



Fiche info n° 2
novembre 2011

Accroissement de la valeur ajoutée agricole

Propositions de perfectionnement du système des paiements directs de l'agriculture suisse – comparaison fondée sur des simulations

La proposition de réforme de la politique agricole 2014–2017, soumise par le Conseil fédéral, contient des améliorations essentielles par rapport au système actuel des paiements directs. Il ressort d'une comparaison détaillée avec la proposition de Vision Landwirtschaft qu'elle est toutefois loin d'exploiter le potentiel d'optimisation en faveur de l'agriculture et de l'environnement.

Contenue

Editorial	3
Pourquoi cette fiche info?	5
Convergences et divergences des deux propositions d'amélioration du système des paiements directs	5
Modélisation des propositions	8
Modèle utilisé	8
Variantes comparées	9
Répercussions des propositions sur la production	9
Production végétale	9
Lait et viande	10
Production de calories	11
Répercussions sur l'environnement	12
Protection des ressources	12
Biodiversité	13
Besoin en énergie	13
Répercussions sur le produit, les coûts, les revenus et la valeur ajoutée	14
Valeur de production	14
Coûts réels	15
Revenus	15
Comptes économiques de l'agriculture et valeur ajoutée	18
Affectation du budget agricole aux objectifs de la Constitution	19
Affectation des contributions en fonction de l'impact et des régions (plaine, collines, montagne)	20
Conclusion et résumé	20
Ouvrages cités	23
Annexe : Hypothèses pertinentes pour le calcul des variantes de Vision Landwirtschaft au moyen de SILAS	24

Abréviations utilisées:

PA	Politique agricole
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OPD	Ordonnance sur les paiements directs
UGB	Unité gros bétail
ha	Hectares
SAU	Surface agricole utile
PER	Prestations écologiques requises

Impressum

Auteurs : Felix Schläpfer, Andreas Bosshard, Markus Jenny
Mise en page : Marcel Burkhardt
Oberwil-Lieli, novembre 2011

Editorial

Au bout de la réforme !

Fin mars 2011, le Conseil fédéral a reçu une motion du Conseil des Etats et mis en consultation des propositions d'amélioration de la politique agricole. Le point le plus important du dossier est la réforme du système des paiements directs, qui doit clairement s'inspirer à l'avenir de l'article 104 de la Constitution fédérale.

Cependant, le document mis en consultation ne reprend pas les scénarios demandés dans la motion et censés mettre en évidence les répercussions des différents montants de contribution sur la réalisation des objectifs. Une proposition alternative a pourtant été soumise à l'extérieur de l'administration. Dès février 2010, en effet, dans son Livre blanc de l'agriculture, Vision Landwirtschaft a examiné en détail la politique agricole de la Suisse et formulé des propositions de réformes précises.

Une comparaison de diverses variantes permet d'évaluer les points forts et les points faibles, les avantages et les inconvénients de plusieurs solutions et soutient ainsi la recherche d'une décision objective dans des situations complexes. Nous souhaitons faciliter cette comparaison en publiant la présente fiche info.

A cet effet, Vision Landwirtschaft a chargé la station de recherche Agroscope de Tänikon de calculer les incidences de la proposition de Vision Landwirtschaft à l'aide du même modèle que celui utilisé pour apprécier les répercussions de la variante du Conseil fédéral. La poursuite de la politique actuelle sert de base de comparaison.

Les résultats présentés dans cette fiche info permettent les constats suivants :

- **Le potentiel d'optimisation est loin d'être épuisé.** La proposition du Conseil fédéral contient des améliorations incontestables et fondamentales par rapport au système actuel. Cependant, il est loin d'exploiter le potentiel d'optimisation. La proposition de Vision Landwirtschaft s'en sort mieux dans presque tous les domaines de la politique agricole.
- **La requête principale de la motion n'est pas satisfaite.** Le moins bon résultat de la proposition du Conseil fédéral est surtout imputable au quelque 1,6 milliard de francs prévu en paiements directs et 0,7 milliard de paiements supplémentaires par an, qu'il faudrait continuer à verser à titre forfaitaire et sans véritable contrepartie. Les revendications concernant la réaffectation des paiements forfaitaires inhérents au système agricole actuel, injustifiables tant du point de vue économique que politique, étaient précisément l'élément déclencheur de la motion.
- **Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement sont contre-productives.** Notamment le principal poste de dépense prévu dans la proposition du Conseil fédéral, c'est-à-dire les contributions à la sécurité de l'approvisionnement (plus de 1,0 milliard de francs par an), n'est pas justifié. D'après les calculs disponibles, ces montants non seulement ne contribuent pas à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire de la Suisse, mais ils empêchent par-dessus le marché un développement agricole tourné vers l'avenir et une utilisation du sol respectueuse de l'environnement et efficiente au niveau des ressources.

Les calculs révèlent que l'environnement, l'agriculture et la population pourraient gagner bien davantage d'une mise en œuvre systématique de la réforme que ce ne serait le cas avec la proposition du Conseil fédéral :

- **Multiplication de la valeur ajoutée agricole grâce à des paiements directs mieux ciblés.** Dans la proposition de Vision Landwirtschaft, la valeur ajoutée agricole avoisine 2,3 milliards de francs (prestations d'intérêt général comprises), soit près de 3 fois plus que celle de la variante du Conseil fédéral – et environ 6 fois plus que dans la politique agricole actuelle.
- **Amélioration du revenu des exploitations.** La proposition de réforme du Conseil fédéral et la proposition de Vision Landwirtschaft, plus systématiquement axée sur les objectifs de la Constitution, génèrent plus ou moins dans la même mesure une amélioration des revenus agricoles par rapport à la politique actuelle.
- **Paiements directs de prestations !** Une rémunération cohérente des prestations telle que la propose Vision Landwirtschaft a pour effet que, outre l'agriculture de montagne, les entreprises agricoles vouées à une exploitation durable ainsi que la population toute entière, grâce aux prestations écologiques en forte progression, figurent parmi les gagnants. Dans le cas de la proposition du Conseil fédéral, par contre, les grandes exploitations des sites propices, déjà bien loties sur le plan économique, s'en sortent le mieux alors qu'elles fournissent relativement peu de prestations d'intérêt général.
- **Réduction des importations, accroissement des revenus.** Etant donné l'indemnisation de davantage de prestations d'intérêt général et la diminution des incitations à la production, la production brute régresse certes légèrement dans la variante de Vision Landwirtschaft, mais non la production nette, c'est-à-dire la production primaire proprement dite. Cette évolution va de pair avec une réduction des importations de fertilisants et d'énergie et, en corollaire de la diminution des volumes de production, avec une nette hausse des prix à la production de denrées importantes comme le lait. Il s'en suit que l'agriculture peut gagner davantage, aussi bien grâce à ses prestations d'intérêt général que grâce à la production primaire.

Conclusion : Dans la proposition du Conseil fédéral, des optimisations considérables du système sont possibles dans presque tous les domaines, et ce sans que d'autres domaines en pâtissent. Ce résultat suggère qu'il ne s'agit pas de conflits d'objectifs, mais d'une question d'efficacité d'un système complexe, encore relativement jeune et imparfaitement équilibré.

Les choix à venir de la politique agricole influenceront l'avenir de l'agriculture suisse pendant de nombreuses années. En publiant la présente fiche info, Vision Landwirtschaft entend mettre en évidence la nécessité et les perspectives positives offertes par des améliorations importantes de la proposition actuelle. Nous souhaitons ainsi étayer le courage politique nécessaire à l'engagement d'une véritable réforme de la politique agricole.

Andreas Bosshard
Directeur Vision Landwirtschaft

Etapes de l'amélioration du système des paiements directs dans le cadre de la PA 2014–2017

La réforme du système des paiements directs actuellement en cours découle d'une motion du Conseil des Etats. Ce dernier chargea le Conseil fédéral en octobre 2006 de soumettre le système des paiements directs à une révision et de formuler des propositions en vue d'une « utilisation des fonds la plus conforme aux objectifs visés » (Conseil des Etats 2006).

En mai 2009, le Conseil fédéral a présenté un rapport dans ce sens. Son élément principal était un projet d'amélioration du système des paiements directs, permettant une orientation déterminée des paiements en fonction des objectifs décrits dans la Constitution, contrairement à aujourd'hui. Le rapport a été bien accueilli à la quasi-unanimité. La répartition des moyens et les instruments destinés aux divers objectifs n'y étaient toutefois pas encore précisés.

Cette concrétisation a été revendiquée en automne 2009 par une seconde motion du Conseil des Etats (Conseil des Etats 2009). Le Conseil fédéral y a répondu par un rapport mis en consultation en mars 2011, et complété par des modélisations relatives aux incidences des propositions. Cependant, le rapport ne présentait pas les différents scénarios de contribution demandés dans la motion.

Dès février 2010, Vision Landwirtschaft a présenté, dans son Livre blanc de l'agriculture suisse, une proposition détaillée de perfectionnement du système des paiements directs, fondée sur une analyse complète. La présente fiche info compare les répercussions politiques de la proposition du Conseil fédéral de mars 2011 et la proposition de Vision Landwirtschaft. Les deux propositions ont été soumises aux simulations d'un même modèle par Agroscope Tänikon et évaluées dans l'optique de leurs incidences respectives.

Les résultats de la comparaison montrent que la proposition du Conseil fédéral contient certes des améliorations essentielles par rapport au système actuel des paiements directs, mais que certaines revendications centrales de la motion n'ont été concrétisées qu'à moitié. La proposition de Vision Landwirtschaft, systématiquement axée sur les paiements directs, réalise pratiquement tous les objectifs constitutionnels mieux que la proposition du Conseil fédéral et améliore en même temps la situation financière des agriculteurs, notamment en montagne.

En janvier 2012, le Conseil fédéral publiera un message, sur la base de la consultation, lequel sera débattu par le Parlement durant la session de printemps 2012. En publiant cette fiche info, Vision Landwirtschaft entend apporter sa contribution aux travaux de conception à venir ainsi qu'aux futures décisions politiques qui détermineront l'évolution de l'agriculture suisse pendant de nombreuses années.

Pourquoi cette fiche info ?

La proposition du Conseil fédéral (DFE 2011) et celle de Vision Landwirtschaft (Bosshard et al. 2010) constituent deux variantes de réforme de la politique agricole (cf. tab. 1). La présente fiche info compare les deux propositions en se fondant sur les calculs effectués par le même modèle. Conformément à la motion, les deux propositions poursuivent en principe le même objectif : orientation transparente et conséquente des paiements vers les objectifs définis dans la Constitution fédérale. Le présent document a pour objectif de mettre en évidence les possibilités d'amélioration de la proposition du Conseil fédéral et les perspectives qui en résultent pour l'agriculture, l'environnement et la population.

Convergences et divergences des deux propositions d'amélioration du système des paiements directs

La structure du système des paiements directs est en grande partie comparable dans les deux propositions (fig. 1). Dans les deux cas, les catégories de contribution sont désignées en fonction des objectifs constitutionnels. Seule l'appellation des domaines d'action ainsi que l'affectation des différents sous-objectifs à ces domaines présente de légères divergences. La proposition de Vision Landwirtschaft pondère davantage les catégories de contribution générales (lignes IA, IB et IC). Les contributions à l'adaptation de la proposition du Conseil fédéral correspondent aux contributions de transition de Vision Landwirtschaft. En

tant que composante sociale destinée à amortir les coups durs, elles ne dépassent cependant pas le cadre d'objectifs spécifiques, mais doivent être, de toute évidence, affectées au domaine d'action Social, comme le propose Vision Landwirtschaft.

Seule l'affectation des moyens présente des écarts fondamentaux entre les deux variantes (fig. 1 en bas). Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement représentent la majeure partie des coûts dans la proposition du Conseil fédéral. Dans la variante de Vision Landwirtschaft, elles ne sont prévues que si la surface de cultures importantes subit une réduction notable. Ce serait le cas si, par exemple, les prix à la production chutaient fortement par rapport à aujourd'hui par suite d'une ouverture des marchés et si la culture de produits importants pour la Suisse n'en valait plus la peine.

Les contributions à l'adaptation/contributions de transition sont aussi nettement plus élevées dans la proposition du Conseil fédéral.

Par conséquent, cette dernière prévoit beaucoup moins de moyens que la variante de Vision Landwirtschaft pour les autres domaines d'action. Cependant, le montant relatif des contributions est largement comparable dans ces autres domaines. Les autres divergences entre les deux propositions figurent au tableau 1.

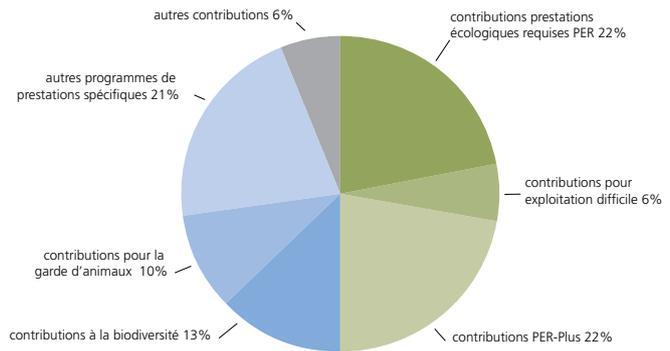
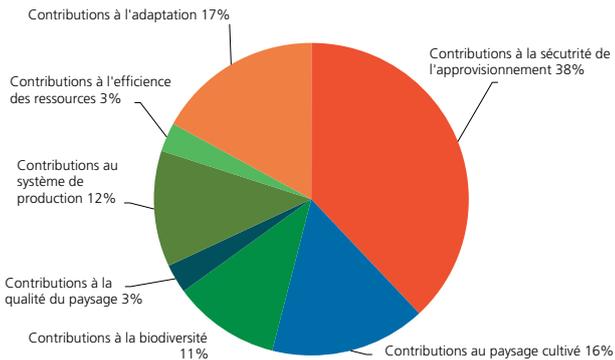
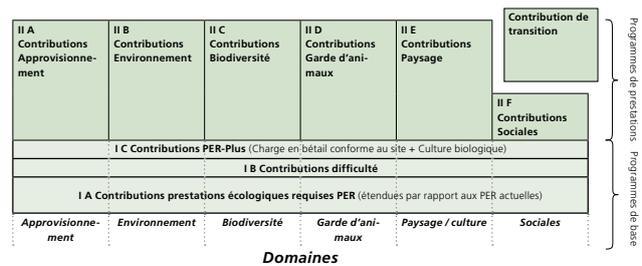
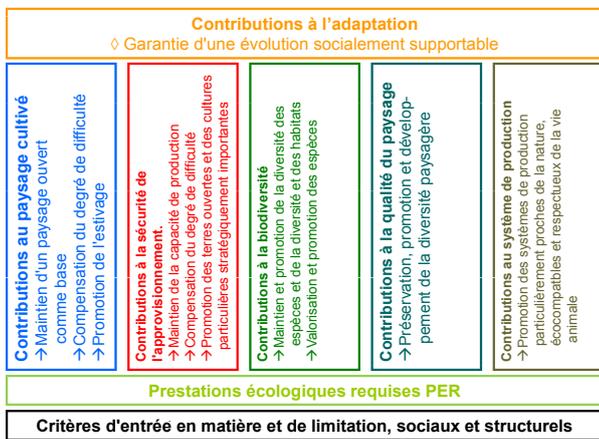


Fig. 1 : Comparaison schématique des deux propositions d'amélioration du système des paiements directs : à gauche, la proposition du Conseil fédéral ; à droite, celle de Vision Landwirtschaft. Les montants de contribution présentés sont ceux de 2017. Le cadre financier des subventions se monte chaque fois à 3,5 milliards de francs par année. Détails cf. fig. 15. Sources : OFAG 2011/Bosshard et al. 2010.

Tab. 1: Vue d'ensemble des principales divergences entre la proposition d'amélioration du système des paiements directs du Conseil fédéral et celle de Vision Landwirtschaft.

	Conseil fédéral / OFAG	Vision Landwirtschaft
Orientation des paiements directs	Aucune réaffectation cohérente des paiements directs. Ex. : contributions versées à la « sécurité de l'approvisionnement » indépendamment de l'influence que ces contributions ont sur la sécurité de l'approvisionnement. Contributions complémentaires versées aux grandes cultures en plus de ces montants.	Conversion intégrale des paiements directs en contributions axées sur les prestations d'intérêt général
Prestations écologiques requises (PER)	Exigences parfois inférieures à celles de la PA 2011 ; les PER sont une condition préalable à l'obtention de paiements directs ; leur simple respect ne donne droit à aucune contribution.	Exigences supérieures à celles de la PA 2011 ; des contributions sont prévues pour le respect des PER ; en même temps, condition requise pour l'obtention d'autres paiements directs.
Contribution d'exploitation pour prestations sociales et culturelles de l'agriculture et contribution à l'occupation décentralisée du territoire	Aucune contribution d'exploitation ; aucune subvention pour prestations sociales et culturelles de l'agriculture ni pour l'occupation décentralisée du territoire.	Contribution d'exploitation pour prestations sociales et culturelles de l'agriculture paysanne ainsi que pour l'occupation décentralisée du territoire.
Soutien du marché	Maintien des soutiens du marché (mesures production et ventes) Exemples : contributions à la culture, soutien du marché laitier	Deux variantes : • VL1 : Conversion des contributions à la culture des betteraves sucrières et des oléagineux en paiements directs axés sur les objectifs. • VL2 : Conversion intégrale en paiements directs axés sur les objectifs.
Montant des contributions	Fortement inspiré des montants versés jusqu'à présent	Axé sur le coût des prestations d'intérêt général, comme le prévoit la Constitution

En quoi ces divergences se répercutent-elles sur les résultats de la production agricole et les autres prestations multifonctionnelles de l'agriculture ?

Modélisation des propositions

Modèle utilisé

La comparaison des deux propositions d'amélioration du système des paiements directs se fonde sur quatre documents publiés (tab. 2).¹

Tab. 2: Vue d'ensemble des études disponibles.

	Proposition du Conseil fédéral (CF)	Proposition de Vision Landwirtschaft (VL)
Explication détaillée de la proposition	DFE 2011 (Mise en consultation du 23 mars 2011)	Bosshard et al. 2010 (Livre blanc de l'agriculture suisse)
Etude de modélisation	ART Reckenholz-Tänikon (Zimmermann et al. 2011)	ART Reckenholz-Tänikon (Mann et al. 2011)
Horizon temporel de la modélisation	2011–2017	2011–2023

Les répercussions des réformes suggérées ont été calculées à l'aide du modèle de simulation SILAS par la Station de recherche Agroscope Tänikon, aussi bien pour la proposition du Conseil fédéral que pour la proposition de Vision Landwirtschaft.

Les modélisations de SILAS calculent, pour les années de prévision choisies, l'évolution des activités de production dans les conditions définies par les scénarios, à partir de la valeur moyenne du développement agricole réel observé entre 2005 et 2007. L'ensemble des scénarios présentés ici se fondent sur le principe que le budget agricole demeure constant.²

Tandis que le Conseil fédéral n'a fait calculer les répercussions de sa proposition en tranches annuelles que jusqu'en 2017, les incidences de la proposition de Vision Landwirtschaft ont été pronostiquées jusqu'en 2023. La comparaison des répercussions présente en général l'année 2017; pour les autres années modélisées, nous renvoyons aux études sur lesquelles la présente fiche info s'est fondée (cf. tab. 2).

Le modèle SILAS calcule l'évolution de l'utilisation des surfaces, de la production, des revenus etc. en rythme annuel, pour autant que les exploitations produisent avec leurs structures données. Les réactions des exploitations sous forme d'ajustements structurels (équipement, gains en efficacité par l'extension des surfaces, p. ex.) ne sont pas prises en compte dans le modèle; en revanche, les développements liés à l'exploitation, tels que les progrès biologiques et techniques ou les investissements de remplacement d'étables obsolètes, sont contenus dans le modèle indépendamment du scénario. Il s'ensuit que le modèle tend à sous-estimer les revenus des exploitations agricoles qui en résultent (voir détails à l'annexe). Par conséquent, l'évolution des revenus a été calculée en plus à l'aide du nouveau modèle dynamique SWISSland, qui intègre l'évolution structurelle. Les détails du fonctionnement des programmes de modélisation et des hypothèses choisies – concernant l'évolution des prix, par exemple – sont précisés dans Mann et al. (2011).

¹ Quelques indications complémentaires et corrections mineures sur les études de modélisation ont été fournies séparément par la Station de recherche Agroscope Tänikon.

² Le budget agricole varie, dans la modélisation, d'environ 60 millions de francs par rapport au cadre financier prévu dans le dossier de consultation (3480 millions par an, contre 3418 millions dans DFE 2011)

Variantes comparées

La présente fiche info compare 4 scénarios ou variantes :

- Maintien de la politique agricole actuelle (référence, **REF**)
- Amélioration du système des paiements directs proposée par le Conseil fédéral pour la politique agricole 2014–2017 (**CF**)
- Amélioration du système des paiements directs proposée par Vision Landwirtschaft dans le Livre blanc de l'agriculture suisse, selon deux variantes :

VL1: Proposition conforme au Livre blanc, assortie toutefois d'une conversion partielle des soutiens du marché (seulement contributions à la culture des betteraves sucrières et des oléagineux, soit 70 millions de francs)

VL2: Proposition conforme au Livre blanc, c'est-à-dire conversion intégrale des soutiens du marché

Les montants de contribution et exigences d'exploitations propres aux diverses variantes sont présentés dans Zimmermann et al. 2011 pour la proposition du Conseil fédéral et dans Bosshard et al. 2010, ainsi qu'à l'annexe, pour la proposition de Vision Landwirtschaft.³ Les pages suivantes résument les principaux résultats des calculs pour l'année 2017.

Répercussions des propositions sur la production

Production végétale

S'agissant des grandes cultures, la production ne connaît que des écarts minimes d'une variante à l'autre, ce qui est remarquable car aucune contribution à la sécurité de l'approvisionnement n'est prévue dans la proposition de Vision Landwirtschaft, alors que ces contributions représentent plus d'un tiers des paiements directs dans la proposition du Conseil fédéral (fig. 2). Une réduction de la surface cultivée d'environ un tiers par rapport à la variante du Conseil fédéral ne concerne que le maïs d'ensilage et les oléagineux, la surface consacrée à ces der-

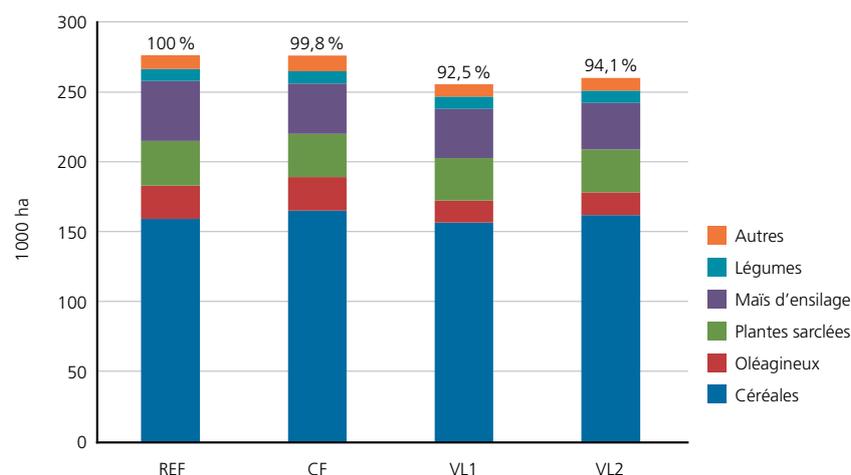


Fig. 2: Répartition des grandes cultures: répercussions des trois variantes de réforme (CF = proposition Conseil fédéral, VL = proposition Vision Landwirtschaft) par rapport au maintien de la politique actuelle (REF); année de prévision: 2017. Les pourcentages indiqués sur les colonnes se rapportent au scénario de référence (hauteur totale REF=100 %). Cette indication s'applique à l'ensemble des autres illustrations.

³ Le Livre blanc de l'agriculture (Bosshard et al. 2010) contient aussi les résultats de modélisations relatives aux incidences des propositions de réforme. Ces calculs n'ont pas été établis à l'aide de SILAS, mais du programme CH-Farmis. En raison de la différence de structure des deux programmes, les possibilités de modélisation différaient légèrement. Une petite partie des types de contribution modélisés avec CH-Farmis n'ont pas pu être pris en compte avec SILAS ou ont dû être légèrement adaptés. Les hypothèses et les spécifications qui diffèrent de celles du Livre blanc sont présentées à l'annexe.

niers augmentant de nouveau légèrement à partir de 2017. Cela conforte la critique souvent émise concernant la nécessité des contributions à la sécurité de l’approvisionnement telles que le Conseil fédéral les prévoit dans sa proposition – principal poste de dépense – et que l’Union des paysans souhaite encore accroître sensiblement. Il en va de même pour les contributions à la culture des betteraves sucrières et des oléagineux, qui sont versées en complément des contributions à la sécurité de l’approvisionnement selon la variante du Conseil fédéral, et qui disparaissent également dans la proposition de Vision Landwirtschaft (variantes VL1 et VL2).

Lait et viande

Les effectifs d’animaux diminuent légèrement par rapport au scénario de référence (maintien de la politique agricole actuelle), aussi bien dans la proposition du Conseil fédéral que dans celle de Vision Landwirtschaft VL (fig. 3). La diminution est d’autant plus souhaitable que les effectifs actuels, comme tout le monde le sait, sont trop élevés. En effet, d’une part, ils nécessitent des importations volumineuses de fourrages ; d’autre part, ils sont la source principale de nombreux problèmes environnementaux de l’agriculture suisse, tels que les excédents d’azote.

Etant donné la diminution des effectifs d’animaux, la production de viande se réduit aussi légèrement dans toutes les variantes de réforme par rapport au maintien de la politique actuelle (fig. 4). Cette évolution n’a toutefois aucune influence sur la sécurité d’approvisionnement, car l’alimentation des effectifs d’animaux aujourd’hui (trop) élevés n’est possible que moyennant des importations abondantes de fourrage.

Fig. 3 : Effectifs d’animaux : répercussions des trois variantes de réforme (CF = proposition Conseil fédéral, VL = proposition Vision Landwirtschaft) par rapport au maintien de la politique actuelle (REF) ; année de prévision : 2017. UGB = unités gros bétail.

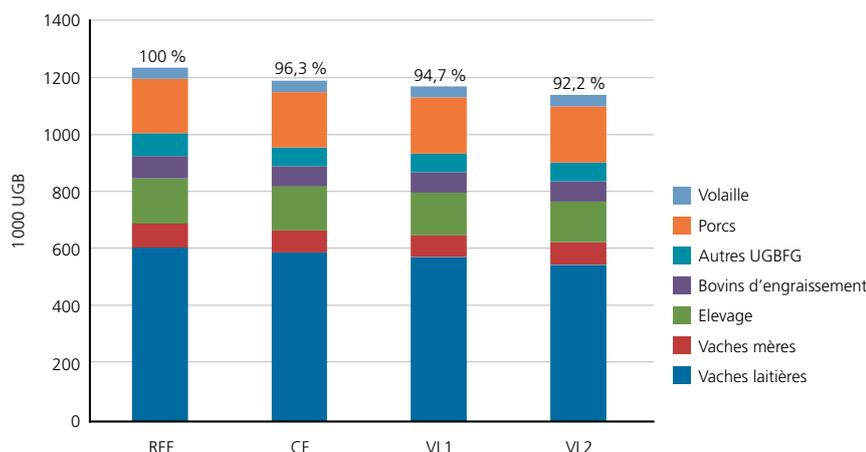
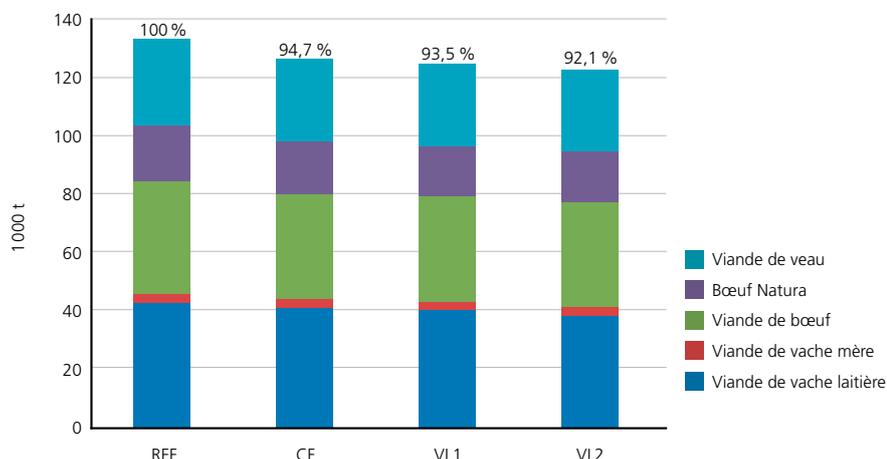


Fig. 4 : Volumes de production de viande de bœuf et de veau : répercussions des trois variantes de réforme (CF = proposition Conseil fédéral, VL = proposition Vision Landwirtschaft) par rapport au maintien de la politique actuelle (REF) ; année de prévision : 2017.



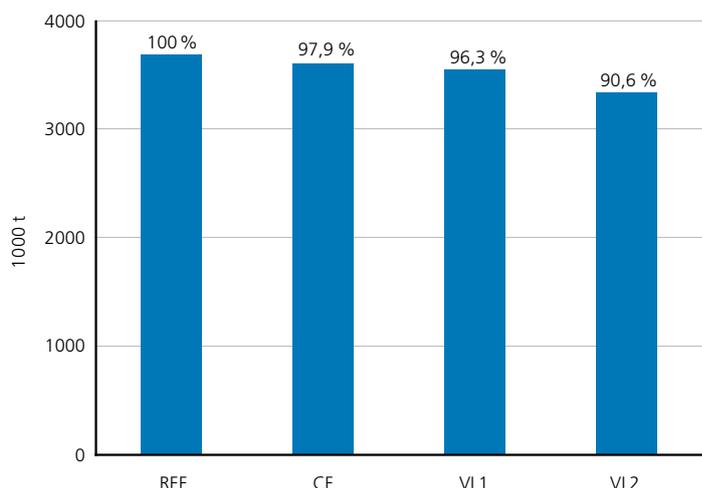


Fig. 5 : Production de lait commercialisé : répercussions des trois variantes de réforme (CF = proposition Conseil fédéral, VL = proposition Vision Landwirtschaft) par rapport au maintien de la politique actuelle (REF) ; année de prévision : 2017.

Dans la proposition VL1 de Vision Landwirtschaft, la production laitière est inférieure à celle du scénario de référence, mais seulement dans une faible mesure à celle de la proposition du Conseil fédéral (fig. 5). L'impact produit sur la production par la réduction des mesures de soutien sera atténué par la hausse tendancielle des prix du marché. Même en cas de suppression des suppléments pour le lait (scénario VL2), la production ne se réduit que faiblement par rapport au scénario de référence et à la variante CF : avec 3,3 millions de tonnes, la production laitière se maintient toujours dans la moyenne des années 2005 à 2007 et donc à un niveau qui correspond à la demande du marché, avec les répercussions positives qui en découlent sur le prix du lait.

Production de calories

Dans les propositions VL1 et VL2, la production de calories brute est légèrement inférieure à celle du scénario de référence, dans lequel elle ne cesse de croître par suite de l'accroissement des rendements et des prestations (fig. 6). A vrai dire, dans tous les scénarios, la production est fortement tributaire des importations d'énergie, d'engrais et de fourrages. En moyenne, l'agriculture suisse a besoin aujourd'hui d'environ 2 calories d'énergie non renouvelable pour la production d'une calorie alimentaire.

La capacité de production qui entre en ligne de compte pour la sécurité d'approvisionnement ainsi que la production nette sont à peu près identiques dans les variantes VL1 et VL2, le scénario de référence et la variante du Conseil fédéral.

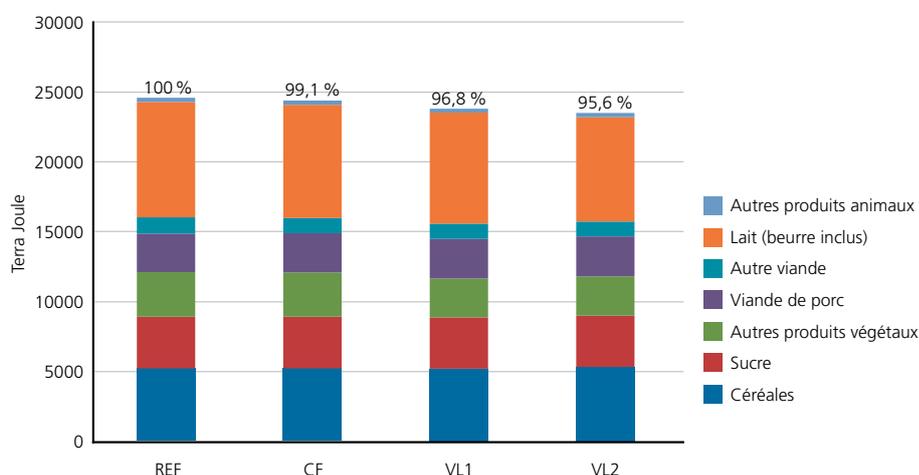


Fig. 6 : Production brute de calories alimentaires : répercussions des trois variantes de réforme (CF = proposition Conseil fédéral, VL = proposition Vision Landwirtschaft) par rapport au maintien de la politique actuelle (REF) ; année de prévision : 2017

Répercussions sur l'environnement

Protection des ressources

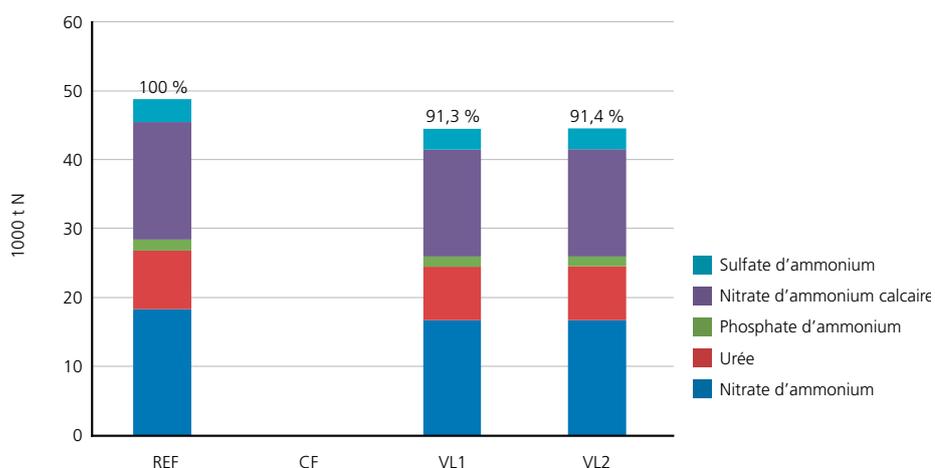
Les répercussions des propositions sur les excédents en nutriments (en particulier l'azote, soit 100 000 t d'excédent par an) n'ont pas pu être simulées par le modèle utilisé. Cependant, les effectifs d'animaux fournissent des bases de référence (cf. fig. 3). La diminution des effectifs d'animaux proposée dans toutes les variantes permet – en dehors des contributions versées pour l'optimisation de l'apport d'azote et d'autres mesures prévues dans les scénarios VL – de se rapprocher des objectifs définis dans le domaine de la protection des ressources (OFEV et OFAG 2008), surtout dans les propositions de Vision Landwirtschaft VL1 et VL2.

Autre contribution à la réduction du problème de l'azote : la réduction des fertilisants minéraux achetés, telle que la prévoient les propositions de Vision Landwirtschaft VL1 et VL2 (fig. 7).⁴

Les importations de fourrages sont réduites d'environ 6 % d'après le modèle dans les scénarios CF et VL2 (de 665 000 à 642 000 t), alors qu'elles demeurent à peu près constantes dans le scénario VL1. Dans le scénario CF, le recul des importations s'explique par la diminution des effectifs d'animaux (UGB) et l'augmentation de la production domestique de céréales fourragères. Dans le cas de VL1, la garde de vaches laitières subit même une diminution légèrement supérieure, ce qui tend à provoquer une hausse du prix de la viande et un léger accroissement de l'élevage porcin. Comme les porcs, au contraire des vaches laitières, sont presque exclusivement nourris de fourrages concentrés, le léger accroissement des effectifs est suffisant pour compenser la diminution du besoin en vaches laitières ; en outre, la production domestique de céréales fourragères diminuera quelque peu, si bien que les importations augmenteront de nouveau par rapport à la variante CF. Dans le scénario VL2, le recul de la garde de vaches laitières est si sensible que les besoins en importations régressent de nouveau par rapport à VL1.

Au cas où l'élevage serait moins tributaire des importations de fourrages et où l'excédent d'azote serait encore réduit, des mesures complémentaires s'avèreraient indispensables dans ce domaine. Vision Landwirtschaft élabore actuellement des propositions dans ce sens.

Fig. 7: Achat de fertilisants minéraux : répercussions des propositions de réforme de Vision Landwirtschaft (VL) par rapport au maintien de la politique actuelle (REF) ; année de prévision 2017.



⁴ Les chiffres relatifs à la proposition du Conseil fédéral n'ont pas encore été publiés.

Biodiversité

La part de surfaces de compensation écologique (désormais appelées « surfaces de promotion de la biodiversité » selon la proposition du Conseil fédéral) peut être utilisée comme une unité de mesure des prestations biodiversitaires de l'agriculture. Dans la proposition du Conseil fédéral, ces surfaces augmentent de 17 % environ par rapport à aujourd'hui ; dans les propositions de Vision Landwirtschaft (VL1 et VL2), elles s'étendent de quelque 60 % (fig. 8). Cette part nettement supérieure de surfaces écologiques correspond aux résultats provisoires du projet de l'OFEV et de l'OFAG sur l'opérationnalisation des objectifs écologiques de l'agriculture. L'accroissement est donc nettement supérieur à celui jugé nécessaire dans la proposition du Conseil fédéral pour atteindre les objectifs de la Suisse en matière de biodiversité.

A cela s'ajoute que les propositions de Vision Landwirtschaft devraient aussi générer une plus forte promotion de la qualité écologique de ces surfaces en raison d'incitations plus spécifiques. Voilà l'autre unité de mesure importante des prestations biodiversitaires de l'agriculture.

L'extension des surfaces écologiques prévue dans la proposition de Vision Landwirtschaft n'affecte toutefois pas la production agricole nette, comme le montrent les résultats de la modélisation (cf. plus haut). Cette évolution est notamment liée au fait qu'une bonne partie des nouvelles surfaces écologiques sont toujours productives, comme les vergers hautes-tige par exemple, mais aussi et surtout une part importante des prairies écologiques. Les prairies à avoine dorée en particulier, qui s'étendraient sensiblement selon la variante de Vision Landwirtschaft, jouent non seulement un rôle important pour la biodiversité en montagne, mais elles sont également plus productives que les prairies surintensives en extension constante observées en altitude.

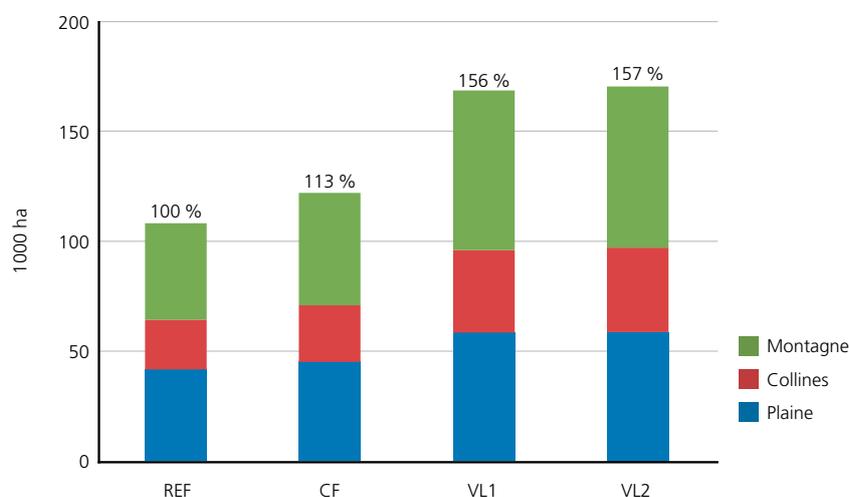


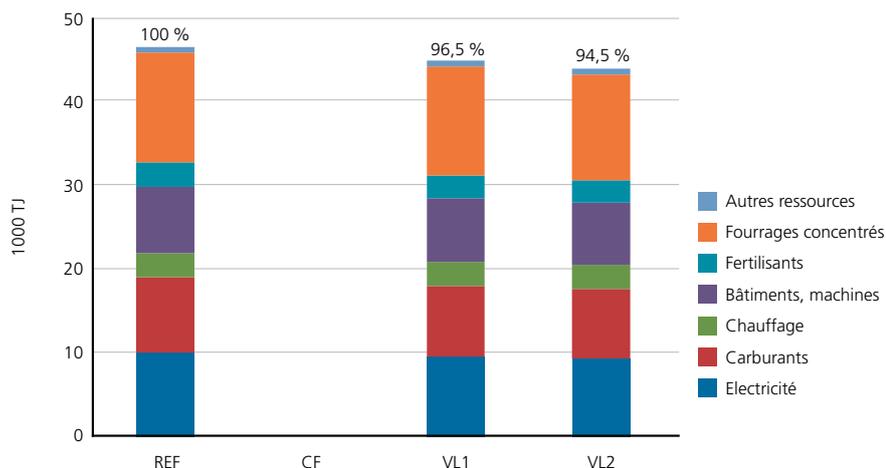
Fig. 8 : Etendue des surfaces de compensation écologique : répercussions des trois variantes de réforme (CF = proposition Conseil fédéral, VL = proposition Vision Landwirtschaft) par rapport au maintien de la politique actuelle (REF) ; année de prévision : 2017.

Besoin en énergie

Concernant le besoin en énergie, la proposition de Vision Landwirtschaft ne donne lieu qu'à une légère amélioration par rapport à la politique actuelle (fig. 9).⁵ Tout comme dans le cas des importations de fourrages concentrés, des mesures complémentaires seraient nécessaires pour orienter l'agriculture, dans ce domaine, vers la durabilité et une dépendance moindre vis-à-vis de l'étranger. Cela réduirait aussi à vrai dire la production domestique brute de viande (mais non la production nette).

⁵ Les chiffres relatifs à la proposition du Conseil fédéral n'ont pas encore été publiés.

Abb. 9: Besoin en énergie de l'agriculture: répercussions des variantes de réforme de Vision Landwirtschaft (VL) sur l'énergie directe et indirecte par rapport au maintien de la politique actuelle (REF); année de prévision: 2017.

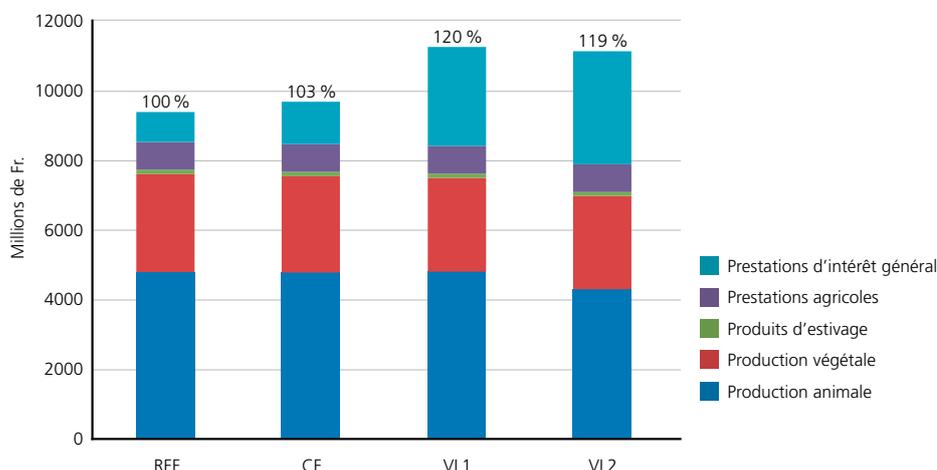


Répercussions sur le produit, les coûts, les revenus et la valeur ajoutée

Valeur de production

La valeur de production des biens et services fournis par l'agriculture (production marchande) demeure pratiquement inchangée dans la proposition du Conseil fédéral par rapport à la politique actuelle; de même, le scénario VL1 ne présente qu'une faible réduction d'à peine plus de 1 %, car une partie du recul de la production est compensée par la hausse des prix du marché. Dans le scénario VL2, les majorations des prix laitiers notamment disparaissent (convertis en programmes axés sur les prestations), ce qui fait chuter la valeur de production de 7,5 %. Si l'on intègre les prestations d'intérêt général, la valeur de production augmente un peu dans la proposition du Conseil fédéral, mais fortement dans les deux variantes de Vision Landwirtschaft (fig. 10). Comme il n'existe aucun prix sur le marché pour les prestations d'intérêt général, les coûts occasionnés par la fourniture des prestations ont été intégrés ici. Cette démarche correspond à l'approche consistant à intégrer des prestations publiques dans les comptes nationaux (Hotz-Hart et al. 2001, p. 162; Schläpfer & Mann 2011). Comme le scénario de référence et la proposition du Conseil fédéral n'affectent qu'une petite partie du budget agricole aux prestations d'intérêt général, alors que la proposition de

Fig. 10: Valeur de production, prestations d'intérêt général comprises: répercussions des trois variantes de réforme (CF = proposition Conseil fédéral, VL = proposition Vision Landwirtschaft) par rapport au maintien de la politique actuelle (REF); année de prévision: 2017.



Vision Landwirtschaft y affecte l'ensemble des paiements directs, les prestations agricoles concernées sont d'autant plus élevées dans les variantes VL1 et VL2. Il en résulte au total, pour la proposition de Vision Landwirtschaft, une valeur de production sensiblement supérieure (2 milliards de francs).

Coûts réels

Les coûts réels – c'est-à-dire les dépenses des exploitations nécessaires à la production – sont très élevés dans toutes les variantes, à peu près aussi élevés que les recettes de la production destinée au marché (cf. fig. 11). Cependant, les variantes de Vision Landwirtschaft VL1 et VL2 affectent de plus larges dépenses à la protection des ressources, qui sont présentées séparément dans la fig. 11 (dépenses d'optimisation de l'apport d'azote). La proposition du Conseil fédéral estime à l'inverse que les contributions à l'utilisation efficace des ressources sont à 100 % génératrices de revenus et que, par conséquent, aucun coût supplémentaire ne serait occasionné. Si les propositions de Vision Landwirtschaft se fondaient, en ce qui concerne la protection des ressources, sur une efficacité (irréaliste) de 100 % au niveau des revenus, le revenu sectoriel s'accroîtrait d'environ 300 millions de francs (cf. fig. 11).

Dans bon nombre d'exploitations, les coûts réels pourraient être considérablement réduits, notamment par la possession d'un équipement adapté à la production ou un renforcement de la coopération entre exploitations. Le revenu des exploitations afficherait une progression notable, notamment en plaine. L'ampleur de la réduction potentielle des coûts réels ne peut toutefois pas être pronostiquée par le modèle utilisé. Ces coûts, actuellement souvent trop élevés, suggèrent cependant que la pression économique sur les exploitations est relativement faible par rapport aux idées souvent répandues et que des incitations inopportunes subsistent en faveur d'une infrastructure surdimensionnée.⁶

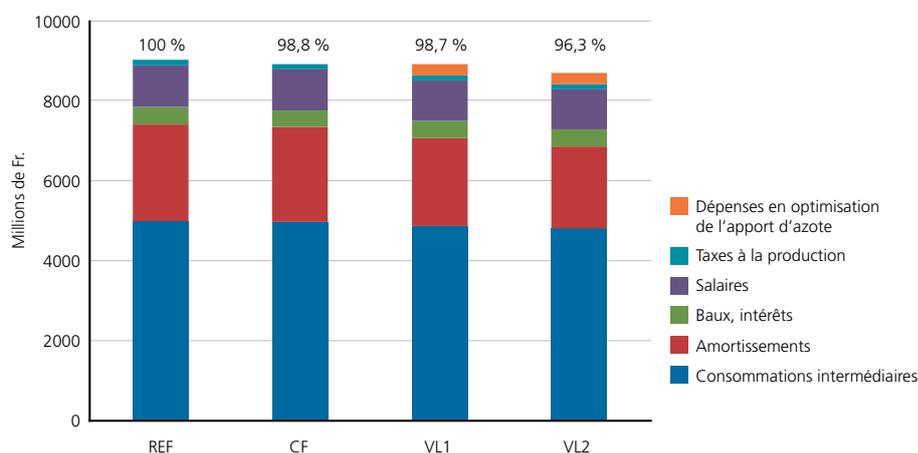


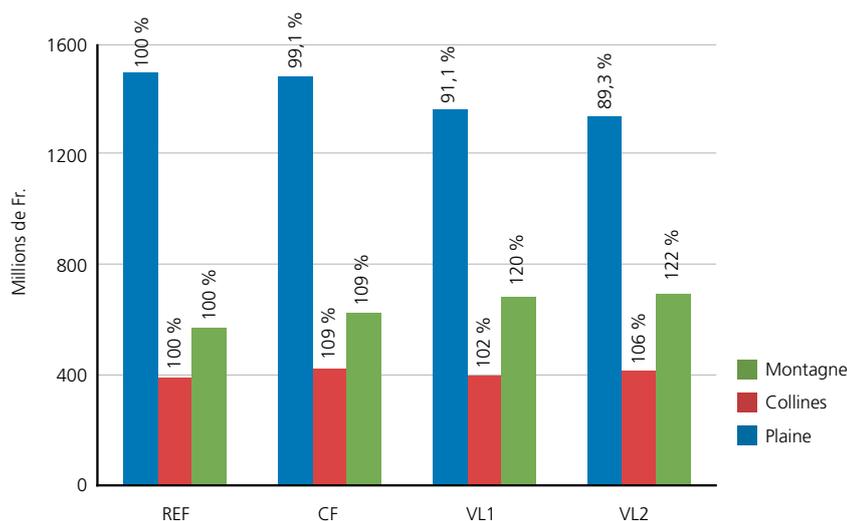
Fig. 11: Coûts réels : répercussions des trois variantes de réforme (CF = proposition Conseil fédéral, VL = proposition Vision Landwirtschaft) par rapport au maintien de la politique actuelle (REF); année de prévision : 2017. Les consommations intermédiaires englobent les coûts en entretien des machines et des bâtiments, en fourrage, en énergie et en services agricoles.

Revenus

Le revenu sectoriel (revenu net des entreprises), c'est-à-dire le résultat de l'opération recettes + subventions – coûts réels (fig. 12), augmente d'environ 3 % dans la proposition du Conseil fédéral par rapport à la politique actuelle, la hausse concernant les régions de montagne et de collines, mais non les régions de plaine. Dans le cas de la variante de Vision Landwirtschaft, le

6 Pour les impôts sur la production du scénario CF, la valeur du scénario REF a été reprise.

Fig. 12: Revenu sectoriel (revenu agricole de toutes les exploitations): répercussions des trois variantes de réforme (CF = proposition Conseil fédéral, VL = proposition Vision Landwirtschaft) par rapport au maintien de la politique actuelle (REF); année de prévision: 2017.



revenu baisse en plaine (-11 %) et grimpe en montagne (+22 %). Le revenu sectoriel total est légèrement plus bas dans la proposition de Vision Landwirtschaft que dans la variante du Conseil fédéral. Cette différence est principalement imputable aux coûts de 300 millions de francs occasionnés par la protection des ressources (mesures d'optimisation de l'apport d'azote). Sans ces coûts, le revenu sectoriel serait même légèrement supérieur dans la proposition de Vision Landwirtschaft. Cela s'explique par la légère hausse des prix à la production en élevage bovin (offre moindre) et la baisse des amortissements (moins de constructions d'étables neuves).

Il est à vrai dire difficile de prédire l'évolution effective des revenus à l'aide du modèle statique SILAS, car elle dépend fortement de la réaction des exploitations face à des changements que le modèle ne peut reproduire. Il ressort de diverses études qu'une bonne partie des exploitations, surtout en plaine, offrent un vaste potentiel inexploité de réduction des coûts. Ce phénomène apparaît clairement dans le fait qu'une exploitation bien structurée (quart supérieur des revenus) en plaine obtient un revenu agricole annuel rapporté à la main-d'œuvre familiale de 106 000 francs selon le Rapport agricole 2010; en revanche, une exploitation moyenne en gagne sensiblement moins de la moitié (tab. 3). Il est à supposer que les possibilités d'optimisation, par rapport aux conditions générales et aux incitations, sont mieux exploitées dans la proposition de Vision Landwirtschaft que dans la variante de référence et dans celle du Conseil fédéral. Cela permet de compenser la réduction du revenu net d'entreprise au niveau sectoriel, et le revenu moyen par travailleur devrait aussi pouvoir progresser sensiblement en plaine par rapport à la situation actuelle.

Tab. 3: Revenu agricole rapporté à la main-d'œuvre familiale (valeur moyenne, en Fr.)*

	Moyenne	1 ^{er} quart (1-25 %)	2 ^{ème} quart (25-50 %)	3 ^{ème} quart (50-75 %)	4 ^{ème} quart (75-100 %)
Plaine	48 213	10 167	37 516	59 876	106 101
Collines	34 776	4 310	27 738	43 725	75 085
Montagne	25 012	161	18 404	32 190	58 805

*Moyenne des années 2007 à 2009. Source: OFAG 2010

A l'inverse du modèle SILAS, le modèle SWISSland permet de prédire l'évolution des structures et d'évaluer les incidences des propositions sur les revenus en tenant compte des adaptations de l'exploitation. Ci-après sont présentés les résultats de SWISSland pour la proposition de Vision Landwirtschaft concernant les années 2008, 2017 et 2020.⁷ On peut es-

7 Pour la proposition du Conseil fédéral, seules sont publiées les projections de 2017: plaine, env. 93 000 Fr.; collines, env. 62 000 Fr.; montagne, env. 59 000 Fr. (DFE 2011, p. 268)

timer que les contributions pour investissement dans les mesures d'optimisation de l'apport d'azote (environ 280 millions de francs) arriveront à échéance fin 2017. A partir de 2018, ces contributions seront également intégrées dans les paiements directs pour programmes de prestations dans les zones de montagne et de collines.⁸

Les calculs de SWISSland révèlent que, au terme de l'introduction du nouveau système de paiements directs en 2014, une phase d'adaptation débutera, durant laquelle les structures d'exploitation seront axées sur une production efficiente et sur des prestations d'intérêt général. L'adaptation comporte aussi un taux d'abandon provisoirement un peu plus élevé d'exploitations non rentables. Les revenus des exploitations augmenteront d'abord jusqu'en 2017 en montagne ; par la suite, le modèle indique aussi une nette hausse des revenus moyens dans les zones de plaine (fig. 13). Les prévisions du modèle montrent que les exploitations peuvent présenter un fonctionnement rentable, même avec des paiements directs axés systématiquement sur les prestations d'intérêt général et en l'absence de tout soutien du revenu et de mesures en faveur de la production et des ventes. Il apparaît que les revenus des exploitations de plaine augmenteront aussi fortement à partir de 2017 en raison des nombreuses possibilités d'optimisation.

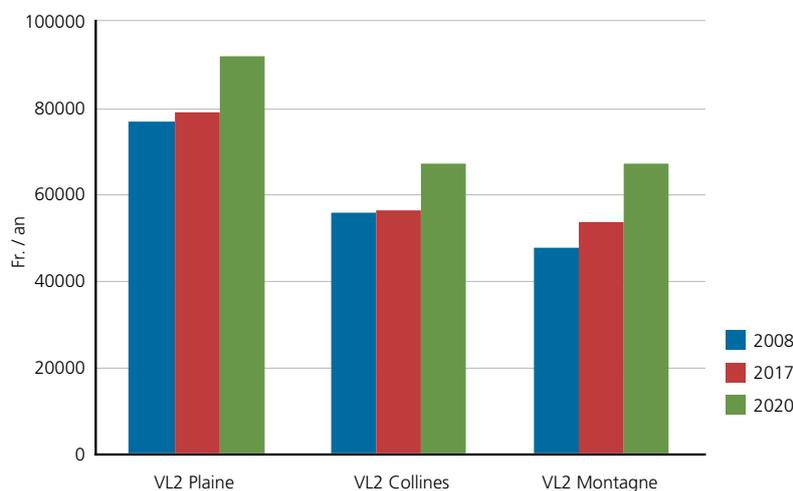


Fig. 13: Evolution du revenu agricole moyen des exploitations dans la proposition de Vision Landwirtschaft (scénario VL2).⁹

Le modèle prédit un taux annuel d'abandon des exploitations de 1,9 % entre 2008 et 2017 dans le scénario VL2. Cette valeur est légèrement supérieure à celle de la variante du Conseil fédéral et aux estimations du scénario de référence (1,4 %). L'évolution est identique à celle des autres variantes, mais plus marquée : la part des entreprises reprises par succession au changement de génération tend à diminuer. En même temps, les exploitations subsistantes pourront mieux se développer et ainsi accroître leurs revenus (Zimmermann et al. 2011, p. 11). Des taux d'abandon inférieurs à 2,5 % sont considérés comme socialement acceptables (Conseil fédéral 2006, p. 6384).

8 Le revenu sectoriel évolue comme suit en raison de cette conversion : plaine, -12 millions de Fr. ; collines, +78 millions de Fr. ; montagne, +84 millions de Fr.

9 La modélisation selon SWISSland suppose que les contributions ne généreront des revenus qu'à 80 % dans les programmes de prestations.

Comptes économiques de l'agriculture et valeur ajoutée

Certains chiffres importants des comptes économiques de l'agriculture pour les exploitations (revenu net des entreprises) et pour la collectivité (subventions et valeur de production des prestations d'intérêt général) révèlent les constats suivants (tab. 4) :

- Concernant le revenu sectoriel (revenu net des entreprises), les différents scénarios ne présentent que des divergences mineures (cf. fig. 12). Le revenu sectoriel s'élève à environ 2,5 milliards dans la proposition du Conseil fédéral et à environ 2,45 milliards dans les autres scénarios.
- La valeur de production des prestations d'intérêt général ne s'est accrue que légèrement dans la proposition du Conseil fédéral par rapport à la politique actuelle ; elle a fortement progressé dans les variantes VL1 et VL2 de Vision Landwirtschaft.
- La valeur ajoutée agricole, calculée en tant que valeur de production (marché et prestations d'intérêt général) moins les coûts réels, s'élève à env. 0,4 milliard de francs dans le scénario de référence, à 0,8 milliard dans la proposition du conseil fédéral et à 2,3 milliards dans les propositions VL1 et VL2 (fig. 14).¹⁰

Tab. 4: Chiffres clés des comptes économiques de l'agriculture 2017, complétés des prestations d'intérêt général (en millions de francs).

Chiffre clé	REF	CF	VL1	VL2
Valeur de production du marché	8 540	8 478	8 431	7 903
Valeur de production des prestations d'intérêt général*	854	1 214	2 835	3 240
Coûts réels	9 012	8 906	8 984	8 860
Valeur ajoutée agricole	382	786	2 282	2 283
Subventions (enveloppe financière)	3 481	3 481	3 481	3 481

*Total des paiements axés sur objectifs pour prestations d'intérêt général

Faute d'évaluations disponibles, l'estimation présentée ci-dessus accorde la même valeur aux coûts et aux prestations (outputs) en ce qui concerne les prestations d'intérêt général. Dans un premier temps, les prestations afficheront toutefois un accroissement plus modéré que les coûts. A plus long terme, la valeur des prestations devrait cependant s'avérer même supérieure aux coûts, si bien que la simplification effectuée ici aboutit en fin de compte à un résultat correct.

¹⁰ Le terme « valeur ajoutée » (y compris chaîne de création de valeur et valeur ajoutée brute) apparaît une soixantaine de fois dans le dossier de consultation (DFE 2011). Des considérations quantitatives sur la valeur ajoutée et le potentiel d'amélioration dans ce domaine font toutefois défaut.

Affectation du budget agricole aux objectifs de la Constitution

Le soutien direct de l'agriculture dans le cadre de l'enveloppe financière (c'est-à-dire hors administration, recherche, conseils, mesures cantonales, protection des frontières etc.) est présenté à la fig. 14.

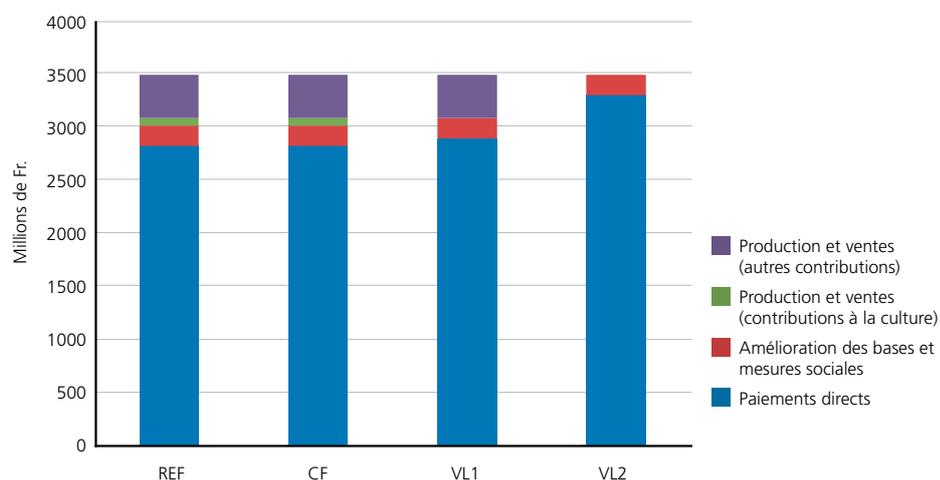


Fig. 14: Subventions par type de montant : répercussions des trois variantes de réforme (CF = proposition Conseil fédéral, VL = proposition Vision Landwirtschaft) par rapport au maintien de la politique actuelle (REF); année de prévision : 2017.

Si une distinction est faite, au niveau des paiements directs, entre les paiements avec et les paiements sans orientation manifeste vers les prestations d'intérêt général et les objectifs de la Constitution, la proposition du Conseil fédéral n'apporte que des améliorations mineures par rapport à la politique agricole actuelle (REF) (fig. 15). Les aspects considérés comme clairement axés sur les objectifs dans la proposition du Conseil fédéral étaient : contributions d'estivage / autres, SST/SRPA, production bio/extenso, contributions à la biodiversité, contributions pour terrains en pente, contributions à la qualité du paysage, contributions aux ressources ainsi qu'une partie des contributions au paysage cultivé.¹¹

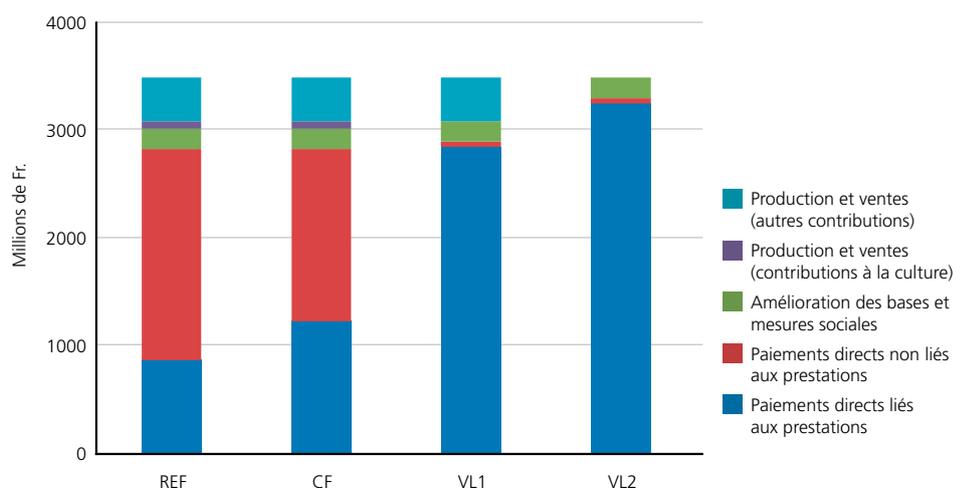


Fig. 15: Subventions par type de contribution et en fonction du rapport avec la prestation : répercussions des trois variantes de réforme (CF = proposition Conseil fédéral, VL = proposition Vision Landwirtschaft) par rapport au maintien de la politique actuelle (REF); année de prévision : 2017.

11 Catégories de contributions d'après Zimmermann et al. 2011, p. 13.

Affectation des contributions en fonction de l'impact et des régions (plaine, collines, montagne)

L'impact effectif des paiements varie considérablement entre la plaine et les régions de collines ou de montagne. En plaine, d'après les résultats des modélisations disponibles, les contributions à la sécurité de l'approvisionnement prévues dans la proposition du Conseil fédéral ne contribuent ni à la sécurité de l'approvisionnement ni à d'autres prestations d'intérêt général. La désignation des contributions induit donc en erreur. Dans le dossier de consultation du Conseil fédéral, ces montants très élevés ne font l'objet d'aucune justification scrupuleuse (cf. DFE 2011, p. 160).

En revanche, dans les régions de collines et de montagne, tous les types de contributions figurant dans les propositions du Conseil fédéral et de Vision Landwirtschaft favorisent au moins en partie la sécurité de l'approvisionnement ainsi que d'autres prestations d'intérêt général. La différence d'impact entre les diverses propositions s'avère donc inférieure à celle observée en plaine. Elle réside essentiellement dans le fait que le maintien du potentiel de production peut être assuré par les contributions aux autres prestations d'intérêt général dans les régions de collines et de montagne selon la proposition de Vision Landwirtschaft. La variante du Conseil fédéral prévoit par contre des contributions spécifiques à cet effet, lesquelles génèrent toutefois nettement moins de prestations d'intérêt général.

Conclusion et résumé

La présente comparaison entre trois variantes de réforme (actuellement en cours d'étude approfondie) de la politique agricole – poursuite de la politique actuelle (REF), proposition du Conseil fédéral selon le dossier de consultation de mars 2011 (CF), et proposition de Vision Landwirtschaft sur la base du Livre blanc de l'agriculture (VL, variantes VL1 et VL2) – montre que la proposition du Conseil fédéral présente des possibilités d'amélioration dans la réalisation des objectifs de la politique agricole actuelle et que les résultats encore une fois sensiblement meilleurs obtenus par la proposition de Vision Landwirtschaft suggèrent l'existence d'un potentiel d'optimisation supplémentaire considérable.

Les principales possibilités d'amélioration offertes par la proposition du Conseil fédéral résident principalement, selon les modélisations disponibles, dans les domaines suivants :

1. Elimination d'effets secondaires indésirables

Les contributions annuelles à la sécurité de l'approvisionnement prévues dans la proposition du Conseil fédéral (1 milliard de francs) ne contribuent en rien à l'approvisionnement, mais génèrent au contraire des effets secondaires indésirables.

- La production végétale dans son volume actuel ne requiert aucune contribution à la sécurité de l'approvisionnement. Seule la production de maïs d'ensilage et d'oléagineux régresserait d'environ un tiers sans ces contributions, mais la production de denrées essentielles telles que les céréales panifiables tendrait à augmenter. La plus faible production de maïs d'ensilage est négligeable du point de vue de la sécurité d'approvisionnement et même souhaitable, notamment du point de vue écologique ; concernant les oléagineux, une contribution à l'approvisionnement peut être introduite en cas de besoin attesté.
- En ce qui concerne la production de viande et de lait en plaine, la contribution à la sécurité de l'approvisionnement s'avère même contre-productive, car elle induit une pro-

duction non conforme au marché (surproduction), qui aboutit à une baisse des prix à la production et finalement une diminution du revenu des agriculteurs. D'une manière générale, la contribution forfaitaire à la sécurité de l'approvisionnement favorise le maintien de structures inefficaces en plaine. D'après les résultats disponibles, la production animale en montagne peut être assurée par des paiements liés à d'autres prestations.

2. Conversion de paiements inefficaces

La proposition du Conseil fédéral comprend des paiements directs d'environ 1,6 milliard de francs et des paiements complémentaires d'environ 0,7 milliard, qui ne sont pas clairement axés sur des objectifs d'intérêt général.

- Outre les contributions à la sécurité de l'approvisionnement, d'autres paiements forfaitaires prévus par le Conseil fédéral s'avèrent, selon les modélisations, quasiment ou totalement inefficaces et encouragent par-dessus le marché le développement de structures inefficaces. En font partie les contributions aux grandes cultures et d'autres mesures destinées à promouvoir la production et les ventes. Ces contributions doivent être converties, selon la motion du Conseil des Etats, en promotion des prestations d'intérêt général en plaine ainsi que dans les régions de collines et de montagne.

3. Introduction d'autres paiements de prestations

Les paiements forfaitaires maintenus par le Conseil fédéral doivent être affectés au paiement d'autres prestations, si la politique agricole veut atteindre ses objectifs. Les moyens qui, dans la proposition du Conseil fédéral, ne sont pas axés sur les objectifs ou se révèlent même contre-productifs ne sont pas seulement inefficaces. Ils empêcheraient aussi et surtout la politique agricole d'atteindre ses objectifs. La proposition de Vision Landwirtschaft montre en détail où ces moyens sont requis pour des paiements de prestations supplémentaires axés sur les objectifs. Ainsi, par rapport à la variante du Conseil fédéral, des paiements directs supplémentaires sont nécessaires dans les domaines suivants:

- indemnisation plus élevée et mieux ciblée de la difficulté d'exploitation en montagne,
- contributions complémentaires en zone d'estivage ou
- utilisation plus efficace des ressources (azote, p. ex.).

4. Meilleure utilisation du potentiel de création de valeur

La valeur ajoutée agricole est trois fois moindre dans la proposition du Conseil fédéral que dans celle de Vision Landwirtschaft.

Si les prestations d'intérêt général sont prises en compte, la valeur ajoutée s'élève à environ 0,4 milliard de francs dans la politique agricole actuelle, à environ 0,8 milliard dans la proposition du Conseil fédéral et à environ 2,3 milliards dans la variante de Vision Landwirtschaft.¹² Cela montre que la proposition du Conseil fédéral est loin d'épuiser les possibilités d'un emploi ciblé des paiements directs.

¹² Le revenu net des entreprises agricoles s'élève à environ 2,5 milliards de francs, aussi bien dans la proposition du Conseil fédéral que dans la variante de Vision Landwirtschaft.

Production plus efficiente et revenus plus élevés grâce aux paiements axés sur les prestations

Une conversion systématique des paiements forfaitaires accordés jusqu'à présent en paiements ciblés sur les objectifs au profit de prestations d'intérêt général n'aura aucun impact négatif ni sur le revenu ni sur la production primaire, comme le redoutent certains milieux paysans. Au contraire. Les chiffres disponibles l'attestent parfaitement. Certes, la proposition de paiement direct de Vision Landwirtschaft requiert des exploitations agricoles des adaptations complémentaires par rapport à la proposition du Conseil fédéral, mais elle entraîne dans une mesure à peu près identique un accroissement de leurs revenus.

La principale raison réside dans le fait que les exploitations effectueraient moins de dépenses en consommations intermédiaires telles que fourrages ou fertilisants par suite d'une modification des incitations – actuellement, les coûts réels sont à peu près aussi élevés que les recettes de la production agricole; autrement dit, sans les paiements directs, l'agriculture suisse ne générerait plus le moindre revenu aujourd'hui. Une orientation systématique en fonction des prestations améliorerait l'impact des paiements directs sur les revenus, car elle encouragerait indirectement des modes de production efficients (efficacité d'azote, p. ex.) et n'empêcherait pas l'efficacité par des incitations inopportunes.

Conclusion : poursuite systématique de la réforme !

La comparaison avec les propositions de Vision Landwirtschaft révèle que le Conseil fédéral – sans doute eu égard aux milieux critiques de la réforme – s'est arrêté à mi-chemin dans sa proposition de réforme du système des paiements directs: il prévoit des paiements d'un montant identique à ceux versés jusqu'à présent, mais qui ne sont pas axés sur des prestations d'intérêt général (comme le revendiquait la motion).

Un système de paiements directs axé sur les objectifs ne fait pratiquement que des gagnants: l'agriculture – et en particulier l'agriculture de montagne –, l'environnement, et surtout la population tirent largement bénéfice d'une réforme assortie de paiements systématiquement axés sur les prestations.

Il est intéressant de noter que les optimisations ici proposées entraînent une amélioration des résultats dans pratiquement tous les domaines d'action en même temps et qu'aucun objectif ne s'en trouve affecté. Il ne s'agit donc pas de conflits d'objectifs ni de différences de priorités; il s'agit de possibilités d'accroissement de l'efficacité, qui, de toute évidence, n'ont pas encore été exploitées dans la proposition du Conseil fédéral.

Une analyse des résultats a montré que la proposition de Vision Landwirtschaft présentait encore un potentiel d'optimisation, par exemple dans le domaine de l'efficacité énergétique de la dépendance de l'agriculture vis-à-vis des importations de fourrages et d'énergie. Dans ce sens, la proposition de Vision Landwirtschaft ne représente nullement une variante maximale, mais une nouvelle étape sur la voie d'un système de paiements directs efficace et moderne.

Ouvrages cités

Bosshard, A., Schläpfer, F. Jenny, M., 2010. Livre blanc de l'agriculture suisse. Politique agricole: Analyses et propositions de réformes. Haupt, Berne. 2^{ème} édition 2011.

Conseil des Etats, 2006. Motion 06.3635, Commission de l'économie et des redevances CE, Evolution future du système des paiements directs, 10 novembre 2006.

Conseil des Etats, 2009. Motion 09.3973, Commission de l'économie et des redevances CE, Evolution future du système des paiements directs. Concrétisation du concept, 16 octobre 2009.

Conseil fédéral, 2006. Message concernant l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2011) du 17 mai 2006. Feuille fédérale n° 29 du 25 juillet 2006, pp. 6337–6596.

DfE, 2011. Consultation sur la politique agricole 2014–2017 (PA 14–17). Développement de la politique agricole dans les années 2014 à 2017. Rapport explicatif. 23 mars 2011. Département fédéral de l'économie (DFE) / Office fédéral de l'agriculture (OFAG), Berne.

Hotz-Hart, B, Mäder, S., Vock, P., 2001. Volkswirtschaft der Schweiz. 3. Auflage. Verlag vdf, Zürich.

Mann, S., Mack, G., 2004. Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen. Cahiers de la FAT n° 64. Station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon, Tänikon.

Mann, S., Mack, G., Möhring, A., Zimmermann, A., Ferjani, A., Gennaio, M.P., Calabrese, C., 2011. Modellrechnungen SILAS und SWISSland. Vergleich AP 2011/AP 2014–2017 / Vorschlag Vision Landwirtschaft. Studie im Auftrag von Vision Landwirtschaft, Juni 2011. Station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon, Tänikon.

OFAG 2010. Rapport agricole 2010. Office fédéral de l'agriculture, Berne.

OFAG 2011. Documents de la séance d'information sur la politique agricole 2014–2017 du 8 avril 2011 à Zurich-Reckenholz. Office fédéral de l'agriculture, Berne.

OFEV et OFAG, 2008. Objectifs environnementaux pour l'agriculture. A partir de bases légales existantes. Connaissance de l'environnement n° 0820. Office fédéral de l'environnement, Berne, 221 pp.

Schläpfer, F., Mann, S., 2011. Eine erweiterte Gesamtrechnung der multifunktionalen Schweizer Landwirtschaft. Document de travail de Vision Landwirtschaft, Oberwil-Lieli et Station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon, Tänikon.

Zimmermann, A., Möhring, A., Mack, G., Mann, S., Gennaio, M.P., 2011. Les conséquences d'une réforme du système des paiements directs. Simulations à l'aide de modèles SILAS et SWISSland. Rapport ART 744. Station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon, Tänikon..

Annexe : Hypothèses pertinentes pour le calcul des variantes de Vision Landwirtschaft au moyen de SILAS

Les éléments qu'il a fallu modifier pour les simulations du modèle SILAS par rapport à celles du modèle CH-Farmis dans le Livre blanc sont soulignés.

Programmes de base

- Participation à PER-Plus pour charge de bétail conforme au site : sur la base des exploitations qui remplissent les conditions (exploitations SRPA ou respect d'un effectif minimal et maximal), la part des exploitations qui ne remplissent pas les conditions se réduit chaque année de 15 % (hypothèse exogène).
- Les contributions versées conformément à l'ordonnance sur la qualité écologique (OQE) ne sont payées que pour les surfaces écologiques satisfaisant à des exigences supplémentaires. Le montant moyen de ces contributions par ha a été estimé sur la base de la part escomptée des parts OQE. Pour les haies, bosquets champêtres et berges boisées, par exemple, le montant supposé est de 1 500 francs ; il est de 900 francs pour les jaçhères et de 30 francs par arbre haute-tige. Il en résulte, par exemple, pour les haies un montant total de $1\,200 + 1\,500 = 2\,700$ Fr. (cf. Mann et al. 2011, p. 7).

Programmes de prestations

- Le montant de la contribution pour les programmes de prestations résulte de la somme des paiements directs estimée par le modèle, moins les contributions pour les programmes de base intégrés dans le modèle et les contributions d'adaptation.
- 43 % de cette somme a été affectée aux contributions de prestations pour procédés d'optimisation de l'apport d'azote (qui appartient au programme de prestations Environnement).
- Les autres contributions de prestations (programmes Approvisionnement, Environnement, Biodiversité, Bien-être des animaux, Paysage, Social) font l'objet d'une modélisation condensée. Le montant du paiement représente 57 % de la contribution totale. Les contributions se limitent aux régions de montagne et se répartissent entre les zones comme suit : ZMI: 30 %, ZMII: 38 %, ZMIII: 20 %, ZMIV: 12 %.
- Les contributions aux cultures et les soutiens du marché sont également converties en contributions de prestations. La répartition régionale (toutes zones) s'est effectuée proportionnellement aux pertes de recettes. En raison de cette répartition sommaire, une plus grande part des contributions est destinée aux régions de plaine (261 millions sur 475 millions de francs) que dans le cas de l'affectation détaillée à divers programmes de prestations et régions dans le Livre blanc de l'agriculture (Bosshard et al. 2010, tab. 32 et 33).
- Concernant les contributions pour procédés d'optimisation de l'apport d'azote, le modèle se fonde sur une efficacité réaliste de 25 % au niveau des revenus (simulée sous forme d'un remplacement partiel des procédés standard). Concernant les autres programmes de prestations, les hypothèses se basent sur une efficacité de 100 %, à l'instar de la modélisation de la proposition du Conseil fédéral.

Contributions de transition

- Les contributions de transition s'élèveraient en 2014 à 128 millions de francs. Cette somme subirait une réduction linéaire jusqu'à zéro au cours des cinq années suivantes. La répartition géographique s'effectue proportionnellement à la différence entre les paiements directs de 2013 et ceux de l'année correspondante.

Remarque : Les adaptations structurelles qui ne sont pas reproduites dans le modèle SILAS ont pu être évaluées en partie avec le modèle SWISSland (cf. Zimmermann et al. 2011). SWISSland est cependant limité dans la mesure où le modèle ne peut (encore) reproduire que partiellement l'impact des programmes de prestations sur les revenus, qui représentent une part essentielle des paiements dans la proposition de Vision Landwirtschaft. Le modèle ne prend pas en compte le fait que les revenus issus des programmes de prestations réduisent la pression à l'abandon chez les agriculteurs (cf. Mann et al. 2011, p. 82). Pour cette raison, l'analyse comparative des répercussions doit se limiter en grande partie au modèle SILAS et donc au niveau sectoriel. En raison de l'omission des adaptations structurelles, les revenus agricoles tendent à être sous-estimés dans le modèle SILAS. Dans la mesure où les résultats de la modélisation SWISSland sont fiables (notamment l'évolution du revenu des exploitations), ils suggèrent que le transfert des paiements depuis la plaine vers les collines et les montagnes devrait encore être renforcé par rapport à la variante de Vision Landwirtschaft. Motif : en plaine, le revenu des exploitations augmente davantage en plaine qu'en région de collines et de montagne (après une brève période d'adaptation).

Vision Landwirtschaft: portrait

Vision Landwirtschaft est une association créée en 2007 à Schötz (LU) par des agronomes, des écologistes, des agriculteurs et des artistes.

Notre conception se fonde sur une agriculture durable, paysanne et économiquement forte, qui ne produit pas seulement des denrées alimentaires, mais fournit aussi des prestations importantes à la société et reçoit en contrepartie une juste rémunération, par exemple pour l'environnement, le paysage et la sécurité de l'approvisionnement.

C'est aussi ce que stipule l'article 104 de la Constitution fédérale. Mais ces objectifs propres à une « nouvelle politique agricole » sont en grande partie inexaucés, avant tout parce que les moyens publics substantiels n'ont pas fait l'objet d'un emploi conforme aux objectifs jusqu'à présent.

Vision Landwirtschaft dispose du savoir technique, de l'indépendance et des connexions avec d'autres forces constructives pour relancer une politique enlisée et instaurer un débat public autour des solutions proposées. En tant qu'atelier de réflexion doté d'une large assise, Vision Landwirtschaft peut se livrer à des analyses spécifiques et élaborer des propositions fondées, et contribuer ainsi à la poursuite ciblée de la réforme agricole qui en est encore restée à ses prémices.

Vision Landwirtschaft est doté d'un comité directeur et d'un bureau, et suivi par un groupe d'experts largement représentatif.

Si vous souhaitez participer à nos activités, n'hésitez pas à nous contacter..

Vision Landwirtschaft publie à intervalles irréguliers des fiches info sur des thèmes agricoles d'actualité. La fiche n° 1 « Politique agricole: Analyses et propositions de réformes » a déjà paru. Elle peut être commandée en version imprimée ou téléchargée au format pdf sur le site www.visionlandwirtschaft.ch.



Comment nous soutenir

Nous serions ravis que vous puissiez nous suivre sur la voie du changement! Vous pouvez soutenir notre travail en adhérant à notre association. Pour pouvoir couvrir nos besoins financiers, nous sommes également reconnaissants de toute forme de don.

- Oui, je souhaite devenir membre
 Oui, je souhaite soutenir votre association en faisant un don

Montants:

Membre individuel: Fr. 60.-/an, famille Fr. 80.-/an,
collectivité Fr. 200.-/an

Veuillez me contacter:

Madame Monsieur

Nom Prénom _____

Rue _____

Code postal, localité _____

E-mail _____

Compte Vision Landwirtschaft: 60-237413-1
www.visionlandwirtschaft.ch



VISION WEGE ZUR WENDE
LANDWIRTSCHAFT



VISION WEGE ZUR WENDE
LANDWIRTSCHAFT

bitte
frankieren

Vision Landwirtschaft
Geschäftsstelle
Litzibuch
8966 Oberwil-Lieli
Schweiz