

## Weissbuch Landwirtschaft Schweiz

### Politique agricole : analyses et propositions de réformes

Andreas Bosshard, Felix Schläpfer, Markus Jenny  
Édité par Vision Landwirtschaft

Avec la collaboration de Roger Biedermann, Josef Blum,  
Marcel Liner, Raimund Rodewald et Otto Schmid

Haupt Verlag  
Bern • Stuttgart • Wien

## Résumé

De nombreuses études récentes attestent que la réforme de la politique agricole suisse menée depuis le début des années 1990 a été nettement moins efficace que ne l'affirment à intervalles réguliers les sources officielles et les milieux paysans. Le présent ouvrage en analyse les réussites et les carences, et soumet des propositions de solutions concrètes. Il se subdivise en cinq parties.

La **1<sup>ère</sup> partie** décrit la situation de départ. L'afflux de critiques et l'accroissement du mécontentement politique et public à propos du système agraire suisse affectent l'agriculture à un moment délicat. Notre pays ne pourra se fermer totalement – avec ou sans accord OMC et accord de libre-échange avec l'UE – aux marchés qui sont en train de s'ouvrir y compris dans le secteur agricole. Si, selon les prévisions, il devait en résulter une baisse des prix à la production, l'agriculture serait confrontée à des pertes de revenus. En même temps, dans le sillage de la crise économique, les finances publiques sont sous pression, si bien que le montant du budget agricole pourrait figurer de plus en plus souvent à l'ordre du jour.

Dans cette situation critique, il importe avant tout d'agir avec clairvoyance. Faute de pouvoir pallier les carences actuelles de la politique agricole, il sera impossible de relever les défis de demain sans préjudice pour l'agriculture. Certes, des préparatifs sont en cours depuis peu, pour cette même raison, du côté de la politique et de l'administration, dans l'optique d'une réforme agraire (motion « Evolution future du système des paiements directs »). Mais les premières propositions purement conceptuelles (Conseil fédéral 2009) risquent déjà d'aboutir dans les engrenages politiques de la conciliation des intérêts et d'être dégradées au rang de mesures inefficaces. L'atelier de réflexion indépendant « Vision Landwirtschaft », qui regroupe des experts reconnus au vaste savoir, entend fournir, par le biais de ce livre, une contribution substantielle en vue d'une réforme porteuse d'avenir et conforme à la Constitution de la politique agricole ainsi que d'une agriculture durable et économiquement solide.

La **2<sup>ème</sup> partie** de l'ouvrage décrit, sous la forme d'une analyse détaillée de la situation actuelle, les atouts et les faiblesses de la politique agricole menée jusqu'à présent. A l'aide de graphiques concis et de tableaux synoptiques, elle présente de manière compréhensible les faits de base relatifs à la productivité agricole, aux revenus, aux

paiements agricoles versés par l'Etat, au système des paiements directs, à l'environnement, à la biodiversité et au paysage, ainsi qu'à la mutation structurelle de l'agriculture. Une importance toute particulière est accordée à l'analyse nuancée des situations en grande partie différentes en plaine et en montagne. La présentation des évolutions dans le temps, les analyses de réalisation des objectifs et les comparaisons avec l'étranger permettent d'inscrire les données dans leur contexte historique, national et international et offrent au lecteur la possibilité de se forger son propre jugement.

La politique agricole de la Suisse est dotée d'un mandat inscrit dans la Constitution (art. 104), tourné vers l'avenir et encore largement soutenu par la population aujourd'hui. En la concentrant sur la multifonctionnalité et la durabilité de l'agriculture, et en s'écartant du soutien des prix, la Suisse joue un rôle de pionnier à l'échelle internationale.

A vrai dire, l'analyse présentée dans cette 2ème partie du livre révèle que la « nouvelle politique agricole » menée jusqu'à présent ne met en œuvre que dans une mesure insatisfaisante le mandat constitutionnel et les objectifs concrets (encore partiels) qui en dérivent dans la plupart des domaines, et qu'elle se montre même parfois franchement défailante. Cette situation est imputable aux multiples erreurs d'incitation propres à un système très complexe, contradictoire et de moins en moins contrôlable au niveau de ses répercussions. Les carences se reflètent notamment dans les chiffres suivants :

- Une fraction seulement des paiements, à savoir près de 500 millions de francs par an, sont clairement destinés aux objectifs formulés dans la Constitution. Les encouragements ainsi définis sont pratiquement neutralisés par l'influence dissuasive beaucoup plus forte des versements forfaitaires ou produisent même l'effet contraire dans certains domaines. Pour presque l'ensemble des objectifs, des bases conceptuelles claires font défaut en ce qui concerne une fourniture de prestations adaptée à la demande et une indemnisation adéquate des prestations d'intérêt commun.
- Si l'on considère séparément la production destinée au marché – déduction faite de l'aide de l'Etat et des coûts d'exploitation liés aux prestations d'intérêt commun dans la comptabilité générale –, l'agriculture ne dégage pratiquement plus aucun revenu net en moyenne. Cette situation s'explique en premier lieu par l'engagement excessif de capitaux et de fonds tiers par rapport à la surface dans les sites privilégiés (plaine), et par les conditions de production coûteuses dans les zones à faible rendement (montagne). Comme la production est trop intensive dans le premier cas et qu'une rémunération adéquate des prestations d'intérêt commun fait défaut jusqu'à présent dans le second cas et que par conséquent des terres cultivées sont constamment mises en friche, la biodiversité et la qualité du paysage décroissent dans les deux cas, à vrai dire pour des raisons contraires.
- Les principaux problèmes écologiques causés par l'agriculture – par exemple, les pertes néfastes d'environ 90'000 tonnes d'azote par an, la surfertilisation des lacs du Plateau suisse, la diminution persistante de la biodiversité, l'insuffisance des parts de surfaces de compensation écologique précieuses, la dégradation insidieuse de la qualité du paysage, l'imperméabilisation et l'érosion du sol – ne se sont certes parfois plus aggravés depuis la dernière réforme agraire (fin des années 1990), mais ils n'ont guère été résolus et les processus n'ont pas été inversés, à l'encontre des objectifs fixés. Le soutien abondant des pouvoirs publics fait face à des coûts externes élevés, pour des prestations agricoles d'intérêt commun insuffisantes et en même temps insuffisamment encouragées.
- Un rôle capital dans les problèmes écologiques revient aux excédents alimentaires issus des importations de fourrages en croissance constante, lesquelles requièrent à l'étranger une surface cultivée presque aussi étendue que les terres arables en Suisse. Il n'est pas judicieux, tant du point de vue économique qu'écologique, de maintenir au niveau actuel la production de viande alimentée par des fourrages importés. En effet, la pollution de l'environnement est en principe nettement supérieure si la production animale n'a pas lieu sur le même site que la production de fourrage, notamment parce que les cycles alimentaires plante-animal-plante sont alors interrompus.

Cependant, les encouragements inopportuns ne sont pas les seuls responsables des carences. D'autres secteurs du système agraire suisse ont besoin d'être réformés. Ainsi, par exemple, la formation agronomique est encore exclusivement axée sur l'accroissement de la production et la technologie, alors que beaucoup d'autres aspects du mandat constitutionnel (le domaine relatif à la nature et au paysage, par exemple) ne sont pratiquement jamais traités. De même, l'absence d'orientation de la politique agricole en fonction d'objectifs a longtemps été ignorée et aucune option alternative ou proposition de solution plus globale n'a été élaborée, ce qui est imputable à la

quasi-inexistence d'une recherche agronomique indépendante et compétitive. La majeure partie de la recherche agronomique est attribuée aux stations fédérales de recherche par l'Office fédéral de l'agriculture.

A partir de cette vaste analyse de la situation et des objectifs d'efficacité qui en découlent, la **3<sup>ème</sup> partie** élabore les bases d'une nouvelle politique agricole axée sur les prestations. Sur la base de mécanismes et principes reconnus, une proposition de nouveau système de paiements directs est projetée. Les instruments éprouvés de la politique agricole actuelle sont repris, certains sont complétés et optimisés, d'autres enfin sont créés. La structure claire et simple du système consiste en trois programmes de base, qui chapeautent l'ensemble des objectifs, et six programmes de prestations propres aux objectifs. Les montants de contributions proposés, calculés à l'aide d'un modèle informatique, se fondent sur un cadre budgétaire identique à celui d'aujourd'hui et donc sur l'hypothèse selon laquelle l'agriculture continuera de mériter à l'avenir le soutien actuel du souverain, pour autant que les moyens soient affectés avec efficacité aux objectifs fixés.

La **4<sup>ème</sup> partie** évalue les incidences du système de paiements directs proposé sur la base de calculs modélisés, et ventilés en fonction des principales régions et types d'exploitation. Les résultats révèlent que la réorientation du système permet non seulement d'atteindre les objectifs définis jusqu'à présent, mais aussi les objectifs complémentaires et concrétisés tels qu'ils sont proposés par « Vision Landwirtschaft ». Outre des améliorations considérables au niveau des prestations d'intérêt commun, la situation des revenus agricoles s'en trouverait en même temps améliorée surtout à moyen terme. En même temps, les grandes différences de revenus actuelles entre la vallée et la montagne s'aplaniraient. Même dans la zone d'estivage, que le système des paiements directs actuel a négligée, il serait possible de rémunérer plus équitablement davantage de prestations, de générer des revenus et de mieux sauvegarder et promouvoir des valeurs naturelles encore très vastes.

Les incidences seraient également positives en ce qui concerne les productions de denrées alimentaires. Certes, la production brute de l'agriculture devrait subir une diminution notable selon le modèle de paiements directs proposé, car les importations de fourrages, de fertilisants et d'énergie se réduiraient également. Cependant, dans le bilan, la production nette – et donc la production primaire proprement dite – tendrait à augmenter en raison de l'extension de l'utilisation des surfaces en montagne et d'une exploitation plus efficace de l'énergie et des ressources naturelles. De même, il serait possible d'améliorer l'efficacité en carbone de l'agriculture, dont l'importance ne cesse de croître.

Enfin, les encouragements axés sur la prestation ne consolident pas la structure comme les incitations actuelles, car les prestations sont honorées et ne font plus partie des acquis tels que le nombre des animaux détenus ou la surface de l'exploitation. Tandis que, en plaine, le nombre des exploitations devrait accusé une baisse plutôt sensible, il tendrait à s'accroître en montagne, où la main-d'œuvre fait défaut et déjà défaut pour assurer le développement durable du pays. Ainsi, le nouveau système fournirait aussi une contribution à l'objectif non encore atteint de la garantie d'une occupation décentralisée du territoire.

La réforme du système actuel des paiements directs, du principal instrument de contrôle de la politique agricole, constitue ainsi une mission prioritaire pour assurer une production proche du marché, fournir les prestations d'intérêt commun demandées et avant tout garantir l'avenir économique de l'agriculture locale.

La seule réforme du système d'encouragement ne suffit pas à faire aboutir cette réforme, comme le met en évidence la **5<sup>ème</sup> partie** dans les conclusions et les recommandations. De même, la formation, l'information, le contrôle et la recherche doivent parfois être totalement réorientés en fonction des multiples tâches de l'agriculture d'aujourd'hui. Et en fin de compte, les consommateurs déterminent également en grande partie ce que produit l'agriculture suisse et de quelle manière. Dans cette optique, il convient aussi que la politique agricole soutienne les objectifs de la Constitution, en informant par exemple sur les corrélations pertinentes entre les habitudes de consommation et les prestations d'intérêt commun ou en prenant des mesures d'orientation. Pour que la réforme aboutisse, les milieux agricoles, l'administration, la classe politique, les organisations écologiques et les associations de consommateurs ainsi que les citoyens sont invités à conjuguer leurs efforts et à s'engager en observateurs attentifs en faveur de la réorientation de la politique agricole.

Comparaison entre les incidences du système actuel des paiements directs et le modèle proposé par Vision Landwirtschaft par rapport aux paramètres agricoles et aux prestations d'intérêt commun fournies par l'agriculture :

- Les objectifs actuels de la politique agricole ne sont pas atteints.
- Les objectifs actuels de la politique agricole sont atteints, mais les objectifs proposés par Vision Landwirtschaft ne le sont pas.
- Les objectifs proposés par Vision Landwirtschaft sont aussi probablement atteints.
- Aucun objectif n'est défini.

Tendance de l'évolution :

→ : Situation stable, «↘» / «↗» : Diminution / Augmentation sans classement, «↘↘» / «↗↗» ou «↗↗» / «↗↗» : Détérioration ou amélioration tendancielle / sensible par rapport à la situation actuelle.

Objectif et indicateur	Réalisation actuelle de l'objectif et tendance	Incidence système paiements directs Proposition Vision Landwirtschaft°
Budget agricole Confédération (Fr./an)	→ (3,6 milliards)	→ (3,6 milliards)
Exploitation sur l'ensemble de la surface (surface d'exploitation agricole)	↘	↗
Degré d'auto-alimentation brut (=sur la base de la production brute)	→*	↘*
Degré d'auto-alimentation net (=sur la base de la production nette)	↘	↗
Rétention de N dans l'eau	→	↗↗
Rétention de N dans l'air	→	↗↗
P-Efficience (Output/Input)	→	↗↗
Efficience énergétique (teneur énergétique aliments/input énergétique production)	→	↗↗
Neutralité climatique (émissions en équivalents CO <sub>2</sub> )	→	↗
Fertilité du sol (indicateurs relatifs notamment à l'érosion, l'assolement, l'activité biologique du sol)	↘	→
Milieus riches en espèces proches de la nature (surfaces agricoles déclarées et non déclarées, remplissant les critères de qualité de l'ordonnance sur la qualité écologique)	↘	↗↗
Biodiversité (population et diffusion d'espèces typiques du paysage cultivé et figurant dans la Liste rouge)	↘	↗↗
Qualité du paysage (diversité structurelle, p. ex.)	↘	↗
Surface affectée à culture biologique (indicateur pour divers objectifs)	→	↗↗
Bien-être des animaux (part des animaux détenus selon programmes spécifiques)	↗	↗↗
Besoin de travail dans l'agriculture	↘	↘/↗***
Valeur nette ajoutée de l'agriculture (Fr./an)	↘	→
Revenu par exploitation (Fr./an)	→	↗
Différences de revenu entre sites privilégiés / sites défavorisés (%)	→	↗**
Effet multiplicateur des paiements directs (Fr. de revenu par Fr. de paiement direct)	↘	↗

° Modèle global VL (= modèle 3 selon chap. 18.1), \* Vision Landwirtschaft ne fixe des objectifs que pour le degré d'auto-alimentation net, \*\* Revenus équivalents, \*\*\* Plaine/montagne