutée de produits agricoles et le développement durable dans le milieu rural en élargissant les possibilités de différencier les produits et d'accorder des aides à l'investissement, ainsi que par le soutien de projets procédant d'initiatives collectives;
- atténuer l'impact social de l'évolution structurelle en assouplissant le droit foncier rural et le droit sur le bail à ferme agricole;
- réduire les coûts en simplifiant l'administration et en coordonnant davantage les activités de contrôle.

Les mesures proposées par le Conseil fédéral dans son message sur la PA 2011 requièrent un arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture et des adaptations pour les six lois suivantes:

- loi fédérale sur l'agriculture;
- loi fédérale sur le droit foncier rural;
- loi fédérale sur le bail à ferme agricole;
- loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture;
- loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels;
- loi fédérale sur les épizooties.

l'agriculture suisse s'est fortement accrue de manière générale. La productivité du travail a augmenté en moyenne de 1,4% par an entre 1990 et 2004. Le renouvellement du capital (rapport entre les investissements et l'ensemble des bâtiments, machines et équipements) est resté constant, ce qui en assure la pérennité. La part des exploitations dont la formation de capital propre est négative a, toutefois, augmenté depuis le début des années nonante, passant de 22 à 38%. La part de celles qui atteignent le salaire de référence a, au contraire, diminué dans toutes les régions. Les exploitations performantes sur le plan économique parviennent néanmoins à atteindre, voire à dépasser ce salaire et à effectuer les investissements de remplacement nécessaires.

En ce qui concerne la *dimension sociale* de la durabilité, on constate que l'écart entre le revenu du travail par unité de main-d'œuvre familiale dans l'agriculture, d'une part, et le revenu de référence d'un employé travaillant en dehors de l'agriculture, d'autre part, s'est creusé entre 1990–92 et 2003–05, passant de presque 38,6 à 40,1%. Depuis 1990–92, les ménages agricoles ont perdu plus de 11% de leur pouvoir d'achat. Cependant, diverses études montrent que cette situation insatisfaisante ainsi que la charge physique et les longues heures de travail que réclament l'activité agricole, sont du moins partiellement compensées par d'autres facteurs, jugés positifs.

En ce qui concerne la *dimension écologique* de la durabilité, tous les indicateurs évoluent dans la direction souhaitée. Ainsi, entre 1990 et 2002, la quantité de matières auxiliaires utilisée a nettement diminué dans certains cas. Cinq des sept objectifs agro-écologiques fixés par la PA 2007 ont été atteints. Ceux qui concernent l'étendue des surfaces de compensation écologique en région de plaine et la réduction des excédents d'azote régionaux n'ont pas encore été atteints.

Les prestations d'intérêt public

Les prestations fournies par l'agriculture dans l'intérêt de la société² comprennent notamment la sécurité de l'approvisionnement et l'entretien du paysage rural. Pour mesurer la contribution de l'agriculture à la sécurité de l'approvisionnement, on se réfère au degré d'autosuffisance. Depuis le début de la réforme de la politique agricole, celui-ci a baissé en raison de la croissance de la population, passant de 62% en 1990–92 à 59% en 2002–04.

Les paiements directs, dont l'octroi est subordonné à des charges, assurent l'exploitation des terres cultivées et le maintien de la fertilité du sol malgré la baisse des prix. La surface agricole utile (SAU) régresse, toutefois, continuellement, en raison de la rurbani-

sation et du développement des infrastructures. De 1979–85 à 1992–97, ce recul a été de 3%, soit 30 300 hectares.

La contribution de l'agriculture à l'occupation décentralisée du territoire diminue en raison du progrès technique et de l'évolution structurelle. Elle revêt encore une certaine importance dans la région élargie du Gothard, les Grisons et le Jura.

Les futures conditions-cadres

Conformément à l'art. 104, al. 1, Cst., la Confédération doit veiller à ce que l'agriculture suisse puisse remplir ses tâches constitutionnelles. Elle se doit donc d'adapter sa politique agricole, en anticipant le changement des conditions-cadres et les évolutions prévisibles.

La force des prix à la production ainsi que du soutien apporté à l'agriculture par rapport à l'étranger représentent un défi particulier à cet égard. La différence des prix s'explique avant tout par la protection à la frontière et par le soutien interne accordé à l'agriculture. Les prix à la production des biens agricoles pratiqués dans l'UE sont d'environ 46% inférieurs aux nôtres. Ainsi, l'ensemble des biens agricoles produits et consommés en Suisse étaient – en moyenne pour les années 2002–04 – plus chers de 2,7 milliards de francs que dans l'UE. Les agriculteurs suisses sont aussi bien plus fortement soutenus par le biais des paiements directs.

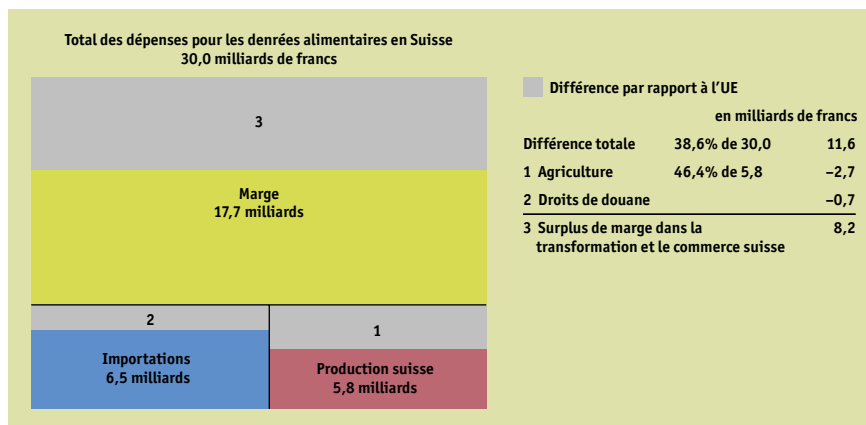
Le *graphique 1* montre une estimation de la manière dont les dépenses alimentaires se répartissaient en 2002–04. Celles-ci se montent à 30 milliards de francs, sans les boissons alcoolisées, les prestations des établissements de restauration ni les achats à l'étranger. Elles se répartissent entre production suisse (près de 6 milliards) et denrées alimentaires importées (6,5 milliards). Si l'on soustrait ces deux valeurs du total, on obtient une marge commerciale avoisinant les 18 milliards de francs pour les secteurs en aval de l'agriculture. Dans les années 2002–04, les prix à la consommation dans l'UE étaient de 39% inférieurs à ceux pratiqués en Suisse, ce qui représentait un total de 11,6 milliards de francs. Compte tenu de la différence de 46% enregistrée au niveau des prix à la production, la part imputable à la production suisse dans cet écart est de 2,7 milliards de francs, dont environ 1,1 milliard proviennent de coûts réels supérieurs à la moyenne de l'UE. Si l'on déduit les surcoûts d'acquisition (cherté de la production indigène plus droits de douane) des 11,6 milliards, on obtient la marge commerciale réalisée par les entreprises de transformation et de commerce, qui dépasse de 8 bons milliards de francs la marge européenne.

1 Voir le thème du mois de *La Vie économique* de septembre 2003, où la PA 2007 était décrite en détail alors qu'elle était encore dans sa phase de mise en œuvre.

2 Conformément à l'art. 104 Cst., la Confédération est chargée de veiller à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement 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.

Graphique 1

Composition des dépenses destinées aux denrées alimentaires en Suisse, 2002–2004



Source: Ofag/La Vie économique

Ainsi, il existe un potentiel considérable de baisse des charges, même si l'on tient compte du coût de la vie et de frais de production relativement élevés. C'est pourquoi la PA 2011 vise à encourager une utilisation plus efficace des facteurs de production dans le secteur agroalimentaire tout entier.

Objectifs

En considération des réflexions exposées ci-dessus, les objectifs de la PA 2011 sont les suivants:

1. Le potentiel de baisse des coûts et d'augmentation de la productivité de notre secteur agroalimentaire doit être exploité. En prenant les devants, la compétitivité de l'agriculture et de l'industrie alimentaire suisses s'améliorera durablement. En produisant des denrées à meilleur prix, ce secteur allège les charges des consommateurs. La baisse des prix permet en même temps de réduire la vulnérabilité de notre secteur agroalimentaire lors d'une éventuelle ouverture des marchés.
2. L'exploitation du potentiel de baisse des coûts et l'évolution structurelle qu'elle implique doivent être supportables pour le secteur primaire au plan social.
3. Il convient de consolider les acquis de la production agricole en ce qui concerne l'écocompatibilité et de prendre des mesures ciblées pour accroître encore l'efficacité agro-écologique.

Stratégie et mesures

La PA 2011 repose sur cinq axes d'action (voir encadré 1). Au cœur du dispositif, on

trouve la réallocation aux paiements directs non liés au produit, de plus de la moitié des fonds affectés actuellement au soutien des prix. Des arguments économiques, ainsi que d'autres relevant des politiques de distribution et environnementale, plaident en faveur d'un tel changement.

La réduction des moyens financiers engagés pour soutenir les prix est appropriée sur le plan économique, dans la mesure où les subventions liées à la production risquent de conduire à une allocation non optimale des ressources, à savoir au soutien d'activités à faible valeur ajoutée et à la consolidation de structures inefficaces. C'est la raison pour laquelle la PA 2011 prévoit non seulement de supprimer les subventions à l'exportation allouées en vertu de la loi fédérale sur l'agriculture (LAg), mais aussi les aides versées pour la transformation de pommes de terre, de betteraves sucrières, de fruits à cidre et de laine de mouton. Le supplément accordé pour le lait transformé en fromage – par ailleurs nettement réduit – sera désormais l'unique mesure de soutien au marché. Il s'agit d'un instrument stratégique, qui complète les importations de fromage en franchise de douane provenant de l'UE. Étant donné les expériences positives que la mise aux enchères des contingents d'importation de viande a suscitées, il est prévu d'étendre ce système, conforme au marché, à d'autres produits. Les secteurs situés en aval de l'agriculture seront aussi concernés par ces mesures. L'intensification de la concurrence devrait faire baisser les coûts tout au long de la chaîne de valeur ajoutée.

Grâce à la réallocation, aux paiements directs, des moyens financiers servant actuellement à soutenir le marché, la PA 2011 permet une évolution des structures supportable au plan social, suivant comme maintenant le rythme des générations. La réduction des coûts et les gains de productivité doivent se concrétiser par une baisse des prix, qui se répercutera sur les entreprises de transformation et les consommateurs. L'agriculture doit donc pouvoir conserver les moyens financiers qui sont soustraits au soutien du marché. Parallèlement à la réallocation, les contributions à la surface versées pour diverses cultures des champs augmenteront, les contributions allouées pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers (contributions UGBFG) seront harmonisées et étendues aux vaches laitières. En ce qui concerne les régions de montagne, les contributions octroyées pour l'estivage de bétail et la garde d'animaux dans des conditions difficiles (contributions GACD), augmenteront légèrement.

La séparation accrue entre la politique des prix et celle des revenus prévue par la PA 2011 devrait encore améliorer la durabilité écologique.

Encadré 2

Le programme «Utilisation durable des ressources naturelles»

Ce nouvel instrument de la politique agricole soutient des initiatives prises par des régions ou des branches, qui conduisent à améliorer l'efficacité des substances et de l'énergie utilisée ou contribuent à la durabilité des sols ainsi qu'à la biodiversité dans l'agriculture. La Confédération accorde une aide initiale à des innovations dont l'autonomie financière est assurée après la phase de démarrage. Il ne s'agit donc pas explicitement d'un subventionnement permanent, mais d'un financement de démarrage permettant de mettre en pratique des idées nouvelles en matière écologique, organisationnelle et technique.

La filière de la pomme de terre entend, par exemple, réaliser un projet pilote qui réduirait la proportion de pommes de terre non commercialisables et gourmandes en énergie. Elle prévoit, ainsi, de s'investir dans la qualité des plants et l'optimisation de la production. Cela ne pourra qu'avoir des retombées positives sur le plan économique et écologique.



Photo: Keystone

Selon les pronostics, les mesures prévues entraîneront une baisse – importante dans certains cas – des prix à la production, surtout en ce qui concerne le lait et les produits des champs accompagnés pour ces derniers d'une diminution des quantités produites.

que de l'agriculture suisse. En effet, des prix à la baisse et des paiements directs non liés à la production diminuent la nécessité d'intensifier la production. L'incitation à utiliser les ressources efficacement et à économiser des matières auxiliaires se renforce, et les surfaces de compensation écologique deviennent plus compétitives. Le nouveau programme «Utilisation durable des ressources naturelles» vise par ailleurs à promouvoir des techniques novatrices permettant de ménager les ressources (voir encadré 2).

Les enveloppes financières de l'agriculture

Les dépenses de la Confédération pour l'agriculture sont décidées par le Parlement pour une durée de quatre ans. Elles sont répar-

ties sur trois enveloppes financières en fonction du type de soutien. Pour la période 2008–2011, la PA 2011 prévoit un montant total de 13 499 millions de francs. Celui-ci correspond assez précisément aux moyens financiers engagés pour l'agriculture dans la période en cours. Suite à la réallocation des fonds, les dépenses pour le soutien des prix diminueront de 1417 millions de francs tandis que celles pour les paiements directs augmenteront de 1234 millions (voir tableau 1).

Conséquences

La Station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon (ART) tente de cerner les conséquences de la PA 2011 à l'aide de modélisations se fondant sur la moyenne des années 2002–04. Selon ses pronostics pour l'année 2011, les mesures prévues entraîneront une baisse – importante dans certains cas – des prix à la production, surtout en ce qui concerne le lait et les produits des champs, accompagnée pour ces derniers d'une diminution des quantités produites. Dans les modélisations, le prix du lait a passé de 72 à environ 50 ct./kg. La production laitière augmente, néanmoins, de 4%. Ce résultat s'explique de trois façons: suppression du contingentement laitier en 2009, baisse des recettes dans toutes les branches de production en raison de la PA 2011 et compensation partielle du recul des recettes dans la production laitière par les contributions UGBFG. Grâce à l'augmentation des contributions GACD et d'estivage, le nombre de vaches ne baisse que légèrement, aussi bien dans la région de montagne que dans celle de plaine.

Selon les estimations des experts, la baisse des prix à la production concernant les produits des champs se situera entre 10% (légumes frais) et environ 50% (betteraves sucrières). Suivant les modélisations, les surfaces affectées à la culture d'oléagineux et de pommes de terre diminueront de 30%. La SAU continuera néanmoins à être exploitée, car les herbages augmenteront en conséquence. Les surfaces de compensation écologique passent de 96 000 à 150 000 hectares d'après les modélisations élaborées. Les quantités d'engrais minéraux et de produits phytosanitaires utilisés devraient diminuer. Une réduction des barrières douanières (telle qu'attendue), qui s'appliquent aux céréales et aux aliments pour animaux, devrait entraîner une augmentation de la consommation d'aliments concentrés.

Les recettes tirées de la vente de produits dans le secteur primaire passeront, d'après les calculs, de 9,7 à quelque 8,5 milliards de francs, ce qui représente un recul d'environ 12%. Celui-ci ne sera pas entièrement compensé par

Tableau 1

Évolution des enveloppes financières (EF)

| | EF 2000–03 en millions de fr. | EF 2004–07 en millions de fr. | EF 2008–11 en millions de fr. | Écart entre EF 2004–07 et EF 2008–11 en millions de fr. en % | |
|---|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--|-------|
| Soutien des prix (production et ventes) | 3490 | 2946 | 1529 | -1417 | -48,1 |
| Amélioration des bases de production et mesures sociales | 1037 | 1129 | 719 | -410 | -36,3 |
| Paiements directs | 9502 | 10 017 | 11 251 | +1234 | +12,3 |
| Total selon budget | 14 029 | 14 092 | 13 499 | -593 | -4,2 |
| Total des moyens financiers effectivement disponibles | 13 794 | 13 452 | 13 499 | +47 | +0,4 |

Source: Ofag/La Vie économique

Tableau 2

Conséquences financières de la politique agricole sur l'agriculture, les finances fédérales et les consommateurs

| | Variation 2002/04–2011 en millions de fr. |
|--|--|
| a. Production agricole ¹ | -1170 |
| b. Dépenses pour la production et les ventes | -540 |
| c. Dépenses des consommateurs (a-b) | -630 |
| d. Paiements directs et amélioration des bases de production | +410 |
| Paiements directs | +440 |
| Amélioration des bases de production | -30 |
| e. Dépenses de la Confédération (b+d) | -130 |
| f. Coûts totaux de l'agriculture (c+e) | -760 |
| Charges réelles ² | -190 |
| Rémunération de la main-d'œuvre familiale et capital propre | -560 |
| Dépenses de la Confédération sans incidences sur les revenus | -10 |

1 Perte de recettes, y compris réduction des dépenses de la Confédération pour la production et les ventes, sans les aliments pour animaux produits dans les exploitations

2 Sans les aliments pour animaux produits dans les exploitations

Source: Ofag, Agroscope FAT Tänikon, IER EPF Zurich/
La Vie économique

Tableau 3

Conséquences prévues de la PA 2011 et évaluation

| Dimensions | Indicateur | Incidences de la PA 2011 évaluation |
|-------------------------------|---|-------------------------------------|
| Durabilité économique | Productivité du travail | ↑ / positive |
| | Compétitivité | ↑ / positive |
| | Renouvellement du capital | → / neutre |
| | Utilisation efficace des ressources et vérité des coûts | ↑ / positive |
| | Surface agricole utile (SAU) | → / neutre |
| | Endettement (dépenses) de l'État | ↓ / positive |
| Durabilité sociale | Revenus | ↓ / négative |
| | Qualité de vie | → / neutre |
| Durabilité écologique | Surfaces de compensation écologique | ↑ / positive |
| | Utilisation de produits phytosanitaires | ↓ / positive |
| | Excédents d'azote | ↓ / positive |
| | Excédents de phosphore | ↓ / positive |
| | Efficacité énergétique | ↑ / positive |
| Prestations d'intérêt général | Degré d'auto-provisionnement | → / négative |
| | Entretien du paysage rural | ↓ / neutre |
| | Entretien des ressources vitales | ↑ / positif |
| | Occupation décentralisée du territoire | ↓ / négative |

Source: Ofag/La Vie économique

Une réforme équilibrée et adéquate

Lors de la consultation, les réactions à la PA 2011 ont été partagées. Si la plupart des cantons, des associations et des partis politiques approuvent en principe l'orientation générale, il existe des divergences en ce qui concerne l'ampleur et la rapidité de la réforme. Cette dernière est jugée excessive notamment par des représentants des milieux ruraux et des organisations de transformateurs, tandis que des porte-parole du commerce de gros et des entreprises travaillant pour les marchés d'exportation souhaitent son accélération.

Dans ces conditions, le Conseil fédéral considère que la PA 2011 est une réforme équilibrée et adéquate. Il a dès lors maintenu dans une large mesure les propositions faites dans le document de consultation. Ces propositions tiennent en particulier compte des défis à relever à long terme, des écarts de prix par rapport à l'étranger et donc de la vulnérabilité du secteur agroalimentaire suisse face à la future ouverture des marchés. Le rythme de la réforme a été fixé en fonction de ce qui est supportable pour ce secteur. Comme la somme des enveloppes financières proposées correspond assez précisément aux moyens financiers engagés pour l'agriculture pendant la période en cours, la PA 2011 est neutre au plan budgétaire. Si l'on ralentissait la réforme – comme le revendiquent notamment des représentants du milieu paysan et des organisations de transformateurs – elle devrait éventuellement être réalisée plus tard sous une pression accrue et à un prix plus élevé. À l'inverse, une accélération impliquerait des coûts considérables, à assumer par les pouvoirs publics, pour que la réforme reste supportable au plan social. ■

l'augmentation des paiements directs, d'où une diminution du revenu net des entreprises, qui passera de près de 3 milliards de francs à probablement 2,44 milliards (-19%). Le revenu sectoriel régressera ainsi de 2,5% par an. L'Ofag estime que le nombre d'exploitations et de personnes occupées dans l'agriculture diminuera dans les mêmes proportions que les années passées, à savoir également d'environ 2,5%. Cela signifie que les revenus par exploitation et par unité de main-d'œuvre pourront en moyenne être maintenus, du moins en termes nominaux.