

Politique agricole 2011

L'agriculture sous les feux croisés des réformes internes et des exigences de la politique économique extérieure

30 janvier 2006

Numéro 3

dossierpolitique

Peu de réformes ciblées

L'essentiel en bref

La politique agricole 2011 doit permettre à l'agriculture suisse de poursuivre le processus de réforme entamé au début des années 1990. La stratégie consiste pour l'essentiel à diminuer le soutien financier accordé aux produits (soutien aux prix) au profit de paiements directs. Elle vise à améliorer la compétitivité des produits et à promouvoir les changements structurels tout en veillant à atténuer les effets sociaux de ces mesures.

Le cadre financier pour les années 2008-2011 a été fixé à 13,5 mrd fr., ce qui est légèrement inférieur à celui de 2004-2007 (14,1 mrd fr.). La diminution des dépenses pour les mesures de soutien aux prix est contrebalancée par une augmentation des dépenses pour les paiements directs (+12 %). Parallèlement, on s'attend à un nouveau recul du nombre d'exploitations de l'ordre de 2,5 % à 3 %.

La politique agricole 2011 implique l'adaptation de plusieurs lois (loi sur l'agriculture, droit foncier rural et bail à ferme agricole, loi sur les allocations familiales dans l'agriculture, loi sur les denrées alimentaires, loi sur les épizooties). La procédure de consultation relative à la politique agricole 2011 s'est terminée au quatrième trimestre 2005. Le message du Conseil fédéral devrait parvenir au Parlement au printemps 2006.

Position d'économiesuisse

La politique agricole 2011 contient des mesures justes qu'il faut saluer. Mais elle n'a rien d'une stratégie d'avenir. Elle ne propose pas des réformes assez courageuses en ce qui concerne les obstacles douaniers et les changements structurels. Par ailleurs, le concept actuel des paiements directs est maintenu tel quel. C'est regrettable. En effet, plusieurs études sérieuses démontrent que ces contributions individuelles manquent leur cible, par exemple en matière d'occupation décentralisée du territoire. De plus, ces paiements ne renvoient pas explicitement à une prestation d'intérêt général. Compte tenu de ces éléments, le cadre financier proposé ne se justifie pas. Il est indispensable de le réviser à la baisse si les paiements directs ne peuvent être couplés avec des objectifs clairs en termes de contre-prestations. Nous devons abroger le régime de protection dont bénéficie le monde agricole. A l'avenir, cette protection devra être davantage ciblée sur des exploitations situées en zone de montagne ou de collines. En plaine, il convient de développer des structures capables d'affronter le marché.

Appréciation générale

Les réformes de politique agricole menées jusqu'ici, se sont révélées relativement exigeantes pour les agriculteurs. Et pourtant! Malgré les réformes en cours, force est de constater que l'agriculture n'a pas su éviter de se retrouver sous les feux croisés de l'évolution du marché intérieur (modification du comportement des consommateurs, difficultés budgétaires) et des exigences de notre politique économique extérieure (UE, OMC). Cela tient principalement au fait que les réformes réalisées jusqu'ici n'étaient pas assez rapides ou pas assez ciblées par rapport aux réformes entreprises dans d'autres pays. La Suisse se trouve aujourd'hui à la traîne dans le domaine des réformes agricoles par rapport à l'UE et aux pays-membres de l'OMC. Ainsi, malgré les trois vagues de réformes entreprises dans l'intervalle (1992, PA 2002 et PA 2007), l'écart de prix

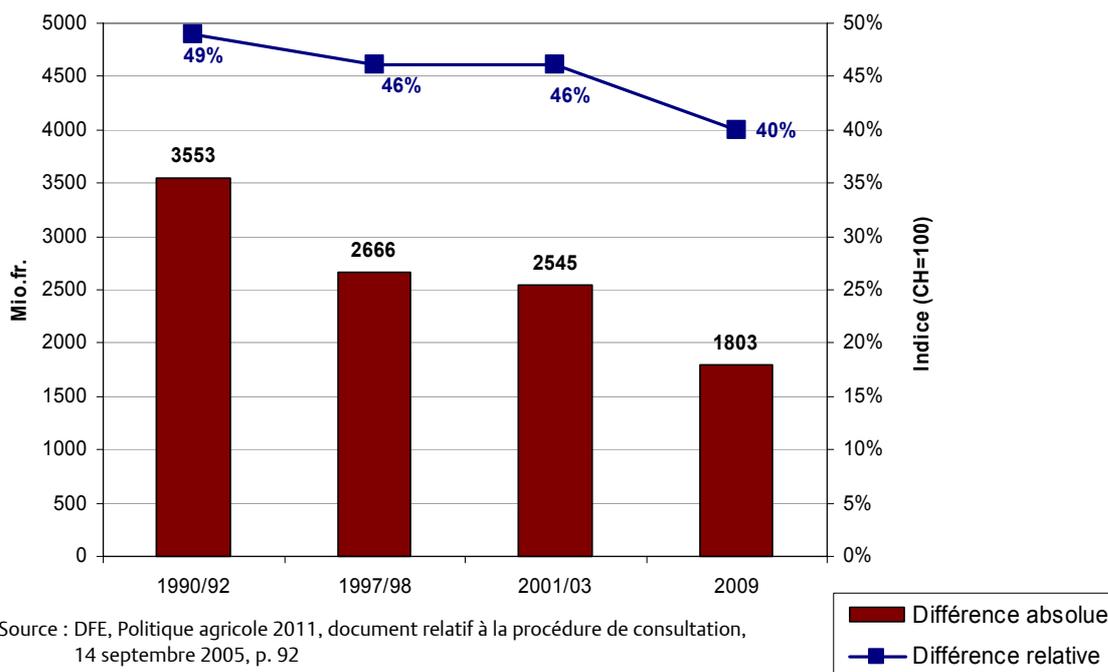
Les réformes réalisées jusqu'ici en Suisse n'étaient pas assez rapides ou ciblées par rapport aux réformes d'autres pays. Par conséquent, notre pays se trouve aujourd'hui à la traîne par rapport à l'évolution au sein de l'UE et dans le cadre de l'OMC.

entre les produits suisses et ceux de l'UE, d'un ordre de grandeur de 40 %, est resté presque inchangé entre 1990/92 et 2001/03.

Les réformes proposées dans PA 2011 ne permettront de compenser, d'ici à 2010, que la moitié des effets découlant des négociations de l'OMC dans le cadre du cycle de Doha. Cela démontre bien que la stratégie du Conseil fédéral ne déploie pas tous les effets souhaités. Aussi, notre pays reste-t-il sous pression pour introduire une politique d'indemnisation des prestations plus importante pour accroître l'efficacité de son système agricole et en diminuer les coûts. Ces objectifs nécessiteraient des réformes plus ambitieuses. Nous ne pouvons nous contenter d'affiner tous les quatre ans les réglages de la machine complexe que constitue notre politique agricole. Cela ne saurait en aucun cas constituer une stratégie d'avenir.

Evolution des prix des producteurs : comparaison Suisse-UE ¹⁾

Prix des producteurs : évolution des différences de prix par rapport à l'UE



Source : DFE, Politique agricole 2011, document relatif à la procédure de consultation, 14 septembre 2005, p. 92

¹⁾ L'Allemagne, la France, l'Autriche, l'Italie et pour certains produits les Pays-Bas et la Belgique

Mandat constitutionnel et paiements directs

Les paiements directs sont censés être des indemnités versées en contrepartie de prestations d'intérêt général ou à caractère écologique, dites de biens publics. Cependant, plusieurs éléments compliquent la situa-

tion : en premier lieu, le mandat de la politique agricole fondé sur l'article 104 de la Constitution fédérale ne s'appuie pas sur des principes de gestion transparents qui définiraient des objectifs et des moyens. Il est dès lors très difficile d'analyser l'effet des mesures prises sous l'angle quantitatif.

Deuxièmement, la théorie des biens publics ou « d'intérêt général » (non-exclusion, non-rivalité¹) n'est pas appliquée de manière cohérente dans le cadre de la politique agricole en vigueur.

Grâce à l'étude Rieder-Bucheli-Kopainsky, on sait aujourd'hui que quelque 700 mio. fr. de paiements directs sont pour ainsi dire investis pour rien, du fait qu'ils n'atteignent pas l'objectif constitutionnel d'assu-

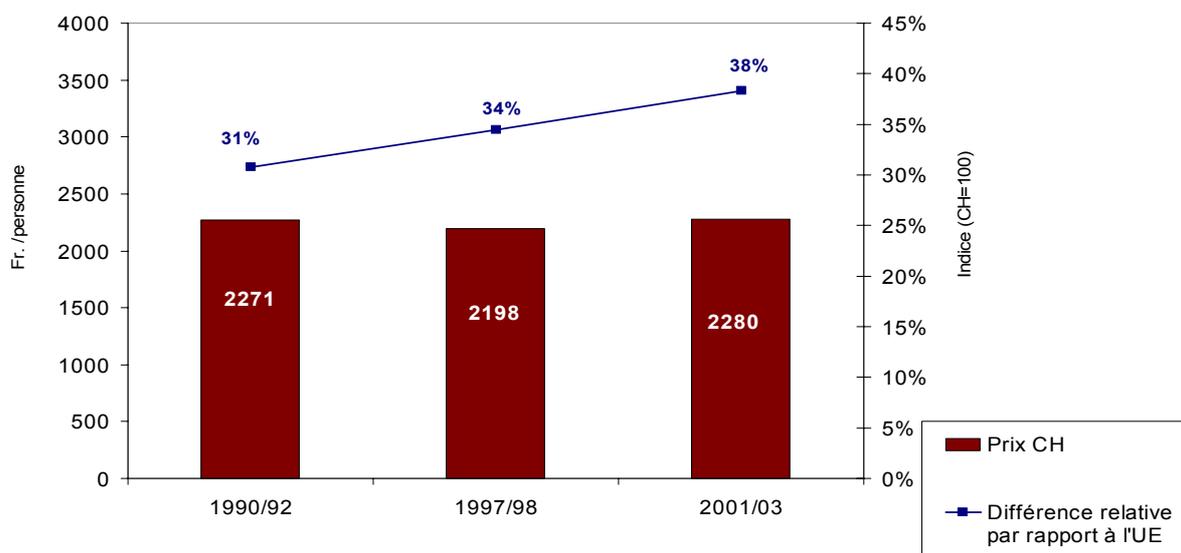
rer une occupation décentralisée du territoire. Cette étude a été malheureusement trop peu prise en considération dans la documentation relative à la procédure de consultation. D'autres études attestent que certains paiements directs ne peuvent guère être attribués explicitement à un objectif clair, en termes de

performance, qui permette de les définir comme des biens publics. L'enchevêtrement des prestations et des objectifs est tel que deux indemnités ou plus sont parfois versées pour une même prestation, voire en

Au lieu du système de l'arrosage actuel, il faut un concept qui permette de diriger les ressources là où on le souhaite, via une rémunération des prestations liée à des objectifs. Cela permet de créer un marché des biens d'intérêt général auquel les agriculteurs peuvent participer volontairement en tant qu'entreprise.

Évolution des prix à la consommation : comparaison Suisse-UE ²⁾

Prix à la consommation : évolution pour le panier de la ménagère standard



Source : DFE, Politique agricole 2011, document relatif à la procédure de consultation, 14 septembre 2005, p. 15

¹⁾ On parle de biens publics purs lorsque deux caractéristiques sont vérifiées : la non-rivalité et la non-exclusion. Cela signifie qu'un bien public est pur si la consommation du bien par un individu n'empêche pas sa consommation par un autre, et si personne n'est exclu de la consommation de ce bien par l'existence d'un prix

²⁾ L'Allemagne, la France, l'Autriche, l'Italie et pour certains produits les Pays-Bas et la Belgique

l'absence de prestation. L'ordre de priorité des objectifs n'est définie que de manière lacunaire et n'est souvent qu'implicite; de plus l'interdépendance des différents paiements se révèle complexe. Ceci rend très difficile toute discussion constructive sur les objectifs et l'efficacité des paiements directs à l'occasion des débats sur le budget.

Les contributions allouées à la surface cultivée satisfont imparfaitement l'objectif d'entretien du paysage. Dans les régions de montagne, elles sont souvent insuffisantes pour prévenir l'arrêt de l'exploitation de surfaces difficiles à exploiter, mais particulièrement précieuses d'un point de vue biologique et agricole, ou de paysages entiers. On constate également que les indemnités pour certaines prestations se révèlent trop élevées – pour les jachères florales qui nécessitent moins de temps que les assolements normaux, par exemple – alors que d'autres tâches, comme le fauchage de prairies de montagne pentues, est indemnisé de manière insuffisante.

A la lumière de la théorie des biens publics, il est incohérent de justifier certains paiements éthologiques, comme les SRPA (sorties régulières en plein air d'animaux de rente), en affirmant qu'il s'agit de services publics et de supprimer le supplément pour une alimentation dépourvue d'ensilage au motif que la plus-value générée par cette méthode de production doit en principe être rémunérée par le marché et non par l'État.

Au vu des faiblesses du système de paiements directs actuel, economiesuisse juge incompréhensible d'indiquer, comme c'est le cas dans la documentation relative à la procédure de consultation, que le concept actuel a fait ses preuves et qu'il peut être maintenu. Il n'y a pas d'objection à transférer les ressources actuellement affectées au soutien du marché vers des paiements directs. Mais il convient de mettre en place un système transparent qui permette de lier les contributions à des objectifs clairs. Ces conditions ne sont pas réunies dans le système actuel. Il faut remplacer le système de l'arrosoir par un concept qui permette de diriger les ressources précisément là où on le souhaite, par le biais d'une rémunération des prestations liée à des objectifs. Cela permettrait de créer un marché des biens publics auquel les agriculteurs pourraient participer sur une base volontaire, en tant qu'entreprise. Cela suppose, entre autres, une plus grande différenciation dans la législation agricole entre les régions de plaine et les régions de montagne ou de collines. Dès

lors que les paiements directs visent avant tout à garantir le revenu, le nombre d'employés d'une exploitation devra vraisemblablement jouer un plus grand rôle dans la base de calcul. De même, il faudra réfléchir au transfert de certaines prestations écologiques aux cantons, ou du moins à leur réalisation conjointe par la Confédération et les cantons.

Si le système actuel devait néanmoins être maintenu, le seuil d'accès aux paiements directs devrait être porté à 0,6 unité de main d'oeuvre (UMOS) ou à 0,5 au minimum en plaine. Par ailleurs, le plafond donnant droit à des paiements directs ainsi que de celui fixant les effectifs maximums en matière d'élevage devrait être relevé. En effet, ces deux dispositions freinent l'évolution structurelle. En revanche, economiesuisse salue les simplifications administratives et le durcissement des contrôles en matière de paiements directs.

Les protections douanières

En principe, la conclusion d'un accord de libre-échange avec l'UE sur l'ensemble des produits agricoles constitue à moyen et à long termes la seule perspective viable pour l'agriculture suisse. Un tel accord ferait diminuer le prix de nombreuses prestations initiales, induirait une harmonisation entre les prix de la majorité des producteurs et le niveau des prix au sein de l'UE et accroîtrait les perspectives d'exportation des produits suisses. La pression sur les structures de production serait sans aucun doute considérable, de sorte que l'objectif d'un accord de libre-échange avec l'UE devrait se faire en plusieurs étapes, à l'instar de l'ouverture du marché fromager. Dans le cadre d'un régime de libre-échange avec l'UE, l'agriculture pourrait toujours fournir des prestations en faveur de la collectivité, si le système de paiements directs était révisé de manière à tenir compte de leurs objectifs et de leur efficacité. A cela s'ajoute le fait que la Suisse se trouverait alors dans une meilleure position sur le plan de sa politique économique extérieure dans l'éventualité où l'UE conclurait des accords de libre-échange avec des États tiers. En effet, cela accroîtrait régulièrement la pression sur la Suisse en vue de la conclusion d'accords de libre-échange correspondants.

Aussi la politique agricole 2011 ne satisfait-elle pas aux défis de l'économie extérieure. Démanteler les protections douanières pour les céréales, poursuivre le développement du système d'importation des céréales, supprimer, d'ici à 2009, les subventions à

l'exportation s'appuyant sur la loi sur l'agriculture et s'adapter à la répartition des contingents douaniers sont certes des mesures louables, mais elles ménagent un répit de courte durée seulement. La partie de la PA 2011 se rapportant à l'économie extérieure ne convainc pas en tant que stratégie à long terme. Il serait important d'au moins ouvrir immédiatement le marché de la viande.

Mesures d'accompagnement sociales

La réforme de la politique agricole constitue un défi de taille pour l'agriculture et représente des sacrifices financiers considérables pour de nombreuses exploitations. Afin de faciliter une réforme harmonieuse des structures agricoles, Economiesuisse soutient les mesures de politique sociale proposées dans le projet de loi. Il faut saluer en particulier la décision de faciliter la fermeture d'exploitations en vue de permettre aux exploitants âgés sans succession et possédant une assurance vieillesse insuffisante, de quitter la production dans la dignité (articles 79, 80 et 82 L'Agr). De même, il est judicieux de soutenir, de manière ciblée, les agriculteurs ayant des enfants. Cela permet d'émettre un bon signal en terme de politique familiale (articles 2 et 7 LFA).

Le cadre financier

D'une manière générale, nous nous sommes toujours prononcés en faveur d'une indemnisation équitable de l'agriculture pour les prestations qu'elle accomplit explicitement dans l'intérêt de la collectivité, c'est-à-

dire en tenant compte des coûts suisses. Aussi longtemps que des doutes sérieux subsistent quant à la question de savoir si les paiements directs atteignent effectivement les objectifs visés par le mandat constitutionnel, nous remettons en question le cadre financier proposé de 13,5 mrd fr. pour les années 2008-2011. En effet, si l'on tient compte d'un recul du nombre d'exploitations de 2,5 % à 3,0 % par an, le montant des paiements directs atteindrait dès lors 100'000 francs par an et par exploitation individuelle. De telles sommes sont injustifiables. Les paiements directs individuels doivent pouvoir être justifiés de manière claire et transparente.

Droit foncier rural et bail à ferme agricole

L'agriculture pourra bénéficier d'économies d'échelle et gagner en compétitivité à condition que le processus d'adaptation des structures, vers des exploitations plus grandes, se poursuive. En ce sens, le relèvement de la limite inférieure de 0,75 à 1,25 unité de main d'œuvre standard pour la reconnaissance des exploitations agricoles tel que proposé à l'article 7, alinéa 1 de la LDFR mérite d'être soutenu. Par ailleurs nous approuvons la suppression de la limitation du prix et celle du fermage dans la LDFR. Ce sont des étapes importantes pour optimiser les performances et la compétitivité des structures.

Pour toute question :

rudolf.walser@economiesuisse.ch