

Document de réflexion

Réalité des coûts dans l'agriculture et l'alimentation

Vision Agriculture

Avril 2021


**VISION
LANDWIRTSCHAFT**

Impressum

Éditeur : Vision Agriculture, Oberwil-Lieli
Texte et rédaction : Felix Schläpfer, Vision Agriculture
Traduction : Anne Berger et Daisy Maglia

Avril 2021

Réalité des coûts dans l'agriculture et l'alimentation

Sommaire

1. Introduction	3
2. Concepts	3
3. Réalité des coûts dans l'agriculture et l'alimentation en Suisse	5
4. Mesures	5
5. Étapes vers la réalité des coûts	7
6. Revendications de Vision Agriculture	9

1. Introduction

La réalité des coûts signifie que tous les coûts des activités (selon le principe du pollueur-payeur) sont pris en charge par les pollueurs. Le principe du pollueur-payeur est largement reconnu à l'heure actuelle – en principe du moins – avec de bonnes raisons.¹ Il est en effet synonyme d'efficacité et d'équité : pas de gaspillage de ressources et pas d'obligation gênante de payer pour les coûts engendrés par d'autres.

Dans de nombreux domaines, le principe de la réalité des coûts n'est cependant pas encore totalement appliqué aujourd'hui. En Suisse, par exemple, il est explicitement appliqué à l'élimination des déchets² et au trafic des poids lourds, censé « couvrir à long terme les coûts d'infrastructure qui lui sont imputables et les coûts supportés par la collectivité ».³ La nouvelle loi sur le CO₂ porte également essentiellement sur la réalité des coûts.⁴

Dans l'agriculture et l'industrie agro-alimentaire, le besoin d'agir est considérable par rapport aux autres branches. Une grande partie des coûts des denrées alimentaires n'est actuellement pas supportée par les consommatrices et les consommateurs, mais par les contribuables et la collectivité (voir figure 1, à gauche). Cela se fait sous forme de subventions à la production de denrées alimentaires, mais aussi à travers les effets nuisibles et incommodes pour l'homme et son environnement naturel, les manquements en matière de bien-être animal, les coûts de mesures destinées à éviter les atteintes à l'environnement et ceux de réparation des dommages.⁵ Sur le plan mondial également, l'agriculture et l'alimentation engendrent des coûts élevés pour la collectivité, y compris pour les générations futures.⁶

Faute d'une réalité des coûts, un comportement économique conforme aux objectifs sociaux revient à nager à contre-courant – pour les productrices et producteurs comme pour les consommatrices et consommateurs. La concurrence entre les producteurs est biaisée, ce qui entraîne un gaspillage des ressources et la récompense des comportements indésirables.

2. Concepts

La **réalité des coûts** prévaut lorsque les coûts de production sont assumés par leurs auteurs – dans la toute chaîne de création de valeur. Les coûts dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation englobent d'une part les **coûts de production** des denrées alimentaires, y compris la mise en œuvre de mesures destinées à respecter le droit environnemental et le

¹ Suisse (Confédération) : art. 74 Cst, loi sur la protection de l'environnement (art. 2, 32, 32a LPE) ; UE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (Art. 191, AEUV), USA : Clean Air Act, Clean Water Act, etc., UN : Déclaration de Rio, principe 16.

² Loi sur la protection de l'environnement (art. 32 LPE).

³ Loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (art. 1 LRPL).

⁴ L'objectif est de contribuer (entre autres) « à rendre compatibles les flux financiers avec le développement [...] visé » (Loi sur le CO₂, Art. 1).

⁵ Vision Agriculture (2020). Coût et financement de l'agriculture. Oberwil-Lieli.

⁶ Selon l'estimation des Nations Unies, l'agriculture est responsable du 24 % des émissions de gaz à effet de serre et de 60 % de la perte de la biodiversité actuelle des écosystèmes terrestres (UNEP 2016, Food Systems and Natural Resources). D'autres coûts à la charge de la collectivité incombent au domaine social, en Suisse également, voir Conseil fédéral (2016), Les femmes dans l'agriculture, rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion du 14 novembre 2012 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États.

bien-être animal⁷, et les **coûts externes** des atteintes à l'environnement.⁸ D'autre part, les coûts comprennent les **prestations d'intérêt public**. Il s'agit notamment de mesures visant à préserver le paysage rural et à assurer la sécurité de l'approvisionnement

La réalité des coûts signifie concrètement que les coûts de production des denrées alimentaires sont supportés en définitive par **les consommatrices et les consommateurs**. Une attention particulière doit être portée à l'imputation des coûts externes en fonction de leur origine (internalisation). L'état prend en charge les coûts liés aux prestations d'intérêt public. Ceux-ci sont supportés en fin de compte par les **contribuables** (voir figure 1, à droite).

Internalisation des coûts externes signifie que les coûts sont assumés par leurs auteurs, à savoir les productrices et producteurs et les consommatrices et consommateurs, et non à l'état et à la collectivité. Le processus d'internalisation des coûts externes comprend deux étapes. Il s'agit en premier lieu de clarifier les droits d'utilisation des ressources. Le niveau d'atteinte à l'environnement et les lacunes acceptables en matière de bien-être animal doivent être déterminés.⁹ Deuxièmement, il faut établir les **instruments** servant à atteindre ces objectifs.

Les instruments les plus importants permettant d'atteindre la réalité des coûts sont des **réglementations** telles que les normes environnementales à respecter (régulation des quantités) et des **taxes d'incitation** (régulation des prix). Les taxes d'incitation laissent aux acteurs le choix d'éviter les nuisances pour l'environnement ou de payer les taxes.¹⁰ Les prestations d'intérêt public fournies par l'agriculture à la collectivité sont internalisées par le biais des **paiements directs**.

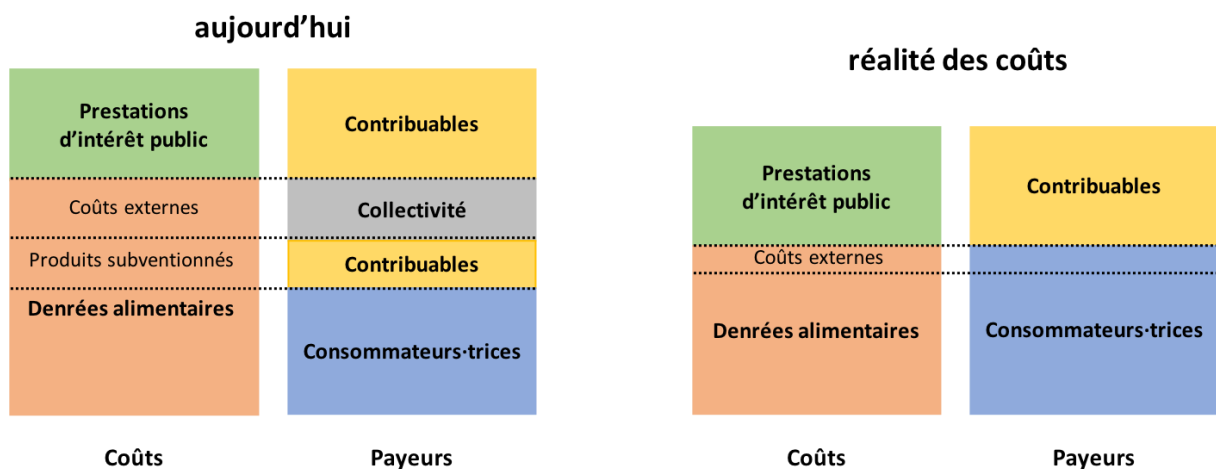


Figure 1. Coûts et payeurs : Dans le cas de la réalité des coûts (à droite), les consommateurs-trices supportent les coûts de la production alimentaire et les contribuables les coûts des prestations d'intérêt public. Les coûts totaux sont plus faibles car les coûts externes diminuent. Les coûts externes restants sont imputés aux consommateurs-trices à travers des taxes. En outre, légèrement moins de denrées alimentaires sont produites et consommées.

⁷ Cela comprend également les reports des coûts sous forme de taxes pour les autorisations et les contrôles.

⁸ Les coûts externes englobent les coûts financiers directs (par ex. pour la mise à disposition de l'eau potable) et les coûts immatériels (par ex. les insuffisances de la qualité de l'eau, la biodiversité ou la détention des animaux), qui ne sont pas inclus dans les prix des denrées alimentaires.

⁹ Cf. encadré « Réalité des coûts à l'exemple du bien-être animal ».

¹⁰ Ainsi les nuisances pour l'environnement sont évitées là où cela coûte moins cher de les éviter.

3. Réalité des coûts dans l'agriculture et l'alimentation en Suisse

Dans la politique agricole de la Confédération, le rôle important que joue la réalité des coûts pour une agriculture et une alimentation efficiente et durable est encore peu reconnu. Dans les documents officiels, la réalisation de principe du pollueur-payeur et l'imputation des coûts des mesures correspondants ne sont presque pas pris en compte. Les prestations d'intérêt public sont internalisées par les paiements directs. Mais les contribuables paient également les mesures visant à réduire les nuisances pour l'environnement conformément aux lois sur la protection de l'environnement et des eaux – en contradiction avec les dispositions de la Constitution (art. 74 Cst.), de la loi sur la protection de l'environnement (LPE, art. 2) et des eaux (Leaux, art. 3a).

En conséquence, de nombreuses mesures de la politique agricole entraînent des effets secondaires involontaires et conduisent à des conflits d'objectifs.^{11,12} Cette situation est largement due à l'absence de la réalité des coûts.¹³ La nécessité d'agir en agriculture est plus grande que dans d'autres secteurs car l'agriculture a jusqu'à présent été exempte d'importantes évolutions en direction de la réalité des coûts (telles l'impôt sur les huiles minérales, la redevance sur le trafic des poids lourds, la loi sur le CO₂).

4. Mesures

4.1 Réflexions d'ordre conceptuel

Des mesures dans les domaines de la production et de la consommation sont nécessaires pour une concrétisation compréhensible de la réalité des coûts. Dans le domaine de la production, l'agriculture suisse doit être rendue compatible avec le droit suisse pour l'environnement. Dans le domaine de la consommation, qui englobe aussi les importations, les mesures sont nécessaires afin de répondre aux objectifs et obligations internationaux qui vont au-delà du droit suisse et afin d'encourager des modes de consommation durables.¹⁴

La protection des frontières qui les accompagne doit garantir que les ressources naturelles sont utilisées de manière durable dans le pays et aussi que les coûts environnementaux et les coûts externes des importations sont imputés aux consommateurs et consommatrices.

4.2. Domaine de mesures Production

Détermination des droits d'utilisation : pour l'ensemble des émissions autorisées, le droit de l'environnement fait autorité.¹⁵ Conformément à l'objectif des cycles fermés et au sens de la justice général, les émissions provenant de la production avec des moyens de production régionaux sont à privilégier. Les exigences dans le domaine de la biodiversité (surfaces minimales, rotation des cultures) sont concrétisées par les PER. Les mesures qui vont au-delà

¹¹ Z.B. Gentile, E. et al. (2019). Impact of agricultural subsidies on farmers' willingness to pay for input goods and services. Report mandated by Swiss State Secretariat of Economic Affairs. Areté srl, Bologna.

¹² Voir prises de position de l'Alliance agraire sur les pesticides (2019), le bien-être animal (2019), l'azote (2020).

¹³ Vision Agriculture (2020), Coût et financement de l'agriculture. Oberwil-Lieli.

¹⁴ Par exemple, l'élevage de vaches-mères sans fourrages achetés à l'extérieur en zone de montagne est compatible avec les objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA). Cependant, il provoque des émissions de gaz à effet de serre qui doivent être internalisés au niveau de la consommation.

¹⁵ OFEV & OFAG (2016) Objectifs environnementaux pour l'agriculture. Rapport d'état. OFEV et OFAG, Berne.

sont des prestations d'intérêt public. Dans le domaine du bien-être animal, les lacunes admissibles doivent être clarifiées (voir encadré « Réalité des coûts à l'exemple du bien-être animal »).

Instruments (cf. tableau 1) :

- *Subventions* : les subventions liées à la production et les autres avantages sont réduits (à l'exception de l'impôt sur les huiles minérales et RPLP, rabais sur la TVA, etc.).
- *Réglementations* : sont mises en conformité avec les exigences environnementales.
- *Taxes d'incitation* : sont prélevées sur les émissions des moyens de production selon leur origine (carburants et combustibles, aliments pour animaux, engrais minéraux, pesticides).¹⁶
- *Mesures d'encouragement* : les prestations d'intérêt public souhaitées par la politique sont soutenues par des paiements directs. Les contributions se fondent sur le calcul des coûts conformément à la loi sur l'agriculture (art. 5, LAgr).
- *Protection aux frontières* : les coûts externes de production des moyens de production importés sont internalisés avec les droits de douane.¹⁷
- *Information (recherche, formation, enseignement, conseil)* : les autres instruments peuvent compléter, mais pas remplacer.

4.3 Domaine de mesures Consommation

Objectifs en matière d'émissions : la base est constituée des objectifs quantitatifs officiels et des obligations, actuellement surtout la Stratégie Climat pour l'agriculture (émissions de gaz à effet de serre), le programme de l'ONU pour le développement durable (déchets alimentaires) et la Convention sur la diversité biologique.¹⁸

Instruments (cf. tableau 1) :

- *Réglementations* : le commerce avec des produits qui violent les normes environnementales ou sociales élémentaires est interdit.
- *Taxes d'incitation* sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) des produits¹⁹ : toutes les émissions de GES doivent être incluses, donc également les émissions de la production durable.²⁰
- *Protection aux frontières* : des droits de douane différenciés sont prélevés sur les importations qui internalisent les coûts externes des impacts environnementaux de la production.
- *Information* : les autres instruments peuvent compléter, mais pas remplacer. Les impacts environnementaux doivent être signalés sous une forme pertinente (par unité de produit).

¹⁶ La conception est importante : prélèvement au niveau du commerce, remboursement des taxes pour les quantités non émises sur la base des systèmes de production déclarés, redistribution des recettes au sein de l'agriculture.

¹⁷ Conception : les systèmes de déclaration certifiés pour les impacts environnementaux de la production dans le pays d'origine constituent la base, les contributions d'internationalisation versées à l'étranger sont facturées, le taux de redevance est appliqué sans déclaration, les recettes dans les caisses de la Confédération, les taxes forfaitaires sont réduites en conséquence.

¹⁸ Réduction de 2/3 jusqu'à 2030 par rapport à 1990 (OFAG 2011), réduction des déchets alimentaires de moitié d'ici 2030 (UN 2015), voir note au-dessus et les objectifs d'Aichi (UN 2010, COP 10 CBD).

¹⁹ Conception probable : prélèvement au niveau du commerce, système de déclaration des émissions de GES de la production en tant que base, calcul de l'internalisation au niveau de la production, redistribution à la population.

²⁰ En raison des importations, une production durable n'est pas suffisante pour garantir une consommation durable.

Le tableau 1 donne un aperçu des instruments par domaine d'impact.

Tableau 1. Instruments (t : transitoire/conflict avec réalité des coûts, x : permanent)

Domaine d'impact	Production			Con- somma- tion	Importations	
	Régle- menta- tions	Taxes d'incita- tion	Mesures d'en- coura- gement ^a	Taxes d'incita- tion	Régle- menta- tions	Droits de douane
Production de denrées alimen- taires			t			
Sécurité de l'approvisionne- ment			x		x	x
Entretien du paysage rural ^b	x		x			
Ressources naturelles						
Ammoniac	x	x	t			
Nitrate	x	x	t			
Phosphore	x	x	t			
Pesticides	x	x	t			
Antibiotiques	x		t			
Gaz à effet de serre	x	x	t	x		
Biodiversité ^c	x	x	t			
Bien-être animal	x	x	t			
Production à l'étranger				x	x, t	x

^a: y compris les contributions pour la prévention des dommages et exemption des prélèvements ordinaires.

^b: y compris structures (diversité des exploitations) et biodiversité (espèces et populations sauvages).

^c: exigences de base telles que la part de surfaces de promotion de la biodiversité, la rotation culturale, la couverture du sol.

5. Étapes vers la réalité des coûts

La concrétisation et la mise en œuvre de la réalité des coûts doivent s'opérer étape par étape. Les étapes importantes sont :

- (1) Diminuer les contributions pour les modes de production qui ne sont pas conformes avec le droit de l'environnement, faire respecter le droit de l'environnement
- (2) Diminuer les contributions pour la production de denrées alimentaires
- (3) Introduire un système de déclaration pour les impacts environnementaux, les normes en matière de bien-être des animaux et les normes sociales
- (4) Introduire des taxes d'incitation au niveau de la production
- (5) Introduire des taxes d'incitation au niveau de la consommation

La protection aux frontières doit être adaptée de sorte que les ressources nationales soient utilisées de manière durable et que les intérêts justifiés dans le domaine de la sécurité de l'approvisionnement et de la souveraineté alimentaire soient préservés (cf. 4.1).²¹

²¹ L'imputation des coûts doit également être assurée dans le « petit » trafic frontalier (tourisme d'achat).

Encadré 1 : Réalité des coûts à l'exemple du bien-être animal

Que signifie concrètement la réalité des coûts dans le domaine du bien-être animal ? Comment mettre en œuvre la réalité des coûts ? En premier lieu, il faut évaluer (politiquement) quelles lacunes dans le domaine du bien-être animal sont encore acceptables par la société (détermination des droits d'utilisation).²² Il faut ensuite choisir les instruments appropriés (cf. chapitre 2, concept « Internalisation des coûts externes »).

La politique consacre chaque année quelques 270 millions de francs suisses par an afin de promouvoir des normes de bien-être animal plus élevées (SST/SRPA²³). Cette disposition à payer prouve que la production animale sans SST/SRPA « fait mal » – elle provoque manifestement des coûts externes. Les responsables sont les consommateurs·trices. Le principe du pollueur-payeur suggère que les coûts des mesures SST/SRPA sont supportés par les pollueurs, c'est-à-dire finalement les consommateurs·trices. Les contributions actuelles au bien-être animal de la Confédération pour SST/SRPA disposent d'une base dans la Constitution (art. 104). Elles sont toutefois en contradiction avec le principe du pollueur-payeur.²⁴ Exprimé autrement, les végétariens paient des taxes obligatoires (impôts) afin que d'autres puissent consommer de la viande (ou encore plus de viande) avec bonne conscience.

Mais pratiquement seule la réglementation entre en ligne de compte en tant qu'instrument adapté à la mise en œuvre. La réalité des coûts signifie donc concrètement : inscription des normes de bien-être animal SST/SRPA dans la législation contraignante sur la protection des animaux. Ce faisant les coûts sont imputés aux producteurs·trices – et finalement aux consommateurs·trices.²⁵

La protection des frontières, en tant qu'instrument complémentaire, doit continuer à garantir l'écoulement de la production nationale. Il appartient à la politique de décider des normes à appliquer aux importations pour couvrir une éventuelle demande supplémentaire. Du point de vue de la réalité des coûts, il n'y a aucune raison de traiter les importations différemment de la production indigène. Les exigences comparables et « non discriminatoires » sont fondamentalement compatibles avec les règles commerciales de l'OMC.²⁶

Encadré 2 : Réalité des coûts et labels

Les labels permettent de différencier l'offre et de créer un marché pour des produits qui remplissent certains critères. Ils peuvent contribuer à ce que les consommateurs paient plus sur une base volontaire et consomment de manière plus durable, et éventuellement aussi occasionnent moins de coûts aux frais de la collectivité. La réalité des coûts signifie en revanche que les coûts sont pris en charge de manière contraignante par les pollueurs. Les labels créent d'intéressants marchés de niche. Cependant, la réalité des coûts rend compatible le marché dans son ensemble avec les objectifs sociétaux.

²² Avec une telle définition, certains coûts externes apparaissent toujours. Mais aucune autre mesure visant à favoriser le bien-être animal n'est requise et les coûts externes ne sont pas imputés aux pollueurs.

²³ « stabulation particulièrement respectueuse des animaux »/« sorties régulières en plein air ».

²⁴ En matière de protection de l'environnement (contrairement au bien-être animal), le principe du pollueur-payeur est inscrit dans la Constitution fédérale (art. 74 Cst.) : « La Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes. Elle veille à prévenir ces atteintes. Les frais de prévention et de réparation sont à la charge de ceux qui les causent. »

²⁵ Les taxes d'incitation pour « mauvaise » détention d'animaux seraient ressenties dans de larges cercles comme éthiquement discutables.

²⁶ Bürgi Bonanomi, E. (2016). Nachhaltige Agrarimporte in die Schweiz? Studie im Auftrag der Agrarallianz und weiterer agrar-, umwelt- und entwicklungspolitischer Organisationen der Schweiz.

6. Revendications de Vision Agriculture

1. La Confédération vérifie que ses mesures dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation sont compatibles avec le principe du pollueur-payeur. Il élabore des règlements concrets et un plan de mise en œuvre.
2. À court terme : les exemptions de redevances sont supprimées (RPLP, etc.)
3. À moyen terme : les modes de production qui ne sont pas compatibles avec le droit de l'environnement ne reçoivent plus de contributions fédérales.
4. À long terme : les consommateurs·trices supportent l'ensemble des coûts de la production alimentaire.
5. Provisoirement (jusqu'à ce que les mesures systématiques déploient leurs effets) :
 - les modes de production de denrées d'origine végétale respectueux de l'environnement sont soutenus avec des contributions d'encouragement.
 - la TVA sur les aliments d'origine animale est relevée au taux normal.
 - la réduction des droits de douane sont conditionnés au moins à des conditions de durabilité substantielles et à des normes de bien-être animal.²⁷
6. Les mesures (voir chapitre 5) sont mises en œuvre comme suit : (1) jusqu'à 2026, (2)-(5) jusqu'à 2031. Les étapes sont annoncées à un stade précoce afin d'assurer la sécurité de planification.
7. Pour les adaptations des droits d'utilisation des ressources qui n'étaient pas prévisibles avant 2021, les producteurs·trices concernés sont indemnisés.
8. La Confédération clarifie les questions ouvertes concernant les réglementations des importations de sorte que des droits de douane différenciés puissent être introduits à partir de 2031.
9. Les branches de l'industrie alimentaire suisse soutiennent la transition vers la réalité des coûts et contribuent de manière constructive à son élaboration.

²⁷ Bürgi Bonanomi, E. (2016). Die Nachhaltigkeit im Handelsabkommen mit Indonesien. Studie im Auftrag der Agrarallianz Schweiz. Centre for Development and Environment, Universität Bern.