

La Politique agricole 2014–2017 et l'évolution du système de paiements directs

Le système des paiements directs se transforme avec la Politique agricole 2014–2017 (PA 14–17): la Confédération entend ainsi resserrer le lien qui unit les contributions aux prestations agricoles fournies. Cette orientation est juste dans la mesure où les mandats inscrits dans la Constitution sont le seul élément justifiant le versement d'aides étatiques en faveur de l'agriculture. Le système des paiements directs proposé n'est pas suffisamment axé sur les prestations et cherche clairement à maintenir les acquis. Il ne permettra guère de supprimer les nombreuses inefficiences de la politique agricole suisse.



L'orientation du système de paiements directs proposé mérite d'être saluée. Cela ne signifie pas pour autant que le changement de paradigme tant attendu en matière de politique agricole ait lieu. En illustration: récolte de betteraves à sucre à Rümlang (ZH).

Photo: Keystone

Les paysans suisses doivent relever des défis de taille. Dans le contexte d'une ouverture croissante et progressive des marchés, de problèmes structurels au sein du secteur agricole et de coûts macroéconomiques annuels considérables induits directement et indirectement par la protection de l'agriculture, des mesures s'imposent. En mars 2011, le Conseil fédéral a présenté pour la première fois des propositions pour faire évoluer la politique agricole; la PA 14–17¹ prévoit de resserrer les liens entre paiements directs et réalisation des objectifs définis par la Constitution. Cela correspond au mandat que cette dernière

impose à la Confédération: l'agriculture doit être rentable, garantir la sécurité de l'approvisionnement, tenir compte de l'écologie et de l'environnement, et garantir l'entretien des paysages cultivés et l'occupation décentralisée du territoire. Le système des paiements directs doit faciliter le découplage entre les tâches bénéficiant à la société et celles axées sur le marché afin de renforcer l'esprit d'entreprise des agriculteurs.

Les problèmes actuels

Plusieurs études² attestent que la politique agricole menée par la Confédération, ces dernières années, n'a pas atteint – ou en partie seulement – les objectifs fixés par la Constitution. Sans les 2,8 milliards de francs versés au titre des paiements directs, les recettes nettes du secteur agricole seraient presque nulles aujourd'hui. Le niveau élevé des coûts de production en constitue une des raisons principales. En comparaison avec le sud de l'Allemagne, où les conditions de production naturelles sont comparables, la culture agraire coûte trois ou quatre fois plus dans



Philippe Bauer
Chef du projet Politique économique générale et formation, économesuisse, Zurich



P^r Rudolf Minsch
Chef économiste et membre de la direction d'économesuisse, Zurich

de nombreuses exploitations suisses. Le système actuel des paiements directs sanctionne ceux qui ont du succès: dès qu'un agriculteur voit son revenu augmenter, ses subventions sont supprimées. Le moyen le plus simple de l'éviter est de réinvestir les recettes dans des machines et des prestations préalables. Cela peut aboutir à des investissements non rentables excessifs.

On observe également un écart considérable par rapport aux objectifs à atteindre dans le domaine des *tâches bénéficiant à la collectivité*. D'après les rapports agricoles annuels de la Confédération, aucun progrès n'a été réalisé en termes de durabilité. Le développement des surfaces écologiques stagne depuis près de dix ans. Les surfaces riches en espèces diminuent année après année, principalement dans les zones d'estivage et sur les sites favorables des régions de montagne. La situation n'est pas non plus satisfaisante en ce qui concerne le phosphore. L'excédent atteint quelque 6000 tonnes par an, soit quelque 40% du volume utilisé dans tout le pays. Il provient pour l'essentiel du fourrage importé et des engrais chimiques. Depuis l'introduction de la nouvelle politique agricole, voici une quinzaine d'années, la situation stagne ou se détériore sur le plan environnemental³. Ce constat ne tient, en outre, pas compte des conditions écologiques prévalant sur les surfaces agricoles étrangères nécessaires pour obtenir l'engrais importé. Notre forte production de viande et le fourrage importé nécessitent quelque 200 000 à 250 000 hectares de surface à l'étranger. Cela correspond approximativement à la totalité des terres ouvertes en Suisse⁴.

La situation est tout aussi discutable en ce qui concerne la *sécurité de l'approvisionnement*. Il est d'ailleurs intéressant de noter que la définition de ce terme ne fait pas l'unanimité. Dans le débat politique, la sécurité de l'approvisionnement est souvent assimilée à la souveraineté alimentaire. Or, cette dernière tient davantage du mythe que de la réalité dans notre pays. Le taux d'auto-approvisionnement avoisine actuellement 60%; il tourne autour de 40% pour les produits d'origine végétale et de 95% pour ceux d'origine animale⁵. Cela suggère que, en cas d'arrêt des importations, l'approvisionnement de la population pourrait être assuré dans la limite des chiffres évoqués. Cette conclusion est erronée. En effet, en cas d'arrêt des importations, la Suisse ne pourrait plus importer le fourrage nécessaire à l'élevage. Si les paysans devaient le produire eux-mêmes, cela abaisserait considérablement le taux d'auto-approvisionnement. Des modélisations de Hättenschwiler et Flury⁶ montrent que, en cas de diminution de 50% des échanges com-

merciaux avec l'étranger, l'approvisionnement de la population pourrait être assuré pendant six mois seulement. Il faudrait, ensuite, recourir au rationnement, réduire fortement la production animale et accroître massivement la culture des végétaux. Il va de soi que le taux d'auto-approvisionnement baisserait davantage si les échanges avec l'étranger étaient totalement interrompus ou si l'agriculture devait produire elle-même l'énergie nécessaire et trouver un substitut au pétrole. Selon la définition du taux d'auto-approvisionnement, celui-ci fluctue entre 20 et 60%.

Ni la souveraineté alimentaire ni un taux d'auto-approvisionnement fixe ne figurent dans la Constitution, ce qui est juste. Il faut plutôt rechercher la sécurité de l'approvisionnement, autrement dit garantir que l'approvisionnement alimentaire pourra être assuré pendant des périodes difficiles. Ce n'est pas la même chose. La conclusion d'un accord de libre-échange avec l'UE pourrait légèrement faire baisser le taux d'auto-approvisionnement, tout en augmentant la sécurité de l'approvisionnement, qui profiterait de la stabilité des relations commerciales.

En ce qui concerne l'*entretien du paysage cultivé et l'occupation décentralisée du territoire*, la politique agricole ne satisfait que partiellement au mandat constitutionnel. Si, dans les régions de montagne, les terres agricoles cèdent du terrain aux forêts, en plaine ce sont les constructions qui les font reculer. Enfin, en raison du niveau de protection élevé de l'agriculture, des distorsions de concurrence peuvent apparaître par rapport aux autres activités professionnelles.

Les réflexions ci-dessus autorisent la conclusion suivante: les objectifs stipulés par la Constitution ne sont pas atteints ou seulement partiellement⁷.

Les nouvelles orientations de la politique agricole

La PA 14-17 veut régler certains problèmes propres au secteur: il s'agit de renforcer la capacité d'innovation des agriculteurs, d'améliorer leur compétitivité et de lier davantage les contributions de la Confédération aux objectifs bénéficiant à la collectivité. Les paiements directs restent l'élément central de la PA 14-17, toutefois, à la différence d'aujourd'hui, ils ne seront plus versés sous forme de contributions générales à la surface. Afin d'accroître la transparence, sept instruments ad hoc sont proposés, chacun s'adressant à un objectif. Six d'entre eux correspondent à un mandat de prestation direct (voir encadré 1). Pour simplifier, chaque fonds

1 Consultation sur la politique agricole 2014-2017: rapport explicatif, 2011, Département fédéral de l'économie DFE, Office fédéral de l'agriculture OFAG, Berne, 23 mars 2011.

2 Rentsch Hans, *Der befreite Bauer*, NZZ Libro, Zurich, 2006; Bosshard A., Schläpfer F. et Jenny M., *Weissbuch Landwirtschaft Schweiz, Analysen und Vorschläge zur Reform der Agrarpolitik*, Berne, 2010, Haupt Verlag; Rentsch Hans et Baur Priska, *Agrarpolitische Mythen*, NZZ Libro, Zurich, 2008.

3 Hartmann M., Peter S. et Hediger W., *Neuberechnung der landwirtschaftlichen Emissionen umweltrelevanter Stickstoff-Verbindungen*, EPFZ, Institut für Agrarwirtschaft, 2006.

4 Bosshard A., Schläpfer F. et Jenny M., *Weissbuch Landwirtschaft Schweiz, Analysen und Vorschläge zur Reform der Agrarpolitik*, Berne, 2010, Haupt Verlag.

5 Rapport agricole, 2008, Département fédéral de l'économie DFE, Office fédéral de l'agriculture OFAG, Berne, 2008.

6 Hättenschwiler P. et Flury C., «Beitrag der Landwirtschaft zur Ernährungssicherung», *Agrarforschung*, 2007, 14(11-12), pp. 554-559.

7 Economiesuisse, *Système des paiements directs agricoles: objectifs manqués*, dossier politique n° 5, 2011.

porte un nom indiquant clairement l'objectif constitutionnel auquel il est consacré: les contributions à la sécurité de l'approvisionnement servent à sécuriser l'approvisionnement alimentaire de la population, les contributions au paysage cultivé doivent garantir des paysages ouverts, etc. Les fonds restants, qui ne sont pas affectés à un objectif direct bénéficiant à la collectivité, serviront à financer les contributions d'adaptation. Cette nouvelle transparence des coûts permet de comparer directement les prestations exigées et les contributions agricoles.

Le nouveau système ne tient pas suffisamment compte des prestations

L'orientation du système de paiements directs proposé mérite d'être saluée. Cela ne signifie pas pour autant que le changement de paradigme tant attendu en matière de politique agricole ait lieu. La raison est aussi simple que problématique. Si l'objectif premier est de préserver les acquis, l'évolution du système des paiements directs ne peut s'inscrire que dans un cadre limité. Dans tout changement, il y a des gagnants et des perdants. Si, pour des raisons politiques, il faut éviter autant que possible qu'il y ait des perdants, il n'est pas possible de procéder à

des changements en profondeur. La défense des acquis concerne deux niveaux:

1. Celui des paiements directs à l'échelon de l'entreprise est compris comme un objectif et non comme un résultat. Bien que les anciens paiements directs versés aux exploitations n'aient de loin pas toujours rémunéré des prestations, ils semblent néanmoins être considérés comme un droit.
2. La défense des acquis semble intouchable à plus grande échelle. Pour des raisons politiques, la Confédération a décidé de maintenir les contributions plus ou moins à leur niveau actuel pour les années à venir. Si leur total est fixé à l'avance et que les montants à l'échelon de l'entreprise ne doivent pas trop varier, il reste peu de marge pour des changements.

En raison de ces deux prémisses, les instruments ne se concentrent pas assez sur les prestations, de sorte qu'il n'est pas possible d'éliminer les lacunes du système des paiements directs. Le cas des *contributions à la sécurité de l'approvisionnement*, qui représentent la part du lion des paiements directs à venir, est le plus frappant. Si celles-ci se fondaient sur les prestations, on commencerait par définir la sécurité minimale de l'approvisionnement à atteindre pour les produits essentiels. On évaluerait, ensuite, le montant nécessaire à cet objectif et les modalités de distribution optimale. Le message renonce à ces considérations. En conséquence, ces contributions sont au cœur des négociations politiques. Depuis le lancement du premier concept, elles ont été relevées à plusieurs reprises aux dépens de la contribution d'adaptation. Le montant consacré à la sécurité de l'approvisionnement n'a plus grand-chose à voir avec l'objectif visé, c'est plutôt un poste entièrement dédié à la garantie des revenus.

Par rapport aux contributions à la sécurité de l'approvisionnement, les autres instruments intègrent davantage les objectifs bénéficiant à la collectivité, mais ils ne sont pas réellement axés sur les prestations. En effet, si c'était le cas, les *contributions à la biodiversité* devraient profiter davantage aux régions de montagne, car les surfaces y sont généralement bien plus riches en espèces, ce qui accroît la prestation fournie. En outre, il conviendrait de supprimer ou d'inverser la forte dégressivité des contributions en fonction de l'altitude. Critiquée depuis longtemps, celle-ci a néanmoins été maintenue. Si, en ce qui concerne les *contributions au paysage cultivé*, celles concernant les conditions difficiles étaient augmentées et davantage différenciées, les coûts supplémentaires

Encadré 1

Les instruments de la Politique agricole 2014–2017

Les *contributions à la sécurité de l'approvisionnement* visent à sécuriser l'approvisionnement alimentaire de la population. Les fonds consacrés actuellement aux animaux seront entièrement réalloués sous forme de contributions à la surface pour la sécurité de l'approvisionnement; ils se partageront en contributions de base et contributions accordées selon les difficultés d'exploitation de la zone. Une contribution complémentaire d'encouragement pour les terres ouvertes et les cultures pérennes sera en outre versée.

Les *contributions au paysage cultivé* destinées à maintenir un paysage rural ouvert seront fixées en fonction des difficultés climatiques et topographiques. On prévoit, désormais, d'attribuer aux régions de collines et de montagne une contribution par zone, pour y maintenir un paysage ouvert; cela compensera en partie la suppression des contributions générales à la surface. L'introduction d'un niveau de déclivité supplémentaire différenciera plus finement les contributions pour terrains en pente. Elles seront également versées pour des surfaces situées en plaine.

Les contributions à la qualité ont été augmentées dans le domaine de la *biodiversité*. Parallèlement, des éléments tels que les surfaces riches en espèces en zone d'estivage, une culture des champs respectueuse des animaux sauvages, les petites structures et les surfaces le long des cours d'eau bénéficieront également d'un soutien financier.

Les *contributions à la qualité du paysage* mettent l'accent sur la promotion et le développement de la diversité des paysages cultivés. Les caractéristiques spécifiques régionales pourront, en outre, être mieux prises en compte.

Les *contributions au système de production* resteront à leur niveau actuel pour l'agriculture biologique et la production extensive de céréales et de colza. Il s'agit avant tout de promouvoir des modes de production particulièrement respectueux de la nature, de l'environnement et des animaux.

Les programmes destinés à une utilisation écologiquement viable des ressources naturelles sont maintenus, tout comme les projets régionaux. Ils font partie des *contributions à l'efficacité des ressources*.

Les *contributions de transition ou d'adaptation* sont le seul instrument soutenant explicitement les revenus. Les fonds provenant des anciennes contributions générales à la surface visent à amortir les effets sociaux de l'évolution du secteur agricole. Dans les années à venir, ils se transformeront en instruments axés sur les prestations au fur et à mesure que les agriculteurs les solliciteront. Cet instrument doit assurer l'acceptabilité sociale du changement de système au sein de la politique agricole.

Source: Politique agricole 2014–2017, Département fédéral de l'économie DFE, Office fédéral de l'agriculture OFAG, Berne.

pourraient être compensés et les contributions versées en fonction des prestations fournies. Des aides davantage fondées sur les prestations tiendraient compte non seulement de la déclivité des surfaces, mais aussi des obstacles naturels ou de la viabilisation.

Conclusion

À nos yeux, une chose semble claire: l'actuel projet veut une nouvelle agriculture axée sur les prestations, mais il ne pourra pas atteindre les objectifs qu'il s'est fixés. Premièrement, certains instruments cherchent toujours à garantir les revenus plutôt qu'à atteindre des objectifs. Deuxièmement, le lien entre les instruments et les tâches bénéficiant à la collectivité est insuffisant. Des contributions fondées sur les prestations présupposent que l'on connaisse effectivement leurs coûts, sans quoi un tel lien est impossible. Troisièmement, les régions périphériques et de montagne, fondamentales pour remplir les objectifs constitutionnels, conti-

nent d'être délaissées par la politique agricole. Se cramponner au statu quo se révélera néfaste à long terme pour l'agriculture et la Confédération: les adaptations structurelles nécessaires n'auront pas lieu. En conséquence, la compétitivité de l'agriculture suisse continuera de baisser et les agriculteurs seront mal préparés à l'ouverture imminente des marchés.

La politique agricole 2014–2017 revêt une grande importance pour les paysans, mais aussi pour d'autres branches économiques importantes⁸! Si elle est mise en œuvre comme le propose aujourd'hui la Confédération, nous laisserons échapper une chance de préparer le secteur aux défis de taille qu'il devra relever à long terme.

⁸ Economiesuisse, Ouverture du marché agricole: une chance pour l'industrie, dossier politique n° 8, 2012

Centres de congrès et hôtels séminaires

Belvédère **** *Des réunions pour réussir... et pour souffler un peu également!*



Votre oasis de tranquillité...



Strandhotel & Restaurant Belvédère
CH-3700 Spiez
Tél. 033 655 66 66, Fax 033 654 66 33
info@belvedere-spiez.ch, www.belvedere-spiez.ch

HOTEL WOLFENSBERG
DEGERSHEIM



La solution pour tous vos séminaires.



Hôtel Wolfensberg, famille Senn
CH-9113 Degersheim / Saint-Gall
Tél. 071 370 02 02, Fax 071 370 02 04
Internet: www.wolfensberg.ch
E-Mail: info@wolfensberg.ch

KLOSTER FISCHINGEN



réussir ses conférences – jouir de la qualité des repas – vivre la culture
www.klosterfischingen.ch

VEREIN ST. IDDAZELL KLOSTER FISCHINGEN

EMA house



tagen · präsentieren · lernen · zentral · funktional
Residential and Office
Nordsstrasse 1, CH-8006 Zürich
Phone 044 368 36 68, Fax 044 368 36 36
www.ema-house.ch, ema-house@bluewin.ch

THE ZÜRICH ALL SUITE HOTEL