



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

6 mai 2009

Développement du système des paiements directs

Rapport du Conseil fédéral

en réponse à la motion 06.3635 du 10 novembre 2006 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats

Diffusion: OFCL, Diffusion publications, CH-3003 Berne
www.publicationsfederales.admin.ch

N° de commande: français: 730.750.f
allemand: 730.750.d
italien: 730.750.i

Condensé

La motion „Développement du système des paiements directs “(06.3635) a été déposée le 10 novembre 2006 par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats. Cette motion, transmise par le Parlement, demande au Conseil fédéral de soumettre au plus tard d'ici à 2009 un rapport qui permette de juger si le système des paiements directs doit être adapté dans le cadre de la prochaine étape de la réforme agricole.

Depuis le lancement de la réforme de la politique agricole au début des années nonante, l'importance des paiements directs n'a cessé de croître. L'instauration des paiements directs généraux a permis de davantage découpler de la production le soutien accordé aux agriculteurs, d'améliorer les prestations d'intérêt public fournies aux termes de l'art. 104 Cst. et d'assurer l'acceptabilité sociale de la réforme.

Dans le cadre du débat sur la politique agricole 2011, des intervenants issus de divers horizons ont émis des doutes quant à l'opportunité du transfert actuel aux paiements directs de fonds destinés au soutien du marché et quant à la capacité du système actuel de paiements directs à permettre d'atteindre les objectifs de la politique agricole. Le présent rapport examine sur le fond les questions soulevées dans la motion, en présentant d'abord les conditions générales pertinentes de la politique agricole et ensuite, l'évolution des paiements directs à l'étranger. Il indique enfin quels sont les critères auxquels doit satisfaire un système efficace et efficient de paiements directs et pourquoi. La description des prestations d'intérêt public et la définition d'objectifs concrets pour chaque prestation constituent un élément central de ce rapport. Sur cette base, on procède à une évaluation des paiements directs actuels en indiquant comment il conviendrait de développer le système. En conclusion, le rapport présente une appréciation au regard de l'efficacité et des engagements et développements internationaux (OMC/UE) ainsi que les objectifs politiques généraux du Conseil fédéral.

Intégration dans la politique agricole et conditions-cadre

Le développement du système des paiements directs ne peut pas se faire sans tenir compte de l'évolution du marché. Deux tendances se dessinent à cet égard: alors que les prix pour les produits agricoles sur les marchés internationaux augmentent tendanciellement, la protection douanière en Suisse va probablement continuer de baisser (Cycle de Doha à l'OMC, Accord de libre-échange avec l'UE dans le secteur agroalimentaire, autres accords de libre-échange). Globalement, il y a lieu de s'attendre à une baisse des prix à la production en Suisse, accompagnée d'une répercussion accrue sur le marché suisse des fluctuations des prix sur les marchés internationaux, toujours plus nombreuses. Le système des paiements directs doit par conséquent être conçu de façon à ce que l'agriculture puisse fournir les prestations d'utilité publique dans divers scénarios de prix.

La tendance internationale à la hausse des prix s'explique d'une part par un excès de demande de denrées alimentaires dû à une croissance démographique rapide et à l'augmentation du pouvoir d'achat des consommateurs et d'autre part par les possibilités limitées d'augmenter la production agricole compte tenu des ressources naturelles limitées, telles que les sols fertiles et l'eau. Compte tenu de cette évolution, le risque d'impasses d'approvisionnement va tendanciellement s'accroître au plan mondial. L'objectif de la sécurité de l'approvisionnement reste ainsi d'une importance cruciale pour la Suisse, importatrice nette de denrées alimentaires.

En dehors des paiements directs, les autres instruments de la politique agricole doivent aussi être adaptés régulièrement aux exigences actuelles. Dans l'intérêt d'une agriculture productive et d'un secteur agro-alimentaire compétitif et pour faire face à l'ouverture accrue des marchés, l'accent devra être mis, entre autres, sur la promotion des ventes en Suisse et à l'étranger. De l'avis du Conseil fédéral, les initiatives d'exportation et la commercialisation de produits agricoles suisses doivent être davantage soutenues.

Plusieurs domaines politiques ont des points de contact avec la politique agricole et partant, avec les paiements directs. Les paiements directs devront être encore mieux harmonisés avec les autres domaines politiques.

Evolution des paiements directs à l'étranger

A l'heure actuelle, les paiements directs ou autres systèmes similaires de soutien à l'agriculture sont un important pilier de la politique agricole dans la plupart des pays comparables à la Suisse. Dans les politiques agricoles de l'UE, de la Norvège, des Etats-Unis et du Canada qui sont examinées dans le présent rapport, on constate une tendance à un découplage accru des mesures de soutien. Les systèmes de soutien de la politique agricole et plus précisément les paiements directs présentent toutefois de grandes différences d'un pays à l'autre en raison de leur conception axée sur des particularités nationales. En plus de mesures relativement spécifiques touchant à la protection de l'environnement, la plupart des pays disposent de mesures non axées sur la promotion des prestations d'intérêt public, mais qui servent en premier lieu à assurer le revenu paysan. La nouvelle politique agricole commune de l'UE à partir de 2013 va vraisemblablement lier davantage l'octroi de paiements directs à la fourniture de prestations concrètes d'intérêt public.

En comparaison internationale, la Suisse accorde un fort soutien à son agriculture. Les différences avec l'étranger ne s'expliquent qu'en partie par un contexte de prix élevés et par les désavantages topographiques et climatiques. Une agriculture de type familial caractérisée par de petites exploitations et un important volume de travail contribuent également à la cherté des prix.

Le concept de multifonctionnalité de l'agriculture, qui légitime fondamentalement l'octroi de paiements directs, est aujourd'hui admis par d'importantes organisations internationales, telles l'OCDE, la Banque mondiale et le Conseil mondial de l'agriculture. Ce concept est toutefois moins établi auprès de l'OMC et de la FAO. La prise en compte de considérations d'ordre non commercial (« non-trade concerns ») va pourtant dans le même sens. La Suisse doit dès lors mettre en œuvre de façon conséquente et crédible le concept de multifonctionnalité, par le biais des paiements directs.

Bases théoriques

Les prestations d'intérêt général de l'agriculture au sens de l'art. 104 Cst. doivent être comprises comme des externalités de la production agricoles et elles ont un caractère de biens publics. Comme ils ne seraient pas produits dans l'ampleur souhaitée par la société dans un contexte de pures conditions de marché, l'encouragement de ces prestations au moyen des paiements directs se justifie.

L'orientation principale de la réforme de la politique agricole mise en œuvre depuis le début des années nonante était le découplage des paiements directs et de la production ("decoupling"). A lui seul, il ne suffit pas à rendre les paiements directs efficaces et efficients. C'est pourquoi il est indispensable de cibler encore davantage les paiements directs (« targeting ») et de les concevoir de sorte à ce que l'objectif ambitionné soit atteint (« tailoring »). La condition fondamentale pour parvenir à ce résultat est que des objectifs concrets soient définis.

Description des prestations et définition des objectifs

Les prestations d'intérêt public fournies par l'agriculture conformément à l'art. 104 Cst. constituent le fondement du développement du système des paiements directs. Au moins un objectif explicite est défini pour chaque prestation:

Prestation	Objectif
<i>Sécurité de l'approvisionnement de la population</i>	• Maintenir la capacité de production (niveau actuel de production de calories) et maintenir les cultures stratégiquement importantes • Préserver des sols fertiles et cultivables en quantité suffisante
<i>Conservation des ressources naturelles</i>	• Maintenir la biodiversité et l'encourager • Utilisation durable des ressources naturelles (sol, air, eau)
<i>Entretien du paysage rural</i>	• Maintenir un paysage cultivé ouvert • Maintien et encouragement de la diversité des paysages
<i>Occupation décentralisée du territoire</i>	• Définir les objectifs à l'échelon cantonal
<i>Bien-être animal</i>	• Participation élevée aux systèmes de garde particulièrement respectueux des animaux
<i>Garantie du revenu</i>	• Garantie à long terme de la fourniture des prestations • Evolution supportable au plan social

Evaluation du système actuel des paiements directs

Dans plusieurs domaines, les objectifs sont définis de manière explicite pour la première fois. Le système actuel des paiements directs ne permet qu'en partie d'atteindre les objectifs. Des lacunes subsistent au niveau de la sécurité de l'approvisionnement (terres cultivables), des bases naturelles de la vie (biodiversité, qualité du sol, de l'eau et de l'air), du paysage cultivé (maintien d'un paysage ouvert et diversifié) ainsi qu'au niveau du bien-être des animaux.

Diverses évaluations montrent que l'introduction du système actuel des paiements directs a apporté des améliorations notables, en particulier dans les domaines de l'écologie et du bien-être animal, sans pour cela que la réalisation des objectifs dans les domaines de la sécurité de l'approvisionnement et de la garantie du revenu ait été réduite. Dans l'ensemble ces évaluations créditent le système actuel d'une bonne effectivité en ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement, le maintien d'un paysage rural ouvert, le bien-être animal et la garantie du revenu. L'impact du système actuel sur la biodiversité peut être considéré comme modérément positif. Certaines prestations cependant, telle la préservation de la diversité paysagère et de la biodiversité en région d'estivage, ne sont pas encouragées directement par l'instrumentaire actuel des paiements directs. Qui plus est, les instruments actuels ne suffisent pas à remplir les nombreux objectifs encore à atteindre dans le domaine des ressources naturelles.

Pour ce qui est de l'efficacité, il existe à plus d'un titre des potentiels d'amélioration. Les paiements directs sont ainsi axés de manière trop peu conséquente sur les objectifs, ce qui engendre diverses fausses incitations. Entre autres exemples, les contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers (contributions UGBFG) et les contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles (contributions GACD) créent dans une certaine mesure une incitation à accroître les effectifs de bétail. Il s'ensuit une intensification de l'élevage, avec les répercussions négatives sur les ressources naturelles vitales qui en découlent. Parallèlement, les contributions UGBFG et GACD concurrencent dans des proportions indésirables la culture des champs qui revêt une importance cruciale pour la sécurité de l'approvisionnement. Une autre fausse incitation réside dans le fait qu'aujourd'hui tous les paiements directs sont liés aux prestations fournies par rapport aux critères surface exploitée et nombre d'animaux, alors qu'une partie des ces paiements directs ne vise pas à rétribuer la fourniture de prestations, mais à assurer une évolution supportable au plan social. Cela conduit à la constitution de rentes et freine l'évolution structurelle.

Outre les diverses mesures ponctuelles, le système actuel encourage également, par l'octroi de contributions, l'agriculture biologique, en tant que système portant sur l'ensemble de l'exploitation et allant au-delà des prestations écologiques requises (PER). Bien que l'effet positif sur l'environnement des contributions à l'agriculture biologique soit reconnu, il est probable que l'efficacité en serait encore augmentée par la mise en œuvre d'instruments mieux ciblés. L'exigence contenue dans les PER,

selon laquelle une part minimale de la surface agricole utile (SAU) doit être exploitée en tant que surface de compensation écologique est également jugée discutable. La structure des coûts, différente d'une exploitation à l'autre ainsi que l'inégalité du potentiel en matière de mise à disposition de la biodiversité ne sont pas prises en compte.

Les coûts de transaction du système actuel des paiements directs sont relativement peu élevés. C'est une des principales forces du système. Elle s'explique essentiellement par la bonne organisation de la procédure d'exécution au niveau fédéral et cantonal et par la part élevée représentée par les paiements directs généraux. Les coûts de transaction doivent néanmoins être aussi appréciés au regard des coûts éventuels induits par les objectifs non atteints.

Quelques-uns des instruments actuels ne sont plus adaptés du point de vue de leur compatibilité avec la Boîte verte de l'OMC. C'est en particulier le cas des contributions liées à la garde d'animaux (contributions UGBFG et GACD), mais aussi dans une moindre mesure de la contribution supplémentaire pour les terres ouvertes et des contributions au bien-être des animaux.

L'analyse du système actuel des paiements directs montre qu'il est devenu nécessaire de l'optimiser.

Concept pour un système développé des paiements directs

Le développement du système des paiements directs a essentiellement pour but de mieux cibler les différents instruments. Par rapport au système actuel, il convient en particulier de mieux distinguer les instruments qui sont destinés à la promotion des prestations d'intérêt public de ceux qui servent à assurer une évolution socialement supportable. De l'analyse effectuée jusqu'ici, il résulte le concept suivant :

Les contributions au paysage cultivé visent à maintenir un paysage rural ouvert. Le maintien d'un paysage ouvert est réalisé en exploitant l'ensemble des surfaces utilisées à des fins agricoles ou alpestres. Il est la condition essentielle à la fourniture des prestations d'intérêt public. Le montant des contributions doit être calculé de façon qu'une exploitation extensive soit possible. Les contributions sont différenciées en fonction des conditions naturelles difficiles, selon la zone et la déclivité du terrain.

Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement visent à maintenir la capacité de production dans le cas d'impasses. Le maintien de la capacité de production (capital, savoir-faire) est réalisé si les ressources naturelles sont utilisées de manière optimale et si le niveau de production de calories reste le même. Cet objectif ne pourrait pas être atteint par le seul effet des contributions au paysage cultivé. Les contributions encouragent une production agricole qui va au-delà de la pure exploitation extensive. Il faut pour cela que des exigences minimales soient fixées aussi bien pour la culture des champs que pour les surfaces herbagères. En outre, les contributions à la sécurité de l'approvisionnement indemnisent les difficultés et les désavantages comparatifs liés aux grandes cultures et contribuent au maintien des cultures stratégiquement importantes.

Les contributions à la biodiversité contribuent à préserver et à promouvoir la biodiversité. L'incitation à exploiter des surfaces de qualité comme surfaces de promotion de la biodiversité (appelées aujourd'hui surfaces de compensation écologique) doit être renforcée, afin que les objectifs correspondants puissent être réalisés au moyen de ces contributions volontaires et que l'exigence fixée dans les PER selon laquelle une part minimale par exploitation doit être affectée aux surfaces de promotion de la biodiversité puisse être progressivement supprimée. Seront en outre encouragés des mesures de revalorisation et des programmes de promotion des espèces axés sur les espèces-cible. En vue du maintien de la biodiversité fonctionnelle sur la surface de production, l'abandon de certains produits phytosanitaires et engrais minéraux doit être encouragé. Les contributions à la biodiversité seront versées pour l'ensemble de la surface agricole utile et, fait nouveau, pour la région d'estivage. L'application à ces surfaces des dispositions figurant dans les inventaires nationaux sera dorénavant mise en œuvre au travers des contributions à la biodiversité.

Les contributions à la qualité du paysage sont destinées à la préservation, à la promotion et au développement de la diversité des paysages cultivés, avec leurs caractéristiques régionales spécifiques (p. ex. les pâturages boisés). Les objectifs relatifs au paysage sont fixés à l'échelon régional par des promoteurs au cours d'un processus participatif et intersectoriel. Les exploitants agricoles concluent des conventions avec les promoteurs sur le mode d'exploitation des surfaces; ces conventions sont examinées par la Confédération et, le cas échéant, approuvées. La Confédération verse une contribution unitaire au promoteur, qui effectue lui-même la redistribution au sein du projet en fonction des prestations fournies.

Les contributions au bien-être des animaux visent à obtenir une participation la plus importante possible aux programmes de promotion des systèmes de garde particulièrement respectueux des animaux. Le programme de stabulation particulièrement respectueux des animaux (SST) et celui des sorties régulières en plein air (SRPA), qui tous deux ont fait leurs preuves, doivent être poursuivis. Le montant des contributions est fixé en fonction des coûts uniques et permanents engendrés par les stabulations particulièrement respectueuses des animaux et compte tenu des recettes supplémentaires pouvant être réalisées sur le marché grâce à ce type d'élevage.

Ces cinq instruments permanents des paiements directs servent à encourager et à garantir à long terme la fourniture de prestations d'intérêt général par l'agriculture.

Les contributions à l'adaptation visent à garantir une évolution socialement supportable de l'agriculture. Les contributions sont calculées sur la base de la différence entre les paiements directs octroyés avant et après la réforme de l'agriculture, sont complètement découplés de la production et doivent être versés en fonction des personnes. Elles sont limitées dans le temps et seront progressivement réduites, à un rythme socialement supportable. La nette séparation entre les instruments destinés à promouvoir les prestations et ceux servant à garantir une évolution socialement supportable permettra de réduire fortement les fausses incitations engendrées par le système actuel des paiements directs et freinant l'évolution structurelle.

Pour que les ressources naturelles soient utilisées de manière durable, la fourniture des prestations écologiques requises (PER) restera la condition d'octroi des paiements directs. En outre, il est prévu de poursuivre les projets régionaux ou spécifiques de prévention des externalités négatives et d'utilisation durable des ressources selon les art. 77, let. a et b, LAgr et 62a LEaux. Un nouvel instrument-clé est introduit: les contributions temporaires à l'efficacité des ressources; il est destiné à réduire, voire combler, les lacunes qui existent en matière de réalisation des objectifs dans le domaine de la protection de l'environnement. Cet instrument doit promouvoir l'introduction à large échelle de nouvelles techniques préservant les ressources. L'impact sur l'environnement doit durer au-delà du versement des contributions. C'est pourquoi, il existe la possibilité, au terme de la période d'encouragement, d'ajouter l'utilisation de la technique concernée aux bonnes pratiques agricoles des PER.

Le maintien de terres cultivables fertiles dans une optique qualitative et quantitative revêt une importance capitale. Les surfaces agricoles qui sont situées dans la zone à bâtir doivent être exclues des paiements directs. De plus, il est examiné si la Confédération doit obliger les cantons et les communes qui modifient l'affectation d'un nombre important de surfaces agricoles (notamment des surfaces d'assolement) ou qui les bétonnent à cofinancer les paiements directs. Enfin, la protection quantitative du sol sera intégrée à titre obligatoire dans le concept des contributions à la qualité du paysage.

L'occupation décentralisée du territoire sera encouragée indirectement par le biais des autres paiements directs. Les contributions au paysage cultivé et les contributions à la sécurité de l'approvisionnement sont, à cet égard, particulièrement importantes vu qu'elles comprennent chacune une composante destinée à compenser les conditions naturelles difficiles. Il est prévu que le soutien spécifique, le cas échéant, ne passe pas par les paiements directs, mais par les mesures d'améliorations structurelles; celles-ci étant mieux adaptées pour encourager les initiatives locales d'augmentation de la valeur ajoutée. Si les cantons fixent des objectifs pour des régions menacées de dépeuplement, la Confédération peut octroyer une contribution plus importante aux mesures collectives.

Les critères d'entrée en matière et de limitation sociaux et structurels doivent être davantage axés sur les objectifs et être simplifiés. En appliquant les critères, on devrait faire clairement la différence entre les paiements directs axés sur les prestations qui encouragent des prestations d'intérêt public et les contributions à l'adaptation, destinées à assurer une évolution la plus sociale possible.

Appréciation et suite des opérations

L'introduction du système actuel des paiements directs a favorisé la séparation entre la politique des prix et celle des revenus et a entraîné de considérables améliorations dans le domaine de l'environnement. En raison de plusieurs facteurs tels que l'analyse des conditions-cadre, la nécessité d'améliorer le ciblage et de nouvelles connaissances découlant d'un processus d'évaluation du système actuel des paiements directs, le Conseil fédéral est d'avis que ce système doit faire l'objet d'une réorientation dans le cadre d'une prochaine étape de réforme agricole. Dans le présent rapport, il propose un système de paiements directs logique et cohérent grâce auquel la fourniture de prestations d'intérêt public par l'agriculture peut être encouragée de manière efficace et efficiente. Le système proposé est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse, présente la même orientation que les travaux relatifs à la réforme de la Politique agricole commune de l'UE et il est cohérent avec les objectifs et les lignes directrices de la politique fédérale.

Le montant du soutien global de l'agriculture (protection douanière, paiements directs, etc.) et la redistribution sur les différents instruments des paiements directs dépendent fortement du développement des conditions-cadre générales et notamment de l'évolution des prix dans le cadre de divers scénarios de politique commerciale extérieure. Du point de vue actuel, on peut partir du principe que l'objectif fixé par le Conseil fédéral dans le contexte du réexamen des tâches et concernant la croissance des dépenses dans le domaine de l'agriculture, soit une croissance annuelle de 0,1 % entre 2008 et 2015, pourra être atteint. Grâce à l'augmentation de l'efficacité suite au développement du système des paiements directs, les objectifs de la politique agricole seront mieux atteints en dépit d'un soutien global à la baisse.

La redistribution des moyens sur les différents instruments des paiements directs ne peut à l'heure actuelle pas encore être fixée, étant donné qu'il existe encore d'importantes incertitudes au sujet de l'évolution des prix ces prochaines années. Le Conseil fédéral envisage de présenter dans un message l'aménagement concret de ces instruments ainsi que le montant exact des paiements directs et la répartition des moyens financiers dans un message correspondant, dans le cadre de la prochaine étape de réforme, en même temps que les résultats des négociations en matière de politique commerciale extérieure et/ou qu'un arrêté fédéral sur l'enveloppe financière pour la période allant de 2014 à 2017.

Table des matières

Condensé.....	3
Table des matières	9
1 Introduction.....	12
1.1 Les paiements directs et la réforme de la politique agricole	12
1.2 Motion du Parlement exigeant la présentation d'un rapport sur le développement du système des paiements directs	13
1.3 Procédure d'élaboration du rapport	14
1.4 Intégration du rapport dans le contexte global de politique agricole.....	17
2 Descriptif du système des paiements directs actuellement en vigueur	20
2.1 Paiements directs généraux.....	20
2.2 Paiements directs écologiques	21
2.3 Exécution.....	23
2.4 Importance croissante des paiements directs.....	24
3 Conditions-cadre	25
3.1 Evolution des marchés agricoles internationaux et de la situation alimentaire	25
3.2 Répercussions d'accords internationaux	29
3.3 Exigences de l'OMC concernant l'aménagement des paiements directs.....	32
3.4 Développement de domaines politiques nationaux exerçant une influence sur les paiements directs.....	34
3.5 Conclusions.....	41
4 Evolution des paiements directs à l'étranger	42
4.1 UE	42
4.2 Norvège.....	49
4.3 Etats-Unis.....	52
4.4 Canada.....	55
4.5 Comparaison des moyens engagés	56
4.6 Signification de la multifonctionnalité dans le cadre de la politique agricole internationale	59
4.7 Conclusions.....	64

5	Bases théoriques sous-tendant la promotion efficiente des prestations d'utilité publique.....	65
5.1	Biens publics et externalités: condition préalable à l'intervention de l'Etat.....	65
5.2	Les paiements directs en tant qu'élément central de l'encouragement des prestations d'intérêt général	71
5.3	Exigences auxquelles doit satisfaire un système de paiements directs qui soit efficace et efficient	74
5.4	Conclusions.....	85
6	Descriptif des prestations d'intérêt public et définition des objectifs	87
6.1	Sécurité de l'approvisionnement.....	88
6.2	Conservation des ressources naturelles	92
6.3	Entretien du paysage rural	100
6.4	Occupation décentralisée du territoire	105
6.5	Bien-être animal	107
6.6	Garantie du revenu	109
6.7	Autres prestations	113
6.8	Conclusions.....	118
7	Evaluation du système actuel des paiements directs	119
7.1	Réalisation des objectifs	119
7.2	Résultats des évaluations	127
7.3	Efficiences.....	131
7.4	Compatibilité OMC	137
7.5	Conclusions.....	137
8	Concept pour un système de paiements directs développé	140
8.1	Principes fondamentaux.....	140
8.2	Vue d'ensemble des objectifs et des instruments correspondants.....	140
8.3	Contributions permanentes à l'encouragement des prestations d'intérêt public	142
8.3.1	Contributions au paysage cultivé	142
8.3.2	Contributions à la sécurité de l'approvisionnement.....	143
8.3.3	Contributions à la biodiversité	144
8.3.4	Contributions à la qualité du paysage	147
8.3.5	Bien-être animal	150

8.4	Autres instruments destinés à la réalisation des autres objectifs en matière de prestations	151
8.4.1	Utilisation durable des ressources : Promotion de techniques préservant les ressources et d'innovations au niveau de l'exploitation	151
8.4.2	Protection quantitative du sol: couplage de l'aménagement du territoire et des paiements directs	153
8.4.3	Occupation décentralisée du territoire: encouragement ciblé par le biais des aides à l'investissement	154
8.5	Garantie du revenu	155
8.5.1	Paiements directs liés aux prestations pour la garantie de la fourniture à long terme des prestations	155
8.5.2	Contributions à l'adaptation destinées à garantir une transition socialement supportable	155
8.6	Critères d'entrée en matière et critères de limitation	156
8.6.1	Bases sous-tendant la fixation des critères d'entrée en matière et des critères de limitation	156
8.6.2	Critères d'entrée en matière relatifs aux paiements directs liés aux prestations	157
8.6.3	Critères d'entrée en matière et critères de limitation par rapport aux contributions à l'adaptation	158
8.7	Engagement et répartition des moyens	159
8.7.1	Contexte	159
8.7.2	Montant des paiements directs liés aux prestations	160
8.7.3	Rapport entre les paiements directs liés aux prestations et les contributions à l'adaptation	163
8.7.4	Répartition des moyens dans le concept développé des paiements directs	164
8.7.5	Résumé	167
9	Appréciation du système développé des paiements directs et étapes ultérieures	168
9.1	Appréciation sous l'angle de l'efficacité	168
9.2	Appréciation sous l'angle des engagements et des développements internationaux	170
9.3	Appréciation sous l'angle des objectifs de la politique intérieure	172
9.4	Conclusions et étapes ultérieures	174
	Liste des abréviations	175
	Liste des figures et graphiques	179
	Liste des tableaux	180
	Bibliographie	181

1 Introduction

Le rapport sur le développement du système des paiements directs s'inscrit dans un processus de réforme de la politique agricole entamé au début des années nonante et poursuivi de façon cohérente en quatre étapes (ch.1.1). Dans le cadre des délibérations relatives à la PA 2011, des doutes ont été exprimés quant aux capacités du système actuel des paiements directs à permettre d'atteindre les objectifs de la politique agricole dans les nouvelles conditions-cadre. Cette question devra être clarifiée par le Conseil fédéral à l'appui du présent rapport à l'intention du Parlement (ch. 1.2). Les bases du rapport ont été élaborées en trois étapes de travail en collaboration avec des experts externes, à partir de l'article sur l'agriculture figurant dans la Constitution fédérale (ch. 1.3). A la fin du chapitre est expliqué comment la mise en application des propositions du rapport s'intègre dans le contexte général des projets en cours de politique agricole (ch.1.4).

1.1 Les paiements directs et la réforme de la politique agricole

Vers la fin des années quatre-vingt, la politique agricole menée jusque-là avait atteint ses limites. L'ancienne politique agricole avait pour but d'assurer un revenu paritaire aux agriculteurs par le biais de prix garantis, couvrant les frais. La fixation des prix par l'Etat avait entraîné une augmentation de la production et nécessité dans de nombreux domaines de procéder également à une limitation étatique des quantités, comme dans le cas du lait, des betteraves à sucre et des oléagineux. De plus, les fortes incitations à la production ont entraîné d'importants déficits écologiques que la société n'est plus disposée à accepter. Dans le Septième rapport sur l'agriculture¹, le Conseil fédéral a posé les jalons d'une réorientation fondamentale de la politique agricole suisse et dans le message² sur les paiements directs adopté en même temps, il a jeté les bases de la **première étape de la réforme**. En adoptant, le 9 octobre 1992, les art. 31a et 31b de l'ancienne loi sur l'agriculture (aLAgr)³, le Parlement a créé la base légale permettant d'octroyer des paiements directs non liés à la production. Dès lors, la réalisation des objectifs en matière de politique des revenus ne pouvait plus se faire uniquement au moyen des prix administrés, mais de plus en plus par le biais de paiements directs non liés à la production (découplage de la politique des prix et de la politique des revenus). Par la suite, le Conseil fédéral a pris d'autres mesures concrétisant cette première décision de principe, à savoir une baisse des prix administrés contrebalancée par une augmentation des paiements directs non liés aux produits.

Le 9 juin 1996, le peuple suisse, à une majorité de 78 % des voix, et tous les cantons ont adopté la base constitutionnelle en vigueur sur laquelle est fondée la politique agricole (art. 104 Cst.). En se fondant sur cet article constitutionnel, le Conseil fédéral, avec le message sur la Politique agricole 2002 (PA 2002)⁴ a soumis au Parlement un concept global sous la forme d'une nouvelle loi sur l'agriculture (LAgr)⁵. Celle-ci a été adoptée par le Parlement le 29 avril 1998 et est entrée en vigueur en 1999⁶. Les éléments clé de cette **deuxième étape de la réforme** étaient la suppression de toutes les garanties étatiques de prix et de prise en charge et la réduction d'un tiers des fonds alloués au soutien du marché en l'espace de cinq ans. De plus, elle a permis d'appliquer la nouvelle disposition constitutionnelle liant l'octroi des paiements directs à la fourniture de prestations écologiques particulières (PER).

Le 20 juin 2003, le Parlement a adopté une révision partielle de la loi sur l'agriculture dans le cadre de la Politique agricole 2007 (PA 2007)⁷. Le principal point de cette **troisième étape de la réforme** a été la décision d'abandonner le contingentement laitier en 2009, complétée par d'autres changements majeurs, tels que l'introduction du système de mise aux enchères pour les contingents tarifaires de

¹ FF 1992 II 140

² FF 1992 II 1

³ FF 1992 VI 111

⁴ Message du 26 juin 1996 sur la réforme de la politique agricole, FF 1996 IV 1

⁵ RS 910.1

⁶ RO 1998 3033

⁷ RO 2003 4217

viande, le développement de l'instrumentaire dans le domaine des améliorations structurelles et des mesures d'accompagnement social.

La **quatrième étape de la réforme**, la Politique agricole 2011 (PA 2011) a été entérinée le 10 octobre 2007 par le Parlement. Les éléments clé sont la réduction des moyens financiers utilisés pour le soutien des prix et la suppression totale des subventions à l'exportation sur les produits non transformés d'ici fin 2009. Les fonds ainsi dégagés seront réalloués aux paiements directs, non liés à la production. De plus, les droits de douane perçus sur les céréales et sur les aliments pour animaux seront abaissés d'ici la mi-2009.

1.2 Motion du Parlement exigeant la présentation d'un rapport sur le développement du système des paiements directs

Dans le cadre du débat sur la politique agricole 2011, des intervenants issus de divers horizons ont émis des doutes quant à l'opportunité du transfert actuel aux paiements directs de fonds destinés au soutien du marché et quant à la capacité du système actuel de paiements directs à permettre d'atteindre les objectifs de la politique agricole. Par la suite, la commission du Conseil des Etats (CER-E 06.038) chargée de l'examen préliminaire a adopté une motion qui exige du Conseil fédéral qu'il présente un rapport sur le développement du système des paiements directs, qui permette de juger si le système des paiements directs doit être adapté dans le cadre de la prochaine étape de la réforme agricole. En voici le libellé⁸:

Motion du 10 novembre 2006 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (06.3635):

Le Conseil fédéral est chargé de présenter courant 2009 au plus tard un rapport sur le développement du système des paiements directs.

Il prendra notamment en considération les points suivants:

- évolution d'autres systèmes de paiements directs (UE) et des conditions-cadre internationales (OMC, accord agricole avec l'UE);
- équité de la rétribution des prestations non marchandes qu'on attend de l'agriculture;
- utilisation des fonds la plus conforme aux objectifs visés (p.ex. écologie, bien-être des animaux, occupation décentralisée du territoire, revenu);
- possibilités d'inciter les exploitations à obtenir des résultats dépassant la norme (p. ex. biodiversité);
- critères d'octroi (exploitation, surface, unités de bétail, travail);
- exécution peu coûteuse et crédible.

L'objectif d'un système de paiements directs développé devrait être de mettre à la disposition de l'agriculture un cadre stable lui permettant de continuer de remplir son mandat constitutionnel.

Le rapport devrait permettre d'apprécier s'il convient d'adapter le système des paiements directs dans le cadre de la PA 2015.

Dans sa réponse du 5 mars 2007, le Conseil fédéral a proposé de l'accepter. Il a fait notamment les remarques suivantes:

L'importance des paiements directs va encore croître à l'avenir dans le cadre du soutien accordé à l'agriculture. Ils seront donc au cœur des travaux relatifs à l'évolution future de la politique agricole au-delà de l'horizon 2011. Il importe en effet que l'agriculture soit à même de fournir les prestations d'intérêt général même dans les conditions-cadre qui prévaudront demain. Le Conseil fédéral part du

⁸ 06.3635 Motion CER-E, Développement du système des paiements directs

principe que l'examen et l'évolution future du système des paiements directs doivent reposer sur la base constitutionnelle actuellement en vigueur (art. 104). Il est disposé à présenter les résultats de ces travaux dans un rapport d'ici à fin 2009. »

Le Parlement a accepté la motion le 14 mars 2007.

1.3 Procédure d'élaboration du rapport

1.3.1 L'article 104 Cst. sert de fondement au développement du système des paiements directs

La motion demande que le système des paiements directs permette à l'agriculture de continuer de remplir son mandat constitutionnel. Elle part donc implicitement du principe que l'art. 104 Cst. continuera de rester en vigueur. Ce qui a été confirmé par le Conseil fédéral dans sa réponse (cf. ch. 1.2). L'article agricole de 1996 bénéficie toujours d'une large assise populaire (Brandenberg et al. 2007, cf. ch. 6).

L'article 104 impose des dispositions concrètes, pertinentes pour le développement du système des paiements directs, en ce qui concerne les objectifs, les compétences et la conception des instruments de mise en œuvre des paiements directs. Ceux-ci sont expliqués ci-après et constituent l'ossature du développement du système des paiements directs.

L'article 104 définit six **objectifs fondamentaux** concernant la politique agricole:

1. sécurité de l'approvisionnement de la population (al. 1, let. a)
2. conservation des ressources naturelles (al.1, let. b et al. 3, let. b)
3. entretien du paysage rural (al. 1, let. b)
4. occupation décentralisée du territoire (al.1, let. c)
5. encouragement du bien-être des animaux (al. 3, let. b)
6. garantie du revenu (al. 3, let. a)

Ces objectifs fondamentaux sont développés et concrétisés dans le rapport au ch. 6. Le rapport répond aussi à la question de savoir si chacun des objectifs peut ou doit être atteint au moyen des paiements directs ou s'il convient d'envisager d'autres instruments de politique agricole (cf. ch. 8).

En ce qui concerne les **compétences**, l'article 104 stipule clairement que la politique agricole est une tâche de la Confédération. C'est à elle qu'il incombe de définir les instruments des paiements directs et de prendre les décisions en matière de financement. En raison de la diversité des conditions environnementales locales, il est parfois judicieux de différencier régionalement les instruments lorsque c'est possible. Compte tenu de l'interaction de la politique agricole et d'autres politiques, le cofinancement régional de certains instruments est également indiqué (cf. ch. 5.3.4).

Enfin, l'article 104 comporte certaines dispositions concernant la **conception des instruments du système des paiements directs**:

- La fourniture des prestations écologiques requises (PER) est la condition d'octroi des paiements directs (al.3, let. a) ;
- Les modes d'exploitation particulièrement en accord avec la nature et respectueux de l'environnement et des animaux doivent être encouragés au moyen de mesures économiques présentant un intérêt économique (al. 3, let. b);
- L'encouragement de l'agriculture se concentre sur les exploitations paysannes cultivant le sol (al. 2).

1.3.2 Etapes de travail et structure du rapport

La première étape a consisté à décrire les prestations d'intérêt général de l'agriculture au sens de l'art. 104 Cst. et à définir des objectifs concrets pour chaque prestation. Dans une deuxième étape, on a déterminé les instruments les mieux appropriés pour atteindre ces objectifs, puis, dans une troisième étape, les instruments ont été intégrés dans un concept global. Cela a nécessité de prendre en compte les interactions entre les objectifs et d'examiner les diverses possibilités de réduction des coûts d'exécution ainsi que la compatibilité des instruments avec les dispositions prévues dans la Constitution fédérale et dans les accords internationaux (p. ex. les accords OMC). Parallèlement ont été élaborés d'autres critères envisageables d'octroi de contributions pour répondre à des aspects évoqués dans la motion, telle l'évolution des conditions-cadre. Compte tenu de tous ces éléments, le rapport est structuré comme suit:

- Le ch. 2 expose le système actuel des paiements directs.
- Au ch.3 sont en particulier présentées les conditions-cadre les plus importantes pour le développement de la politique agricole et surtout, des paiements directs.
- Le ch. 4 indique comment les systèmes de paiements directs sont conçus et développés dans d'autres pays. Puis, c'est l'importance de la multifonctionnalité dans le contexte international qui est expliquée.
- Le ch. 5 comporte une partie théorique concernant les prestations d'intérêt général et la fonction des paiements directs, de même que des considérations générales sur le type de critères qu'un système efficient et efficace devrait remplir.
- Les prestations d'intérêt général que l'agriculture doit fournir sont décrites au ch. 6 et des objectifs concrets sont fixés. D'autres prestations envisageables sont en discussion.
- Le système actuel des paiements directs fait l'objet d'une évaluation au ch. 7. Il y est indiqué dans quelle mesure ce système a permis d'atteindre les objectifs fixés et s'il existe un potentiel d'amélioration de l'efficience.
- Le concept pour un système de paiements directs développé est présenté au ch. 8. Alors que certains instruments du système en vigueur ne figurent plus dans ce concept, d'autres instruments du système actuel sont mieux orientés sur les objectifs. Enfin, de nouveaux instruments sont proposés. La redéfinition des notions correspondant aux différents types de contributions permet de mettre plus clairement en évidence les objectifs poursuivis par la mesure correspondante.
- L'évaluation du concept proposé est entreprise au ch. 9.

1.3.3 Recours à des experts externes

Lors de l'élaboration du rapport, les milieux scientifiques, les organisations professionnelles concernées et la Commission consultative pour l'agriculture ont été impliqués.

Comité consultatif scientifique

L'élaboration des objectifs, l'appréciation du système actuel et la conception du système développé des paiements directs ont été réalisées à l'appui d'études et de documentations scientifiques récentes. De plus, un comité consultatif scientifique a guidé l'élaboration du présent rapport. Il a joué le rôle d'instance critique, d'observateur extérieur dont la tâche a consisté à émettre des recommandations à l'intention de la direction du projet. Le comité consultatif était composé des personnalités suivantes:

- Stefan Mann, responsable du groupe de recherche Economie sociale, Agroscope Reckenholz-Tänikon ART (direction)
- Stefanie Engel, professeur d'économie et de politique environnementale, EPF Zurich
- Claude Jeanrenaud, Professeur ordinaire d'économie nationale et directeur de l'Institut de recherches économiques, Université de Neuchâtel

- Paul Messerli, professeur, responsable du Groupe de géographie économique et de recherche régionale à l'Institut géographique, Université de Berne
- Matthias Stolze, responsable du groupe spécialisé Economie sociale, Institut de recherche de l'agriculture biologique IRAB, Frick
- Michael Winzeler, responsable du domaine de recherche Biodiversité et gestion de l'environnement, Agroscope Reckenholz-Tänikon ART

Groupe d'accompagnement

En raison de l'intérêt que suscite le développement des paiements directs, les milieux concernés ont été impliqués tôt dans le processus, dans le cadre d'un groupe d'accompagnement. Une participation plus large sera possible dans le contexte de la procédure de consultation, en vue, le cas échéant, d'un message ou au cours des auditions relatives à la mise en vigueur à l'échelon réglementaire (échelon des ordonnances). Les membres du groupe d'accompagnement ont exposé leurs avis et considérations d'ordre technique au cours de trois réunions. Ils ont pris position sur diverses questions et ont présenté leurs propositions.

Les organisations suivantes étaient représentées dans le groupe d'accompagnement:

- Agridea, Hans Schüpbach
- Association suisse des fabricants d'aliments fourragers (VSF), Rudolf Marti
- Association suisse pour la protection des oiseaux (ASPO), Michael Schaad
- Avenir Suisse, Priska Baur
- Bio Suisse, Regina Fuhrer
- Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage (CDPNP), Urs Meyer-Dotta
- Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA), CE Isidor Baumann, Uri
- Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA), CE Michel Probst, Jura
- Conférence des services cantonaux de l'agriculture (COSAC), Roger Bisig
- Coop, Sibyl Anwander Phan-huy
- economiesuisse, Rudolf Minsch
- Fédération des industries alimentaires suisses (FIAL), Lorenz Hirt
- Fédération des Producteurs Suisses de Lait (PSL), Peter Gfeller
- Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC), Fritz Glauser
- IP-Suisse, Andreas Stalder
- Pro Natura, Marcel Liner
- Protection Suisse des Animaux (PSA), Hansueli Huber
- Station ornithologique suisse Sempach, Markus Jenny
- Union suisse des paysannes et des femmes rurales (USPF), Christine Bühler-Gerber
- Union suisse des paysans (USP), Christophe Eggenschwiler
- Union suisse des paysans (USP), Ueli Niklaus

Commission consultative pour l'agriculture

Conformément à l'art. 186 LAgr, la Commission consultative pour l'agriculture a pour tâche de conseiller le Conseil fédéral sur l'exécution et le développement de la loi sur l'agriculture. Elle a étudié les propositions de développement du système dans le cadre de trois réunions et traité les questions encore ouvertes, de même que les solutions proposées.

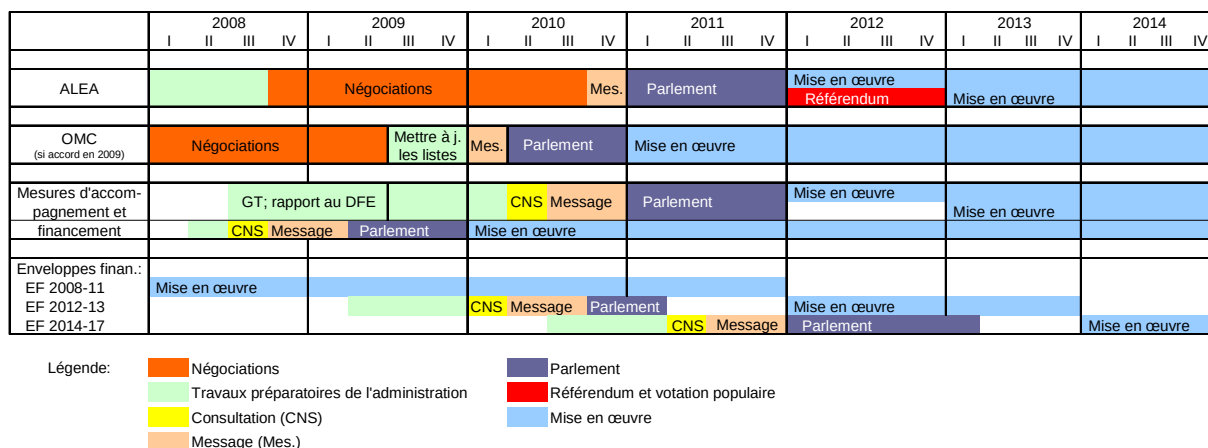
1.4 Intégration du rapport dans le contexte global de politique agricole

Conformément au mandat de la motion, le rapport porte en premier lieu sur les paiements directs qui constituent un instrument très important de la politique agricole. Les autres instruments de la politique agricole tels que la protection douanière, les mesures d'amélioration des bases de production, la promotion des ventes, etc. doivent aussi être régulièrement examinés et adaptés aux exigences actuelles.

Dans l'intérêt d'une agriculture productive et d'un secteur agro-alimentaire compétitif et pour faire face à l'ouverture accrue des marchés, l'accent devra être mis, entre autres, sur la promotion des ventes en Suisse et à l'étranger. De l'avis du Conseil fédéral, les initiatives d'exportation et la commercialisation de produits agricoles suisses doivent être davantage soutenues. Les parts de marché doivent être maintenues et développées et il convient de convaincre de manière plus offensive et dynamique les consommateurs d'acheter des produits suisses. Les moyens financiers correspondants doivent être réservés pour ces tâches dans le cadre de l'enveloppe financière en cours ou des plans financiers. Il importe que ces campagnes se fondent sur une stratégie définie en matière de qualité mettant avec conviction l'argument „Swissness“ en avant. Qui plus est, il faut que les acteurs du marché renforcent leur engagement. Compte tenu des volumes d'exportation relativement modestes, il est essentiel que le marketing se présente de manière conjointe et coordonnée afin que la provenance et la qualité suisses soient immédiatement reconnues par le consommateur. Ces activités doivent être mises sur pied rapidement. Aussi, il est prévu de lancer ces mesures cette année encore au travers de projets pilotes. La coordination avec les mesures d'accompagnement dans le cadre d'un accord de libre-échange ou d'un accord OMC est assurée.

Au demeurant, le rapport sur le développement du système des paiements directs doit être harmonisé avec les différents projets parallèles de politique agricole actuellement en cours. Les principaux processus sont représentés à la Figure 1.

Figure 1: Agenda de la politique agricole



Libre-échange avec l'UE

La conclusion d'un accord de libre-échange agroalimentaire avec l'UE (ALEA) aurait une forte influence sur l'évolution future de la politique agricole suisse après 2011. Le Conseil fédéral a décidé, le 14 mars 2008, d'entamer des négociations en vue d'un ALEA. Il a adopté un mandat de négociations en ce sens le 27 août 2008 après avoir consulté les commissions parlementaires et les cantons. Après attribution des mandats de négociation correspondants du côté de l'UE, les négociations ont été officiellement ouvertes le 4 novembre 2008. Ces négociations vont probablement durer près de deux ans, si bien qu'un accord éventuel ne pourra être adopté par le Parlement qu'en 2011 au plus tôt. Si un référendum était lancé contre l'accord de libre-échange, la mise en œuvre n'interviendrait pas avant 2013.

Cycle de Doha à l'OMC

Les négociations dans le cadre du cycle de Doha de l'OMC constituent le second processus important en matière de politique commerciale extérieure, entamé en 2001, à Doha (Qatar). Le processus de Doha doit aboutir à la suppression multilatérale de la protection douanière, tout en tenant compte en particulier aussi des préoccupations des pays en développement (cycle du développement). Or, ni la Conférence ministérielle de Cancún en 2003, ni celle de Hongkong fin 2005, n'ont permis d'aboutir à une percée. Bien que le processus de négociations ait été sans cesse activé et que l'on ait pu obtenir un consensus sur de nombreux points (p. ex. suppression des subventions à l'exportation d'ici 2013), il n'a pas été possible jusqu'ici de rallier définitivement les avis. La dernière réunion à l'échelon ministériel, en juillet 2008, n'a pas abouti, parce que les Etats-Unis et l'Inde n'ont pas pu atteindre un compromis au sujet des modalités d'application de la clause de sauvegarde. Des positions divergentes existent aussi en dehors du secteur agricole. Il est impossible de savoir actuellement si et quand le cycle de Doha pourra être bouclé. En admettant que l'on parvienne à une conclusion cette année encore, la mise en œuvre des premières étapes de réduction tarifaire n'aurait lieu au plus tôt qu'à partir de 2011.

Mesures d'accompagnement ALEA et OMC

En cas de conclusion d'un accord de libre-échange agricole avec l'UE et/ou d'aboutissement du cycle de Doha, le recul du revenu sectoriel agricole dépasserait vraisemblablement le seuil socialement supportable. Il convient donc de prendre à temps des mesures d'accompagnement. Des travaux sont en cours à cet effet, aussi bien au niveau de l'élaboration des instruments adéquats qu'à celui du financement:

- Instruments: Le Département fédéral de l'économie DFE a institué un groupe de travail dans lequel sont représentées des organisations importantes du secteur agroalimentaire. Ce groupe est chargé d'élaborer d'ici la mi- 2009 un rapport à l'intention du DFE sur les mesures d'accompagnement envisageables.
- Financement: Fin 2008, le Conseil fédéral a lancé une consultation au sujet d'un financement spécial et il a adopté le message y relatif le 6 mars 2009⁹. Aux termes de cette proposition, les recettes douanières sur les produits agricoles et les denrées alimentaires, perçues entre 2009 et 2016, seront affectées, dans un premier temps à hauteur de 550 millions par an, à une réserve au bilan. La LAgr adaptée en conséquence entrera en vigueur début 2010.

En même temps qu'un message de ratification d'un ALEA ou d'un accord OMC, le Conseil fédéral soumettra au Parlement un message proposant diverses mesures d'accompagnement. Celui-ci devra prévoir les instruments concrets de mise en œuvre des mesures prévues et fixer le montant des moyens financiers investis à cet effet. La question du mode de compensation des dépenses supplémentaires dans le compte d'Etat devra également être clarifiée à ce moment-là (recettes supplémentaires ou réduction d'autres dépenses).

Autres accords de libre-échange

Ces accords permettent aux entreprises suisses d'avoir un accès stable, juridiquement assuré et non discriminatoire aux marchés des pays partenaires. En dehors de la Convention AELE et de l'accord de libre-échange de 1972 avec la CEE, la Suisse dispose actuellement d'un réseau d'accords avec des pays extérieurs à l'Union européenne (UE). Jusqu'ici 21 accords de ce type ont été conclus dont 16 sont déjà en vigueur. Ces accords sont normalement conclus dans le cadre de l'Association européenne de libre-échange (AELE). La Suisse a toutefois la possibilité de conclure également des accords de libre-échange en dehors de l'AELE et fait d'ailleurs usage de cette possibilité, à l'exemple des négociations bilatérales avec le Japon, aujourd'hui achevées.

⁹ FF 2009 1109

Enveloppes financières de l'agriculture

Le Conseil fédéral veut mieux harmoniser dans le temps les enveloppes financières avec le programme de la législature. D'importants projets financiers pluriannuels étaient généralement adoptés jusqu'ici par le Parlement en fin de législature. Il s'ensuit que des décisions préliminaires sont parfois prises qui risquent d'entraver la planification sectorielle et financière au cours de la prochaine législature. Il s'y ajoute que les projets financiers sont fortement décalés dans le temps ce qui rend difficile la priorisation dans une perspective globale de politique financière. A l'avenir les projets de financement d'une certaine importance et le programme de législature seront élaborés en étroite relation et présentés au Parlement à bref intervalle. Les projets financiers pourront ainsi entrer en vigueur au cours de la deuxième ou au plus tard de la troisième année de législature. La nouvelle réglementation s'appliquera aux projets des domaines de l'agriculture, de la formation et de la recherche, des transports publics et de la coopération au développement. Ce changement nécessite une solution transitoire, la phase de transition étant de deux ans en ce qui concerne les enveloppes financières agricoles. Le Conseil fédéral adoptera, probablement en 2010, un message concernant l'enveloppe financière agricole couvrant les années 2012 et 2013.

Par la suite on retournera probablement à l'ancien rythme quadriennal et fixera l'enveloppe financière pour les années 2014 à 2017. Selon toute vraisemblance, la prochaine étape substantielle de la réforme agraire sera mise en œuvre en même temps que l'adoption de cette enveloppe financière.

Résumé

Tout développement du système des paiements directs doit être étroitement coordonné avec les autres processus de la politique agricole. Cela vaut aussi bien pour les projets de politique commerciale extérieure ALEA et OMC, y compris les mesures d'accompagnement, que pour les décisions de financement relatives aux années post-2011. Selon toute probabilité, les adaptations de la base légale des paiements directs auront lieu soit parallèlement à la ratification d'un ALEA et à l'adoption de mesures d'accompagnement ou en même temps que l'adoption des enveloppes financières pour les années 2014 à 2017. En fonction du déroulement des négociations avec l'UE, on pourra même envisager le regroupement des trois processus.

2 Descriptif du système des paiements directs actuellement en vigueur

Le système actuel des paiements directs est fondé sur le nouvel article agricole adopté dans la Constitution. Il a été introduit dans le cadre de la politique agricole 2002 (ch. 1.1). Les paiements directs servent à **encourager les prestations d'intérêt public fournies** par l'agriculture. Ils constituent pour l'agriculture une incitation financière à fournir les prestations non marchandes souhaitées par la société conformément à l'art. 104 Cst. (encouragement d'une agriculture multifonctionnelle). Le revenu agricole est complété au moyen de la même panoplie d'instruments (art. 104, al. 3, let. a, Cst.). Les paiements directs servent de plus à encourager des modes de production particulièrement en accord avec la nature et respectueux de l'environnement et des animaux (art. 104, al. 3, let. b, Cst.).

L'octroi des paiements directs, quels qu'ils soient, est subordonné à la fourniture des **prestations écologiques requises, PER**. S'y ajoutent les **critères d'entrée en matière et de limitation sociaux et structurels**. Conformément à l'ordonnance sur les paiements directs (OPD)¹⁰, pour avoir droit aux paiements directs, il convient de respecter les conditions et exigences suivantes:

- Prestations écologiques requises
 - o Garde des animaux de rente respectueuse de l'espèce
 - o Bilan de fumure équilibré
 - o Part équitable de surfaces de compensation écologique
 - o Assolement régulier
 - o Protection appropriée du sol
 - o Sélection et utilisation ciblée des produits de traitement des plantes
- Respect de la législation sur la protection des eaux, de l'environnement et des animaux
- Charge minimale de travail, exprimée en unité de main-d'œuvre standard (UMOS)
- Limite d'âge
- Valeurs limites pour la somme des contributions par UMOS
- Valeurs limites concernant la surface et le nombre d'animaux par exploitation, au-delà desquelles les contributions sont échelonnées
- Exigences requises en matière de formation agricole
- Valeurs limites concernant le revenu et la fortune imposables
- Exploitations paysannes cultivant le sol
 - o Gestion d'une exploitation à son propre compte et à ses risques et périls
 - o Paiements directs uniquement pour les exploitations paysannes cultivant le sol
 - o Détermination des surfaces donnant droit aux contributions
 - o Part de main-d'œuvre propre à l'exploitation
 - o Effectifs maximums
- Paiements directs destinés à des surfaces situées sur territoire étranger

Il convient de distinguer les paiements directs **généraux** et les paiements directs **écologiques**. Le tableau suivant donne un aperçu des mesures en vigueur concernant les paiements directs.

2.1 Paiements directs généraux

Les paiements directs généraux (art. 72 à 75 LAgr) sont subdivisés en contributions allouées pour

¹⁰ RS 910.13

assurer l'exploitation de l'ensemble des terres agricoles situées en région de plaine et de montagne et en contributions servant à compenser la production dans des conditions difficiles en région de collines et de montagne¹¹. Les contributions sont octroyées en partie en fonction de la surface et en partie en fonction du nombre d'animaux (Tableau 1).

Tableau 1: Vue d'ensemble des paiements directs écologiques

Type de contribution	Objectif	Zone	Critère d'octroi
Contribution à la surface	Entretien du paysage cultivé et préservation de la qualité des ressources naturelles	Toutes les zones	Surface: Contribution par ha de surface agricole utile (SAU)
Contribution supplémentaire pour les terres ouvertes et les cultures pérennes	Garantie de la production de produits alimentaires	Toutes les zones	Surface: Contribution par hectare de terres ouvertes et de cultures pérennes
Contributions unité de gros bétail consommant du fourrage grossier: contributions UGBFG	Promotion et maintien de la compétitivité de la production de lait et de viande à base de fourrages grossiers ainsi que de l'exploitation de l'ensemble des surfaces agricoles, notamment sous la forme d'herbages.	Toutes les zones	Animaux: Contribution par unité de gros bétail consommant du fourrage grossier (UGBFG). Sont considérés comme animaux consommant des fourrages grossiers les bovins et les équidés, ainsi que les moutons, les chèvres, les bisons, les cerfs, les lamas et les alpagas. La contribution est échelonnée en fonction de la surface fourragère et des zones (limite d'octroi).
Contributions pour garde d'animaux dans des conditions difficiles: contributions GACD	Compensation des conditions de production difficiles des éleveurs dans la région des collines et de montagne	Région des collines et de montagne	Animaux: contribution par UGBFG échelonnée en fonction des zones ou des difficultés d'exploitation. Plafonnement des contributions ou lien à la surface comme pour les contributions UGBFG.
Contributions générales pour terrains en pente	Compensation des difficultés d'exploitation des surfaces situées dans la région des collines et de montagne	Région des collines et de montagne	Surface: contribution par hectare échelonnée en fonction de deux degrés de déclivité
Contributions pour les surfaces viticoles en pente	Maintien et encouragement de la viticulture en terrain pentu et en terrasses par l'octroi d'une compensation pour les conditions de production difficiles	Toutes les zones	Surface: contribution par hectare pour les cultures en terrasses et pour les terrains en forte pente, selon la déclivité

Le montant des contributions a été calculé de telle sorte que les pertes de revenu liées à la libéralisation des marchés soient en partie compensées et qu'une évolution socialement supportable puisse ainsi être garantie.

2.2 Paiements directs écologiques

Les paiements directs écologiques (art. 76 et 77 LAgr) servent à rétribuer les prestations écologiques et éthologiques particulières que fournit l'agriculture. Font partie des mesures écologiques, les contributions écologiques, notamment les contributions pour la compensation écologique, les contributions pour la qualité écologique, la production extensive de céréales et de colza, l'agriculture biologique, les contributions pour les éthoprogrammes et les rétributions en vertu de l'art. 62a de la loi sur la protection des eaux (LEaux)¹² ainsi que les contributions d'estivage, conformément à l'ordonnance sur l'estivage (OCest)¹³ (Tableau 2).

¹¹ Le système des paiements directs prend aussi en considération de façon appropriée la difficulté des conditions de vie et de production dans l'application de la loi sur l'agriculture (art. 4 LAgr). Le cadastre de la production utilisé à cette fin subdivise la surface agricole utile en régions et zones aux conditions d'exploitation difficiles. Il est utilisé pour différencier les mesures émanant de différents domaines de la LAgr et des autres législations fédérales et sert aussi à l'échelonnement des paiements directs. Les tableaux 1 et 2 montrent les différents types de paiements directs et indique quelles sont les mesures qui s'appuient sur le cadastre de la production. Le cadastre de la production agricole répartit la surface agricole utile en trois régions: plaine, montagne et estivage. La région de plaine est subdivisée en zone de plaine et en zone des collines. La région de montagne comporte les zones de montagne I à IV. La zone des collines et la région de montagne sont désignées sous le terme 'région des collines et de montagne' (OFAG 2008)

¹² RS 814.10

¹³ RS 910.133

Tableau 2: Vue d'ensemble des paiements directs écologiques

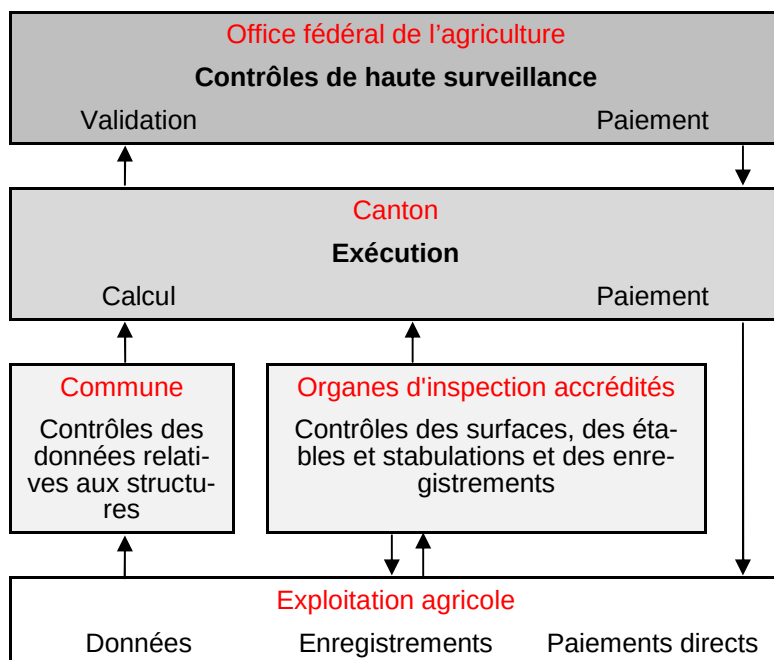
Type de contribution	Objectif	Zone	Critère d'octroi
Contributions pour la compensation écologique			
Prairies extensives, surfaces à litière, haies, bosquets champêtres et berges boisées	Rétribution de prestations particulières, dépassant le cadre des PER. Promotion de la biodiversité, maintien des structures et des éléments typiques du paysage	Toutes les zones	Surface: Contribution par hectare échelonnée en fonction des zones
Prairies peu intensives		Toutes les zones	Surface: Contribution par ha
Jachère florale		Région de plaine	Surface: Contribution par ha
Jachère tournante		Région de plaine	Surface: Contribution par ha
Bandes culturales extensives		Toutes les zones	Surface: Contribution par ha
Ourlet sur terres assolées		Région de plaine et zones de montagne I et II	Surface: Contribution par ha
Arbres fruitiers haute-tige		Toutes les zones	Contribution par arbre
Contributions pour la qualité écologique et la mise en réseau			
Pour la qualité biologique: prairies extensives, prairies peu intensives, surfaces à litière, haies, bosquets champêtres et berges boisées	Promotion de la qualité biologique et mise en réseau de surfaces de compensation écologique	Toutes les zones	Surface: Contribution par hectare, échelonnée en fonction des zones
Pour la qualité biologique des arbres fruitiers haute-tige		Toutes les zones	Contribution par arbre
Pour la mise en réseau		Toutes les zones	Surface: Contribution par hectare, échelonnée en fonction des zones
Autres programmes écologiques			
Contributions pour la culture extensive de céréales et de colza	Encouragement de la non-utilisation de régulateurs de croissance, de fongicides, de stimulateurs des défenses naturelles ni d'insecticides.	Toutes les zones	Surface: par hectare
Contributions pour la culture biologique	Encouragement de l'agriculture biologique en tant que mode de production particulièrement respectueux de l'environnement	Toutes les zones	Surface: Contribution par hectare, échelonnée en fonction du type de cultures spéciales, de la superficie de terres ouvertes et d'autres surfaces utiles agricoles
Contributions pour les programmes éthologiques			
Contributions pour des systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux, SST	Promotion de systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux, dépassant le niveau exigé par la protection des animaux.	Toutes les zones	Animaux: Contribution par Unité de gros bétail (UGB), échelonnée en fonction des diverses catégories d'animaux
Contributions pour les sorties régulières en plein air, SRPA	Encouragement des sorties régulières en plein air	Toutes les zones	Animaux: Contribution par UGB, échelonnée en fonction des diverses catégories d'animaux
Contributions d'estivage	Maintien de l'exploitation et donc de la protection et de l'entretien des pâturages d'alpage.	Région d'estivage et exploitations individuelles en dehors de la région d'estivage qui sont gérées en conformité avec les éthoprogrammes	Animaux: Charge en bétail fixée. Contribution par pâquier normal (PN) PN = 1 UGBFG estivée pendant 100 jours.
Contributions pour la protection des eaux	Encouragement de mesures prises par l'agriculture afin d'empêcher le ruissellement et le lessivage de substances dans les eaux superficielles et souterraines.	Toutes les zones	Surface: en relation avec le projet réalisé en fonction du type de zone.

Les contributions se justifient par l'exigence de rendre économiquement rentables des modes de production particulièrement en accord avec la nature et respectueux de l'environnement et des animaux.

2.3 Exécution

Les exploitations agricoles, les cantons et les services d'inspection mandatés par eux, de même que la Confédération, participent au processus d'exécution. La figure suivante donne un aperçu sur les processus:

Figure 2: Processus relatifs à l'exécution du système des paiements directs



Les exploitants agricoles y sont intégrés de trois façons: Ils doivent demander l'octroi des paiements directs auxquels ils ont droit en remplissant un formulaire, effectuer pendant l'année en cours les enregistrements nécessaires concernant leurs activités dans l'exploitation, qui servent de base pour les inspections.

Les cantons constituent le principal organe d'exécution: Ils organisent le recensement des données, le contrôle du respect des charges dans les exploitations, la vérification du droit aux paiements directs, assument l'exécution en cas de manquements aux dispositions (éventuelles réductions y comprises) et versent les paiements directs aux agriculteurs. Ils font en même temps office d'intermédiaires dans la communication entre le législateur et le prestataire de services (agriculteur). Les cantons sont libres de décider de déléguer à d'autres acteurs la gestion de certains domaines tels que les inspections ou le recensement des données. Les communes sont ainsi associées dans la plupart des cantons au relevé des données et au contrôle des charges écologiques, entre autres au contrôle de la date de fauche des surfaces de compensation écologique.

L'inspection des exploitations (respect des prescriptions PER, SRPA et SST) est effectuée dans tous les cantons par des organismes d'inspection accrédités, publics ou privés qui se chargent aussi bien du contrôle des exigences relevant du droit public que de celles concernant les labels, relevant du droit privé. Le contrôle de l'agriculture biologique est confié dans tous les cantons à des organismes privés. L'ordonnance du 14 novembre 2007 sur la coordination des inspections (OCI)¹⁴ constitue une bonne base permettant la coordination complète des différents contrôles de droit public et de droit privé.

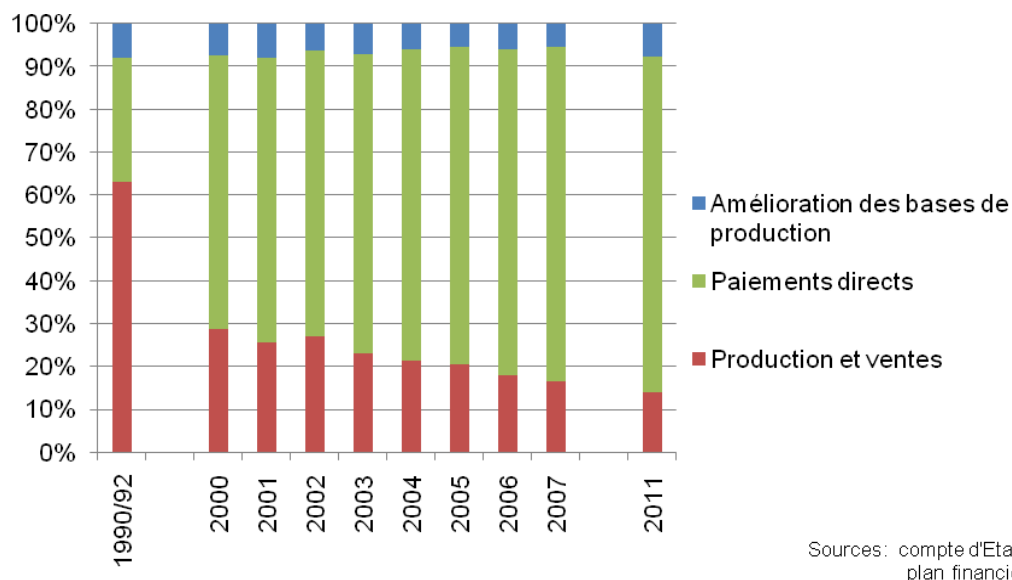
En tant qu'instance supérieure, il incombe à l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), d'appuyer et de contrôler l'exécution cantonale. L'office verse en outre les contributions aux cantons et établit un rapport sur l'exécution des mesures.

¹⁴ RS 910.15

2.4 Importance croissante des paiements directs

Depuis le début de la réforme agricole au début des années nonante, la part des fonds alloués au soutien du marché sur la totalité des dépenses de la Confédération pour l'agriculture a fortement diminué (cf. 1.1).

Figure 3: Evolution de la répartition des fonds au cours des trois enveloppes financières



Alors qu'elle représentait près de deux tiers de ces dépenses dans les années 1990 à 1992, elle a été ensuite en constante régression pour ne représenter plus que 20 % en 2007. Parallèlement, les paiements directs n'ont cessé de gagner en importance. Depuis le début des années 90, la part des dépenses au titre des paiements directs est passée de moins d'un tiers à plus de 75 % (Figure 3). Avec la mise en œuvre de la PA 2011, la répartition se fera encore plus en faveur des paiements directs (cf. ch. 1.1).

3 Conditions-cadre

Un éventuel développement du système des paiements directs devra prendre en compte le contexte national et international dans lequel l'agriculture évolue. A cet égard, l'évolution des marchés internationaux (ch. 3.1) joue un rôle déterminant, tout comme les répercussions possibles d'un accord d'échanges commerciaux, tel un ALEA, ou encore la conclusion du cycle de Doha (ch. 3.2). Les dispositions imposées par l'OMC à l'aménagement des paiements directs constituent un autre facteur décisif (ch. 3.3). Enfin, il convient aussi d'intégrer les derniers développements dans les domaines de la politique nationale qui ont des points communs avec la politique agricole (ch. 3.4).

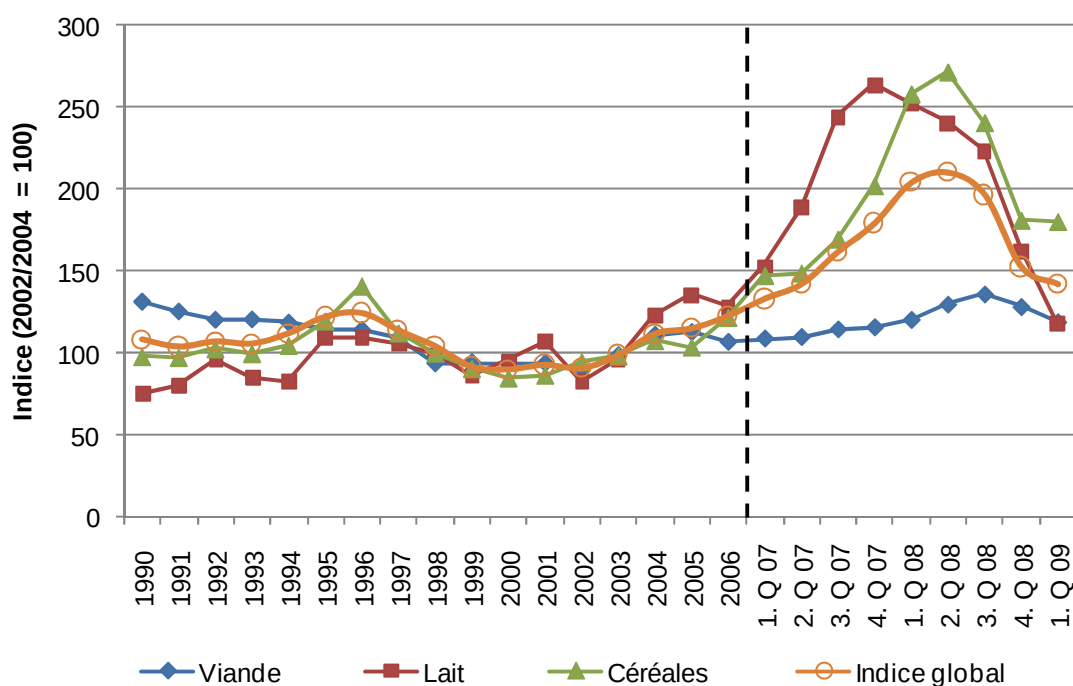
3.1 Evolution des marchés agricoles internationaux et de la situation alimentaire

3.1.1 Evolution des prix sur les marchés agricoles internationaux

Forte volatilité des prix au cours des deux dernières années

L'année 2007 s'est caractérisée par une hausse notable du prix des produits alimentaires de base sur les marchés internationaux. En ce qui concerne les produits laitiers, cette hausse s'est amorcée dès la fin 2006 (Figure 4). En 2007 (moyenne annuelle), le prix du beurre avait augmenté de 67 %, celui du lait écrémé en poudre de 93 %, celui du lait entier en poudre de 91 % et celui du fromage de 51 % par rapport à 2006 (moyenne annuelle). En ce qui concerne les céréales, la hausse des prix s'est produite un peu plus tard, à savoir à la mi-2007. Celle du maïs a commencé fin 2007 et a été un peu moins marquée.

Figure 4: Evolution des prix pour divers groupes de produits



Source: FAO

Le prix du blé, du maïs et des produits laitiers sur les marchés agroalimentaires internationaux a chuté au cours du second semestre 2008 comparativement aux pics atteints au printemps et se sont stabilisés en fin d'année pratiquement au niveau d'avant la hausse en 2007.

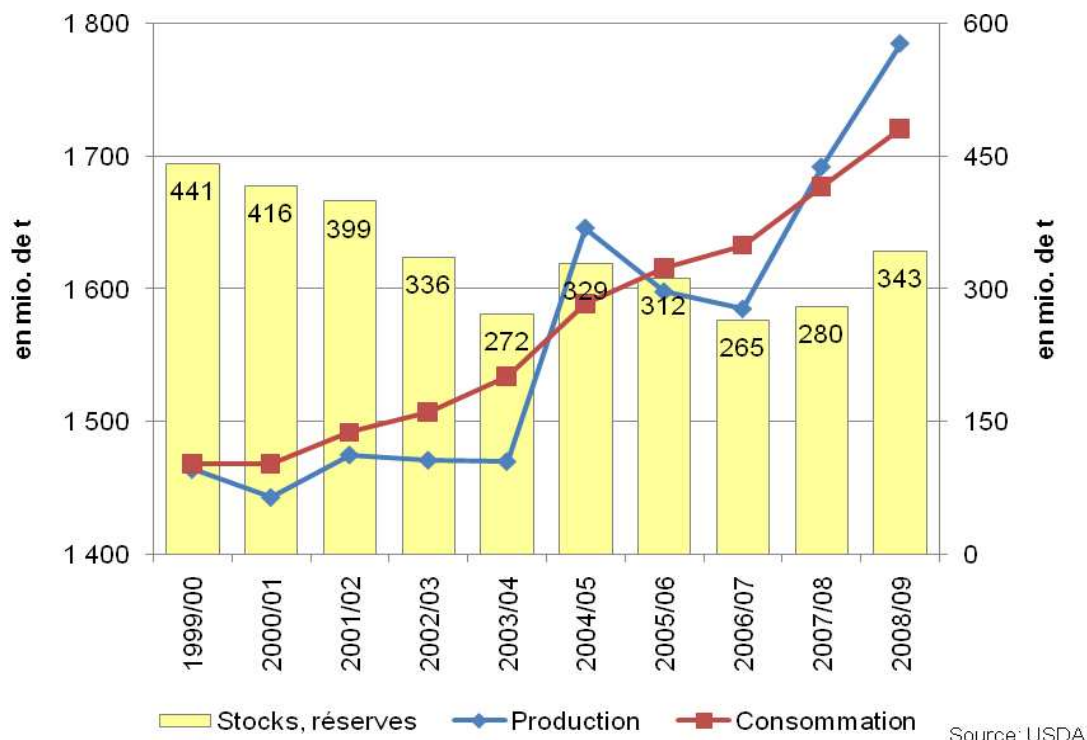
Causes de l'évolution actuelle des prix

Dans les années nonante, les prix des matières premières agricoles ont été stables. Depuis le passage au nouveau millénaire, par contre, on observe une tendance à la hausse qui a abouti en 2007/08 à

la nette augmentation décrite plus haut. Le reflux consécutif des prix a été très marqué. En dépit de cette baisse, les prix sont toujours près de 50 % plus élevés qu'au début des années 2000 et la tendance à la hausse n'est pas infirmée par la dernière évolution des prix.

Les raisons de l'évolution observée durant ces dernières années sont multiples. Comme le montre la Figure 5, en ce qui concerne les céréales, depuis 1999 la production n'a dépassé l'offre que dans les années agricoles très fructueuses, telle l'année 2004. Cela explique la diminution drastique des stocks au cours des années. La Figure 5 permet de se rendre compte également que la demande a suivi une courbe ascendante et que la tendance s'est encore accentuée au cours des deux à trois dernières années par rapport aux années précédentes.

Figure 5: Evolution de l'offre et de la demande ainsi que des stocks de céréales (sans le riz)



L'augmentation de la demande s'explique par la croissance démographique et une prospérité accrue qui se sont traduites par une amélioration de l'alimentation en général et une plus forte consommation de lait et de viande. A ces facteurs vient s'ajouter ces dernières années une demande accrue de bio-carburants. Celle-ci est due à un épuisement des ressources en pétrole et à divers programmes étatiques, en particulier dans l'UE et aux Etats-Unis, visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

L'offre est restée en retrait de la demande durant la plupart des années passées, du fait que l'incitation à étendre la production était trop faible. Au cours des décennies, le prix des matières premières agricoles avait chuté jusqu'à un niveau peu favorable à des investissements dans la production agricole. Entre 2000 et 2007 s'est installé un déséquilibre structurel qui est resté masqué quelques années par la réduction des stocks. En 2007, les stocks de céréales étaient tombés à un niveau critique et les prix ont pris l'ascenseur, vu que l'offre ne pouvait de nouveau pas satisfaire la demande. A ce déséquilibre ont aussi participé les pertes de récolte dues à la sécheresse dans d'importants pays exportateurs ainsi que les restrictions temporaires à l'exportation. Les stocks de beurre et de lait en poudre étaient également épuisés au printemps 2007 alors que la demande restait forte, si bien que la production mondiale de lait n'a plus suffi à la satisfaire. D'où la hausse considérable des prix. Les autres raisons de ces augmentations dans toutes les catégories de produits ont été le renchérissement de l'énergie et la dévaluation du dollar américain.

Fin 2008 la situation avait de nouveau changé. En ce qui concerne les céréales, les prix élevés ont incité à étendre la production et surtout, à l'intensifier. De plus, les conditions météorologiques ont été

propices à l'échelle planétaire, si bien que l'offre a dépassé la demande de près de 20 millions de tonnes. Cette conjoncture s'est traduite par une baisse d'autant plus marquée des prix. Sur le front laitier aussi, la situation s'est rapidement détendue. L'évolution observée au cours des deux dernières années montre clairement que les marchés agricoles peuvent réagir fortement au moindre petit déséquilibre. Ces fluctuations sont encore accentuées par la spéculation. Les opinions divergent toutefois quant au degré de responsabilité de la spéculation sur les marchés à terme en ce qui concerne les hausses de prix sur les marchés agricoles internationaux.

Tendance à la hausse des prix à long terme.

Dans les Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO pour l'année 2017, on pronostique que le prix de la plupart des produits agricoles oscilleront à un plus haut niveau que dans la moyenne des dernières décennies. D'importantes fourchettes d'augmentation sont pronostiquées, notamment de + 42 % pour le blé, + 60 % pour le maïs, + 64 % pour les oléagineux, + 61 % pour beurre et + 56 % pour le fromage. Toujours selon les Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO, la hausse du prix de la viande de bœuf (+ 18 %) et de la viande de porc (+ 24 %) sera moins forte. Il s'agit là de valeurs nominales. A l'exception de la viande, les prix pourraient augmenter aussi en termes réels selon les Perspectives. Le renversement de tendance observé ces dernières années est ainsi confirmé par les pronostics.

Les Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO partent du principe que les stocks de céréales resteront à un bas niveau par rapport à la consommation. La constellation de base comme celle qui a précédé la flambée de 2007 se maintiendra donc à long terme. La variabilité climatique, déjà accrue ces dernières années, augmentera probablement encore à l'avenir, accentuant le risque de fluctuation des récoltes. La demande étant relativement inélastique, on doit s'attendre à ce que les fluctuations de prix observées ces derniers temps puissent se produire en tout temps à l'avenir.

La spéculation devrait donc rester attractive. Des interventions politiques telles que les restrictions à l'exportation de riz au printemps 2008 peuvent aussi aggraver la volatilité des marchés agricoles. En règle générale, la spéculation et l'interventionnisme ne déclenchent pas de hausse des prix, mais renforcent des développements qui se produisent en raison des particularités des marchés agricoles (demande inélastique, limitation naturelle de l'offre, influences météorologiques).

Résumé

Il faut s'attendre pour les prochaines années à une persistance de la volatilité des marchés agricoles et à une hausse tendancielle des prix des produits agricoles sur les marchés internationaux. Ces facteurs contribueront vraisemblablement à réduire la différence avec le niveau des prix suisses. La fluctuation des prix sur les marchés internationaux ne se répercute le plus souvent que faiblement sur les prix en Suisse. Compte tenu de la réduction des écarts de prix et de la baisse de la protection douanière, les fluctuations de prix sur les marchés internationaux, toujours plus nombreuses, vont toutefois se répercuter davantage sur le marché suisse à l'avenir.

3.1.2 La sécurité alimentaire – un important défi

Situation alimentaire mondiale

Les couches de population pauvres des pays en voie de développement utilisent plus de la moitié de leur budget familial pour l'achat de denrées alimentaires. En outre, ces ménages achètent moins de produits transformés. Ainsi, les hausses des prix des matières premières agricoles frappent beaucoup plus le porte-monnaie des consommateurs dans ces pays que dans les pays industrialisés. Les prix élevés forcent de nombreux ménages à bas revenu à réduire le nombre de repas journaliers ou à utiliser les fonds disponibles pour des produits de moindre valeur nutritive. Selon la FAO, le nombre de personnes sous-alimentées est passé de 859 à 963 millions entre 2007 et 2008.

La hausse des prix alimentaires touche tout particulièrement les pays en développement qui doivent importer tant du pétrole que des denrées alimentaires. Les réserves nécessaires au paiement des biens vitaux dont ils disposent sont largement épuisées. Selon une estimation de la FAO, les augmentations de prix survenues de 2006 à 2008 font monter de 95 % les coûts d'importation de denrées

alimentaires pour les «pays à faible revenu et à déficit vivrier» (FAO 2008). En outre, le budget de l'Etat est en grande partie financé par les recettes douanières. Une réduction des droits de douane visant à atténuer la précarité réduit la marge de manœuvre des autorités publiques dans les domaines du financement des importations ou des aides à la population en détresse.

La demande continue d'augmenter

Selon les estimations de la FAO, la demande de matières premières agricoles va augmenter de 50 % d'ici 2030 et de jusqu'à 100 % d'ici 2050. L'augmentation de la population mondiale - d'environ 6,6 milliards de personnes aujourd'hui à quelque 9,2 milliards en 2050 - reste un facteur essentiel de l'accroissement de la demande. Ces chiffres correspondent au scénario moyen de croissance démographique des autorités onusiennes. Chaque année, il faut nourrir 75 millions de personnes de plus. Cela représente presque l'équivalent de la population allemande. Il faut s'attendre de surcroît à la poursuite de l'augmentation du pouvoir d'achat dans les pays émergents à forte population et par conséquent, à un accroissement particulièrement élevé de la demande en denrées alimentaires d'origine animale. La demande de matières premières agricoles pour la production énergétique et industrielle devrait elle aussi continuer de progresser. L'OCDE et la FAO prévoient que la production de biocarburants aura presque triplé d'ici 2017, si la politique actuelle de promotion est maintenue.

Des ressources limitées pour élargir l'offre¹⁵

Le processus de photosynthèse impose une limitation à la croissance du rendement de la plante et les rendements à la surface dépendent de plus des conditions naturelles telles que la fertilité du sol, la disponibilité de l'eau, la température, l'altitude, la durée de la saison et l'insolation. En outre, le temps qu'il fait dans une période de production est décisif pour la réussite ou l'échec d'une culture. C'est ce qui distingue la production agricole de la production industrielle.

Les terres émergées du globe s'étendent sur environ 14,8 milliards d'hectares. De la biomasse se développe sur neuf milliards d'hectares ; le reste de la surface est couvert par des infrastructures ou est improductif, comme les étendues glacées ou les montagnes. Sur ces 9 milliards d'hectares, 4 milliards sont de la forêt et 5 milliards sont exploités à des fins agricoles. Pour les grandes cultures et les cultures spéciales, 1,6 milliard est utilisé ; les 3,4 milliards restants sont exploités, à des degrés d'intensité variés, comme herbages. Il peut s'agir également de réserves naturelles ou de surfaces momentanément inexploitées. Selon les dernières estimations, leur volume varie de 50 à 100 millions d'hectares, mais il s'agit dans la plupart des cas de surfaces à faible rendement.

Les possibilités de pratiquer les grandes cultures sur la surface du globe sont donc limitées. Selon une étude IIASA/FAO réalisée en 2001, 3,3 milliards d'hectares au plus s'y prêtent. Sur cette surface, 800 millions d'hectares sont couverts par la forêt et 600 millions d'hectares ne se prêtent que partiellement à la culture des champs. Les surfaces disponibles pour l'extension de la production de matières premières agricoles sont donc limitées.

Outre les terres cultivables, les ressources en eau sont aussi un facteur contraignant pour la production de matières premières agricoles. Ainsi, la production de 1 kilo de blé absorbe environ 1 000 l d'eau et celle de 1 kilo de bœuf, jusqu'à 15 000 l. Une alimentation carnée requiert nettement plus d'eau qu'une alimentation végétarienne. Actuellement, quelque 70 % de l'eau douce utilisée dans le monde servent à la production de matières premières agricoles. La situation est particulièrement critique dans les régions à faibles précipitations. Selon les estimations de l'ONU, environ 1,8 milliard de personnes subiront probablement une pénurie d'eau aiguë d'ici à 2025. La production durable est avant tout menacée dans les régions où l'on utilise les eaux souterraines pour l'irrigation intensive, les prélèvements dépassant le renouvellement annuel de la nappe. C'est notamment le cas dans le Nord de la Chine, au Penjab en Inde ou dans des régions du Proche-Orient et du Moyen-Orient. L'Arabie Saoudite a ainsi annoncé qu'elle abandonnerait la production de blé d'ici à 2016, car elle veut utiliser la nappe phréatique à d'autres fins.

¹⁵ Dans le cadre du rapport en réponse au postulat Stadler (08.3270, Crise alimentaire et pénurie de matières premières et de ressources), le Conseil fédéral proposera un large éventail de solutions envisageables au problème de la pénurie des ressources. Le Conseil fédéral devrait adopter le rapport courant 2009.

Les rendements ont connu une forte hausse au cours des 50 dernières années, aussi bien dans la production végétale que dans la production animale, en raison de progrès réalisés dans les domaines de la sélection et de la technique de production. Cependant, dans la production végétale, l'augmentation des rendements s'est quelque peu ralentie avec le temps. Néanmoins, l'augmentation des rendements à la surface peut aussi avoir des retombées négatives sur les ressources naturelles. Dans de nombreuses régions cultivées, la fertilité du sol diminue en raison d'assolements déséquilibrés; en même temps, l'utilisation accrue de moyens de production tels que les engrais et les produits phytosanitaires porte atteinte à l'eau et à l'air. Le défi à venir consiste donc à obtenir des rendements élevés par des méthodes durables.

Aux côtés de l'agriculture, la pêche et l'aquaculture jouent également un rôle primordial dans la production de denrées alimentaires. Selon le rapport sur la Situation mondiale des pêches et de l'Aquaculture, en 2007, environ un quart des stocks mondiaux de poissons étaient considérés comme épuisés ou surexploités et près de la moitié sont encore disponibles (FAO 2009). De l'avis de la FAO, une extension durable de la pêche classique n'est plus possible. L'aquaculture reste le seul moyen d'augmenter la production, encore que les ressources réduites en terres et en eau douce, la nécessité de disposer de suffisamment d'aliments pour nourrir les poissons et les limites de saturation des écosystèmes imposent des limites étroites à une extension de la production de denrées alimentaires.

Résumé

Les analyses de la situation montrent qu'il faudra réaliser d'importants efforts au plan international pour parvenir à nourrir une population mondiale en rapide augmentation. D'une part les ressources nécessaires à cet effet, telles que les sols fertiles et l'eau, sont limitées et, d'autre part, il existe des limites physiques à l'augmentation du rendement par unité de surface. La situation s'est encore aggravée du fait que l'intensification de l'agriculture durant les 50 dernières années a causé des dommages environnementaux et a porté atteinte à la biodiversité et à la capacité de régénération des ressources naturelles.

Le risque d'impasses d'approvisionnement va tendanciellement s'accroître au plan mondial. C'est pourquoi assurer la sécurité de l'approvisionnement conformément à l'art. 104, al. 1, let b, Cst., reste un objectif prioritaire de la politique agricole suisse. Etant donné que la Suisse importe près de la moitié des calories consommées par sa population, les ressources naturelles subsistantes devraient continuer d'être utilisées pour la production de denrées alimentaires. La Suisse pourra ainsi limiter sa dépendance aux importations et apporter une contribution à la sécurité alimentaire globale. Or, en raison du niveau élevé des coûts et des inconvénients topographiques et climatiques, il n'est possible d'assurer une utilisation optimale des ressources naturelles disponibles que si l'agriculture bénéficie d'un soutien étatique. En cas d'ouverture accrue des frontières, les paiements directs gagneront en importance à cet égard.

3.2 Répercussions d'accords internationaux

Parallèlement aux développements sur les marchés internationaux, la libéralisation des marchés agricoles se poursuit à divers échelons (cf. ch. 1.4). La conclusion d'un accord de libre-échange agricole avec l'UE et / ou d'un accord avec l'OMC auraient plus particulièrement d'importantes répercussions sur l'agriculture suisse. Ces répercussions sont esquissées ci-après.

3.2.1 Libre-échange avec l'UE

Contenu d'un accord éventuel

Le mandat de négociations approuvé par le Conseil fédéral le 14 mars 2008 vise à l'ouverture du marché de la totalité de la chaîne de production agroalimentaire et au renforcement de la collaboration avec l'UE dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires et des produits ainsi que dans celui de la protection de la santé. Contrairement au cas des biens industriels, il n'existe pas encore de libre circulation des marchandises avec l'UE dans le secteur agroalimentaire. L'accord agri

cole de 1999¹⁶ et le Protocole 2 de l'Accord de libre-échange de 1972¹⁷ ne permettent qu'une ouverture partielle des marchés. La conclusion d'un accord de libre-échange entre la Suisse et l'UE dans le domaine agroalimentaire (ALEA) vise à la libéralisation totale du commerce des produits agricoles et des denrées alimentaires. Un ALEA devra englober tous **les échelons** de la chaîne de production agroalimentaire, soit :

- le **secteur situé en amont**, qui fournit les moyens de production et les biens d'investissement;
- **l'agriculture**, qui produit les denrées alimentaires et les matières premières agricoles;
- le **secteur situé en aval**, qui transforme les produits agricoles (premier et deuxième niveaux de transformation).

Un ALEA supprimerait à tous les échelons les **obstacles tarifaires au commerce** tels que les droits de douane, les contingents et les subventions à l'exportation. La protection douanière devra être progressivement réduite au moyen de délais transitoires spécifiques, en fonction de la sensibilité des produits.

On vise parallèlement à la suppression des **obstacles non tarifaires au commerce** qui subsistent encore. On entend par là les diverses prescriptions relatives à la fabrication, les caractéristiques, l'étiquetage et l'homologation de produits. La condition est un rapprochement général des législations concernées et la reconnaissance de l'équivalence ou de la concordance des prescriptions respectives. Ce rapprochement touche l'ensemble de la législation sur les denrées alimentaires, de même que les prescriptions relatives à la santé et à la protection des animaux, les normes de commercialisation, les produits phytosanitaires, les engrais, les aliments pour animaux et la protection des variétés. Il convient d'élaborer des réglementations spéciales dans les domaines sensibles, soit en ce qui concerne les dispositions relatives à la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés, les désignations du pays de production ou encore certaines dispositions relatives à la protection des animaux.

Ce concept n'inclut toutefois pas la reprise de la politique agricole commune (PAC) de l'UE. La Suisse garderait son autonomie quant à l'orientation de sa politique agricole, particulièrement en ce qui concerne l'aménagement des paiements directs.

Conséquences

En moyenne des années 2005/07, **les prix à la production** dans l'UE ont été de pratiquement 40 % inférieurs aux prix suisses. Alors que pour le lait, la viande de vache et la viande de veau, les différences sont d'environ 35 %, elles sont encore plus marquées pour la viande de bœuf et la viande de porc (plus de 40 %) et atteignent même plus de 50 % pour la viande de volaille. Les écarts de prix sont parfois encore plus grands en ce qui concerne les produits végétaux. Ils se sont situés entre 50 et 60 % pour les céréales, le colza et les pommes de terre et à environ 40 % pour les betteraves à sucre. Pour certains produits, tels que le lait et les œufs, il sera probablement possible de réaliser, dans le pays, un prix plus élevé que dans les pays voisins, même en cas d'ouverture des frontières. Compte tenu de l'évolution des prix sur les marchés agricoles internationaux et sur la base des pronostics actuels (cf. ch. 3.1.1), il faut escompter un recul d'environ 30 % des prix à la production par rapport à la PA 2011 en cas d'entrée en vigueur d'un ALEA.

Du côté des coûts également, il faut s'attendre à un rapprochement entre la Suisse et l'UE. Des analyses approfondies des différences de prix entre la Suisse et les pays voisins membres de l'UE en ce

¹⁶ L'accord agricole de 1999 conclu dans le cadre des Bilatérales prévoit en particulier le libre-échange du fromage à partir du 1er juin 2007. Il comporte également certaines concessions tarifaires pour d'autres produits. En outre, les entraves techniques au commerce sont supprimées dans plusieurs domaines (semences, protection phytosanitaire, aliments pour animaux, commerce d'animaux vivants et de produits animaux).

¹⁷ Le protocole 2 de l'ALE prévoit, pour de nombreux produits agricoles transformés (produit de l'industrie alimentaire), l'exportation franche des droits de douane depuis la Suisse vers l'UE et l'importation non subventionnée depuis l'UE vers la Suisse. Notre pays pouvant à cet égard compenser les différences de prix des matières premières utilisées lors de l'importation et lors de l'exportation.

qui concerne les **consommations intermédiaires et les amortissements** ont été réalisées dans le cadre de l'élaboration de la PA 2011¹⁸. C'est au niveau des aliments pour animaux que les différences sont les plus marquées. En cas de conclusion d'un ALEA, il faut s'attendre à un large rapprochement des prix et à d'importantes économies de coûts dans ce domaine. Concernant les autres postes de coûts, on peut escompter que la différence de prix s'estompera également en raison de la pression accrue sur les coûts et des possibilités d'approvisionnement plus avantageuses.

3.2.2 Cycle de Doha à l'OMC

Modalités de la proposition actuelle

Le 6 décembre 2008, le chef des négociations agricoles à l'OMC a présenté un nouveau projet de modalités dans le domaine agricole. Ce projet est maintenant en grande partie mis à jour. Seules quelques questions sont encore ouvertes. En ce qui concerne le **soutien interne** et les **subventions à l'exportation**, les obligations suivantes sont prévues:

- a) réduire le soutien interne des marchés de près de la moitié¹⁹
- b) supprimer toutes les subventions à l'exportation d'ici 2013
- c) pas d'obligation de réduire les paiements de la Boîte verte, dans laquelle sont notifiés tous les paiements directs actuels. Les critères de la Boîte verte vont être révisés. Cela dit, ils ne seront que légèrement renforcés par rapport à aujourd'hui. Les modifications prévues concernent essentiellement la fourniture de la preuve d'une période de référence définie, qui sert de base à l'octroi des paiements directs.

En ce qui concerne l'**accès au marché**, une réduction des droits de douane selon une formule échelonnée est prévue, la réduction dans la fourchette supérieure devant atteindre 70 %²⁰.

Au maximum 4 % des lignes tarifaires peuvent être déclarées sensibles. Les droits de douane sur les produits sensibles ne doivent pas être abaissés dans des proportions aussi fortes, mais selon l'écart par rapport à la réduction normale des droits de douane, ce droit doit être acquis par une augmentation des contingents²¹. Les pays tels que la Suisse, dont plus de 30 % des lignes tarifaires se situent dans la fourchette supérieure peuvent en outre déclarer comme sensibles 2 % au maximum de leurs lignes tarifaires. En contrepartie, les contingents tarifaires de tous les produits sensibles doivent être étendus de 0,5 % supplémentaires. Une limitation des droits de douane à 100 % au maximum est en outre prévue („capping“= „écrêtement“), certaines exceptions étant là aussi envisageables contre « paiement ».

Conséquences

Les mesures prises jusqu'ici dans le cadre des différentes étapes de la réforme agricole nous permettent de faire face à l'obligation de réduire le soutien au marché. Cette obligation s'applique également aux subventions à l'exportation au sens de la LAgr. La suppression de ces subventions a été décidée dans le cadre de la PA 2011 et sera mise en œuvre d'ici fin 2009. Les subventions à l'exportation seraient par contre touchées par l'obligation de suppression conformément à la loi sur les produits transformés²² et au Protocole n°2, lesquelles oscillent actuellement entre 60 à 70 millions de francs par an.

¹⁸ Cf. Message sur la PA 2011 (FF **2006** 6027), p. 6065-6066.

¹⁹ réduire de 52,5 % de la mesure globale de soutien MGS (Amber Box) et de 55 % le soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges (SGEDE).

²⁰ - Fourchette 1 (0-20% droit de douane): réduction de 50%
- Fourchette 2 (20-50% droit de douane): réduction de 57%
- Fourchette 3 (50-75% droit de douane): réduction de 64%
- Fourchette 4 (> 75 % droit de douane): réduction de 70 %

²¹ - Réduction des droits de douanes de 2/3: augmentation de 4 % de la consommation intérieure
- Réduction des droits de douanes de 1/2: augmentation de 3,5 % de la consommation intérieure
- Réduction des droits de douanes de 1/3: augmentation de 3 % de la consommation intérieure

²² Loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (RS **632.111.72**)

Les obligations prévisibles en cas d'accès au marché dépassent nettement celles qui étaient liées aux ouvertures déjà conclues. Elles touchent tous les domaines de production et, compte tenu des prévisions de prix internationales, elles entraîneraient un recul moyen d'environ 20 à 25 % des prix à la production par rapport à la PA 2011.

La conclusion d'un accord OMC conduirait à une nouvelle réduction notable du coût des aliments pour animaux. Le potentiel de réduction des coûts est toutefois globalement moins important qu'en cas de conclusion d'un ALEA.

3.2.3 Autres accords de libre-échange

Des concessions réciproques sont généralement conclues dans le cadre des accords de libre-échange pour faciliter l'accès au marché. C'est aujourd'hui en particulier le cas avec les pays émergents et les pays en développement. Comme les tarifs douaniers suisses sont déjà très bas dans le secteur industriel et que les intérêts des partenaires commerciaux portent souvent sur l'exportation de produits agricoles, ce n'est pratiquement que dans le domaine agricole que des concessions peuvent être consenties. Jusqu'à présent, il a été possible de limiter ces concessions à un niveau supportable pour l'agriculture suisse; ainsi, les branches sensibles (lait, viande, céréales, vin, etc.) ont-elles été en grande partie épargnées. Cela est nettement plus difficile lors de négociations avec d'importants exportateurs de produits agricoles. On peut donc s'attendre à ce que la conclusion d'autres accords de libre-échange débouche sur une ouverture consécutive de nouveaux marchés.

3.2.4 Résumé

La réalisation d'un ALEA ou d'un nouvel accord OMC se traduirait par d'importants changements pour l'agriculture. Le revenu sectoriel régresserait probablement de 750 à 900 millions de francs par rapport à la PA 2011. Des mesures d'accompagnement transitoires seraient nécessaires pour réorienter le secteur agricole en fonction des nouvelles conditions-cadres et atténuer la phase de transition (cf. ch. 1.4).

Il ne faut cependant pas partir du principe que la ratification d'un accord de politique commerciale extérieure restreindrait obligatoirement notre marge de manœuvre en matière d'aménagement de la politique agricole intérieure. Cela s'applique en particulier aux paiements directs notifiés dans la Boîte verte, étant donné que dans le contexte de l'OMC, ils restent exclus de l'obligation de suppression des subventions.

Les paiements directs ont pour but de garantir que l'agriculture fournisse les prestations d'intérêt général, même en cas de baisse des prix. Le système des paiements directs doit être conçu de façon à ce que les objectifs puissent être atteints dans le cadre de divers scénarios de politique commerciale extérieure. Dans la perspective d'une ouverture accrue des marchés, il convient en outre de veiller à ce que l'aménagement du système des paiements directs ne nuise pas au développement de structures compétitives, mais au contraire, le favorise.

3.3 Exigences de l'OMC concernant l'aménagement des paiements directs

L'introduction de règles pour le commerce des produits agricoles, à l'issue du Cycle d'Uruguay, a bouleversé la régulation des mesures étatiques dévolues à l'agriculture. Les Etats membres se sont en effet engagés à discipliner leurs soutiens à l'agriculture, y compris la protection à la frontière, quelle que soit leur nature. D'une part, les subventions à l'exportation de produits agricoles ont été limitées, d'autre part, les restrictions ou interdictions à l'importation ont été transformées en droits de douane. Ceux-ci ont subi des baisses importantes. Enfin, du côté des aides dites intérieures ou « soutien interne », des plafonds à ne pas dépasser ont été introduits. Ceci dans le but de diminuer significativement les aides ayant des effets de distorsion sur les marchés. Parallèlement, un instrument a été introduit comprenant des mesures n'ayant pas ou très peu d'effet sur la production. Ces mesures ont été prises en compte par la Boîte verte. Nommée ainsi pour rappeler la couleur d'un feu de circulation, les critères auxquels satisfait la Boîte verte figurent à l'annexe 2 de l'Accord agricole de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC 2003). Elle justifie toute mesure de soutien n'ayant pas d'effet distorsif sur le commerce. Les mesures pouvant se réclamer de cette annexe sont exemptées de toute obligation de réduction et de toute limitation. Le paragraphe (§) 1 de l'annexe mentionne les principes fon-

damentaux: Les paiements selon la Boîte verte ne doivent pas avoir d'effet sur la production ou très peu. Les mesures doivent être financées par des fonds publics et ne pas avoir pour effet un soutien des prix. Ces critères sont valables pour toutes les mesures déclarées „vertes“. L'annexe 2 de l'Accord agricole est ainsi structurée:

Les premiers paragraphes (§ 2 à 4) portent sur les versements qui ne sont pas directement attribués aux producteurs.

Le § 5 introduit le chapitre consacré aux paiements directs à proprement parler. Il énonce les conditions que tout paiement direct qui ne souscrit pas aux paragraphes suivants doit respecter. Aux paragraphes 6 à 13 figurent les différents types de paiements directs, dont le soutien du revenu découplé de la production (§ 6). Leur énumération n'est pas exhaustive. Si une mesure ne s'inscrit dans aucun des paragraphes 6 à 13 de l'annexe, elle doit être conforme au § 5. Ce dernier renvoie aux § 1 et § 6, lettres b à e, qui énumèrent les conditions suivantes relatives aux paiements conformes à la Boîte verte.

- b) Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base du type ou du volume de la production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur au cours d'une année suivant la période de base.
- c) Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à une production réalisée au cours d'une année suivant la période de base.
- d) Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des facteurs de production employés au cours d'une année suivant la période de base.
- e) Il ne sera pas obligatoire de produire pour pouvoir bénéficier de ces versements.

Le paragraphe 6, intitulé « soutien du revenu découplé », représente le cœur du concept des paiements directs versés aux producteurs. En sus des conditions énumérées ci-dessus, le paragraphe 6 énonce à son alinéa a) que:

- a) Le droit à bénéficier de versements à ce titre sera déterminé d'après des critères clairement définis, tels que le revenu, la qualité de producteur ou de propriétaire foncier, l'utilisation de facteurs ou le niveau de la production au cours d'une période de base définie et fixe.

Dans un tel cadre, on peut affirmer que les conditions énoncées sont applicables au système des paiements directs découplés, tels que définis en Suisse. Quel que soit le paragraphe auquel on se réfère, tout paiement direct doit satisfaire aux exigences minimales énoncées ci-dessus. Les paragraphes 7 à 13 contiennent des précisions au sujet des différents types de paiements. Si les conditions qui y figurent sont remplies, la mesure est déclarée compatible avec la Boîte verte. L'esprit du § 5 se répercute dans ces catégories. Les conditions énumérées aux paragraphes 7 à 13 comprennent les possibilités de paiement suivantes:

- Garantie de revenus et dispositif de sécurité pour les revenus (§ 7)
- Aide en cas de catastrophes naturelles (§ 8)
- Ajustement des structures au moyen de programmes incitant les producteurs à cesser leurs activités (§ 9)
- Ajustement des structures au moyen de programmes de retrait de ressources de production (§ 10)
- Aide à l'investissement (§ 11)
- Programmes de protection de l'environnement (§ 12)
- Aide régionale (§ 13)

Résumé

Les prescriptions de l'OMC fixent un cadre juridique contraignant aux paiements directs. Dans le cadre du cycle de Doha de l'OMC, il n'est prévu qu'un léger renforcement des critères de la Boîte verte (cf. ch. 3.2.2). Ces modifications concernent essentiellement la fourniture de la preuve d'une période de référence définie, qui sert de base à l'octroi des paiements directs. A l'avenir, il faut s'attendre de surcroît à ce que les critères en usage dans le cadre des procédures juridiques de l'OMC s'imposent de manière accrue. Un système développé des paiements directs devrait donc impérativement satisfaire aux critères de la Boîte verte.

3.4 Développement de domaines politiques nationaux exerçant une influence sur les paiements directs

Divers domaines de la politique nationale exercent une influence sur les activités et les prestations de l'agriculture. Dans la conception du système des paiements directs, il importe de prendre en compte les développements survenus dans ces domaines et de mettre à profit les synergies.

3.4.1 Protection de l'environnement contre les substances nocives

Les aides à l'exécution disponibles dans le domaine de la protection de l'environnement sous l'angle des constructions et des substances nocives d'origine agricole sont en voie d'actualisation en même temps qu'est élaborée une aide à l'exécution exhaustive conçue par modules. Cette mise à jour permettra de concrétiser certaines notions encore floues de la législation environnementale en vigueur.

En 2005, la procédure d'homologation et d'autorisation relative aux produits phytosanitaires (PPH) a été adaptée au droit de la CE. Les exigences en matière de données et les méthodes d'appréciation ont été harmonisées avec celles de l'UE et les décisions de la CE relatives à la liste positive des substances actives, de même que les dispositions concernant les restrictions d'emploi et les charges seront également prises en compte dans les décisions des autorités suisses. Les substances actives homologuées depuis longtemps déjà sont réévaluées sur la base des connaissances récentes et de nouvelles méthodes d'appréciation dans le cadre d'un programme de mise à jour. Les autorisations sont assorties de nouvelles dispositions telles que les restrictions d'emploi et les intervalles de délai. La protection des eaux est l'un des points forts de ce programme de mise à jour.

Les auteurs de la motion CEATE n°00.3184 exigent l'élaboration d'un concept permettant d'atteindre les objectifs de protection de l'air et de respecter les valeurs limites de protection de la santé et de l'environnement en ce qui concerne l'ensemble des polluants atmosphériques. Il s'agira d'examiner si, pour des raisons de protection de l'environnement et de politique de santé, il convient de modifier les objectifs fixés. Le concept devra évaluer les mesures d'hygiène de l'air prises jusqu'ici du point de vue de leur efficacité, indiquer de nouvelles mesures à prendre, en particulier contre les oxydes d'azote, les composés organiques volatils, les poussières fines et l'ammoniac, et en faire une évaluation. Ce rapport est en préparation. On cherche actuellement une solution pour réduire la pollution environnementale due aux émissions de suie de diesel produites par les véhicules agricoles. Par comparaison avec leur nombre, les véhicules agricoles et forestiers sont responsables d'une part particulièrement élevée des émissions de suie de diesel. A cet égard, il s'agit de décider si la Suisse doit s'appuyer sur la réglementation de l'UE ou si une solution spéciale pour la Suisse est économiquement et techniquement faisable. Lors de l'entrée en vigueur des prescriptions CE (norme sur les gaz d'échappement niveau III B) à partir de 2011-2013, les fabricants de tracteurs proposeront départ usine des filtres adéquats ou des systèmes antipolluants équivalents. Cette norme apporte une amélioration notable de la qualité des gaz d'échappement. Une obligation d'équiper les véhicules de filtres à particules va être introduite pour les nouveaux tracteurs et chariots à moteur diesel, aussitôt que les tracteurs ainsi équipés seront livrables à des conditions économiquement supportables.

Résumé

La nouvelle aide à l'exécution relative à la protection de l'environnement dans l'agriculture permettra d'uniformiser l'exécution de la législation environnementale dans les cantons. De ce fait, diverses questions vont gagner en acuité: faut-il soutenir les cantons dans l'application des mesures et, dans

l'affirmative, dans quels domaines des PER ou l'exécution doit-elle aller encore plus loin que ce que prescrit la législation environnementale? Le programme de mise à jour concernant l'homologation des produits phytosanitaires conduira à une diminution du nombre des produits admis et pour certains d'entre eux à l'imposition de charges plus strictes en matière de protection des eaux. Cela devrait permettre de réduire les apports de PPH dans les eaux souterraines et les eaux de surface. En matière de protection de l'air, la tendance est au renforcement des prescriptions, vu que ces objectifs ne sont pas encore atteints dans le domaine agricole.

3.4.2 Energie et climat

Le Protocole de Kyoto²³ et la loi sur le CO₂²⁴ fournissent le cadre pour la conception des objectifs de la politique climatique et des mesures jusqu'à la fin de la première période d'engagement 2008-2012. Des négociations sont en cours au plan international pour définir la suite à donner après 2012 à l'actuelle convention sur le climat et au Protocole de Kyoto. Actuellement, les prescriptions suisses en matière d'émissions sont essentiellement mises en œuvre par le biais de la loi sur le CO₂ limitée à 2012. Le Conseil fédéral est en train d'élaborer un projet de révision de la loi sur le CO₂ qui comportera de nouveaux objectifs de réduction et des mesures visant à abaisser les émissions de gaz à effet de serre pour la période après 2012. Afin de déterminer dans quelle mesure l'agriculture pourrait apporter une contribution à la réduction des émissions, l'OFAG, l'OFEV et l'Union suisse des paysans évaluent dans le cadre d'un projet commun le potentiel technique de réduction de ces émissions et les coûts d'évitement qui en résulterait pour l'agriculture.

Les résultats de cette analyse seront pris en compte dans une future stratégie climatique pour l'agriculture que l'OFAG est en train de développer en collaboration avec divers partenaires. Cette stratégie portera non seulement sur la réduction des émissions polluantes, mais aussi sur les possibilités d'adaptation. En effet, l'agriculture n'est pas seulement coresponsable du changement climatique, elle est aussi directement concernée par celui-ci. Il est prouvé qu'en raison du changement climatique, le régime des précipitations en Suisse, la limite des chutes de neige et par conséquent aussi, les conditions d'écoulement des cours d'eau et la disponibilité saisonnière de l'eau vont changer. Selon les pronostics, il y aura probablement davantage de périodes de sécheresse en été et en automne et une augmentation des épisodes de crues pendant le semestre hivernal. La prévention exige une étroite harmonisation des mesures de construction, de planification et d'organisation. Un élément primordial de la protection contre les crues est l'espace laissé aux cours et aux plans d'eau. La protection contre les crues consiste à mieux harmoniser le développement urbain et le besoin d'espace des cours d'eau et à veiller simultanément à ce que l'agriculture continue de disposer des surfaces de production nécessaires.

La production de carburants à partir de matières premières renouvelables est également une thématique centrale en relation avec le climat et l'énergie. En effet, en cas de (très) forte augmentation du prix des carburants fossiles, la production de denrées alimentaires en Suisse pourrait être concurrencée par celle d'agrocarburants. Dans sa réponse à une motion²⁵, le Conseil fédéral souligne que la production de denrées alimentaires a priorité sur la celle de carburants issus de matières premières renouvelables, mais que la production de carburants à partir de déchets et de résidus doit être encouragée par le biais de l'exonération fiscale sur les huiles minérales. Il adopte ainsi une position restrictive à l'égard des carburants biogènes, mais se prononce néanmoins contre leur interdiction. Il entend plutôt donner un signal au niveau international en définissant des exigences minimales relatives aux aspects écologiques et sociaux. En mettant en vigueur la loi révisée sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin)²⁶ et l'ordonnance correspondante (Oimpmin)²⁷, la Suisse a été le premier pays au monde à subordonner la production et l'importation des carburants biogènes exemptés de l'impôt à la satisfaction d'exigences sociales et écologiques minimales. La promotion étatique de biocarburants indigènes, telle qu'elle est pratiquée dans certains pays, revient plus chère que des incitations finan-

²³ RS 0.814.011

²⁴ RS 641.71

²⁵ 08.3336 Motion Girod, Les agrocarburants ne doivent pas concurrencer les denrées alimentaires

²⁶ RS 641.61

²⁷ RS 641.611

cières au profit de l'efficacité énergétique quand il s'agit de réduire les émissions de CO₂. En ce qui concerne l'utilisation de la biomasse pour produire de l'énergie, le principal potentiel réside en Suisse dans la transformation de déchets organiques, de sous-produits et de déchets de bois.

Résumé

La question de l'ampleur de la contribution de l'agriculture à la réduction des émissions des gaz à effet de serre pour la période après 2012 n'est pas encore résolue. Des scénarios et mesures envisageables ainsi que des possibilités d'adaptation seront étudiés dans le cadre de la stratégie climatique dans le domaine agricole. En l'état actuel des connaissances, la réduction des émissions de gaz à effet de serre n'a pas d'incidence immédiate sur le développement du système des paiements directs du point de vue de la politique climatique et énergétique.

3.4.3 Biodiversité

La Convention sur la diversité biologique (CDB), dans le cadre de laquelle la Suisse s'engage à élaborer et à mettre en œuvre une stratégie de biodiversité, est entrée en vigueur dans notre pays en 1995. En adoptant le programme de législature 2007-2011, le Parlement a décidé d'élaborer d'une stratégie de préservation et de promotion de la biodiversité. Cette stratégie sera élaborée sous la direction du DETEC, en collaboration avec les cantons, les offices fédéraux concernés, les partenaires politiques et sociaux et les milieux scientifiques. Les objectifs à atteindre devraient être fixés d'ici la fin 2011.

Afin de protéger les bas-marais et les hauts-marais ainsi que les sites marécageux, des ordonnances spécifiques avec les inventaires correspondants ont été mises en vigueur en 1991 et 1996. Les prairies et pâturages secs et à humidité variable font partie avec les hauts et bas-marais des habitats les plus riches en espèces et aussi des plus menacés. Pour lutter contre le recul des prairies et pâturages secs, l'OFEV a établi un inventaire des prairies et pâturages secs d'importance nationale.

L'ordonnance sur les prairies sèches a pour but de protéger et de valoriser les prairies et pâturages secs d'importance nationale, en tenant compte d'une agriculture et d'une sylviculture qui respectent les principes du développement durable. A cet effet, il convient de continuer d'exploiter comme auparavant ces sites au rendement agricole marginal. Autrement dit, il ne faut pas y pratiquer une culture intensive, mais il ne faut pas non plus en abandonner l'exploitation. Pour y parvenir, il est prévu de mettre en place des incitations financières assorties de charges d'exploitation pour le secteur agricole. L'ordonnance ne pourra entrer en vigueur que lorsque les questions encore en suspens concernant le financement auront été clarifiées.

Résumé

En raison de son efficacité élevée par rapport à la surface, l'agriculture exerce une influence particulièrement importante sur la biodiversité en comparaison d'autres secteurs économiques. La promotion de la biodiversité sur les surfaces agricoles va donc continuer de jouer un rôle important à l'avenir. A ce propos, il s'agit d'améliorer la coordination entre les instruments de la LAg et les autres domaines politiques pertinents en matière de biodiversité.

3.4.4 Forêt

La forêt revêt encore une importance cruciale pour l'agriculture. D'un côté, de nombreux agriculteurs sont également propriétaires forestiers, d'un autre côté, la transformation du bois offre des perspectives d'emploi en milieu rural. La révision partielle, en cours, de la loi sur les forêts (LFo)²⁸ vise à améliorer la rentabilité de la sylviculture, mais aussi à remanier un certain nombre de dispositions sous l'angle de l'avancement naturel de la forêt (assouplissement de l'interdiction de défricher et de l'obligation de compenser le défrichement). Le projet ayant été rejeté par le Parlement, aucun travail concret de révision de la législation forestière n'est actuellement en cours. Concernant les aspects ayant trait à l'agriculture, il ne faut s'attendre à aucune nouvelle réglementation à court ou moyen terme. Dans certaines régions, le problème de l'avancement de la forêt ne peut plus être solutionné uniquement au moyen des paiements directs. Il faut aussi s'y attaquer à l'aide d'initiatives et de projets

²⁸ RS 921.0

régionaux ciblés. Des études sont menées à ce sujet, par exemple dans le canton du Valais, dans le cadre du projet "Wald- und Raumfunktionen in Regionen mit Waldeinwuchs" («Fonctions de la forêt et de l'espace dans les régions où la forêt avance»). Le but du projet est de définir, dans les régions où le reboisement sauvage est manifeste, les superficies sur lesquelles il est indésirable et doit être évité par des incitations appropriées à la pratique d'un mode d'exploitation agricole adapté (régions clés).

Il subsiste un potentiel de conflit entre l'agriculture et la sylviculture concernant la production de bois sur les surfaces agricoles. Lorsque des surfaces ne font pas chaque année l'objet d'une exploitation, conformément à la réglementation actuelle, elles ne donnent plus droit aux paiements directs, car, selon la définition (Ordonnance sur la terminologie agricole, OTerm)²⁹, il ne s'agit plus de surfaces agricoles utiles. Les plantations forestières aux fins de production d'énergie sur des surfaces agricoles utiles iraient à l'encontre de l'objectif de sécurité de l'approvisionnement et ne feraient qu'accentuer la pression déjà considérable sur les terres agricoles (cf. ch. 3.4.2).

Résumé

La progression de la forêt a des effets directs sur l'agriculture et sur sa disponibilité à fournir des prestations d'intérêt public dans les régions concernées. Ce processus ne peut pratiquement pas être inversé à l'aide des instruments actuels de la politique forestière. Par contre, les paiements directs fournissent une importante contribution au maintien d'un paysage cultivé ouvert. En particulier dans les régions où l'exploitation agricole est particulièrement difficile, la progression de la forêt n'a pas pu toutefois être stoppée durant les années passées (cf. ch. 7.1.3). Il s'agit donc sur ce point de développer des solutions locales adaptées.

3.4.5 Parcs d'importance nationale

L'entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2007 de la révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN)³⁰ et de l'ordonnance sur les parcs (OParcs)³¹ a fourni la base légale pour l'aménagement et le soutien de parcs d'importance nationale. On fait la distinction entre trois catégories de parcs: les parcs nationaux, les parcs naturels périurbains et les parcs naturels régionaux – ces derniers revêtant une importance particulière pour l'agriculture et le milieu rural. Jusqu'ici un projet a été distingué par un label LPN; il s'agit de la biosphère Entlebuch (parc régional naturel). Neuf projets soutenus par la Confédération sont en voie de réalisation et huit nouvelles demandes de soutien ont été déposées depuis début 2009.

Le développement durable de la région est la vocation première des parcs naturels régionaux. L'objectif poursuivi est de créer ainsi les conditions-cadre pour renforcer la collaboration entre les exploitations agricoles, l'artisanat et les entreprises de services, promouvoir la commercialisation des produits régionaux et mettre à profit le potentiel régional de création de valeur ajoutée. Conformément au principe du volontariat, seuls seront reconnus les parcs reposant sur des initiatives régionales, soutenus par la population locale et intégrés dans un programme cantonal. Un fonds à hauteur de 10 millions de francs par an est à disposition à moyen terme pour la promotion de parcs naturels. Ce fond sert à l'aménagement et à la gestion des parcs, c'est-à-dire qu'il aide leurs exploitants à couvrir les frais administratifs.

Résumé

L'agriculture qui façonne et entretient le paysage cultivé fournit d'importantes prestations de base en faveur des parcs naturels régionaux. Compte tenu des moyens financiers limités à disposition pour la promotion de parcs naturels, ces prestations de l'agriculture devront continuer d'être encouragées essentiellement par le canal du budget agricole.

²⁹ RS 910.91

³⁰ RS 451

³¹ RS 451.36

3.4.6 Paysage

La politique paysagère nationale est marquée par deux tendances: d'une part, la Conception Paysage Suisse en tant que projet formel au sens de l'art. 13 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)³² constitue une base contraignante en matière de protection de la nature et du paysage en ce qui concerne les tâches qui incombent à la Confédération en vertu de l'art. 2 LPN. D'autre part, la préservation de certains paysages est assurée sur l'ensemble du territoire dans le cadre de la protection de la nature et du paysage, par le biais de la focalisation sur les milieux naturels dignes de protection, tels qu'entre autres les sites marécageux et les zones alluviales.

La mise en œuvre de la protection du paysage est régulièrement améliorée. La Conception Paysage Suisse a été ainsi concrétisée dans le principe directeur « Paysage 2020 »; les parcs d'importance nationale ouvrent désormais la possibilité d'inscrire dans une charte les objectifs paysagers et les inventaires des paysages d'importance nationale (IFP) font l'objet d'une évaluation dans le but d'améliorer leur fiabilité.

C'est toutefois aux cantons qu'incombe en premier lieu la responsabilité tant de l'aménagement du territoire que de la protection du paysage. C'est pourquoi l'efficacité de la Conception Paysage Suisse ou celle de IFP reste limitée compte tenu que ni l'un ni l'autre ne lient la Confédération de manière contraignante au niveau des tâches qui lui incombent dans ce domaine. Sans compter aussi qu'un grand nombre de politiques sectorielles ont des effets notables sur l'agriculture. Il s'ajoute que les problèmes agricoles sont loin d'être toujours considérés comme une priorité et sont peu coordonnés vu qu'ils sont traités dans le cadre de diverses politiques sectorielles.

Il s'est toutefois avéré, justement dans le cadre du Programme national de recherche 48 « Agriculture et sylviculture dans l'écosystème alpin » (PNR 48), que l'absence de coordination des activités relatives à la protection du paysage constituait toujours le problème central empêchant la mise en place d'une politique nationale du paysage. Conscient de ce problème, l'OFEV fait actuellement élaborer un rapport concernant un "programme régional de protection du paysage (ECOPLAN 2009). Cet instrument vise à améliorer l'efficacité et la cohérence de la politique paysagère au-delà des limites des politiques sectorielles. En tant qu'instrument de coordination, le Programme régional de protection du paysage comporterait des objectifs de développement à élaborer dans le contexte local, en même temps que les mesures appropriées. Il pourrait en outre constituer le contenu de base pour la coordination des subventions injectées à cette fin dans une région.

Résumé

De nos jours encore, les activités agricoles marquent largement et de manière déterminante le paysage rural. La politique agricole est donc une politique sectorielle qui a des incidences notables sur la politique paysagère. Les efforts pour mieux harmoniser l'action des domaines politiques qui influent sur la politique paysagère concernent donc aussi la politique agricole et en particulier, les paiements directs.

3.4.7 Aménagement du territoire

Après 25 ans d'application de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), le rapport 2005 sur le développement territorial (RDT) de l'ARE constate que d'importants objectifs fixés dans cette loi, en particulier la séparation du territoire urbanisé du territoire non urbanisé ont certes été atteints, mais que l'aménagement du territoire ne satisfait toujours pas aux exigences d'un développement durable. A titre d'exemple, la rurbanisation détruit un mètre carré de terre cultivable par seconde. Les surfaces agricoles sont rongées par l'expansion de l'urbanisation et des infrastructures et l'agriculture se trouve poussée dans ses retranchements par les mesures écologiques de compensation qui en découlent, le besoin d'espace des cours d'eau et la progression de la forêt. Ces conflits d'intérêts sont particulièrement marqués sur le Plateau. En effet, du fait de l'extension du réseau routier et ferroviaire, de même que du réseau d'approvisionnement en électricité et en gaz, le mitage du paysage progresse sans

³² RS 700

entrave. Même le plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) introduit en 1992 qui fixe une superficie minimale de 438 560 ha SDA n'a pas permis d'endiguer de façon décisive la perte de précieuses terres arables.

Le projet de loi sur le développement territorial (P-LDter) est actuellement en consultation. Grâce à la révision de la LAT actuellement en vigueur, il sera possible d'une part de reprendre les instruments éprouvés de l'aménagement du territoire (concepts et plans sectoriels, plans directeurs et plans d'affectation cantonaux) et d'autre part, de donner dans divers domaines aux cantons des directives plus claires que ce n'est aujourd'hui le cas. La LDter intègre, outre les espaces ruraux, les métropoles, les agglomérations et les villes et propose plusieurs dispositions de droit fiscal (taxe sur l'imperméabilisation du sol dans les zones de terres cultivables, taxe à la surface habitable dans les zones de terres cultivables) et mesures d'incitation. D'un autre côté, il importe aussi de renforcer les possibilités de sanction. Il est proposé d'utiliser la notion de zone rurale au lieu de celle de zone agricole pour définir les terres situées hors de la zone à bâtir. Il s'agit ainsi de souligner que les terres en dehors des zones de construction remplissent des fonctions très diversifiées (en particulier agriculture, protection de la nature, eaux, forêts, dangers naturels, protection des ressources naturelles, loisirs et détente). La construction en dehors des zones à bâtir (BaB) fait également l'objet d'une nouvelle réglementation. La tâche de fixer des prescriptions de détail est déléguée aux cantons, un cadre contraignant étant toutefois défini par la Confédération. Il n'est bien sûr pas question de contrevenir au principe de la séparation entre zone à bâtir et zone non constructible, fondamental en matière d'aménagement du territoire. Le Conseil fédéral a décidé de soumettre la LDter au Parlement en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire « De l'espace pour l'homme et la nature » (initiative pour le paysage, déposée le 14 août 2008). Le message et la proposition concernant l'initiative pour le paysage seront présentés au Parlement en novembre 2009.

L'initiative pour le paysage vise à une meilleure protection du paysage cultivé et exige que la superficie totale des zones à bâtir ne soit pas élargie pendant 20 ans. Selon une étude de Fahrländer et al. (2008), les réserves de zones à bâtir (zones à bâtir non encore construites et réserves internes des zones à bâtir) actuellement disponibles représentent 52 800 hectares, dont 32 500 hectares sont affectés à la construction de logements et 20 400 hectares à des activités économiques. La demande en zones à bâtir est estimée à 27 300 hectares pour la période 2005–2030 (23 600 ha en logements, 3700 ha en postes de travail). Les réserves de zones à bâtir actuellement disponibles sont donc sensiblement plus grandes que la demande future. Au niveau de la répartition territoriale également, on constate qu'il subsiste d'importantes réserves de zones à bâtir, même dans l'agglomération de Zurich.

La motion Bigger³³ aussi défend les intérêts d'une meilleure protection du paysage cultivé et demande la création d'un plan sectoriel des zones d'intérêt agricole majeur. Le Conseil fédéral partage l'inquiétude de l'auteur de la motion au sujet de la raréfaction de la surface agricole utile et demande au Parlement d'accepter la motion. La motion a été largement plébiscitée, mais pour l'instant, elle n'a pas encore été traitée en plénum.

L'initiative populaire „Eaux vivantes“ déposée par la Fédération suisse de pêche demande que les cantons encouragent la renaturation des cours d'eau mis à mal par l'urbanisation et la production d'énergie hydroélectrique. Le Conseil fédéral soutient le contre-projet élaboré par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-CE). Le contre-projet demande que seuls les tronçons les plus déterminants soient revitalisés, soit 4000 kilomètres sur les 15 000 endigués et rétrécis. La mise en œuvre pourrait susciter des conflits entre le besoin d'espace des cours d'eau et l'intérêt de l'agriculture de préserver le paysage cultivé, en particulier les surfaces d'assolement.

Résumé

On peut donc dire globalement que la législation sur l'aménagement du territoire est peu stricte en matière de protection quantitative des sols. Le plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) fournit

³³ 05.3676 Motion Bigger, Préserver les terres cultivables

certain instrumentaire adéquat pour la protection des sols. Le problème est qu'il n'est pas correctement mis en œuvre. En premier lieu, il est accordé trop peu d'importance aux SDA dans le cadre de la pesée des intérêts de sorte que, compte tenu des multiples exigences de la société, le recul des surfaces cultivables se poursuit sans faiblir. L'agriculture ne peut cependant fournir les prestations d'utilité publique qu'à condition de disposer de suffisamment de surfaces agricoles continues d'une certaine étendue. Du point de vue de l'agriculture, principale utilisatrice de surfaces, il faut déterminer des espaces agricoles fonctionnels et garantir le maintien du potentiel de production des surfaces agricoles utiles (en particulier SDA) en perspective du développement mondial de la production de denrées alimentaires (voir ch. 3.1.2).

3.4.8 Politique régionale

Maîtriser avec succès l'évolution structurelle et prévenir l'exode des jeunes qualifiés dû au manque d'emplois intéressants (ladite « fuite des cerveaux ») sont les problèmes économiques majeurs auxquels se heurtent les régions de montagne et les milieux ruraux. Des travaux d'experts et des évaluations ont montré que l'ancienne politique régionale ne contribuait guère à résoudre ces problèmes.

La nouvelle politique régionale (NPR), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 en même temps que la nouvelle loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale³⁴ a donc été résolument axée sur la création de valeurs au niveau régional. Le Parlement a adopté un programme pluriannuel 2008-2015 qui sert de cadre à la mise en œuvre de la NPR. De plus, une somme de 230 millions de francs seront portés au crédit du Fonds régional de développement dans le cadre d'une enveloppe financière limitée à huit ans.

Résumé

La NPR doit aider les régions de montagne et les autres espaces ruraux de la Suisse à fournir des prestations endogènes de croissance. Ces régions et milieux ruraux assument en outre de nombreuses tâches complémentaires pour la société et pour les centres urbains. Ces prestations ne sont cependant pas soutenues par le biais de la NPR, mais au moyen des instruments de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) ou par l'intermédiaire d'autres domaines d'activité politiques, notamment par la politique agricole. Les prestations d'intérêt public fournies par l'agriculture devront donc continuer d'être soutenues principalement par les paiements directs.

3.4.9 Protection des animaux

La loi sur la protection des animaux (LPA)³⁵ a été totalement révisée au cours des précédentes années. Les critiques du public concernant les lacunes juridiques et les carences d'exécution sont à l'origine de cette révision sur le fond. La loi révisée sur la protection des animaux, approuvée par le Parlement le 16 décembre 2005, a été mise en vigueur par le Conseil fédéral le 1^{er} septembre 2008, en même temps que la nouvelle ordonnance sur la protection des animaux (OPAn)³⁶. Le niveau de la législation suisse sur la protection des animaux est supérieur dans de nombreux domaines à celui des pays voisins même si la protection des animaux a été améliorée entre-temps ou va l'être prochainement dans plusieurs pays de l'UE. L'Autriche dispose ainsi depuis 2005 d'une législation sur la protection des animaux à de nombreux égards aussi avancée que la nôtre. La Suisse fait cependant toujours figure de précurseur en matière d'application de la législation: L'exigence d'une garde des animaux de rente respectueuse des animaux est contenue dans les PER et c'est donc une condition préalable à l'octroi des paiements directs. C'est pourquoi le respect des dispositions relatives à la protection des animaux dans les exploitations agricoles est régulièrement contrôlé par des organes d'inspection accrédités.

³⁴ RS 901.0

³⁵ RS 455

³⁶ RS 455.1

La modernité de notre législation sur la protection des animaux s'explique aussi par l'existence de contributions éthologiques, autrement dit les paiements directs destinés à la promotion de systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux. Etant donné que seuls les systèmes de garde dépassant le niveau requis par la législation sur la protection des animaux bénéficient de contributions, les conditions d'octroi de la contribution devront être contrôlées si la législation devient plus stricte.

Résumé

L'exécution de la législation sur la protection des animaux est réalisée en étroite coordination avec la mise en application des paiements directs, et en particulier avec les contrôles effectués dans le cadre des PER. De plus, il existe des programmes ciblés de promotion du bien-être animal qui vont au-delà des normes légalement prescrites. Il n'existe pas actuellement de développements en matière de législation sur la protection des animaux qui remettraient en question la réglementation actuelle.

3.5 Conclusions

Compte tenu des conditions-cadre exposées dans le présent chapitre, les conclusions suivantes peuvent être tirées concernant le développement des paiements directs:

- Alors que les prix pour les produits agricoles sur les marchés internationaux augmentent tendanciellement, la protection douanière en Suisse va probablement continuer de baisser. Dans l'ensemble, on peut donc s'attendre à ce qu'il en résulte une baisse des prix à la production en Suisse. D'un côté, des prix à la production à la baisse et d'un autre, le niveau élevé des coûts en Suisse, de même que les difficultés climatiques et topographiques, rendent nécessaires, à l'avenir aussi, des incitations sous forme de paiements directs pour que l'agriculture puisse fournir les prestations d'intérêt public.
- En cas de baisse des tarifs douaniers, les paiements directs, et surtout ceux qui permettent d'assurer la sécurité alimentaire, vont gagner en importance. Dans la perspective de nouvelles ouvertures de marchés, il faut veiller à ce que les paiements directs favorisent le développement de structures plus compétitives. Il convient aussi de tenir compte du fait que les changements doivent être introduits à un rythme socialement supportable.
- L'évolution des prix à moyen terme en Suisse est pour l'instant très incertaine. Ces incertitudes portent d'une part sur l'évolution des prix sur les marchés internationaux et d'autre part, sur l'ampleur future de la protection douanière en Suisse. Le système des paiements directs doit par conséquent être conçu de façon à ce que l'agriculture puisse fournir les prestations d'utilité publique dans divers scénarios de prix.
- La conclusion du cycle de Doha de l'OMC se traduira probablement par un léger renforcement des critères de la Boîte verte. Compte tenu que les critères de la Boîte verte vont toujours plus s'imposer dans le cadre des procédures juridiques de l'OMC, les paiements directs devraient être autant que possible découplés et harmonisés aux critères de la Boîte verte.
- L'existence de terres cultivables est le fondement de la fourniture de la plupart des prestations d'intérêt public. Or cette ressource subit la pression accrue de l'urbanisation croissante. Il faut compter en outre avec les revendications spatiales d'autres domaines politiques en concurrence avec l'utilisation du sol à des fins agricoles (revitalisation de cours d'eau, protection contre les crues, compensation de défrichement). Les fortes incitations économiques à sacrifier des terres cultivables à la construction ou à l'aménagement d'infrastructures devraient être combattues par un regroupement des instruments de l'aménagement du territoire et de ceux des paiements directs.
- L'agriculture doit de surcroît faire face à des exigences accrues de la part des autres domaines politiques. Etant donné que dans les autres domaines politiques aussi la manne des moyens financiers a tendance à tarir, les paiements directs continueront de jouer un rôle crucial en ce qui concerne l'encouragement des prestations d'intérêt public. Les paiements directs devront donc être encore mieux harmonisés avec les autres domaines politiques.

4 Evolution des paiements directs à l'étranger

Non seulement en Suisse, mais à l'étranger aussi, les paiements directs sont un instrument clé de la politique agricole. Les systèmes de paiements directs de l'UE, de la Norvège, des Etats-Unis et du Canada sont décrits ci-après (ch. 4.1 à 4.4). La comparaison porte non seulement sur les aspects instrumentaux, mais aussi sur le montant du soutien accordé (ch. 4.5). Etant donné que dans le contexte international, les paiements directs ne sont justifiables à long terme qu'à condition que les prestations d'intérêt général de l'agriculture soient reconnues, un résumé de la progression du débat international sur le thème de la multifonctionnalité est présenté au ch. 4.6.

4.1 UE

Dans l'UE, les paiements directs sont aujourd'hui un important instrument de la politique agricole qui est périodiquement adapté. Après l'exposé du contexte général (ch. 4.1.1), les différents types de paiements directs accordés dans l'UE, y compris les objectifs poursuivis, seront abordés plus en détail (ch. 4.1.2 et 4.1.3). Suivent une explication du financement du système (ch. 4.1.4) et la présentation de l'évolution probable de la politique agricole de l'UE (ch. 4.1.5), puis un résumé des conclusions (ch. 4.1.6).

4.1.1 La Politique agricole commune (PAC) dans ses grandes lignes

La PAC repose sur trois principes:

- Unicité des marchés (libre circulation des produits à l'intérieur de l'UE);
- Préférence communautaire assortie d'une politique commune en matière de commerce extérieur (priorité accordée à la commercialisation des produits communautaires et protection douanière contre les importations);
- solidarité financière (art. 33 ss du traité CE)³⁷.

Les mesures de la PAC sont réparties en deux groupes (piliers).

Le **premier pilier** comprend les organisations de marché spécifiques aux produits (p. ex. céréales, lait et produits laitiers, viande de bœuf et de veau), ainsi que les paiements compensatoires (primes à la surface et primes pour animaux), introduits en 1992 pour compenser partiellement la réduction des prix à laquelle la CE a procédé à l'époque. Suite à la réforme de 2003, les paiements compensatoires ont été découplés de la production (mise en œuvre depuis 2005), c'est-à-dire transformés en un paiement unique aux exploitations. Le **second pilier** comprend les mesures servant à promouvoir le développement du milieu rural.

Dans le courant des années nonante, les politiques agricoles suisse et européenne se sont rapprochées, notamment sous influence de l'OMC. La Suisse et l'UE défendent toutes deux une agriculture multifonctionnelle. Cependant, les organisations de marché respectives présentent des différences considérables: Alors que la Suisse supprime le contingentement laitier en 2009, l'UE le maintient jusqu'au début 2015, les quantités contingentaires étant peu à peu augmentées et les prix d'intervention progressivement réduits. La mise en œuvre de la Politique agricole 2011 s'est traduite en Suisse par la suppression à partir de 2009 de toutes les subventions à l'exportation, à l'exception de celles versées pour les produits agricoles transformés. Par contre, dans le cadre des négociations à l'OMC, l'UE ne s'est déclarée prête à supprimer les subventions à l'exportation qu'à partir de 2013, autrement dit à expiration de l'actuel cadre financier.

³⁷ Traité instituant la communauté européenne;
http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325FR.003301.html

4.1.2 Premier pilier: paiement unique par exploitation et primes subsistantes à la surface et pour les animaux

Dans l'UE, seules les mesures du premier pilier sont explicitement désignées comme paiements directs. Les paiements directs comprennent la prime unique par exploitation et les primes spécifiques aux produits (primes à la surface et primes pour animaux).

Historique

Avant la réforme de 2003, le versement des paiements directs se faisait sous forme de primes à l'hectare spécifiques aux produits et de primes animales dans le cadre du premier pilier de la politique agricole commune (PAC). Ces paiements directs ont été instaurés en 1992 pour compenser partiellement les baisses de prix opérées à partir de ce moment-là. En raison de la différenciation régionale des primes à l'hectare fondée sur le potentiel de rendement et sur la charge variable en bétail, le soutien octroyé à l'hectare variait considérablement selon le site et l'orientation de la production.

La réforme de 2003³⁸ avait pour objectif de découpler largement ces paiements directs de la production. Le niveau de subvention très variable rendait toutefois impossible, pour des raisons politiques, le versement de contributions à la surface uniformes. La redistribution des aides entre les exploitations et les différentes régions aurait été trop importante. C'est dans ce contexte que le paiement unique par exploitation a été introduit en tant que nouveau paiement direct. Le paiement unique par exploitation n'est pas une contribution fixe par exploitation. Il s'agit d'une prime à la surface qui permet un découplage des paiements tout en garantissant largement les droits acquis de l'exploitation individuelle. Le premier pilier comporte, outre le nouveau paiement unique dissocié de la production, des mesures liées à des produits spécifiques comme les primes coulées, les régimes d'intervention et les subventions à l'exportation.

Paiement unique par exploitation: modèle de base

Le montant du **paiement unique individuel (modèle de base)** est calculé en deux phases:

- Dans un premier temps, il s'agit de déterminer ce que l'on appelle les droits au paiement (nombre et valeur par hectare):
montant des primes allouées jusqu'à présent (primes à la surface et primes animales) divisé par les surfaces donnant droit à une aide **jusqu'ici** (ex. : 6000 EUR / 14 ha = 429 EUR par hectare). Les surfaces donnant droit à une aide jusqu'ici sont les surfaces (surfaces fourragères comprises) pour lesquelles un droit aux paiements directs existait pendant la période de référence.
- Le paiement unique s'obtient en multipliant la surface **actuelle** donnant droit à une aide³⁹ par la valeur unitaire des droits au paiement (ex.: 12 ha x 429 EUR / ha = 5148 EUR), la surface donnant droit à une aide étant au maximum aussi grande que le nombre de droits au paiement.

³⁸ Règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 et (CE) n° 2529/2001, JO L 270 du 21.10.2003, p. 1

³⁹ Font partie de la surface donnant droit à une aide toutes les surfaces agricoles de l'exploitation qui sont utilisées comme terres ouvertes ou herbages permanents, sauf les surfaces utilisées pour des cultures pérennes, des forêts ou des activités non agricoles. La définition s'écarte de celle des surfaces donnant droit à une aide jusqu'ici. Autant de raisons (constitution d'une réserve nationale et réallocation d'une partie des aides au deuxième pilier (« modulation ») qui font que le paiement unique est généralement inférieur au montant total de l'ancienne prime.

Le paiement unique accordé au départ varie donc d'une exploitation à l'autre en raison des différences concernant:

- le nombre de droits au paiement (les surfaces donnant droit à une aide jusqu'ici);
- la valeur des droits au paiement;
- les surfaces actuelles donnant droit à une aide.

Le « paiement unique » n'est cependant pas fixe. Le transfert des droits au paiement est possible entre exploitations par achat ou cession de droits, avec ou sans terres. Les exploitations ont la possibilité d'augmenter la somme qui leur est versée au titre du paiement unique en achetant des droits au paiement, à la condition que la surface actuelle donnant droit à une aide soit plus étendue que la surface auparavant disponible⁴⁰. Les fermages et affermages sont également admis si un nombre correspondant d'hectares de surfaces donnant droit à une aide sont transférés avec les droits au paiement.

Paiement unique par exploitation: modèle régional

En guise d'alternative au modèle de base du paiement unique, les Etats membres peuvent aussi opter pour un **modèle régional**. A la différence du modèle de base, tous les agriculteurs d'une région se voient attribuer dans ce cas le même nombre de droits au paiement par hectare de surface donnant droit à une aide. Cette approche entraîne une certaine redistribution des paiements entre les agriculteurs. Elle permet aussi de faire une différenciation entre les herbages et les terres ouvertes. Les Etats membres possédant moins de trois millions d'hectares⁴¹ de surfaces donnant droit à une aide peuvent être considérés comme une seule région.

Les Etats membres peuvent aussi choisir des **modèles mixtes**. Dans ce cas, le modèle de base est combiné avec le modèle régional.

Primes à la surface et primes animales

Enfin, les Etats membres sont libres de maintenir, en partie et dans les limites d'un cadre prédéfini, le couplage initial de certaines primes à la surface et primes animales (couplage partiel). C'est le cas, par exemple, de la prime à la vache allaitante et de certaines primes céréales. Suite aux décisions prises dans le cadre du bilan de santé de novembre 2008 (cf. ch. 4.1.5), ce couplage partiel a été limité à la prime à la vache allaitante et à la prime à la brebis et à la chèvre.

Mise en œuvre dans les Etats membres

Les Etats membres ont choisi des voies différentes pour transposer les directives européennes concernant le paiement unique par exploitation. Les nouveaux Etats membres appliquent tous le modèle régional, une voie que prennent également l'Allemagne et l'Angleterre. Parmi nos pays voisins, la France, l'Italie et l'Autriche ont opté pour le paiement unique individuel dans le modèle de base, en combinaison avec le couplage partiel (Tableau 3).

⁴⁰ Exemple: une exploitation achète 2 droits au paiement pour une surface de 2 ha de betteraves à sucre qui donnent dorénavant droit à une aide, alors que ce n'était pas le cas auparavant.

⁴¹ La surface agricole utile de la Suisse comprend 1, 065 million d'hectares.

Tableau 3: Comparaison entre le modèle de base et le modèle régional en ce qui concerne le paiement unique par exploitation de l'UE

	Modèle de base	Modèle régional
Paramètre	Hectares	Hectares
Montant des contributions par hectare	Déterminé en fonction du montant du soutien lié aux produits octroyé jusqu'à présent.	Identique pour toutes les exploitations d'une région. Déterminé en fonction du montant du soutien lié aux produits octroyé jusqu'à présent dans la région. Possibilité de différencier les herbages et les terres ouvertes.
Montant des contributions	Surfaces donnant droit à une aide, limitées par le nombre des droits au paiement. Possibilité d'acheter et de céder des droits au paiement.	Surfaces donnant droit à une aide, limitées par le nombre des droits au paiement. Possibilité d'acheter ou de céder des droits au paiement.
Evolution dans les années à venir	France, Italie, Autriche ⁴² : modèle de base, associé à un couplage partiel, constant. Allemagne: modèle mixte, passage progressif au système de primes à la surface uniformes au niveau régional. Nouveaux Etats membres: modèle régional, constant.	

Cross Compliance (CC) [conformité croisée ou éco-conditionnalité]

L'octroi de toutes les primes couplées et découplées (paiements directs) du premier pilier est subordonné au respect de la conformité croisée (« éco-conditionnalité ») (art. 4 du règlement du Conseil n°1782/2003) exigences minimales relatives à la production (art. 5). Le non-respect de ces normes minimales entraîne des sanctions, c.-à-d. une réduction des paiements directs. La CC exige le respect de certaines prescriptions légales dans divers domaines: environnement, protection des animaux et sécurité alimentaire. Les exigences minimales relatives à la production comprennent le maintien des surfaces cultivables en « bon état agricole et environnemental » et la préservation des prairies permanentes. Ces normes minimales s'appliquent à toute l'exploitation, soit également aux surfaces non concernées par les droits au paiement ainsi qu'aux modes de production animale, tel l'élevage de porcs et de volaille, qui n'ont jamais bénéficié de paiements directs.

Les prestations écologiques requises (PER) en Suisse au sens de l'art. 70, al. 2, L'Agr comprennent une partie des objectifs des art. 4 et 5 du règlement CE n°1782/2003. La conformité croisée (Cross-Compliance) dans l'UE correspond à l'art. 70, al. 4, L'Agr pour ce qui est de la protection de l'environnement, des eaux et des animaux. Une étude (Nitsch et Osterburg 2005) parvient à la conclusion que de nombreuses normes relatives aux prestations écologiques requises (PER) en vigueur en Suisse correspondent aux obligations de l'éco-conditionnalité dans l'UE. Cela dit, les exigences des PER sont en partie plus strictes que celles de l'éco-conditionnalité (part minimale de surfaces de compensation écologique, assolement régulier, sélection et utilisation ciblée des produits phytosanitaires), en partie moins strictes (p. ex. absence de protection des herbages permanents). En revanche, la CC englobe plus de domaines que les PER (en particulier la législation sur les denrées alimentaires), domaines pour lesquels il existe également des prescriptions légales en Suisse.

Un rapport de la Cour des comptes européenne sur l'efficacité de l'éco-conditionnalité dans l'UE (2008) montre que la mise en œuvre de la CC présente encore d'importants manquements. Il y est indiqué que les États membres n'ont pas traduit toutes les normes d'éco-conditionnalité en obligations applicables au niveau des exploitations, notamment le système de contrôle et de sanction, si bien qu'il ne peut pas être garanti que les exploitants agricoles respectent les règles. Le système des PER est par contre largement appliqué en Suisse. Le système de contrôle est fiable et les manquements sont sanctionnés (cf. ch. 2.3).

⁴² L'Autriche conserve provisoirement le modèle de base, les aides et primes suivantes restant toutefois (en partie) couplées: blé dur, plantes protéagineuses, plantes énergétiques, fruits à coque, pommes de terre féculières (60 %), prime à l'abattage (40 %) ; prime vache allaitante, houblon (25 %).

Objectif des mesures

Les paiements directs octroyés dans le cadre du premier pilier sont des paiements de soutien du revenu. C'est ce qui ressort des considérations de la Commission en relation avec la réforme de 1992 („réforme MacSharry“), par laquelle ont été introduits les paiements directs du premier pilier („aides directes“)⁴³. On trouve également des remarques similaires dans des documents ultérieurs, principalement dans le règlement CE n°1782/2003 du Conseil qui fixe entre autres les règles du droit au paiement unique par exploitation.

Dans une analyse datant de 2003, la Cour des comptes européens parvient à la conclusion que la Communauté ne dispose que d'informations statistiques lacunaires sur le revenu disponible des ménages agricoles. Cela signifie en clair qu'il manque les bases nécessaires pour effectuer un ciblage optimal (versement des paiements en fonction du revenu effectif des ménages agricoles). Il n'est pas possible d'évaluer le niveau de vie des ménages agricoles et par conséquent de savoir clairement si l'objectif fixé dans le traité CE est atteint⁴⁴.

4.1.3 Deuxième pilier: programmes relatifs au développement rural

Le deuxième pilier comprend les catégories de mesures suivantes (**points forts**):

- Objectif prioritaire 1: mesures destinées à renforcer la compétitivité (formation, aides à l'investissement, promotion de la qualité, aide initiale, réglementation des prétraitements);
- Objectif prioritaire 2: mesures d'amélioration de l'environnement et du paysage (environnement, protection des animaux, régions défavorisées, exploitation durable de surfaces boisées);
- Objectif prioritaire 3: mesures visant à promouvoir la qualité de vie dans l'espace rural et la diversification de l'économie rurale (p. ex. rénovation de villages, diversification);
- Objectif prioritaire 4: programme LEADER (mise en œuvre de stratégies locales de développement par des groupes d'action locaux: approches novatrices, projets de coopération, mise en réseau de partenariats locaux).

A l'appui des lignes directrices définies par l'UE, les Etats membres établissent un plan stratégique national d'une durée de sept ans et des programmes de mise en œuvre (programmes de développement) qui doivent recevoir l'aval de la Commission. L'actuelle période de planification du programme a commencé en 2007 et s'étend jusqu'en 2013. Tout Etat membre peut soit présenter un programme unique applicable sur l'ensemble de son territoire ou plusieurs programmes régionaux. Les programmes de développement consistent en un éventail de mesures, sélectionnées dans les quatre catégories de mesures. Les mesures environnementales proposées doivent impérativement couvrir l'ensemble du territoire.⁴⁵

Pour la plupart des mesures, exception faite de celles relatives à l'objectif prioritaire 2 (environnement, régions défavorisées), les modalités de calcul du montant du paiement ne sont pas prescrites. Il est mentionné explicitement que les paiements servent à compenser les frais supplémentaires et les pertes de revenu des agriculteurs⁴⁶. L'aménagement concret des mesures et le montant des contributions ainsi que les données relatives aux objectifs concrets, les indicateurs et le monitoring sont réglés dans les programmes de développement.

⁴³ Cf. Communication de la Commission au Conseil, Evolution et Avenir de la PAC. Document de réflexion de la Commission, COM(91) 100 final, p. 12.

⁴⁴ Selon l'art. 33, al. 1, du traité CE, l'un des cinq buts de la Politique agricole commune consiste à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture.

⁴⁵ Pour des exemples de programmes destinés à la promotion du développement rural, cf. ceux de la Bavière 2007-2013 (www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/programm/eler/24245/linkurl_1.pdf) ou de l'Autriche 2007-13 (<http://land.lebensministerium.at/article/articleview/60417/1/8486>).

⁴⁶ cf. p. ex. art. 37, 38, 39, 40 du Règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), JO L 277 du 21.10.2005, p. 1

Objectif des mesures

En règle générale, aucun objectif concret n'est fixé pour les mesures prises séparément. En accord avec les quatre points forts, les objectifs sommaires suivants ont été définis⁴⁷:

- Accroissement de la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture par l'encouragement des restructurations, du développement et de l'innovation;
- Amélioration de l'environnement et du paysage par la promotion de l'exploitation des terres;
- Amélioration de la qualité de vie dans l'espace rural et encouragement de la diversification économique.

Pour chacune des mesures, les Etats membres doivent formuler des objectifs quantifiés qui serviront de base pour l'évaluation des programmes septennaux de développement⁴⁸.

4.1.4 Sources de financement

Le **premier pilier de la PAC** est intégralement financé par le budget global de l'UE. Le **second pilier** est cofinancé, c.-à-d. que l'UE n'apporte qu'une contribution, le reste étant financé par les pays membres. Les taux maximaux de cofinancement varient entre 50 et 80 %. Ils dépendent des facteurs suivants:

- Région: les taux de cofinancement sont plus élevés dans les régions de convergence, où le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE.
- Groupe de mesures (point fort): les parts cofinancées des mesures prises dans le domaine de l'environnement et du paysage sont plus importantes que pour les autres mesures. Cela reflète l'importance particulière que l'UE accorde à ce groupe de mesures.

En sus de la promotion dans le cadre de la PAC, les pays membres ont la possibilité d'accorder des **aides nationales** à des PME qui travaillent dans la production, la transformation et la commercialisation de produits agricoles. L'UE fixe les conditions-cadre et les plafonds de promotion. Les aides ne peuvent être accordées que si elles ne sont pas contraires aux objectifs de la PAC. Les mesures ne visant qu'à améliorer la situation financière des producteurs, sans contribuer au développement du secteur, de même que les aides allouées en fonction du prix, de la quantité ou d'unités d'exploitation, sont interdites. Le règlement régissant ce domaine a été subdivisé en 2007. Les aides pour la transformation et la commercialisation de produits agricoles ont été soumises aux règles générales applicables à la promotion d'entreprises, tandis que l'octroi d'aides dans l'agriculture au sens strict fait l'objet d'un règlement séparé.

Il existe en principe d'autres possibilités de soutenir la transformation et la commercialisation dans le cadre de la législation de la CE. C'est ainsi que certaines régions disposent de moyens financiers du Fonds européen de développement régional (FEDER) dans le but d'encourager la compétitivité régionale et l'emploi ainsi que la coopération territoriale européenne⁴⁹.

4.1.5 Évolution de la politique agricole de l'UE

Décisions prises suite au bilan de santé de la PAC de novembre 2008

En novembre 2008, les ministres de l'agriculture de l'UE sont tombés d'accord pour procéder à des adaptations dans le cadre du *Bilan de santé* de la PAC⁵⁰. La décision d'établir un bilan de santé de la

⁴⁷ Règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005, article 4

⁴⁸ Cf. art. 16 c du règlement (CE) n°1698/2005. Cependant par le passé, seuls des objectifs purement qualitatifs étaient formulés (cf. Programme bavarois 2000-2006).

⁴⁹ La politique de cohésion 2007-2013 (UE 2007)

⁵⁰ Décision du ministre de l'agriculture de l'UE du 20 novembre 2008, cf. Règlement (CE) n°73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant

PAC a pour but d'aider l'agriculture de l'UE à mieux réagir aux signaux du marché et à être mieux armée pour répondre aux nouveaux défis et opportunités, notamment dans les domaines du changement climatique, de la gestion de l'eau, de la protection de la biodiversité et de la production de bio-énergie.

Le système du paiement unique par exploitation est maintenu. A l'avenir, la plupart des paiements seront toutefois découplés de la production et intégrés dans le régime du paiement unique. Une exception demeure: la prime à la vache allaitante et la prime à la viande d'ovins et de caprins. A cet égard, les Etats membres peuvent maintenir le soutien couplé au niveau actuel.

Les paiements du premier pilier ont été jusqu'ici réduits de 5 % à partir d'un montant de 5 000 euros par exploitation et la somme déduite a été mise à disposition pour le développement de l'espace rural (2^e pilier). L'augmentation de la modulation sera poursuivie par étapes jusqu'en 2012 où elle devrait atteindre 10 %. Pour les exploitations percevant plus de 300 000 euros, le prélèvement additionnel s'élèvera à 4 %. Des fonds supplémentaires seront ainsi dégagés pour le développement de l'espace rural dans le cadre du 2^e pilier.

Les mesures d'orientation de la production prises par l'UE au titre de la mise en jachère obligatoire vont être supprimées. Dorénavant, les agriculteurs ne sont plus tenus de mettre en jachère 10 % de leurs terres. D'une part, la cross-compliance (éco-conditionnalité) est simplifiée par la suppression de certaines normes. D'autre part, de nouvelles exigences vont toutefois être imposées afin de maintenir le bénéfice pour l'environnement de la mise en jachère et d'améliorer la gestion de l'eau.

Paiements directs à l'agriculture dans l'UE après 2013

Il est d'ores et déjà prévu de revoir la PAC à l'aune de critères agricoles et financiers, en rapport avec la réévaluation de toutes les dépenses et recettes budgétaires, qui sera à l'ordre du jour en 2009. La Commission européenne établira un rapport servant de base aux futures réformes des politiques de l'UE et indiquant les perspectives financières après 2013. Diverses propositions ont déjà été faites qui sont maintenant intégrées dans le processus politiques⁵¹. Les diverses propositions et idées divergent parfois passablement. La Commission européenne soumettra des propositions officielles en 2011. A titre de travaux préparatoires, elle a mis au concours un mandat sur le thème „Fourniture de biens publics par l'agriculture de l'Union européenne“, dans le cadre duquel les prestations de la Communauté devront être décrites⁵². Dans le cadre de ce mandat, il conviendra également de présenter des propositions indiquant quelles sont les prestations à encourager et par quelle politique. Le dossier devrait être prêt d'ici fin 2009 et servira de base à la Commission pour élaborer le projet de politique agricole commune après 2013.

4.1.6 Résumé

Paiements directs du premier pilier

Les paiements directs octroyés dans le cadre du premier pilier sont des paiements de soutien du revenu. Le montant des paiements est calculé aujourd'hui encore en fonction du niveau du soutien lié à la production d'avant 1992, qui a été abaissé progressivement par la suite. Il n'y a pas d'ajustement des paiements au revenu effectif des ménages agricoles dans le but d'assurer un niveau de vie approprié.

Le modèle de base du paiement unique par exploitation de l'UE se distingue notablement du système suisse. Le paiement unique par exploitation de l'UE est certes versé par hectare de terres exploitées, de manière analogue aux contributions suisses. Mais les taux appliqués à l'hectare varient considérablement d'une exploitation à l'autre et dépendent du montant du soutien (lié aux produits) octroyé

les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006, (CE) n° 378/2007 et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003, JO L 30 du 31.1.2009, p. 16. Le règlement est entré en vigueur le 1^{er} février 2009.

⁵¹ Bureau et Mahé (2008): Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (2008)

⁵² Fourniture de biens publics par l'agriculture de l'Union européenne.
http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/tenderdocs/2008/219598/index_en.htm

jusqu'à présent. La garantie des droits acquis des exploitations individuelles était donc prioritaire dans ce système.

Le modèle régional du paiement unique de l'UE est plus proche du système suisse. Dans le modèle régional du paiement par exploitation de l'UE, les taux sont identiques pour toutes les exploitations d'une même région. Ils peuvent être différenciés selon qu'il s'agit d'herbages ou de terres assolées, comme dans le cas du système suisse des contributions à la surface. Leur montant dépend du soutien octroyé en moyenne dans la région jusqu'à présent.

Le système du paiement unique par exploitation a tendance à se rapprocher du modèle régional. Quelques Etats membres comme l'Allemagne fonctionnent actuellement selon un modèle mixte qui sera transformé en pur modèle régional dans les prochaines années. De plus, tous les nouveaux Etats membres (12 sur 27) doivent adopter le modèle régional. La tendance est nettement en faveur du modèle régional.

Il existe des points communs et des différences entre la CC et les PER. Les deux approches ont en commun que le respect des exigences écologiques constitue la condition préliminaire à l'octroi des paiements directs. Les exigences des PER sont en partie plus strictes que celles de l'éco-conditionnalité (part minimale de surfaces de compensation écologique, assolement régulier, sélection et utilisation ciblée des produits phytosanitaires).

Paielements directs du deuxième pilier

Il existe un objectif sommaire (comprenant trois buts) qui couvre la large palette des mesures de développement rural. Aucun objectif précis n'est fixé à l'échelon de l'UE pour les mesures prises séparément. Pour chaque période de planification du programme, soit tous les sept ans, les Etats membres doivent néanmoins fixer des objectifs concrets aux mesures qu'ils appliquent effectivement.

Pour la plupart de ces mesures, il existe des instruments apparentés en Suisse. Le deuxième pilier de la PAC repose toutefois sur une base plus large, du fait qu'il prend aussi en compte des projets indépendants de l'agriculture, tels que le financement d'infrastructures touristiques communautaires ou des projets de sylviculture.

4.2 Norvège

4.2.1 Aperçu de la politique agricole norvégienne

Comme celle de la Suisse, la politique agricole norvégienne vise au maintien d'une production agricole indigène en dépit de conditions géographiques, climatiques et structurelles défavorables. Elle protège son agriculture par des droits de douane élevés, le soutien du marché interne (surtout par des prix étatiques qui sont négociés chaque année avec les organisations de producteurs), par des paiements directs (*Direct support*), la promotion des exportations et des allègements fiscaux. En 2007, le soutien financier, essentiellement par le biais de paiements directs, s'est élevé à près de 11,1 milliards de NOK (2,3 milliards CHF). En ce qui concerne la régulation du marché du lait, la Norvège maintient le contingentement. Elle a cependant augmenté la quantité contingentaie de 2 % en 2005 et de 1 % supplémentaire en 2007.

4.2.2 Paiements directs

Contributions liées aux quantités produites

En plus de réguler les prix, l'Etat norvégien verse aux agriculteurs des contributions directes par quantité produite (p. ex. par tonne de viande de bœuf ou par litre de lait). Ces paiements ont constitué en 2007 au moins 10 % du soutien financier de l'agriculture norvégienne. En font partie:

- Les contributions compensatoires variables (*Deficiency Payments*) pour la viande et la laine;
- Les contributions pour le transport de viande et d'œufs;
- Les contributions pour les fruits, baies, légumes et pommes de terre de qualité supérieure;

- Les suppléments pour le lait et les produits laitiers (subdivisés en supplément de base et suppléments régionaux).

Contributions à la surface

Le programme « Superficie cultivée et paysage cultivé » introduit en 1994 (*Acreage and Cultural Landscape Programme*) comporte plusieurs types de contributions à la surface. En 2006, la somme versée aux agriculteurs dans le cadre de ce programme a représenté globalement près d'un quart du soutien budgétaire à l'agriculture.

- La contribution unitaire au paysage cultivé est octroyée par hectare de surface utilisée à des fins agricoles. Elle s'élevait en 2006 à 1870 NOK/ha (347 CHF/ha). Elle a pour but de contribuer à une utilisation productive de la surface agricole utile et à la préservation du paysage cultivé. Le paiement est lié à l'utilisation de méthodes de production respectueuses de l'environnement.
- Des contributions supplémentaires à la surface cultivée sont versées aux agriculteurs produisant certaines cultures déterminées et à ceux des régions défavorisées. Le but de ces contributions, qui peuvent varier en fonction du type de culture, de la région et de la taille de l'exploitation, est de favoriser la production de certains biens. Il s'agit en outre d'encourager les prestations qui contribuent à la préservation de certains types de paysages, en particulier celles qui sont fournies par les petits paysans des régions excentrées. Le programme de soutien comprend:
 - o des contributions à la surface pour les pommes de terre, les céréales, les légumes, les fruits et les baies,
 - o des contributions à la surface pour la production d'aliments pour animaux (le montant des paiements est réduit lorsque la charge en bétail par unité de surface fourragère est trop faible ou trop élevée),
 - o des contributions à la surface pour les agriculteurs des régions de montagne, à titre de compensation des coûts plus élevés du travail et des transports (variables et fonction de la distance entre le bâtiment d'exploitation et les champs),
 - o des contributions pour terrains en pente (par ha, déclivité >20 %, au moins la moitié de la surface agricole utile devant présenter cette déclivité pour que l'exploitation puisse avoir droit aux contributions).

Contributions pour animaux

En Norvège, les contributions pour animaux (*Production Payment for Livestock*) sont versées pour les bovins, les porcins, les équidés, les ovins, les caprins, les lapins, les oies et les poules pondeuses. Plus le nombre d'animaux augmente, plus le montant de la contribution diminue. La contribution est limitée à un nombre déterminé d'animaux par exploitation. En 2007, pratiquement 20 % du soutien financier est allé à cette forme de contribution.

Contributions à l'exploitation

La Norvège accorde également des contributions à l'exploitation et ce, sous diverses formes:

- Contribution structurelle fixe pour les exploitations laitières (à partir de 5 vaches laitières ou de 27 chèvres laitières), depuis 2002 également pour les exploitations d'engraissement, à partir de 40 veaux à l'engrais;
- Contribution fixe supplémentaire pour les exploitations laitières de montagne produisant du lait en été.

Objectif des mesures

L'objectif général de la politique agricole norvégienne est d'un côté d'assurer la sécurité du revenu agricole. Il s'entend, qu'en qualité de travailleurs indépendants, les agriculteurs ont au premier lieu la

responsabilité d'assurer leur revenu. Les paiements directs visent en outre à assurer la sécurité alimentaire, la viabilité des espaces ruraux et la diversité des paysages cultivés. Pour certaines mesures, telles les contributions à la surface, il existe un but clairement assigné (voir plus haut).

Programme environnemental national (National Environmental Programme)

Le *programme environnemental national* a été introduit en 2004 pour mieux coordonner les nombreuses contributions visant à promouvoir les prestations écologiques. Il définit des objectifs environnementaux pour l'agriculture concernant la biodiversité et la réduction de la pollution environnementale, mais comporte aussi des objectifs relatifs au patrimoine rural et à la préservation du paysage cultivé, y compris de son accès au public. La participation au programme suppose un plan environnemental spécifique à l'exploitation requérante qui doit être établi par le bénéficiaire des contributions. Ce programme prévoit entre autres des contributions pour les pâturages extensifs, un travail du sol particulièrement respectueux de l'environnement ou encore pour la culture biologique. En 2007, ces contributions se sont montées à près de 150 millions de NOK (29 millions CHF).

Un autre objectif du Programme environnemental national est de transférer davantage de responsabilités aux 18 provinces administratives en ce qui concerne la conception de la politique environnementale en agriculture. Toutes les provinces doivent présenter des programmes environnementaux régionaux indiquant les instruments par lesquels elles se proposent d'atteindre les objectifs nationaux. Le transfert de responsabilités aux provinces vise à aiguïser la conscience de la population en faveur des préoccupations agroenvironnementales, à mieux prendre en compte les besoins locaux et, enfin, à augmenter l'efficacité au niveau de la répartition des fonds publics. En 2007, les fonds publics investis au titre des programmes environnementaux régionaux se sont élevés à 390 millions de NOK (74 mio. CHF).

Autres mesures

En complément des paiements directs dont il a été question plus haut, la Norvège soutient son agriculture par d'autres mesures encore, dites de *Direct support* (soutien direct). Celles-ci peuvent être réparties en deux catégories:

1. Mesures relatives à l'assurance sociale des agriculteurs:
 - o Indemnités de vacances et de maladie pour les éleveurs;
 - o Contributions de soutien en cas de maladie (pour tous les agriculteurs);
 - o Indemnités en cas de perte de récolte lors de catastrophes naturelles, versées lorsque la récolte est inférieure à 70 % de la moyenne des cinq précédentes années;
 - o Indemnités versées aux éleveurs en cas de dommages aux troupeaux dus à des prédateurs.
2. Rabais sur les prix des moyens de production:
 - o Rabais sur les carburants;
 - o Contributions au prix de transport des fourrages;
 - o Réduction sur les prestations vétérinaires;
 - o Lutte contre les organismes nuisibles et les maladies des plantes et des animaux (y compris vulgarisation à la ferme).

4.2.3 Résumé

La panoplie des mesures de soutien est nettement plus large en Norvège qu'en Suisse. En premier lieu, à la différence de ce qui se passe en Suisse, la Norvège verse des paiements directs en fonction du type d'exploitation. En second lieu, il existe en Norvège des paiements directs en fonction du volume de production pour pratiquement tous les produits. En Suisse, seuls les suppléments pour le lait sont à peu près comparables du point de vue des montants versés. En troisième lieu, en Norvège, contrairement à ce qui se passe en Suisse, les contributions liées à la garde d'animaux sont octroyées

non seulement pour les herbivores, mais aussi pour les porcs et la volaille. Enfin, la Norvège dispose de plusieurs autres mesures d'assurance sociale et de rabais sur les moyens de production. Il n'existe pas de mesures de ce genre en Suisse, à l'exception du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales.

Les principaux points communs entre le système norvégien et le système suisse se situent au niveau des contributions à la surface. D'une part, il existe une contribution unitaire au paysage cultivé qui est comparable à notre contribution générale à la surface. D'autre part, il existe des contributions spécifiques à la culture des champs, aux cultures spéciales et à l'exploitation des terrains en pente qui sont similaires à la contribution supplémentaire pour les terres ouvertes et les cultures pérennes et aux contributions pour les terrains en pente octroyées en Suisse. La Norvège octroie également des contributions plus élevées aux exploitations de montagne, à la différence que la compensation des conditions régionales difficiles ne se fait pas comme en Suisse par le biais de contributions à la garde d'animaux, mais par des contributions à la surface et à l'exploitation. On peut donc dire en résumé, qu'en Norvège, les paiements directs sont encore plus liés à la production que ce n'est le cas en Suisse.

4.3 Etats-Unis

4.3.1 Aperçu de la politique agricole américaine

En juin 2008, le Congrès américain a adopté le Farm Bill 2008 qui prévoit un budget agricole de 290 milliards de dollars pour les années 2008 à 2011. La politique agricole américaine comporte les quatorze groupes de mesures suivants:

- Matières premières agricoles (*Commodities*)
- Protection de l'environnement (*Conservation*)
- Commerce (*Trade*)
- Alimentation (*Nutrition*)
- Prêt (*Credit*)
- Développement rural (*Rural Development*)
- Recherche (*Research*)
- Sylviculture (*Forestry*)
- Energie (*Energy*)
- Horticulture et agriculture biologique (*Horticulture and Organic Agriculture*)
- Elevage (*Livestock*)
- Assurance-récolte (*Crop Insurance*)
- Contrats à terme de marchandises (*Commodity Futures*)
- Divers (*Miscellaneous*)

C'est le groupe de mesures „Alimentation“ qui a le plus d'importance. C'est par ce poste que sont subventionnées les denrées alimentaires destinées aux plus défavorisés. La part représentée par cette rubrique sur le budget agricole total est d'environ deux tiers. Le deuxième groupe de mesures par ordre d'importance financière est celui des matières premières agricoles (14 %), suivi par la protection de l'environnement (10 %) et les dépenses prévues au titre de l'assurance-récolte (7 %). Les dépenses en faveur du développement rural, qui consiste à financer l'infrastructure rurale en dehors du secteur agricole, sont relativement négligeables. Lorsqu'on considère cet ordre de priorités, il faut savoir que pour certains groupes, comme la recherche ou les prêts, le financement des mesures est réalisé par le biais d'autres programmes et que les dépenses qui s'y rapportent ne sont pas imputées au budget de l'agriculture.

4.3.2 Paiements directs

Calcul

Les paiements directs (*Direct Payments*) sont versés au titre de la rubrique "Matières premières agricoles". Les paiements directs ont été introduits par le Farm Bill 2002. Aux termes du Farm Bill 2008, il existe des paiements directs pour les produits suivants: blé, céréales fourragères, coton, riz, oléagineux et arachides. Les paiements directs sont versés annuellement et sont calculés sur la base d'une surface historique (83,3 à 85 % de cette surface) et d'un rendement historique de référence (Tableau 4). Le producteur est libre de choisir s'il veut vraiment planter la culture en question. En tant qu'alternative, il a le choix, sauf en ce qui concerne les fruits et légumes, de planter d'autres cultures que celles relevant de la surface et du rendement historiques ou encore de ne rien cultiver, sans perdre son droit aux paiements directs. La somme totale de paiements directs octroyés est limitée à 40 000 dollars par personne. Cette somme peut cependant être doublée dans certaines circonstances. A l'OMC, ces paiements relèvent de la Boîte verte.

Tableau 4: Exemple de paiements directs aux Etats-Unis (année 2008)

Calcul	Unité	Maïs	Fèves de soja
Base acres ⁵³ (surface historique)	acres	400	600
Limitation des Base acres	%	85	85
Direct payment yield (rendement historique)	bushels ⁵⁴ /acre	110	35
Taux des paiements directs	USD/bushel	0,28	0,44
Paiements directs	USD	10 472	7854

Part représentée par les paiements directs par rapport à d'autres paiements dans l'éventail des mesures relatives aux matières premières agricoles

Outre les paiements directs, il existe principalement deux autres types de paiements:

- Counter Cyclical Payments (CCP; *Paiements anticycliques*): contributions versées exclusivement en cas de baisse marquée des prix. Possibles pour les mêmes cultures que celles bénéficiant des paiements directs, sur la base des surfaces et des rendements historiques. Depuis l'entrée en vigueur du Farm Bill 2008, des paiements anticycliques sont également accordés pour les pois et les lentilles, sans qu'il soit nécessaire de les cultiver. Dans ce cas aussi, une somme limite est fixée par personne (65 000 USD), qui peut être doublée dans certaines circonstances.
- Des prêts à la commercialisation (*marketing loans*) de diverses formes (p. ex. *Loan Deficiency Payments LDP*), qui garantissent au fermier un prix minimal (*loan rate*) pour des cultures déterminées. La liste des cultures donnant droit à l'octroi de contributions est plus longue que celle donnant droit aux paiements directs et aux paiements anticycliques. Contrairement à ces deux programmes, les cultures doivent effectivement être plantées.

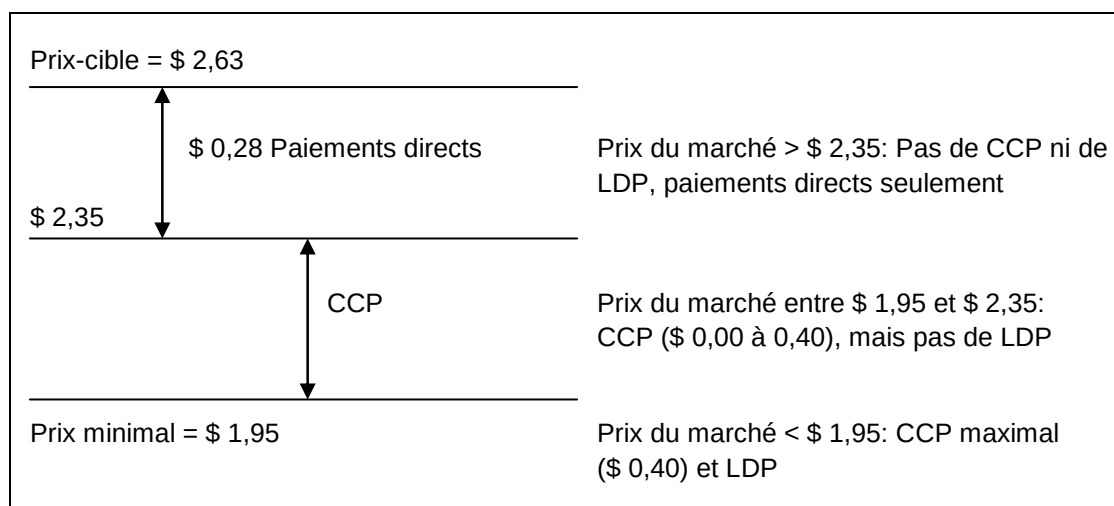
L'interaction entre ces trois instruments est représentée à la Figure 6, à l'exemple du maïs. A ce sujet, il est à noter que

- Les paiements directs à hauteur de 0,28 USD sont versés dans tous les cas de figure.
- Le montant des paiements anticycliques résulte du prix-cible, déduction faite des paiements directs et du prix minimal ou du prix de marché, lorsque celui-ci est plus élevé que le prix minimal.

⁵³ 1 acre correspond à 0,4047 ha (400 acres = 162 ha)

⁵⁴ 1 bushel US (boisseau américain) correspond à 35,239 l

Figure 6: Interaction de paiements directs, LDP et CCP à l'exemple du maïs (valeur par bushel)



Développements dans le cadre du Farm Bill 2008

La principale adaptation apportée au niveau des instruments dans le cadre du Farm Bill 2008 est l'introduction du Programme ACRE (*Average Crop Revenue Election Program*). La participation à ce programme est facultative. L'agriculteur renonce aux paiements anticycliques (CCP) ainsi qu'à une partie des paiements directs et de la compensation des pertes de recettes [Loan Deficiency Payment (LDP)]. En contrepartie, il bénéficie d'une garantie du revenu, calculée sur la base du revenu moyen des cinq dernières années et des prix moyens des deux dernières années. Le Programme ACRE doit remplacer les CCP à moyen terme. Les paiements ACRE sont également limités, dans ce cas à 65 000 USD par personne, y compris les réductions de paiements directs. Ce programme pourrait revêtir une importance majeure en cas de baisse des prix, étant donné que les paiements sont calculés sur la base des prix moyens de ces dernières années et non sur celle des prix d'intervention relativement bas.

Le système d'intervention, qui garantit un prix minimal pour le lait cru, a été supprimé avec l'entrée en vigueur du Farm Bill 2008. Il y a maintenant par contre un prix minimal pour certains produits transformés. Il s'agit du cheddar (2,49 USD/kg), du beurre (2,32 USD/kg) et du lait en poudre (1,77 USD/kg). Il s'agit là de paiements couplés à la production.

Objectif

L'acte législatif (*Farm Security and Rural Investment Act of 2002*), qui constitue la base légale des contributions aux matières premières agricoles, ne comporte aucune indication concernant les objectifs poursuivis par les paiements directs. Une étude réalisée par le service de recherche du Congrès américain indique cependant qu'un lien avec le revenu est clairement établi globalement pour toutes les mesures de soutien sous la rubrique „matières premières agricoles”⁵⁵.

4.3.3 Contributions environnementales

La rubrique „protection de l'environnement" couvre une large palette de mesures écologiques. Les contributions servent à compenser les coûts générés par la mise en œuvre des programmes de protection de l'environnement, mais ne sont pas qualifiées de paiements directs. Les divers programmes en vigueur ont pour but de préserver les zones humides, les prairies et les forêts naturelles. Le Farm Bill 2008 dispose de 30 milliards de USD pour une période de cinq ans. A partir de 2010, la surface bénéficiant d'un soutien de l'Etat passera de 39 à 32 millions d'acres.

⁵⁵ “The objectives of federal commodity programs are to stabilize and support farm incomes by shifting some of the risks to the federal government. These risks include short-term market price instability and longer term capacity adjustments. The goals are to maintain the economic health of the nation's farm sector so that it can utilize its comparative advantages to be globally competitive in producing food and fiber.” (Monke 2006)

4.3.4 Résumé

Les contributions considérées comme des paiements directs dans la législation agricole des Etats-Unis présentent à la fois des similitudes et des différences avec celles du système suisse. Les contributions octroyées aux Etats-Unis soutiennent essentiellement la culture des champs. Les taux sont fixés par type de culture, sans qu'une production soit exigée. Ces contributions font parfois aussi fonction d'assurances qui servent à garantir un revenu minimal aux agriculteurs lorsque les prix sont bas. Il n'existe pas de contributions pour les animaux et pour les surfaces herbagères aux Etats-Unis.

4.4 Canada

Il n'existe pas de paiements directs dans l'agriculture canadienne. L'agriculture bénéficie néanmoins d'un soutien de l'Etat. Le programme *Cadre stratégique pour l'agriculture (CSA)* a été en application de 2003 à 2008. L'objectif poursuivi est en premier lieu d'assurer une certaine protection des agriculteurs dans les situations de crise. En second lieu, un appui est apporté à l'agriculture par le biais de l'encouragement des innovations et par le soutien à l'exportation de produits agricoles.

D'importantes mesures paraétatiques de politique agricole dans le domaine de la gestion de l'offre (lait, œufs, volailles) ne font pas partie du CSA et ne seront donc pas décrites ici. Il convient de noter qu'en dehors du CSA au caractère officiel, d'autres programmes parallèles de secours ont été mis en œuvre au cours de ces dernières années (ESB, élevage du bétail, céréales, oléagineux). De même d'autres mesures que celles prévues par le CSA ont été prises à l'échelon des provinces et des territoires et sont encore en vigueur.

Le CSA est entré en vigueur en 2003 et arrive à échéance en 2008 (ch. 4.4.1). Depuis 2006, un nouveau programme, qui doit faire suite au CSA, est élaboré dans le cadre d'un large processus participatif. Le processus intègre les groupements d'intérêts pertinents dont font principalement partie, outre l'agriculture et le secteur de la transformation, les dix provinces et les trois territoires. Le nouveau programme s'intitule *Cultivons l'avenir* (ch. 4.4.2).

4.4.1 Cadre stratégique pour l'agriculture (CSA) 2003-2008

Le CSA valable jusqu'en 2008 comporte une série d'initiatives sur les thèmes suivants:

- Initiative d'encouragement de la collaboration interexploitations
- Elargissement des possibilités commerciales
- Gestion des risques
- Sécurité et qualité des denrées alimentaires
- Protection de l'environnement
- Promotion de l'innovation
- Promotion de l'espace rural
- Positionnement sur le marché international

Ces divers programmes ne profitent pas seulement aux agriculteurs. Il s'agit bien davantage d'une promotion de la totalité du secteur, y compris la filière de la commercialisation et en partie aussi celle de la transformation. Des paiements directs sont surtout octroyés dans le domaine de la gestion des risques. Dans ce domaine, il existe des programmes de garantie financière du revenu annuel ou de soutien aux investissements (crédit d'investissement). L'accès à des assurances contre les dangers naturels à coût assumable doit être également garanti.

4.4.2 Cultivons l'avenir

Cultivons l'avenir va remplacer progressivement le *Cadre stratégique pour l'agriculture (CSA)*. C'est dans le domaine de la gestion des risques que la réforme a le plus avancé. On ne discerne pas encore vraiment les progrès qu'elle pourrait amener dans d'autres domaines.

La gestion des risques repose dorénavant sur les instruments suivants:

- **Agri-investissement** promeut la création d'un compte spécial d'épargne destiné à aider les agriculteurs à compenser d'une année à l'autre de petites pertes de revenus. Les agriculteurs versent chaque année un montant sur un compte d'Agri-investissement et reçoivent de l'Etat un montant identique.
- **Agri-stabilité** soutient les agriculteurs qui essuient des pertes importantes d'investissements. Le revenu actuel est comparé à celui d'années passées prises comme référence. Agri-stabilité intervient lorsque le manque à gagner durant l'année en cours dépasse le seuil de 15 % par rapport aux années de référence.
- **Agri-protection** est un programme qui complète les autres instruments et qui est spécifiquement axé sur la protection contre les catastrophes. Les agriculteurs paient une prime et reçoivent une compensation en cas de pertes.
- **Agri-relance** permet au gouvernement central ainsi qu'aux provinces et territoires d'apporter une aide coordonnée, rapide et ciblée en cas de catastrophes naturelles.

4.4.3 Résumé

Il n'existe pas au Canada de paiements directs tels qu'on les connaît en Suisse. Il existe toutefois d'autres formes de soutien, telle, entre autres, l'aide à l'investissement. Il existe en revanche un large éventail de soutiens, entre autres dans le domaine des assurances. D'autres mesures importantes sont d'ordre paraétatique et ne sont donc pas abordées ici.

4.5 Comparaison des moyens engagés

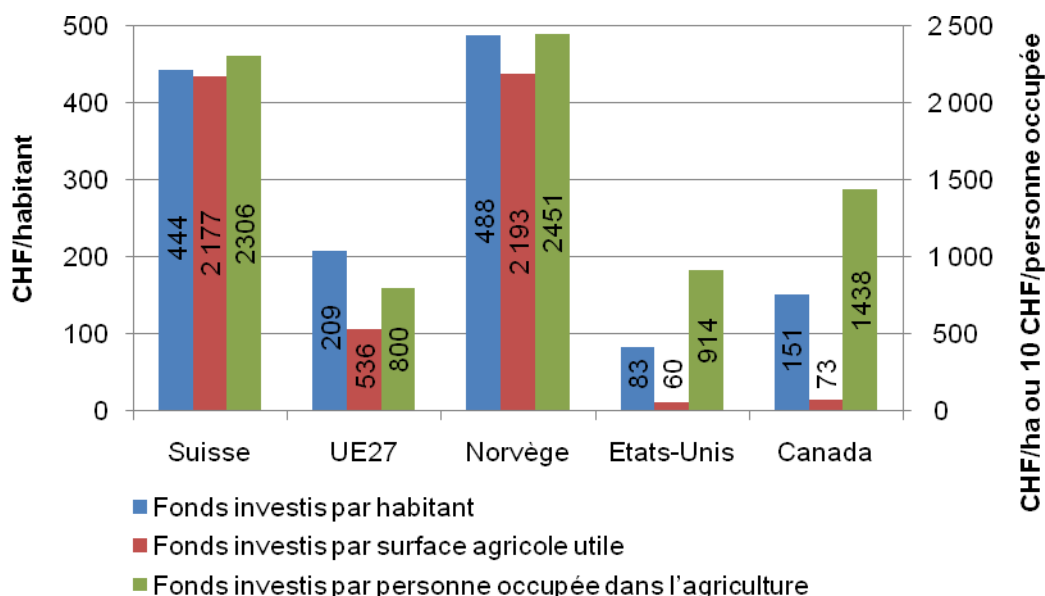
Sur la base des données internationales disponibles, nous entreprendrons dans un premier temps une comparaison des moyens engagés en Suisse au titre de l'agriculture par rapport à d'autres pays industrialisés du monde (ch. 4.5.1). Suivra une comparaison détaillée avec l'Autriche (ch. 4.5.2).

4.5.1 Investissements de fonds en Suisse en comparaison internationale

Les instruments de la politique agricole, en particulier les instruments des paiements directs de l'UE, de la Norvège, des Etats-Unis et du Canada, ont été présentés aux ch. 4.1 à 4.4. Nous allons maintenant comparer le montant des fonds investis dans ces pays (Figure 7). Les données utilisées sont basées sur les calculs de l'ESP⁵⁶ de l'année 2007. Cet indice calculé par l'OCDE sert à évaluer la valeur monétaire annuelle des transferts des contribuables et des consommateurs au titre du soutien aux producteurs agricoles. La protection douanière a été déduite, parce qu'il s'agit ici de comparer les investissements de fonds au titre du budget des différents pays. La part investie par chacun de ces Etats au titre de l'agriculture oscille entre 59 et 66 % du soutien global.

⁵⁶ Estimation du soutien aux producteurs (ESP): En Suisse, l'ESP se compose du soutien du marché, de la promotion des ventes, des paiements directs et des contributions pour l'amélioration des bases de production.

Figure 7: Comparaison internationale du soutien financier à l'agriculture (2007)



Sources: UN Statistic Division, OCDE, FAOSTAT

La comparaison indique qu'il existe des différences notables en matière de soutien financier à l'agriculture. Alors que la Suisse et la Norvège dépensent entre 400 et 500 francs par habitant au titre de l'agriculture, les Etats-Unis en dépensent tout juste 100. Les différences sont encore plus marquées lorsqu'on compare le soutien financier par hectare de surface agricole⁵⁷. A un soutien d'à peine 2200 francs par hectare en Suisse et en Norvège correspond aux Etats-Unis et au Canada un soutien de moins de 100 francs par hectare. L'image est quelque peu différente quand la comparaison porte sur le soutien par personne employée dans l'agriculture⁵⁸. Premièrement, les différences sont dans l'ensemble moins marquées (seulement un facteur 3 entre la valeur la plus haute et la valeur la plus basse), deuxièmement l'UE présente la valeur la plus basse (seulement 8000 francs) alors qu'elle se trouvait en position moyenne pour ce qui est des deux autres indices.

Les différences de soutien enregistrées entre les pays s'expliquent en partie par les conditions de production et les structures très différentes d'un pays à l'autre. La proportion des surfaces aux conditions climatiques et topographiques d'exploitation difficiles, voire des surfaces qui ne peuvent pas être cultivées est ainsi nettement plus élevée en Suisse et en Norvège que dans les autres pays comparés. C'est certainement l'une des raisons pour lesquelles les structures sont nettement plus petites en Suisse et en Norvège. Alors qu'en Suisse et en Norvège, un agriculteur cultive en moyenne 10 hectares, un agriculteur américain en cultive 150 et un agriculteur canadien presque 200.

Naturellement, le contraire existe aussi; un fort soutien influe aussi sur les structures. Les structures de la taille de celles du Canada ne sont certes pas réalistes en Suisse; un regard au-delà des frontières, p. ex. du côté de l'Allemagne du Sud (le Bade-Wurtemberg, la Bavière) montre qu'il existe aussi des structures relativement grandes dans le contexte de l'Europe centrale, avec lequel la comparaison est plus aisée.

4.5.2 Comparaison des investissements de fonds au titre de l'agriculture entre la Suisse et l'UE à l'exemple de l'Autriche

Les montants investis au titre de l'agriculture dans l'UE varient d'un pays membre à un autre. Cela dépend de l'importance du secteur agricole dans les pays respectifs et de la marge de manœuvre que

⁵⁷ Surfaces agricoles (Agricultural Area) selon FAOSTAT pour l'année 2005. Dans le cas de la Suisse, tant la surface agricole utile que les surfaces d'estivage sont répertoriées.

⁵⁸ Personnes employées dans l'agriculture (Total economically active population in agriculture) selon FAOSTAT pour l'année 2006.

la PAC laisse aux Etats membres en ce qui concerne le choix des mesures à prendre dans le cadre du second pilier. Ci-après est montré à l'exemple de l'Autriche, quelle est l'ampleur des moyens investis dans ce pays pour les divers instruments de la PAC et une comparaison est établie avec la Suisse.

La comparaison porte sur l'année 2006. Les dépenses suisses dans le cadre de l'enveloppe financière agricole sont comparées aux dépenses correspondantes côté autrichien, au sein de la PAC et hors de la PAC (fonds européens, fonds du gouvernement fédéral et fonds des Länder). Ne sont pas compris côté suisse les contributions versées par les cantons et les communes qui s'élèvent à près de 188 millions de francs⁵⁹, et qui sont octroyées par le biais des paiements directs et des mesures d'améliorations structurelles. Alors que la Suisse verse des contributions plus élevées dans le domaine de la production et des ventes, l'Autriche met l'accent sur les paiements dans le domaine de l'amélioration des bases de production (Tableau 5).

Tableau 5: Utilisation des fonds: comparaison Suisse-Autriche selon les catégories de mesures (2006)

Suisse	mio. de CHF	Autriche	mio. de CHF
Production et ventes	606	Premier pilier: organisations de marché ⁶⁰ Deuxième pilier: Amélioration de la qualité, mesures de promotion de la vente et de marketing	200
Paiements directs	2 553	Premier pilier: Paiements directs (prime à l'exploitation, à la surface et aux animaux) Deuxième pilier: Paiements directs dans le domaine de l'environnement et domaines apparentés	2 659
Amélioration des bases de production	201	Deuxième pilier: Dépenses dans les domaines de la compétitivité ainsi que qualité de vie et diversification	515

La somme des fonds investis pour les trois catégories de mesures par habitant, surface et agriculteur figure au Tableau 6. Pour cette comparaison, les contributions des cantons et des communes de la Suisse ont été prises en compte.

Tableau 6: Utilisation des fonds: comparaison Suisse-Autriche (2006)

	Moyenne	Habitants	Main d'œuvre agricole	Surface	Moyens par habitant	Moyens par personne occupée	Moyens par surface
	mio. de CHF	Personnes	Personnes	ha SAU ⁶¹	CHF/personne	CHF/personne	CHF/ha
Suisse	3 548	7 455 000	144 000	1 065 118	476	24 639	3 331
Autriche	3 374	8 327 000	155 000	2 536 442	405	21 768	1 330

Il s'avère que la Suisse engage 20 % de plus de fonds que l'Autriche au titre de l'agriculture. La différence est d'au moins 10 % par personne travaillant dans l'agriculture. Les différences les plus importantes sont à nouveau observées dans la comparaison par hectares. L'allocation de moyens par hectare en Suisse est près de deux fois et demie plus élevée qu'en Autriche.

⁵⁹ Paiements imputés par l'OCDE à l'estimation du soutien aux producteurs (ESP)

⁶⁰ Coûts d'entreposage, aides pour la transformation et la commercialisation, restitutions à l'exportation

⁶¹ Autriche: surface utilisée à des fins agricoles de 3 267 833 ha moins les herbages de montagne et les prairies de fauche en montagne, soit 731 391 ha

4.5.3 Résumé

Dans tous les pays comparés, l'agriculture est soutenue, de façon plus ou moins forte, par des moyens financiers. Quels que soient les paramètres retenus pour la comparaison, les fonds investis en Suisse pour l'agriculture sont très élevés par rapport à l'étranger. La Norvège, plus particulièrement, est le pays qui soutient son agriculture dans des proportions comparables. Ces différences par rapport à l'étranger se justifient jusqu'à un certain point par les difficultés topographiques et climatiques. La comparaison internationale montre toutefois aussi qu'il existe encore un potentiel d'amélioration de l'efficacité de l'agriculture suisse.

4.6 Signification de la multifonctionnalité dans le cadre de la politique agricole internationale

4.6.1 OMC

Le concept de multifonctionnalité en tant que tel ne figure pas dans les textes du Cycle d'Uruguay. La notion de «considérations autres que d'ordre commercial» est cependant inscrite dans le préambule de l'Accord sur l'agriculture:

« ...eu égard aux considérations autres que d'ordre commercial, y compris la sécurité alimentaire et la nécessité de protéger l'environnement... »

La multifonctionnalité est donc contenue dans la notion plus vaste des considérations d'ordre non commercial („non-trade concerns“). Il est généralement admis que les instruments attribués à la Boîte verte (Green Box) permettent de poursuivre des objectifs de multifonctionnalité. Par contre, la question de savoir si d'autres formes de soutien, dont celles ayant des effets distorsifs sur le commerce, sont des instruments nécessaires pour atteindre ces mêmes buts, n'a pas pu être tranchée jusqu'ici. Depuis l'émergence de la notion de multifonctionnalité au sein de l'OCDE, la prise en compte de ces considérations a été thématifiée dans le cadre des différentes phases de négociation, sans que cette notion soit pour autant plus précisément définie. Le concept de multifonctionnalité est pris pour référence par certains membres de l'OCDE pour l'aménagement de leur politique agricole sans qu'il existe à ce sujet un cadre légal contraignant. De nombreux pays en développement ne disposent pas des moyens financiers qui leur permettraient de soutenir leur agriculture dans la même mesure que les pays développés. La résistance qu'ils opposent au concept est trop importante pour que l'on puisse envisager un ancrage solide de la multifonctionnalité compte tenu des positions actuelles des Parties aux négociations.

4.6.2 OCDE

Percée du concept de multifonctionnalité

L'OCDE a commencé ses travaux sur la multifonctionnalité en 1998, après que les ministres européens de l'agriculture eurent réussi à imposer leur volonté sur celle des Etats-Unis, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande et à faire admettre la multifonctionnalité de l'agriculture en tant que point fort du programme de travail de l'OCDE lors de la conférence ministérielle qui s'est tenue en début d'année. La multifonctionnalité de l'agriculture a été tout d'abord reconnue à l'échelon ministériel. Dans leur communiqué du 6 mars 1998 à l'intention du Conseil de l'OCDE, les ministres de l'agriculture ont déclaré⁶²:

"Au-delà de sa fonction première de fournir des aliments et des fibres, l'activité agricole peut aussi façonner les paysages, apporter des avantages environnementaux tels que la conservation des sols, la gestion durable des ressources naturelles renouvelables et la préservation de la biodiversité, et contribuer à la viabilité socio-économique de nombreuses zones rurales. Dans de nombreux pays de l'OCDE, en raison de ce caractère multifonctionnel, l'agriculture joue un rôle particulièrement important dans la vie économique des régions rurales. L'action des pouvoirs publics peut se justifier en l'absence de véritables marchés pour de tels biens d'intérêt public, lorsque tous les coûts et avantages ne sont pas internalisés. La réforme de la politique agricole, selon les principes convenus par

⁶² Meeting of the Committee for Agriculture at Ministerial Level, Paris, SG/COM/NEWS(98)22

les pays de l'OCDE en 1987, faisant appel⁶³ notamment à des mesures bien ciblées, permettra au secteur de contribuer à la viabilité des zones rurales et de répondre aux préoccupations environnementales, tout en encourageant une utilisation efficace et durable des ressources en agriculture".

Les ministres ont souligné en outre que la politique agroalimentaire devait s'efforcer de renforcer les aspects complémentaires des objectifs communs. Il sera ainsi possible à l'agriculture d'exprimer son caractère multifonctionnel de manière transparente, ciblée et efficiente. La poursuite d'objectifs communs consiste à utiliser un spectre de mesures et d'approches politiques ciblées permettant de prendre en compte le souci croissant de produire des denrées alimentaires non nocives pour la santé, tout en garantissant la protection de l'environnement et le maintien des conditions d'existence des régions rurales. A cet effet, il convient de maximiser les avantages, d'assurer le rapport coûts-bénéfice le plus favorable possible et d'éviter les distorsions de production et d'échanges.

Définition de la notion de multifonctionnalité selon l'OCDE

Dans une première étape, les travaux de l'OCDE ont été consacrés au contenu de la multifonctionnalité et à l'élaboration d'une terminologie commune. Les travaux ont débouché sur la publication en 2001 du cadre analytique de l'OCDE (2001) concernant la multifonctionnalité, dans lequel est appliquée une approche « positive » et « normative » de la définition de la multifonctionnalité. L'approche „normative“ consiste à confier à l'agriculture la réalisation de certaines tâches à caractère social. La multifonctionnalité n'est donc pas en premier lieu une caractéristique du processus de production, mais revêt une valeur en elle-même. Elle devient alors un objectif d'action des pouvoirs publics qui sont portés à „préserver et renforcer le caractère multifonctionnel de l'agriculture ». L'approche dite „positive“ interprète la multifonctionnalité comme étant une caractéristique de l'action économique et aboutit à la « définition de travail » suivante:

La multifonctionnalité décrit le fait qu'un acte économique produit de multiples biens et services et qu'en vertu de cette propriété il peut contribuer simultanément à la réalisation de divers objectifs sociaux. Les éléments clés de la multifonctionnalité sont (i) l'existence **de multiples** marchandises, de même que de **biens et de prestations** non liés aux marchandises, mais **produits ensemble** par l'agriculture; et (ii) le fait que certaines des prestations non liées aux marchandises présentent des caractéristiques **d'externalités** ou de **biens publics**, avec pour conséquence qu'il n'existe pas de marchés pour ces biens ou qu'ils ne fonctionnent pas vraiment.

C'est cette définition qui a été le plus largement acceptée dans le cadre du débat international sur la multifonctionnalité. Elle montre qu'au contraire du concept de durabilité qui est un concept axé sur le long terme, les objectifs à atteindre et les ressources, la multifonctionnalité est un concept axé sur l'activité économique qui décrit les caractéristiques spécifiques du processus de production et ses résultats diversifiés.

La production jointe (jointness) en tant que condition préliminaire de la multifonctionnalité

En ce qui concerne l'aspect "production" de la multifonctionnalité, l'accent est mis sur la nature et l'ampleur du couplage (*jointness*) entre la production de biens agricoles et multifonctionnels, voire de prestations non liées aux marchandises (*non-commodity outputs*). Si la production est couplée (c.-à-d. qu'il existe une *jointure*), il est possible de faire baisser les coûts par le biais des économies de gamme (*economies of scope*). Des économies de gamme sont réalisées lorsque certaines caractéristiques du processus de production rendent plus avantageux de produire ensemble et non plus séparément deux ou plusieurs biens et services. Un thème important concernant l'aspect "offre" de la multifonctionnalité est en outre de se demander si des prestations non marchandes ne pourraient pas être fournies à meilleur marché par des prestataires non agricoles. Du point de vue de l'OCDE, une intervention étatique limitée peut être économiquement justifiée lorsqu'il existe soit un haut degré de jointure (*strong jointness*) entre la production de biens et la fourniture de prestations non marchandes qui doivent alors présenter un caractère de biens publics ou lorsque la production jointe permet de réali-

⁶³ OCDE (1987): National Policies and Agricultural Trade. Paris.

ser des économies de gamme, de sorte qu'un autre prestataire devrait fournir la prestation non marchande à un prix plus élevé. Il existe néanmoins de profondes divergences d'opinion parmi les Etats membres de l'OCDE au sujet de quels biens et prestations sont couplés. Alors que certains membres associent fortement les effets positifs de l'agriculture à la production de biens, d'autres considèrent ce lien comme très faible, voire inexistant.

Les plus récents travaux de l'OCDE en matière de multifonctionnalité ont été consacrés à la jointure (jointness) dans les trois domaines essentiels suivants: développement rural, externalités environnementales positives et négatives et sécurité alimentaire. Dans le cadre d'un séminaire de l'OCDE, des scientifiques et des délégués de gouvernement ont débattu fin 2006 de la nature et des points forts de la jointure dans les trois domaines susmentionnés. Les experts étaient d'accord sur le fait que le principal écueil en matière d'évaluation de la jointure (jointness) était la quantification des prestations non marchandes de l'agriculture. Il n'est donc pas possible en l'état des connaissances de procéder à une évaluation scientifique exhaustive des points forts de la jointure (jointness). Aucun consensus n'a été trouvé en ce qui concerne l'appréciation qualitative des prestations non marchandes. Alors que les représentants des pays européens considéraient surtout l'influence de l'agriculture sur le développement rural, l'environnement et la sécurité alimentaire comme une prestation multifonctionnelle, les représentants des pays exportateurs de produits agricoles plus particulièrement étaient largement plus sceptiques à cet égard. Ainsi, en ce qui concerne la sécurité alimentaire, ils étaient d'avis que le commerce international et un réseau mondial de relations contribuaient bien davantage à la sécurité alimentaire, non seulement globale, mais aussi nationale qu'un degré élevé d'autoapprovisionnement sur la base d'une forte production indigène. Compte tenu que de nombreux Etats dépendent fortement de facteurs d'input (p. ex. pétrole et engrais) pour la production de denrées alimentaires, les experts jugent que les indicateurs d'autoapprovisionnement en moyens de production (sol, énergie, engrais, etc.) sont plus pertinents que le degré d'autosuffisance nationale.

4.6.3 FAO

Objectifs du Millénaire pour le développement

La FAO ne reconnaît ni n'utilise officiellement le concept de multifonctionnalité, celui-ci étant très controversé parmi ses membres. Les objectifs de la FAO comportent des aspects qui ont trait à la multifonctionnalité de l'agriculture. La FAO encourage la promotion d'une agriculture durable qui contribue à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (*Millennium Development Goals, MDG*) énoncés ci-après:

- Réduire l'extrême pauvreté (OMD, Objectif 1): D'ici 2015: réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un USD par jour (entre autres par la promotion du développement rural).
- Lutter contre la famine (OMD, Objectif 2): D'ici 2015: réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim (entre autres par l'augmentation de la production de denrées alimentaires).
- Protection de l'environnement et des ressources naturelles (OMD, Objectif 9): Intégration du développement durable dans les programmes politiques nationaux. Préservation et utilisation durable des ressources naturelles (en particulier sol, eau, air, climat et ressources génétiques).

La FAO a lancé en 2000 le projet ROA (Projet sur les rôles de l'agriculture⁶⁴) qui est focalisé sur la politique agricole. Cette plate-forme internationale indique aux décideurs politiques comment les instruments et les investissements peuvent contribuer à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement dans l'agriculture. De l'avis de la FAO, l'un des principaux défis pour la communauté globale au 21^e siècle, et en particulier pour l'agriculture, sera de nourrir au moyen d'une production durable de denrées alimentaires une population mondiale en expansion, qui devrait passer d'environ 6,6 (chiffre actuel) à 8 milliards de personnes d'ici 2030.

⁶⁴ Voir à ce sujet: http://www.fao.org/es/ESA/roa/index_en.asp

Rapport annuel sur la situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture (2007)

Le rapport annuel de la FAO paru en 2007 était intitulé *Paying farmers for environmental services* („Faut-il rétribuer les prestations écologiques des agriculteurs ?“). La FAO y constate que la demande de prestations fournies par l'agriculture en faveur de l'environnement, en particulier celles qui atténuent les effets du changement climatique, améliorent la gestion de l'eau et préservent la biodiversité augmentera fortement à l'avenir en raison de la pression accrue sur les écosystèmes. La FAO exige des rétributions et des mécanismes d'incitation plus efficaces, notamment dans les pays en développement, afin qu'ils puissent mieux tirer parti de leurs capacités à fournir des prestations écologiques. La FAO soutient les paiements directs servant à encourager certaines prestations, en particulier en faveur de l'environnement, à la condition que ces mécanismes de rémunération n'aient pas de répercussions défavorables sur les plus démunis et soient également accessibles aux agriculteurs les plus pauvres.

A l'initiative de la Suisse, la FAO a mis sur pied un groupe de travail sur le thème du développement durable de l'agriculture dans les régions de montagne (ADRD-M)), qui examine spécifiquement la question des prestations en faveur de l'environnement dans les régions de montagne.

Conférence mondiale de l'alimentation de la FAO en juin 2008

La hausse marquée d'importants produits agricoles durant l'année 2007 et le premier semestre 2008, de même que les difficultés qu'elle a entraîné pour la population pauvre des pays en développement a suscité divers débats et initiatives au plan international. Sous la direction de la FAO, une *Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale: les défis du changement climatique et de la bioénergie* s'est tenue à Rome en juin 2008. Le 28 avril 2008, le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, a mis sur pied un *Groupe de travail de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire*. Dans ce groupe de travail sont représentés des organisations spécialisées de l'ONU, telles que la FAO, le PNUE et l'OMS, mais aussi la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. En réaction immédiate à la crise alimentaire, des mesures d'urgence ont été prises, entre autres une aide alimentaire et financière aux populations en détresse. Afin d'assurer à long terme l'alimentation d'une population mondiale en rapide expansion, les priorités suivantes ont été fixées:

1. Amélioration de la productivité agricole
2. Protection des ressources naturelles
3. Amélioration et développement des infrastructures de l'espace rural et facilitation de l'accès au marché
4. Développement de la recherche, de la formation et de la vulgarisation
5. Garantie de l'accès à la nourriture pour les plus pauvres et recours à l'aide directe

4.6.4 Banque mondiale:

Fin 2007, avec la publication du Rapport 2008 sur le Développement Mondial (World Bank 2007), la Banque mondiale a présenté un autre état des lieux international de l'agriculture qui a valeur de référence. La Banque mondiale accorde également un rôle clé à l'agriculture d'un point de vue social, écologique et économique, dans la poursuite du développement global et considère l'agriculture comme un "instrument fondamental pour le développement durable et la réduction de la pauvreté". L'agriculture aurait été trop longtemps négligée. Il faut qu'elle retrouve une place centrale dans l'agenda du développement pour que son important potentiel puisse être mis à profit dans la lutte contre la pauvreté. La pression exercée sur l'agriculture augmente de toutes parts. La demande de produits alimentaires et de biocarburants est en augmentation, alors que les surfaces cultivables disponibles et les ressources en eau diminuent. De l'avis de la Banque mondiale, des réformes urgentes dans les domaines de la politique, de l'économie, de l'environnement et du commerce sont indispensables, ce qui implique une réorientation des pays industrialisés en faveur des pauvres, qui sont jusqu'à présent les grands perdants de la politique agricole globale. Les producteurs agricoles des pays en développement doivent être mieux intégrés dans le système global d'économie de marché et pou-

voir ainsi profiter de nouvelles opportunités commerciales. La Banque mondiale encourage par conséquent la poursuite des efforts de libéralisation du système commercial mondial. Elle estime qu'il faut en outre investir davantage dans le secteur de l'agriculture, en particulier dans la recherche, la vulgarisation et la formation. Afin de renforcer la compétitivité des petits paysans, elle revendique des innovations techniques et institutionnelles qui devront faciliter l'accès des petits producteurs aux ressources (p. ex. par le biais d'une gestion optimisée du sol et de l'eau), de même qu'aux moyens de production, aux aides financières et aux prestations d'assurance.

Au contraire du rapport mondial sur l'agriculture, le rapport 2008 sur le développement mondial n'entre pas explicitement en matière sur le concept de multifonctionnalité. Ses auteurs, de même que le président de la Banque mondiale, Robert B. Zoellick, reconnaissent, dans la préface, les prestations fournies par l'agriculture, notamment en ce qui concerne l'environnement et la préservation de la biodiversité. Ils exigent des mécanismes d'incitation ciblés et des investissements pour encourager ces prestations. Compte tenu de la pénurie croissante de ressources, la Banque mondiale estime que les systèmes agricoles de production doivent devenir plus durables et que les prestations écologiques doivent être augmentées. En raison de l'incapacité du marché à résoudre les externalités environnementales, l'octroi de paiements aux prestataires peut s'avérer un instrument efficient.

4.6.5 Conseil mondial de l'agriculture (IAASTD)

Le Conseil mondial de l'agriculture (en anglais *International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development*, IAASTD)⁶⁵ a publié en décembre 2008 le Rapport sur l'agriculture mondiale, élaboré en trois ans par près de 400 scientifiques et signé par 58 gouvernements, dont celui de la Suisse. Le rapport prône un changement radical d'approche en matière d'agriculture globale. L'agriculture moderne a certes permis d'augmenter de manière significative la production de denrées alimentaires grâce aux gains de productivité. Dans de nombreux cas cependant, ce progrès a été accompli à un coût social et écologique élevé. Le Conseil en tire la conclusion que la science et la technologie appliquées à l'agriculture doivent emprunter de nouvelles voies et cesser de se focaliser sur l'obtention de rendements maximaux avec des effectifs minimaux de main-d'œuvre. Au regard de l'expansion de la population mondiale, du changement climatique et de la pénurie croissante de ressources, il sera nécessaire d'opérer de profondes mutations au niveau de la production des denrées alimentaires et des systèmes de nourriture si l'on veut lutter contre la famine et la pauvreté et éviter les catastrophes sociales et écologiques. Selon le Conseil mondial de l'agriculture, ce changement de paradigme vers la conversion à une production durable de denrées alimentaires ne sera possible qu'au prix d'importants investissements supplémentaires dans l'agriculture.

La multifonctionnalité de l'agriculture est perçue comme l'une des pierres angulaires d'une nouvelle politique agricole globale. Les auteurs du rapport préconisent expressément qu'une importance plus décisive soit accordée à cet aspect, que les prestations sociales et écologiques de l'agriculture soient dûment reconnues et qu'elles soient rétribuées chaque fois que nécessaire. Ceux qui, de leur point de vue, fournissent des prestations particulièrement précieuses pour la société et l'environnement, sont précisément les petits producteurs⁶⁶ des exploitations de type familial, qui approvisionnent la population locale en denrées alimentaires. Ce sont ces exploitations agricoles qui utilisent de manière durable les ressources naturelles spécifiques à la région et qui présentent le plus grand potentiel d'augmentation de la productivité. Le rapport souligne aussi que la recherche et les innovations techniques doivent être davantage axées sur les besoins des petits producteurs, d'autant que ces derniers possèdent un savoir traditionnel qui représente également une importante ressource pour l'avenir. Il convient parallèlement de donner à ces producteurs l'accès aux terres cultivables, aux capitaux, aux moyens de production, à la formation et aux nouvelles technologies. Enfin, les experts demandent à ce que l'accès des petits producteurs aux marchés locaux, régionaux et internationaux soit facilité.

⁶⁵ Le Conseil mondial de l'agriculture est une initiative internationale initiée en août 2002 par la Banque mondiale et la FAO. Les organisations partenaires en sont le Fonds global pour l'environnement (GEF), le Programme de l'ONU pour le développement (PNUD), le programme de l'ONU pour l'environnement (PNUE), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'UNESCO.

⁶⁶ Dans le rapport sur l'agriculture mondiale est utilisée la notion de small scale farmers qui peut être traduite par petites exploitations paysannes ou par exploitations de type familial.

4.6.6 Résumé

L'analyse montre que le concept de multifonctionnalité – même s'il n'est pas explicitement nommé en tant que tel dans certains cas – est intégré à la réflexion de toutes les organisations internationales précédemment mentionnées. Aucune d'entre elles ne rejette le concept théorique de la multifonctionnalité. Des divergences apparaissent toutefois quant à l'interprétation du concept et son application en politique. En premier lieu, certains aspects du concept, tels que les prestations non marchandes, les effets de couplage, laissent une très large marge d'interprétation en ce qui concerne la mise en œuvre politique. Par ailleurs, toutes les mesures d'ordre politique nécessaires à son application dans un pays ont une influence plus ou moins marquée sur les autres pays. Le débat international à ce sujet montre qu'il subsiste de profondes divergences dans l'évaluation des stratégies politiques à adopter pour obtenir le dosage adéquat entre biens marchands et non marchands. Au sein du système global de commerce agricole, ce sont notamment les pays exportateurs de produits agricoles qui contribuent, en raison du soutien accordé à l'agriculture, à créer un effet distorsif sur le marché mondial, qui pénalise les producteurs des autres pays. De leur côté, les pays importateurs estiment qu'il est légitime de rémunérer convenablement leurs agriculteurs pour la fourniture de prestations multifonctionnelles.

4.7 Conclusions

Dans la perspective du développement du système des paiements directs en Suisse, les systèmes étrangers décrits dans le présent chapitre, la comparaison des moyens financiers investis et le débat international relatif au concept de multifonctionnalité permettent de tirer les conclusions suivantes:

- Dans tous les pays étudiés, on constate une tendance à un découplage des mesures. Les systèmes de soutien de la politique agricole et plus précisément les paiements directs présentent toutefois d'importantes différences d'un pays à l'autre. Dans le contexte international il n'existe pas de système de paiements directs officiellement reconnu qui pourrait imposer des limites à la volonté réformatrice de la Suisse.
- En dehors des mesures de protection relativement spécifiques dans le domaine de l'environnement, la plupart des pays disposent en outre de mesures de soutien comparables à celles des paiements directs généraux en Suisse. Dans aucun des pays comparés il n'existe un concept clair spécifiant les objectifs encore à atteindre avec ces instruments, à l'exception de la garantie du revenu.
- Compte tenu qu'à l'étranger les mesures prises ne sont pas spécifiquement liées à des objectifs précis, le développement du système des paiements directs n'a pas vraiment à se conformer aux systèmes existants à l'étranger. La nouvelle politique agricole commune de l'UE à partir de 2013 va vraisemblablement lier davantage l'octroi de paiements directs à la fourniture de prestations concrètes d'intérêt public. Dans cette optique, la Suisse doit s'affirmer dans son rôle de pionnier en matière d'orientation des objectifs et de légitimation des paiements directs.
- Le soutien accordé à l'agriculture suisse est comparativement élevé, non seulement en raison de la protection douanière, mais aussi en raison des fonds importants octroyés par la Confédération. Les différences par rapport à l'étranger ne s'expliquent qu'en partie par les difficultés topographiques et climatiques et par le contexte de prix élevés. Compte tenu des structures de petite taille et du travail plus intensif, on peut supposer qu'il subsiste encore un potentiel d'optimisation de l'efficacité.
- Le concept de multifonctionnalité de l'agriculture, qui légitime fondamentalement l'octroi de paiements directs, est aujourd'hui admis par d'importantes organisations internationales, telles l'OCDE, la Banque mondiale et le Conseil mondial de l'agriculture. Ce concept est toutefois établi de manière moins explicite auprès de l'OMC et de la FAO. La prise en compte de considérations d'ordre non commercial (« non-trade concerns ») va pourtant dans le même sens. La Suisse doit dès lors mettre en œuvre de façon conséquente et crédible le concept de multifonctionnalité, par le biais des paiements directs.

5 Bases théoriques sous-tendant la promotion efficiente des prestations d'utilité publique

Le présent chapitre développe une base théorique solide visant à définir une promotion efficiente des prestations fournies dans l'intérêt général. Il vise dans un premier temps à analyser dans quelle mesure les objectifs fondamentaux définis dans la Constitution (ch.1.3.1) sont des biens publics ou des externalités de la production agricole et si une intervention étatique en vue de promouvoir ces objectifs est légitime (ch. 5.1). Il abordera ensuite le rôle joué par les paiements directs dans la promotion des prestations d'intérêt général en précisant leur nature juridique et la fonction qu'ils remplissent (ch. 5.2). Il définira finalement les critères susceptibles de garantir l'efficacité et l'efficience du système des paiements directs (ch. 5.3).

5.1 Biens publics et externalités: condition préalable à l'intervention de l'Etat

De manière générale, la théorie économique part du principe qu'un marché parfait sans intervention étatique est profitable sur le plan économique (Samuelson et Nordhaus 1998). Une concurrence complète (absence de pouvoir sur le marché), des rapports de propriété clairement réglementés (pas de biens publics et d'externalités) et une information parfaite définissent la complétude du marché. Dans les faits, ces critères ne sont pas remplis; il faut dès lors parler de défaillances du marché auxquelles le secteur agricole est également confronté. Les marchés agricoles se distinguent par leur asymétrie entre les différents niveaux (grand nombre de producteurs et de consommateurs, petit nombre de distributeurs) d'une part, et d'autre part par le fait que la production agricole génère des externalités positives ou négatives. Centraux pour comprendre la multifonctionnalité de l'agriculture, les biens publics ou les effets externes liés à l'activité agricole justifient fondamentalement l'intervention des pouvoirs publics dans ce secteur sous forme de paiements directs (cf. ch. 4.6.2)

5.1.1 Biens publics

Définition

Les biens publics sont des biens qui bénéficient à tous et qui se caractérisent par la non-exclusion (personne ne peut être exclu de la consommation d'un bien public) et par la non-rivalité (la consommation du bien par un individu n'amoin-drit pas les bénéfices dont peuvent disposer d'autres parties et le bien peut être consommé simultanément par plusieurs agents).

Le passage de la notion de bien public à celle de bien privé peut être graduel. La non-rivalité se vérifie par exemple en cas de faible intensité d'exploitation, mais plus lorsque celle-ci augmente (les pâturages communautaires en sont un exemple). Les biens qui possèdent la propriété de la rivalité, mais qui sont non-exclusifs sont des biens impurs. L'exclusivité d'un bien est fortement rattachée à la question des droits de propriété, puisque sans eux, il est impossible d'interdire la consommation d'un bien. Les biens exclusifs, mais non rivaux sont des biens clubs (sortes de club). Lorsqu'il s'agit d'une propriété commune, l'exclusivité est donnée uniquement vis-à-vis des non-propriétaires, mais pas au sein du groupe de propriétaires. Le Tableau 7 suivant donne un aperçu des diverses caractéristiques des biens publics :

Tableau 7: Caractérisation des biens publics

		Rivalité	
		oui	non
Exclusivité	oui	Bien privé	Bien club
	non	Bien impur	Bien public

Les biens méritoires constituent une autre catégorie de biens. L'exclusion serait certes possible, mais elle n'est politiquement pas souhaitable. Pour certains biens méritoires, il existe une rivalité dans la consommation (p. ex. dans le domaine de la santé), pour d'autres pas (p. ex. la sécurité publique). Les biens méritoires sont par conséquent des biens privés ou des biens clubs qui, pour des intérêts sociaux ou d'autres intérêts politiques, ont été définis comme étant des biens impurs ou des biens

publics.

Dysfonctionnement du marché pour les biens publics

Pourquoi parle-t-on, en relation avec les biens publics, de dysfonctionnement du marché? Normalement, un bien ne peut bénéficier qu'à la personne qui paie le prix d'achat requis; l'achat lui confère le droit à l'utilisation. Lorsqu'il est impossible d'exclure des tiers de l'utilisation, personne n'est disposé à payer un prix. Dans le cas des biens publics, les demandeurs se comportent comme des resquilleurs; autrement dit, ils peuvent tirer parti d'un bien sans avoir payé pour l'utiliser. L'intérêt à payer le bien étant nul, il est clair que l'incitation à mettre ce bien à disposition par le biais du marché fait défaut et qu'il en résulte une production déficitaire. Certains biens publics tels que l'air pur sont naturellement disponibles, à savoir sans l'intervention de l'homme. Parce qu'ils sont par essence non-exclusifs, leur utilisation est gratuite, d'où le risque d'une surexploitation. On peut affirmer globalement que l'absence d'incitations du marché pour ce qui est des biens publics est susceptible de conduire à une situation de sous-optimalité et donc à des pertes en termes de prospérité.

Classification des objectifs de la politique agricole

Les principaux objectifs de la politique agricole mentionnés au ch. 1.3.1 sont répartis ci-après en fonction de leur caractère de bien public. Il importe dans un premier temps d'évaluer, sur la base des deux critères de non-exclusion et de non-rivalité, s'il s'agit principalement d'un bien privé ou d'un bien public (Tableau 8). Les objectifs fondamentaux sont ensuite abordés un à un, puis examinés de façon détaillée sous l'angle de leurs propriétés spécifiques.

Tableau 8: Répartition des objectifs de la politique agricole en fonction de leur caractère de bien public

Objectif de base	Non-exclusivité	Non-rivalité	Caractère
Sécurité de l'approvisionnement	oui	oui	Bien public
Préservation des ressources naturelles a) Biodiversité b) Sol c) Eau d) Air	oui oui/non oui/non oui	oui oui/non oui/non oui	Bien public Bien public/privé Bien public/privé Bien public
Entretien du paysage cultivé	oui	oui	Bien public
Occupation décentralisée du territoire	oui/non	oui/non	Bien public/bien privé
Bien-être animal	oui/non	oui/non	Bien public/bien privé

Sécurité de l'approvisionnement: En temps normal, c'est le marché qui assure la production et la consommation de biens. En période de crise, l'accès aux denrées alimentaires en quantité suffisante sur le marché libre n'est plus donné à tout moment et à tous les hommes (p. ex. en raison de la pénurie de l'offre, ce qui met gravement en danger la sécurité publique. A l'instar de la défense nationale, la sécurité publique et donc la sécurité de l'approvisionnement se caractérisent par la non-exclusion et la non-rivalité. Par conséquent, la sécurité de l'approvisionnement revêt le caractère d'un bien public.

Bases naturelles de la vie:

- a) Biodiversité: Personne ne peut être exclu du profit de la biodiversité et il n'existe pas de rivalité dans la consommation. Ces deux principes s'appliquent notamment aux valeurs d'option, d'héritage et d'existence attribuées à la biodiversité (concernant les diverses catégories de valeur, cf. ch. 5.3.4). La biodiversité peut également avoir une valeur d'usage directe. En effet, un agriculteur peut profiter, grâce à une forte biodiversité, d'une augmentation de la densité d'auxiliaires. Lorsque ce type d'effet se produit sur la surface privée de production d'un agriculteur, la biodiversité devient un bien privé.
- b) Sol: En fonction de la pénurie de sol ou du régime de propriété, le sol peut être un bien public, un bien impur ou un bien privé. En Suisse, le sol relève aujourd'hui principalement de la propriété privée. Dans le cas contraire (p. ex. pour les syndicats d'alpage), son utilisation est souvent clairement réglemen-tée. En termes d'utilisation et de production, le sol est un bien privé en Suisse et possède donc les propriétés d'exclusivité et de rivalité. Pour certaines de ses fonctions toutefois s'appliquent les principes de non-exclusion et de non-rivalité, notamment en ce qui concerne ses fonctions régulatrice ou d'approvisionnement. Dans cette optique, le sol est un bien public.
- c) Eau: La question de la pénurie joue un rôle essentiel également pour l'eau. Plus la pénurie est importante, plus la rivalité dans la consommation est marquée. Concernant le principe d'exclusion, la réponse varie aussi en fonction de la situation. L'exclusion s'applique à l'eau potable, mais pas à l'eau présente dans l'atmosphère, à savoir dans les lacs et les cours d'eau. L'eau peut donc être un bien privé ou un bien public.
- d) Air: L'air est un bien public classique, puisqu'il est typiquement non-rival et non-exclusif.

Entretien du paysage cultivé: En Suisse, l'entretien du paysage rural revêt clairement le caractère de bien public. Dans la plupart des cas, le paysage est accessible de sorte que personne ne peut être exclu de son utilisation et il n'est pas ou peu rival en ce qui concerne son aspect esthétique. Dans le cas de figure d'un parc paysager où l'on demande un prix d'entrée, le paysage se transforme en bien club. S'agissant de la fonction de loisir remplie par le paysage, la rivalité augmente en fonction de l'intensité de l'utilisation.

Occupation décentralisée du territoire: L'occupation décentralisée du territoire revêt aussi bien un caractère de bien privé que de bien public. Ainsi, les personnes qui habitent les régions périphériques bénéficient d'une valeur d'usage directe. Pour les personnes habitant en dehors de ces régions, l'occupation décentralisée est importante pour ses valeurs d'option et d'héritage notamment. Par rapport à ces valeurs, l'occupation décentralisée est un bien public.

Bien-être animal: Le bien-être animal relève aussi bien du droit privé que du droit public. Il est en effet privé si l'on considère que l'exclusion et la rivalité s'appliquent à la consommation de produits provenant de la garde d'animaux respectueuse de l'espèce et qu'il existe par conséquent un marché pour le bien-être animal. Cet argument n'est pourtant guère pertinent dans la mesure où le marché ne reflète pas toutes les préférences (p. ex. celles des végétariens ou des végétaliens). Le bien-être animal crée une utilité pour le consommateur de produits d'origine animale, mais recèle également une sorte de valeur existentielle pour les personnes soucieuses du bien-être des animaux. Sous cet angle, il est un bien public.

5.1.2 Externalités

Définition

Par externalités (ou effets externes), on entend les retombées d'une activité économique qui se produisent en dehors d'un mécanisme de marché. Générées au moment de la production ou de la consommation, celles-ci peuvent soit bénéficier à un autre agent économique, soit affecter son bien-être. Les externalités se caractérisent par le fait que les coûts et l'utilité d'une activité économique ont un impact sur la situation d'un autre agent du marché non impliqué. On parle à ce propos de coûts et d'utilité externes. Avec « externe », on souligne le fait que la personne lésée n'est pas dédommée et que le bénéficiaire ne fournit aucune contre-prestation.

Externalités de la production agricole

Guidés par les considérations exposées au ch. 5.1.1, il convient de retenir que les biens publics sont soit des sous-produits de la production agricole (externalités positives), soit ils sont affectés par celle-ci (externalités négatives). Partant d'une situation sans activité agricole, ce chapitre se propose d'analyser un à un les biens publics associés à la production agricole en vue d'en évaluer la positivité ou la négativité⁶⁷ (Tableau 9).

Tableau 9: Répartition des externalités de la production agricole

Objectif de base	Externalité positive	Externalité négative
Sécurité de l'approvisionnement	X	
Préservation des ressources naturelles		
a) Biodiversité	X	(X)
b) Sol	X	X
c) Eau	X	X
d) Air		X
Entretien du paysage cultivé	X	(X)
Occupation décentralisée du territoire	X	
Bien-être animal	(X)	(X)

Sécurité de l'approvisionnement: En l'absence de production agricole indigène, la Suisse serait, en cas de crise, entièrement tributaire des importations de denrées alimentaires. La production de denrées alimentaires permet de créer et de maintenir des capacités de production (sols fertiles, capital et savoir-faire) qui sont susceptibles d'être utilisées en temps de crise. Grâce à l'activité agricole pratiquée en temps ordinaire, la sécurité de l'approvisionnement est meilleure par rapport à une situation sans agriculture.

Bases naturelles de la vie:

a) Biodiversité: En l'absence d'exploitation agricole, la forêt serait prédominante sur le territoire helvétique. C'est en effet suite à la domestication agricole des surfaces et à l'exploitation extensive sur le long terme qu'une multitude d'habitats a été créée pour les plantes et les animaux, ce qui a induit une augmentation de la biodiversité. Dans les zones marécageuses riches en espèces qui ont été asséchées à des fins d'utilisation agricole, la biodiversité a été mise à mal. D'un autre côté, si celle-ci s'est souvent développée grâce à l'exploitation agricole, l'intensification de cette dernière, qui date du siècle dernier déjà, a eu pour effet inverse de fortement réduire, un peu partout, la diversité des espèces. La production agricole a un impact positif sur la biodiversité à condition que l'exploitation intensive des surfaces ne soit pas généralisée, mais qu'une certaine gradation soit maintenue. Il faut aussi noter que la production agricole génère des externalités négatives sur la biodiversité lorsque des substances fertilisantes pénètrent, par le biais de l'eau ou de l'air, dans les écosystèmes fragiles (p. ex. les marais).

b) Sol: Pour le sol, la situation est très comparable à celle de la biodiversité. Le sol cultivable fertile est le fruit de l'exploitation agricole au fil des siècles. L'abandon de celle-ci conduirait à un reboisement et, par voie de conséquence, à la perte de la fertilité du sol. Les terres cultivables fertiles, nécessaires à la production de denrées alimentaires, sont donc une externalité positive de l'activité agricole et s'inscrivent dans l'intérêt de la société. En revanche, l'exploitation agricole a des incidences négatives sur le sol en considération d'autres fonctions qu'il remplit (p. ex. une fonction de régulation).

⁶⁷ Dans le présent rapport, les externalités positives de la production agricole sont désignées par le terme de prestations d'intérêt général ou d'intérêt public fournies par l'agriculture.

c) Eau et air: La production agricole affecte la qualité de l'eau et de l'air. La formation de la nappe phréatique et la capacité de rétention de l'eau sur les surfaces utilisées par l'agriculture peuvent être considérées, jusqu'à un certain point, comme une externalité positive (cf. ch. 6.7.5)

Entretien du paysage cultivé: L'activité agricole permet de prévenir le reboisement. Les diverses cultures, les formes d'exploitation, ainsi que les bâtiments et le pacage contribuent à la variété des paysages ruraux, ce qui est, de ce fait, une externalité positive. L'intensification de l'exploitation est susceptible de provoquer des modifications sur l'aspect du paysage, ce qui est jugé négatif par la population. Dans ce cas de figure, on peut donc parler d'une externalité négative.

Occupation décentralisée du territoire: En raison de la forte occupation des surfaces, la production agricole se fait de manière décentralisée et joue donc un rôle à la fois direct et indirect dans l'occupation décentralisée (cf. ch. 6.4.3).

Bien-être animal: Le bien-être animal constitue un cas à part dans le sens où les animaux de rente concernés ne peuvent pas exprimer leurs préférences. La valeur que revêt le bien-être individuel pour les animaux n'a donc aucune retombée sur la demande en bien-être animal. Elle est donc exprimée indirectement par le biais des préférences humaines. Selon le point de vue adopté, le bien-être animal dans l'élevage des animaux de rente peut être considéré comme une externalité négative (dans le cas où l'élevage est jugé négatif par rapport au bien-être animal) ou comme une externalité positive (s'il existe une demande en bien-être animal exprimée par la société qui dépasse la demande privée).

Définition

Prestations d'intérêt public:

On entend par prestations d'intérêt général (ou public) de l'agriculture, des externalités de la production agricoles qui ont un caractère de biens publics. L'agriculture fournit des prestations d'intérêt public dans les domaines de la sécurité de l'approvisionnement, de la préservation de terres cultivables, de la biodiversité, de l'entretien du paysage cultivé, de l'occupation décentralisée du territoire et du bien-être animal. Comme la fourniture de ces prestations, au niveau souhaité par la société, ne serait pas garantie au travers du marché, elle est encouragée par le biais d'instruments de politique agricole.

5.1.3 Nécessité de l'intervention de l'Etat

Conditions à l'intervention étatique en cas d'externalités

Ci-dessus ont été présentées les diverses externalités causées par la production agricole. Cet état de fait ne justifie toutefois pas, en soi, l'intervention des pouvoirs publics puisque la présence d'externalités ne permet pas de conclure directement à une défaillance du marché. Deux aspects en sont constitutifs:

1. **Possibilité de négocier la répartition des coûts et des bénéfices**: Selon Coase (1960), les agents impliqués dans un problème d'externalités ont la possibilité, indépendamment des droits de propriété originaux, de négocier la manière dont ils souhaitent répartir entre eux les coûts et les profits. Partant de ces négociations, les droits de propriété sont redistribués de sorte à ce que les coûts marginaux équivalent aux recettes marginales des deux parties. Pour que le théorème de Coase fonctionne, deux conditions doivent être remplies. D'une part, les coûts de transaction relatifs aux négociations doivent être bas, il n'est sinon pas profitable pour les parties de négocier. D'autre part, il doit être possible de définir clairement les droits de propriété entre les parties, ce qui n'est pas le cas des biens publics ne permettant pas, de par leur définition, d'exclure quelqu'un de la consommation.

2. **La demande en biens publics dépasse l'offre du marché libre:** Dans le cas des biens publics ne pouvant faire l'objet d'une négociation en vue de répartir les coûts et les bénéfices entre les parties, leur approvisionnement sur le marché ne conduit pas nécessairement à une situation sous optimale. Si un acteur du marché produit, en plus de biens marchands en tant qu'externalités, une certaine quantité de biens publics; ceux-ci déploieront certes une utilité auprès de tiers. Mais tant que la demande pour ce bien ne dépasse pas l'offre générée par les incitations du marché, l'intervention régulatrice de l'Etat n'a pas de raison d'être (Haddock 2008).

Partant de ces réflexions, on peut parler de dysfonctionnement du marché légitimant l'intervention de l'Etat lorsque des externalités viennent entraver la qualité et/ ou la quantité de biens publics et que la demande en biens publics dépasse l'offre générée par le marché.

Comme toutes les externalités de la production agricole possèdent en fait le caractère de biens publics ou touchent aux biens publics (cf. ch. 5.1.1), la première condition à laquelle se rattache l'intervention de l'Etat peut donc être considérée comme remplie. La partie suivante se propose de répondre à la question de savoir si l'offre en biens publics proposée dans un contexte de pures conditions de marché est inférieure à la demande sociétale (2^e condition).

Le marché est-il à même de pourvoir suffisamment de biens publics?

Anciennement, l'agriculture fournissait les prestations d'intérêt commun sans soutien ni réglementation spécifique de l'Etat. Destinée à approvisionner la population en denrées alimentaires, la production agricole traditionnelle a contribué à créer un paysage rural ouvert et varié comportant une grande biodiversité et une occupation décentralisée du territoire. Au cours du siècle passé, les progrès techniques, l'évolution des prix agricoles ainsi que la forte croissance des secteurs secondaires et tertiaires ont modifié sur plusieurs plans la production agricole:

- concentration sur les surfaces à haut rendement, intensification de leur exploitation;
- abandon de l'exploitation des surfaces à faible rendement;
- spécialisation et collaboration interentreprises (p. ex. affouragement / développement interne);
- concentration de certaines branches de production dans des régions déterminées;
- croissance des exploitations et de la taille moyenne des parcelles;
- augmentation du potentiel de risques portant atteinte aux bases naturelles de la vie sur les plans chimique et physique.

Ces développements, combinés à la forte croissance de la population et du commerce international des produits agricoles, réduisent bien souvent l'étendue et la qualité des prestations d'intérêt général. Aussi, dans les conditions du marché mondial, il faudrait s'attendre à un recul important de la production agricole suisse (Hättenschwiler et Flury 2007). La production se concentrerait sur les régions propices à l'exploitation agricole induisant dès lors l'abandon de l'exploitation sur les surfaces moins propices et donc le reboisement. Les conséquences seraient négatives sur l'aspect du paysage, la biodiversité et l'occupation décentralisée. Compte tenu des préférences exprimées à de nombreuses reprises par la population (cf. introduction au ch. 6, il y a lieu de supposer que les prestations d'intérêt général ne seraient aujourd'hui pas assurées au niveau souhaité, sans l'intervention de l'Etat. Si, autrefois, la production de denrées alimentaires sans aides ciblées pouvait satisfaire la demande de prestations d'intérêt général dans la mesure souhaitée, il existe aujourd'hui un écart entre la demande publique en biens privés et l'offre de biens publics fournis par l'agriculture. Une pure situation de marché conduit à une production déficitaire d'un point de vue économique justifiant, dans ce cas, l'intervention de l'Etat puisque les instruments de la politique agricole ont justement pour but de combler cette lacune.

Influence du marché sur la fourniture de biens publics par l'agriculture

Comme il a déjà été évoqué plus haut, les rapports de prix sur les marchés agricoles exercent une influence sur la mise à disposition de biens publics par l'agriculture. Les prix élevés renforcent l'incitation à produire et, par là même, aussi les externalités positives et négatives de l'activité agricole. Le Tableau 10 offre un aperçu de comment les différents niveaux de prix se répercutent sur la fourniture de biens publics.

Tableau 10: Impact des prix sur les biens publics

Objectif de base	Prix bas	Prix élevés
Sécurité de l'approvisionnement	-	+
Ressources naturelles vitales		
- Biodiversité a) dans les régions propices à l'exploitation agricole	+	-
b) dans les régions à rendement moins attrayant	-	+
- Sol a) Quantité de terres cultivables	-	+
b) Qualité du sol	+	-
- Eau	+	-
- Air	+	-
Entretien du paysage cultivé		
- Maintien d'un paysage ouvert.	-	+
- Diversité paysagère	+	-
Occupation décentralisée du territoire	-	+
Bien-être animal	pas d'influence	pas d'influence

Légende: + = influence positive; - = influence négative

Les prix élevés exercent donc une influence positive sur la sécurité de l'approvisionnement, la biodiversité dans les régions à rendement moins attrayant, les quantités en sol cultivable fertile, le maintien du paysage rural ouvert et l'occupation décentralisée. Ils ont toutefois aussi leur revers de médaille. Ils stimulent certes la production intensive, mais celle-ci peut porter atteinte à la biodiversité, la qualité du sol, de l'eau et de l'air, ainsi qu'à l'aspect du paysage. Concernant le bien-être animal, il n'y a pas de lien direct entre le niveau général des prix et le volume des prestations fournies.

En fonction de la situation des prix, le marché contribue plus ou moins à la fourniture des prestations d'intérêt général. Si, dans le cas de prix très élevés, il est envisageable que les externalités positives de la production agricole soient fournies, sans soutien étatique, dans la mesure souhaitée par la société, l'inverse est vrai pour les externalités négatives qui nécessitent la mise en œuvre de mesures appropriées. Il est essentiel de tenir compte de l'ensemble des corrélations dans le développement des instruments de politique agricole (cf. ch. 5.3.2).

5.2 Les paiements directs en tant qu'élément central de l'encouragement des prestations d'intérêt général

Il existe deux manières de remédier aux lacunes du marché décrites au ch. 5.1. Pour y faire face, il est possible soit d'édicter des prescriptions légales, soit d'introduire des instruments financiers, autrement dit de subventionner les effets externes positifs et de taxer les effets externes négatifs. Les paiements directs sont un type spécifique d'incitation financière. Au cours des quinze dernières années, ils ont pris une importance croissante dans le cadre de la panoplie d'instruments de la politique agricole et constituent aujourd'hui plus de quatre-vingt pourcent des paiements étatiques en faveur de l'agriculture (cf. ch.2.4).

5.2.1 Définition de la notion de paiements directs

Mann et Mack (2004) écrivent au sujet des paiements directs: D'un point de vue linguistique, la notion de paiements directs prête, dans un premier temps, à confusion ou elle emprunte, du moins, un fort raccourci. Dans un certain sens, tout mouvement financier est un paiement direct puisqu'une certaine somme transite directement du payeur au bénéficiaire. Pour des raisons historiques, le terme de paiements directs s'est établi à l'échelle internationale pour désigner les paiements versés directement aux paysans par les pouvoirs publics. Dans les pays où ils ont été introduits dans les années nonante (en premier lieu au sein de l'Union européenne et en Suisse), ils sont venus remplacer un système dans lequel l'Etat créait des conditions-cadres pour gonfler artificiellement les prix et subventionnait ainsi indirectement l'agriculture, sous forme de supplément de prix payé par le consommateur. L'Etat n'arrange désormais plus un surcroît de paiement du consommateur au paysan, mais il verse directement l'argent.

Conformément à la loi sur l'agriculture, on entend par paiements directs les mesures au sens du titre 3 LAgr (art. 70 ss). Ils se distinguent des autres mesures de la loi sur l'agriculture, notamment des conditions-cadre de la production et de l'écoulement, des mesures d'accompagnement social, des améliorations structurelles, des mesures en matière de recherche et de vulgarisation ainsi que des mesures visant à encourager la sélection végétale et animale.

En Suisse, la notion de paiements directs diverge de celle utilisée dans l'UE. Selon la systématique actuelle, les paiements directs comprennent les paiements directs généraux et les paiements directs écologiques (cf. ch. 2), alors que dans l'UE le terme se limite aux mesures du premier pilier (paiement unique par exploitation et primes subsistantes à la surface et pour les animaux); les mesures en faveur de l'environnement et du paysage faisant partie du deuxième pilier (cf. ch. 4.1.2)⁶⁸.

Les paiements directs se caractérisent essentiellement par le fait qu'ils ne sont pas liés à la production et qu'ils sont calculés et versés annuellement. Aujourd'hui, certains types de paiements directs sont pourtant rattachés à des branches de production déterminées. Il existe par exemple des contributions UGBFG ou SST pour diverses catégories d'animaux.

La définition actuelle des paiements directs telle que donnée dans la LAgr ne pouvant être considérée comme définitive, le présent rapport utilise la définition suivante:

Définition de travail:

Par paiements directs, on entend les versements des pouvoirs publics en faveur des paysans qui ne sont pas directement liés à des biens commercialisables et qui sont calculés et payés annuellement.

Les instruments qui ne sont pas couverts par cette définition ne font pas explicitement l'objet des travaux sur l'évolution future du système des paiements directs. Des liens existant toutefois entre les paiements directs et les mesures de politique agricole et de commerce extérieur, il est impossible d'ignorer le développement des autres mesures. Différentes hypothèses ont dès lors été retenues permettant de travailler avec des scénarios relatifs à leur évolution, notamment pour ce qui est du niveau de la protection douanière.

5.2.2 Frais de transaction des paiements directs

Il est indispensable de comprendre clairement la fonction remplie par les paiements directs afin d'en tirer des conclusions appropriées concernant leur aménagement. L'agriculture est-elle indemnisée, par le biais des paiements directs, pour la fourniture de prestations d'intérêt général ou est-elle encouragée, sous forme de paiements directs, à les fournir? Les débats politiques à ce sujet sont très controversés. La réponse à cette question s'appuie sur une analyse de la nature juridique des paie-

⁶⁸ La définition juridique des paiements directs figure à l'art. 2 et à l'annexe 1 du Règlement (CE) n° 1782/2003 et/ou du Règlement (CE) n° 73/2009.

ments directs dans l'optique du droit des subventions. Les explications ci-après se fondent largement sur un travail de Huber (2003).

A son art. 3, la loi sur les subventions (LSu)⁶⁹ distingue deux formes de subventions:

- Les **aides financières** sont des avantages monnayables accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation d'une tâche que l'allocataire a décidé d'assumer.
- Les **indemnités** sont des prestations accordées à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale et destinées à atténuer ou à compenser les charges financières découlant de l'accomplissement de tâches prescrites par le droit fédéral (let. a) ou de tâches de droit public déléguées par la Confédération (let. b).

La question se pose de savoir si les paiements directs sont des aides financières ou des indemnités. L'art. 104, al. 3, let. a, Cst. stipule que les paiements directs servent à „rémunérer équitablement les prestations fournies“. Dans le débat général sur la politique agricole, on utilise souvent la notion d'« indemnisation » des prestations d'intérêt général. On serait donc enclins à définir les paiements directs comme une indemnité au sens de la loi fédérale sur les subventions. Mais ce n'est pas le cas. Cette optique est erronée. L'indemnisation, en effet, suppose que le bénéficiaire est tenu, de par la loi, à fournir des prestations ou que des tâches de droit public lui sont déléguées. Or, une telle obligation n'est inscrite ni dans la LAgr, ni dans l'interprétation du Conseil fédéral. Au contraire, tout bénéficiaire de paiements directs possède la liberté de choisir s'il souhaite fournir ou non des prestations d'intérêt public. Parfois, les paiements versés par la Confédération sont certes nécessaires au maintien de l'exploitation, mais la décision de gérer ou non une exploitation est entièrement du ressort du paysan. De ces réflexions, il ressort que les paiements directs ne peuvent pas être considérés comme une indemnité, mais qu'ils relèvent de l'aide financière. Cette définition est partagée par la doctrine et la jurisprudence⁷⁰.

Au-delà de la nature juridique des paiements directs dans l'optique du droit des subventions, l'évolution des paiements directs montre que le législateur n'oblige pas l'exploitant agricole à fournir des prestations déterminées d'intérêt public. Concernant le maintien d'un paysage ouvert et l'occupation décentralisée, cela correspondrait, le cas échéant, à des prescriptions en matière de gestion d'entreprise et d'exploitation agricole. Déjà lors de la première phase de la réforme, le législateur poursuivait un objectif d'encouragement (cf. art. 31a et 31b aLAgr, en vigueur depuis 1993). Les exploitants agricoles recevaient des contributions à la surface et à l'exploitation aussi longtemps qu'ils géraient une entreprise agricole. La seconde étape de la réforme agraire a lié l'octroi de paiements directs à la fourniture de prestations écologiques, sans pour cela que les exploitants aient été juridiquement tenus de fournir ces prestations.

Les paiements directs en faveur de l'agriculture ne sont versés par la Confédération que dans la mesure indispensable à la fourniture des prestations d'intérêt général (principe du soutien nécessaire). Ils possèdent une dimension incitative permettant d'une certaine manière de pousser les agriculteurs à fournir des prestations d'intérêt général. L'art. 104 Cst. ne doit donc pas être interprété comme un mandat de prestations confié à l'agriculture dont l'accomplissement serait rétribué par la société sous forme de paiements directs. Bien plus qu'à l'agriculture, c'est à la Confédération que le mandat constitutionnel est attribué. A l'article susmentionné, la Confédération est chargée d'aménager la politique agricole de sorte à ce que l'agriculture puisse fournir des prestations d'intérêt général (*La Confédération veille à ce que l'agriculture...*).

La question de la fonction des paiements directs s'avère pertinente aux fins de déterminer leur montant et leur aménagement. On prend souvent un raccourci en attribuant aux paiements directs le statut d'indemnité pour la fourniture de prestations d'intérêt général et en en déduisant que leur montant n'est pas tributaire du développement des prix. Cette optique est erronée. Comme exposé au

⁶⁹ RS 616.1

⁷⁰ cf. p. ex. ATF 2A.48 1997

ch. 5.1.3, les prix ont une incidence sur la fourniture des prestations d'intérêt général. Aussi, quand les prix sont élevés, le soutien nécessaire est par exemple moins important pour assurer l'approvisionnement des denrées alimentaires par rapport à une situation de baisse des prix (Tableau 10).

5.3 Exigences auxquelles doit satisfaire un système de paiements directs qui soit efficace et efficient

La principale exigence formulée dans la motion CER-E est l'utilisation des fonds la plus conforme et répondant au mieux aux objectifs visés. La partie suivante s'attachera donc à répondre à la question des critères auxquels doit satisfaire un système des paiements directs qui soit efficace et efficient.

5.3.1 Du découplage au ciblage et à la conception sur mesure

Depuis le début des années nonante, la politique agricole traverse de grandes mutations en Suisse et en Europe. Avant ces bouleversements, la promotion de l'agriculture consistait majoritairement en mesures au soutien des prix. L'introduction à grande échelle des paiements directs a permis de procéder à un découplage (« decoupling » en anglais) entre politique des prix et politique des revenus. Celui-ci a eu des incidences positives sur l'environnement puisque les contributions ont été liées à des exigences écologiques, ce qui a conduit à une amélioration de la compétitivité de l'agriculture. Si le découplage est nécessaire, il n'est pas une mesure suffisante pour assurer l'efficacité et l'efficience de la politique de l'agriculture. Pour atteindre les objectifs visés, il ne suffit pas que les paiements directs présentent exclusivement le caractère de paiements compensatoires; ils doivent également entretenir un lien évident aux prestations. L'OCDE (2008) affirme que le découplage ne signifie pas la fin de la réforme de la politique agricole car il existe encore un potentiel d'optimisation sur le plan de l'efficacité et de l'efficience grâce à une meilleure orientation en fonction des objectifs (« targeting ») et à un réglage minutieux des instruments (« tailoring »).

Définitions

Efficacité:

Une mesure est qualifiée d'efficace lorsqu'elle permet d'atteindre les objectifs définis.

Efficience:

Une mesure est considérée comme efficiente lorsqu'elle permet d'atteindre les objectifs définis avec le minimum de moyens engagés possibles.

Le terme « targeting » peut être traduit par « ciblage ». Un paiement est donc considéré comme ciblé lorsque les valeurs spécifiques visées par un objectif politique sont poursuivies et que les transferts non intentionnels et les conséquences négatives sur des tiers (ce qu'on appelle des retombées économiques) sont réduits (OCDE 2007a).

L'objectif prioritaire du ciblage est donc de définir un lien concret entre les objectifs visés et les instruments utilisés à cet effet, ce qui n'est réalisable que lorsque des objectifs concrets et contrôlables sont fixés (cf. ch. 6).

« Tailoring » peut être traduit par « conception sur mesure ». Le montant et la durée d'un paiement doivent être calculés avec précision aux fins de réaliser l'objectif poursuivi. Les incitations qui dépassent le niveau nécessaire pour atteindre l'objectif fixé sont superflues (OCDE 2003). En vue de mettre en œuvre les exigences fondamentales qui sont posées à un système de paiements directs efficace et efficient, il faut répondre aux questions suivantes:

- Quels sont les objectifs poursuivis par les mesures engagées?
- Comment établir un lien évident entre objectifs et mesures malgré les nombreux rapports de cause à effet?
- De quels critères doit dépendre le paiement (critères d'octroi efficaces)?

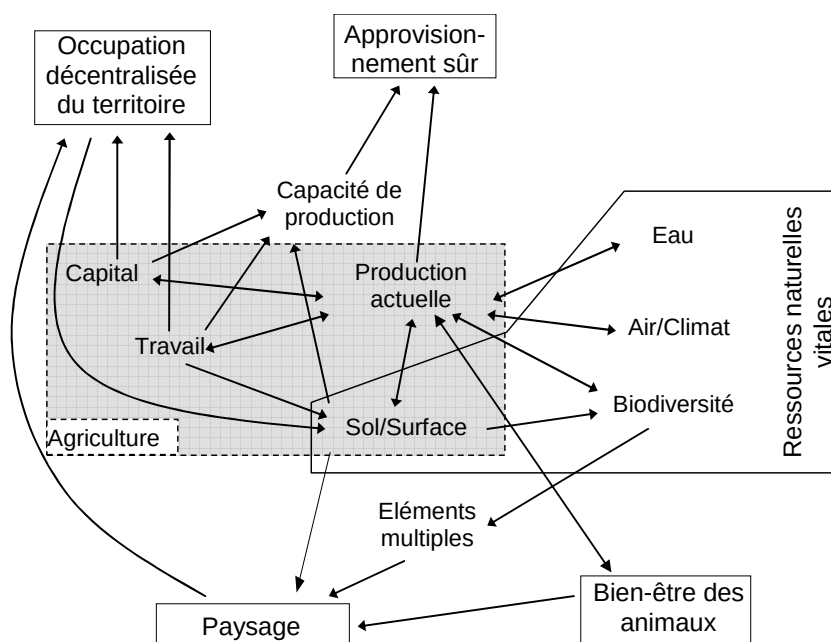
- Quel est le niveau de réglementation optimum?
- Comment prendre en considération l'arbitrage entre promotion efficace des prestations d'intérêt général et efficacité du transfert?
- A combien s'élèvent les coûts de transaction et quel est leur rapport au montant et à l'efficacité du paiement?
- Comment faut-il considérer les modes d'exploitation systémiques par rapport aux mesures isolées axées sur un objectif et déployant un effet sectoriel?
- Avec quels instruments faut-il travailler pour prévenir les externalités négatives?
- Comment évaluer les procédures d'adjudication?

Le ch. 6 analysera de manière approfondie la question des objectifs visés avec les mesures de politique agricole. Les autres questions seront traitées aux ch. 5.3.2 à 5.3.8. Sur la base de ces réflexions, il sera possible de déterminer les critères les mieux à même de favoriser un système des paiements directs efficace et efficient.

5.3.2 Objectif des mesures

Ainsi qu'il a déjà été rappelé, les diverses externalités de la production agricole présentent, entre elles, de nombreux points communs. Ces interdépendances sont représentées graphiquement à la Figure 8.

Figure 8: Rapports de cause à effet entre les diverses externalités

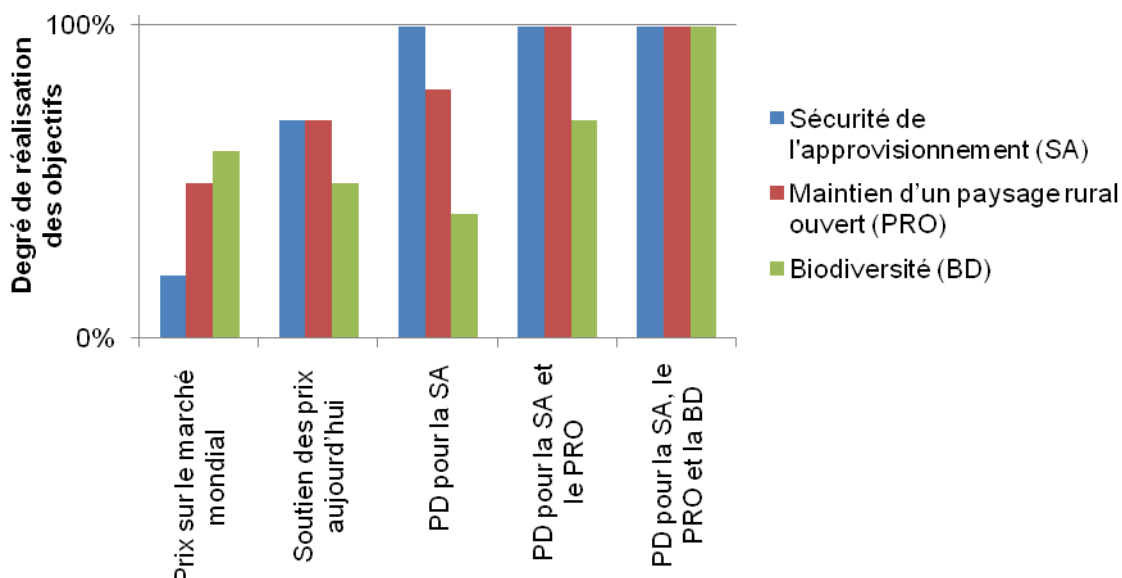


Le graphique montre l'étroite connexion entre la production agricole et les diverses prestations d'intérêt général. Comme exposé plus haut, la promotion exclusive de la production ne permet pas d'atteindre les objectifs définis dans les divers domaines. En effet, des instruments présentant un lien évident avec les objectifs visés s'avèrent nécessaires. Selon Tinbergen (1968), la seule manière d'accomplir de façon efficace l'ensemble des objectifs est d'utiliser un nombre d'instruments ciblés au moins égal au nombre d'objectifs poursuivis⁷¹. A défaut de cette condition, les objectifs ne sont pas réalisés dans leur ensemble ou alors leur réalisation dépasse le niveau visé, entraînant ainsi une hausse des coûts (coûts induits par les objectifs non atteints).

⁷¹ Cela est comparable à la solution d'un système d'équation mathématique: on obtient une solution claire lorsque le nombre de variables (instruments) correspond au nombre d'équations (objectifs).

Cette exigence est illustrée ci-dessous (Figure 9) sur la base de trois prestations d'intérêt général que sont la sécurité de l'approvisionnement, la biodiversité et le maintien d'un paysage cultivé ouvert. Le point de départ est une situation de référence sans paiements directs, ni soutien des prix du marché. Dans ce cas de figure, les trois objectifs n'ont été atteints que partiellement. L'application de droits de douane et d'un soutien interne des prix selon le système actuel et l'accroissement ainsi que de l'incitation à la production qu'ils impliquent, permettent d'améliorer la réalisation de l'objectif de la sécurité de l'approvisionnement et du maintien du paysage cultivé ouvert; il faudrait s'attendre en revanche à une tendance à la baisse de la biodiversité.

Figure 9: Modèle de représentation de la règle de Tinbergen à l'aide de trois prestations



L'introduction d'un instrument de paiements directs spécialement ciblé sur l'objectif de la sécurité d'approvisionnement (SA) permet d'atteindre l'objectif dans ce domaine. Parallèlement la réalisation de l'objectif du maintien d'un paysage ouvert est meilleure, mais, dans le domaine de la biodiversité, un recul est noté. L'introduction d'un deuxième instrument des paiements directs pour le maintien du paysage ouvert permet d'assurer l'exploitation de régions marginales et, de ce fait, d'aboutir à une amélioration de l'objectif de la biodiversité. L'objectif n'est cependant pas encore réalisé car dans les régions propices à l'exploitation agricole la biodiversité n'est pas suffisante. C'est seulement en engageant un troisième instrument, spécifique à la biodiversité, qu'il est finalement possible d'accomplir simultanément les trois objectifs. L'exemple montre qu'un instrument est susceptible d'avoir des implications sur plusieurs objectifs, mais qu'il s'avère nécessaire de faire appel à au moins une mesure spécifique ciblée sur chaque objectif pour assurer la réalisation des trois objectifs.

L'introduction de tout nouvel instrument nécessite l'ajustement des autres instruments en vue de garantir la réalisation spécifique de chaque objectif. Si l'on se réfère à l'exemple précédent, cela signifie par exemple qu'il faudrait baisser les paiements directs en faveur de l'approvisionnement si l'on vise également le maintien d'un paysage cultivé ouvert. On notera d'ailleurs que les moyens financiers engagés pour une mesure spécialement ciblée sur un objectif ne servent pas uniquement à la réalisation de l'objectif en question. En fonction de la priorité accordée à un objectif, la répartition des ressources entre les divers instruments s'opère différemment.

Résumé

Les rapports de cause à effet entre les diverses prestations d'intérêt général sont multiples. Un instrument de paiements directs n'influe pas uniquement sur une prestation donnée, mais il est susceptible d'avoir des répercussions sur plusieurs prestations. Dans un système de paiements directs efficient, il convient, dans un premier temps, de définir explicitement l'objectif visé en priorité par un instrument, puis de disposer d'au moins une mesure par objectif.

5.3.3 Efficience des critères d'attribution

La question des critères d'attribution suscite en permanence le débat politique. Le texte de la motion exige que le rapport donne une réponse claire à cette question. Il est dès lors important d'analyser quel critère d'octroi convient le mieux à la promotion de chaque prestation.

En théorie, associer directement les paiements au résultat escompté serait le plus efficace. Dans la pratique, cela n'est pourtant pas réalisable techniquement ou cela entraînerait, en partie du moins, des coûts de transaction prohibitifs (cf. ch. 5.3.6). Cet argument s'applique à la sécurité de l'approvisionnement, à la biodiversité et au bien-être des animaux puisque l'exécution serait soit très coûteuse, soit pratiquement irréalisable sur le plan de la méthode si l'on voulait évaluer spécifiquement la prestation fournie et y rattacher directement les incitations financières.

C'est pour cette raison d'ailleurs qu'il n'existe que très peu de critères d'octroi des paiements définis en fonction de l'objectif. Pour garantir l'atteinte des objectifs, il y a lieu alors de faire dépendre le versement des paiements au respect d'exigences spécifiques qui présentent un lien qui soit le plus direct et précis possible par rapport à l'objectif.

Quels sont les critères d'attribution appropriés?

Le texte de la motion demande d'examiner les critères d'attribution et mentionne explicitement à cet égard les critères de la surface, des animaux, du travail et de l'exploitation. La question est de savoir par le biais de quel critère d'octroi la promotion des prestations d'intérêt général serait la plus efficiente. Le Tableau 11 suivant met les divers objectifs en regard avec les critères d'octroi (volume de production inclus), ce qui permet de vérifier la pertinence des divers critères par rapport à l'atteinte des différents objectifs.

Tableau 11: Pertinence de différents critères d'octroi par rapport à la réalisation des objectifs

Objectif de base	Quantité	Surface	Animaux	Travail	Exploitation
Sécurité de l'approvisionnement	++	+	+	+	
Ressources naturelles vitales	--	++	-	-	
Entretien du paysage cultivé	+	++	+	+	
Occupation décentralisée du territoire	+	+	+	+	++
Bien-être animal			++		

Légende:

- ++ = bien approprié (fort impact positif sur la réalisation de l'objectif)
- + = moyennement approprié (impact positif sur la réalisation de l'objectif)
- = inapproprié (impact négatif sur la réalisation de l'objectif)

Volume de production: Assortir les paiements d'un critère de quantité encourage directement la production et correspond à l'instrument du soutien du marché. Comme exposé au ch. 5.1.3, le renforcement de l'incitation à la production est positif, notamment pour la sécurité de l'approvisionnement, mais aussi pour le maintien d'un paysage ouvert et l'occupation décentralisée. Ce type de paiements engendre également une intensification de la production. En l'absence d'exigences restrictives en matière d'écologie, il a donc des retombées négatives sur les bases naturelles de la vie.

Surface: Les paiements liés à la surface conviennent le mieux en vue de conserver les ressources naturelles et d'entretenir le paysage rural. Concernant leur montant, il est envisageable de prendre aussi d'autres aspects en considération tels que les difficultés de l'exploitation ou les travaux d'entretien. Les paiements liés à la surface ont également des effets favorables sur la sécurité de l'approvisionnement. En fonction des critères de conditionnalité rattachés au paiement lié à la surface (cf. infra), il est possible de créer une incitation à la production ou à l'extensification.

Animaux: Les paiements par animal ou par unité de gros bétail (UGB) encouragent la garde d'animaux. Si les retombées sont positives pour la sécurité de l'approvisionnement sur les surfaces herbagères, la concurrence au niveau de l'exploitation des terrains agricoles sera accrue, ce qui joue également un rôle clé dans la sécurité de l'approvisionnement. Les paiements liés aux animaux sont susceptibles d'apporter une contribution au maintien du paysage ouvert et à l'occupation décentralisée du territoire; ils sont en outre les plus appropriés en matière de promotion du bien-être des animaux (liés ici à des exigences spécifiques). La promotion de la garde d'animaux a cependant pour corollaire des conséquences négatives sur le patrimoine naturel.

Travail: Si les paiements sont fonction du critère du travail (Unité de main-d'œuvre standard, UMOS), les branches d'exploitation et la production exigeant beaucoup de main-d'œuvre sont favorisées par rapport aux branches à faible coefficient de travail, autrement dit par rapport à des méthodes plus extensives. Ce type d'incitation à la production encourage indirectement la sécurité de l'approvisionnement, l'entretien du paysage et l'occupation décentralisée.

Exploitation: Les paiements par exploitation encouragent la poursuite de l'exploitation et possèdent donc un effet de consolidation. Il n'existe donc un lien direct avec les diverses prestations que pour l'occupation décentralisée.

Outre le lien à la prestation, l'efficacité réelle d'un critère d'octroi dépend du montant des coûts de transaction lors de son exécution. La question des coûts de transaction relatifs aux critères d'octroi est traitée au ch. 5.3.6.

A quelles exigences faut-il rattacher les paiements?

Comme relevé en introduction à ce chapitre, il est peut-être judicieux, compte tenu du lien conditionnel à l'objectif que doivent entretenir les critères d'octroi, de rattacher les paiements au respect de certaines exigences. Plus le lien direct entre le critère d'octroi et l'objectif est faible, autrement dit plus les effets secondaires indésirables sur les autres objectifs sont marqués, plus il est important de subordonner le paiement à des exigences concrètes. Qu'est-ce que cela signifie réellement en relation avec les différents objectifs⁷²?

Sécurité de l'approvisionnement: Les critères animaux et travail stimulent en partie la production et ont un effet relativement direct sur la réalisation des objectifs. Ils ne nécessitent par conséquent aucune exigence spécifique, contrairement au critère de la surface.

Patrimoine naturel: Lorsque le versement des paiements n'est lié à aucun impératif, les divers critères d'octroi n'ont guère d'effets favorables sur la réalisation de l'objectif. C'est l'inverse qui est vrai: sans exigences restrictives, les paiements liés aux animaux ont des retombées négatives sur le patrimoine naturel. Comme indiqué plus haut, les paiements liés à la surface sont les mieux à même de promouvoir la réalisation des objectifs en matière de ressources naturelles, bien que des exigences spécifiques soient nécessaires pour ce critère également.

Les impératifs qui limitent l'intensité de la production ne vont pas dans le sens des objectifs poursuivis et entravent la sécurité de l'approvisionnement. Il s'agit dès lors de rattacher des exigences plus spécifiques au critère de la surface. S'agissant de la biodiversité, l'existence des espèces est prépondérante. Les exigences en matière d'application de techniques spécifiques ménageant les ressources sont efficaces dans le but de prévenir des externalités négatives dans les domaines du sol, de l'eau et de l'air; elles permettent de désamorcer le conflit d'objectifs entre production et écologie (cf. ch. 5.3.8).

Entretien du paysage: Il est important de stipuler une exigence concernant l'exploitation de toute la surface agricole pour le maintien d'un paysage rural ouvert. Celle-ci est implicite lorsque les contributions sont liées à la surface agricole, mais doit être spécifiée pour les paiements liés aux animaux ou au travail. Concernant la qualité du paysage, il est nécessaire d'édicter des exigences concernant le

⁷² Ne sont traités que les critères pertinents pour les paiements directs tels que la surface, les animaux, le travail et l'exploitation qui, conformément au chapitre précédent, exercent une influence sur la réalisation des objectifs.

type d'exploitation des surfaces afin que les paysages soient conformes aux divers besoins de la société.

Occupation décentralisée du territoire: Pour tous les critères, il est indispensable d'associer le paiement à l'exigence que le bénéficiaire habite dans une région menacée de dépeuplement.

Bien-être animal: Promouvoir le bien-être animal par le biais de paiements liés aux animaux n'est opportun que lorsque l'exigence porte sur une garde particulièrement respectueuse des animaux.

Résumé

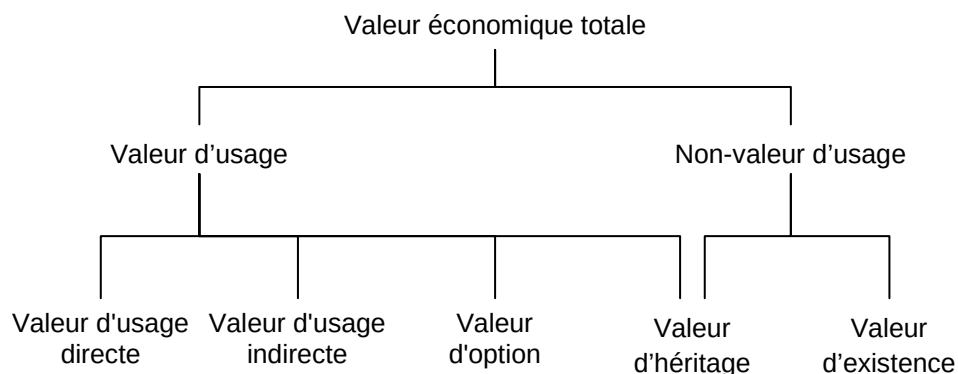
Le choix des critères d'octroi et des exigences est déterminant pour que le système des paiements directs soit efficace et efficient, puisqu'il doit permettre d'atteindre au mieux un objectif donné tout en évitant au maximum les effets secondaires négatifs sur les autres objectifs. Partant de la présente analyse, le critère d'attribution de la surface semble le plus indiqué. Le critère des animaux a des incidences positives sur l'objectif sécurité de l'approvisionnement, et surtout sur celui du bien-être des animaux. Le critère du travail n'occupe jamais plus que la deuxième ou la troisième place au niveau de l'orientation en fonction de l'objectif et présente, par rapport à la surface et aux animaux, d'autres inconvénients au niveau des coûts de transaction. Le critère de l'exploitation ne s'avère approprié que pour l'objectif de l'occupation décentralisée.

5.3.4 Niveau de réglementation optimum

La question de la régionalité joue un rôle décisif dans l'aménagement d'un système de paiements directs efficient. Olson (1969) a défini le principe de l'équivalence fiscale. Une mesure est efficiente lorsque la personne qui paie à cet effet ou qui peut prendre des décisions la concernant bénéficie de son utilité. Il se pose donc la question de savoir à quel niveau l'utilité des prestations d'intérêt général est effective.

Pour y répondre, il convient de s'intéresser au préalable aux valeurs spécifiques des diverses prestations d'intérêt général. Comme on le voit dans la Figure 10, l'économie distingue les valeurs suivantes:

Figure 10: Composition de la valeur économique totale



Source: selon Bateman et Turner (1993)

La valeur d'usage directe et indirecte découle de l'usage effectif des biens. Alors que la valeur d'usage directe est déterminée par le marché (bien privé), celle indirecte ne l'est pas (bien public). La valeur d'option exprime le consentement à payer pour la protection d'un bien afin de préserver la possibilité de l'utiliser à l'avenir. La valeur d'héritage traduit le consentement à payer afin qu'un bien (p. ex. la nature) soit conservé pour les générations futures, qu'il soit exploité ou pas. La valeur d'existence décrit une valeur inhérente aux choses (p. ex. la biodiversité) qui existe indépendamment d'une potentielle utilisation par l'homme. Leur existence même est précieuse.

La valeur d'usage indirecte et les valeurs d'option, d'héritage et d'existence jouent un rôle important dans la fourniture des prestations d'intérêt général par l'agriculture. Alors que la réalisation de la valeur d'usage indirecte présuppose une présence physique directe de l'individu, cette condition ne

s'applique pas aux autres valeurs (Häfliger et Rieder 1996). En fonction des valeurs qui caractérisent un bien public, il est possible d'en déduire s'il existe ou non un fort intérêt régional pour un bien. Pour en juger, les divers biens publics sont présentés dans le Tableau 12 ci-dessous et analysés à la lumière de leurs valeurs.

Tableau 12: Composantes des valeurs des biens publics

Objectif de base	Valeur de rendement indirect (local)	Valeur d'option (non local)	Valeur d'héritage (non local)	Valeur d'existence (non local)
Sécurité de l'approvisionnement		X		
Préservation des ressources naturelles				
a) Biodiversité		X	X	X
b) Sol -quantité		X	X	
-qualité	X			
c) Eau	X			
d) Air	X			
Entretien du paysage cultivé	X	X	X	X
Occupation décentralisée du territoire	X	X	X	
Bien-être animal				X

La sécurité de l'approvisionnement, les ressources naturelles de la biodiversité (sans les aspects esthétiques) et de la quantité du sol, ainsi que le bien-être des animaux comportent exclusivement des valeurs non locales. La valeur d'usage indirecte est prioritaire pour les externalités négatives que sont la qualité du sol, de l'eau et de l'air; elles présentent donc un lien local marqué. L'entretien du paysage rural et l'occupation décentralisée comportent des composantes qui ont une portée aussi bien régionale que nationale.

Résumé

Sur la base de l'analyse des diverses externalités positives et négatives, le niveau de réglementation optimum peut être fixé comme suit: la sécurité de l'approvisionnement, la biodiversité, la superficie des terres et le bien-être des animaux n'ont aucune valeur régionale, d'où le besoin de définir des objectifs nationaux pour ce type de prestations. S'agissant des externalités négatives telles que le sol, l'eau et l'air, une réglementation régionale autonome ne fait pas vraiment sens, quand bien même il existe un lien local évident. Compte tenu des besoins physiologiques de l'homme, la demande en eau et en air non pollués est partout identique. Dans ce domaine, les objectifs sont déjà fixés dans la législation nationale. Déléguer les compétences concernant la définition des objectifs et le financement n'est donc pertinent que pour les domaines de l'entretien du paysage et de l'occupation décentralisée (cf. aussi Huber et al. 2007), même si ces prestations relèvent aussi de l'échelon national.

5.3.5 Promotion efficiente des prestations d'intérêt général versus efficacité du transfert

Les considérations précédentes se sont concentrées sur l'efficacité et l'efficience de la promotion des prestations d'intérêt général fournies par l'agriculture. Un autre objectif de taille est au cœur des débats de politique agricole et concerne la garantie du revenu ou la question de l'efficacité du transfert. Dans le cadre de la promotion des prestations d'intérêt général, il s'agit d'atteindre les objectifs définis avec le minimum de moyens engagés possibles (efficience). Au niveau du transfert, le défi à relever est de générer une hausse du revenu agricole aussi élevée que possible moyennant des coûts économiques aussi bas que possible. Les deux objectifs sont radicalement différents et il y a lieu d'examiner quels instruments disposent d'une efficacité de transfert élevée.

L'OCDE (2002) constate que par rapport aux mesures découplées l'efficacité économique du transfert est moindre pour les mesures ayant un effet distorsif sur le commerce et la production. Ce sont donc les mesures totalement découplées qui présentent la plus grande efficacité économique en termes de

transfert. On parle de découplage complet lorsque les paiements ne sont rattachés ni à des volumes ou des facteurs de production (surface, animaux), ni à une exigence quelconque concernant l'exploitation.

Parce que découplées de toute obligation, ces mesures n'ont qu'un faible impact sur la fourniture, par l'agriculture, des prestations d'intérêt général. Elles n'encouragent ni la sécurité de l'approvisionnement, ni la conservation des ressources naturelles, pas plus que l'entretien du paysage rural. Les paiements découplés contribuent donc uniquement à la réalisation de l'objectif de l'occupation décentralisée.

A l'inverse, les instruments de paiements directs visant la promotion des prestations d'intérêt général doivent être impérativement associés à des critères d'octroi liés, du moins en partie, à la production et à des dispositions spécifiques (cf. ch. 5.3.3). Les mesures incitatives mises en place compensent ainsi les inconvénients de coûts pour les agriculteurs que recèle la fourniture des prestations d'intérêt général. L'efficacité du transfert est donc intrinsèquement plus faible.

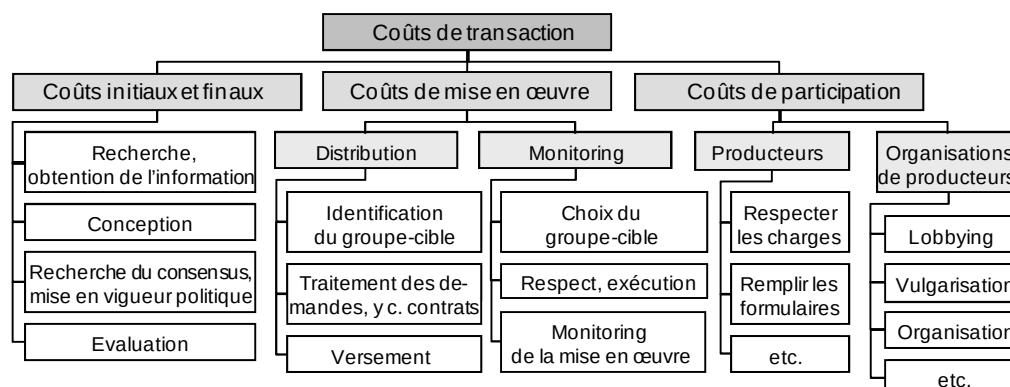
Il en résulte par conséquent un conflit d'objectifs entre la promotion efficiente de la multifonctionnalité et l'efficacité économique du transfert. Un transfert efficace des revenus est incompatible avec une promotion efficiente des prestations (moindre coût pour une prestation déterminée). Un système de paiements qui se veut efficient se doit de résoudre ce conflit en faisant une nette distinction entre instruments axés sur les prestations visant la promotion des prestations d'intérêt général et instruments axés sur le transfert ambitionnant une augmentation notable des revenus dégagés par les exploitations agricoles.

S'agissant de l'efficacité du transfert, il y a lieu aussi de souligner que les paiements de transfert de l'Etat sont en mesure d'influencer à court terme les revenus moyens de l'agriculture, mais pas à long terme (Heinrichsmeyer et Witzke, 1994). Un soutien fort ralentit les mutations structurelles; c'est pourquoi ce dernier n'implique pas, à long terme, une hausse des revenus, mais une augmentation du nombre d'employés ou d'exploitations et, par voie de conséquence, des structures plus onéreuses. Si l'on ne vise pas explicitement le maintien des structures, il est tout de même envisageable d'utiliser les instruments axés sur le transfert, mais pendant une période limitée uniquement, à savoir pour faire face à des transitions ou pour accompagner des réformes.

5.3.6 Coûts de transaction

Dans l'aménagement des instruments de politique agricole, les coûts de transaction revêtent également une grande importance. Il s'agit des coûts engendrés par les interactions entre et au sein des organisations étatiques et privées et des services impliqués à tous les niveaux de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques agricoles (OCDE 2007b). La collecte des informations nécessaires, l'aménagement des mesures, l'identification des bénéficiaires d'un programme, la répartition du transfert, le suivi de l'état d'avancement d'un projet, le contrôle et l'analyse finale des résultats sont toutes des étapes engendrant des coûts. (Figure 11).

Figure 11: Subdivision des coûts de transaction en sous-groupes



Source: selon OCDE (2007b)

En principe, toutes les mesures politiques occasionnent des coûts de transaction et il est important d'en tenir compte dans leur aménagement car il existe souvent un conflit entre leur utilité et les coûts qu'elles engendrent. Dans cette optique, il est primordial de développer des instruments permettant d'obtenir un résultat optimal entre coûts et utilité. Lorsqu'il s'agit justement de mieux définir l'instrumentaire en fonction des objectifs (ciblage), il est indispensable de procéder à une pesée approfondie. Sur le plan économique, le ciblage ne fait sens que si les gains d'efficacité et d'efficience dégagés l'emportent sur les dépenses supplémentaires dues aux coûts de transaction élevés.

Les critères d'octroi présentés au ch. 5.3.3 génèrent divers coûts de transaction variant considérablement en fonction d'exigences spécifiques supplémentaires. A première vue, le critère de l'exploitation semble engendrer les coûts de transaction les plus faibles. Mais du fait qu'il faut éviter que les paiements liés à l'exploitation ne favorisent des partages d'exploitation artificiels, les coûts administratifs liés à l'exécution ne doivent pas être sous-estimés. Subordonner la perception d'un paiement au respect de critères de surface est également avantageux. Cependant, la distinction entre surfaces subventionnables et surfaces non subventionnables notamment est fastidieuse. Dans cette perspective, l'application du critère des animaux est nettement plus simple. Pour ce dernier, c'est avant tout la question du jour de référence ou de la détermination de la charge annuelle moyenne en bétail qui entraîne des travaux administratifs. Le critère du travail, quant à lui, se fonde sur une conversion des surfaces et des animaux. Si ces données ne sont pas connues, il en découle un surcroît de travail. Pour ce critère, les coûts supplémentaires de transaction sont imputables à la définition scientifique et politique de l'étendue du travail d'exploitation que requièrent les diverses surfaces et la garde des divers animaux (facteurs UMOS). Ce critère comporte dès lors des coûts de transaction plus élevés par rapport aux critères de la surface et des animaux.

5.3.7 Mesures isolées ciblées versus promotion de l'approche systémique

Une approche politique alternative à l'atteinte des objectifs par le biais de mesures isolées consiste à promouvoir un système d'exploitation déterminé utilisé dans les exploitations agricoles. Pour bénéficier d'un paiement, une exploitation doit d'abord remplir toutes les dispositions et charges. Si ces dernières sont compatibles avec les objectifs de la politique, la promotion de l'approche systémique de l'exploitation est susceptible de contribuer à la réalisation d'un objectif. Il suffit de citer, à titre d'exemple, la promotion de la production intégrée ou de la production biologique. Quels sont donc les avantages de l'approche systémique par rapport aux mesures isolées?

Compte tenu de la largeur de la palette d'objectifs de la politique agricole, il est illusoire de croire qu'il existe un système d'exploitation unique en mesure de permettre l'accomplissement simultané de tous les objectifs (Birner et al. 2001). De ce fait, la promotion d'un système se prête tout au plus à la réalisation d'une série d'objectifs déterminés (p. ex. production intégrée pour les objectifs environnementaux). Pour tout nouvel objectif de politique agricole, il est certainement plus aisé d'engager une nouvelle mesure spécifique plutôt que d'ajuster un système déjà existant. Les mesures individuelles sont plus flexibles lorsqu'il s'agit de procéder, en raison d'effets secondaires indésirables, au réglage d'une mesure sur d'autres objectifs. Les mesures isolées présentent donc l'avantage de la flexibilité par rapport aux mesures systémiques.

Il convient aussi de noter que les mesures isolées sont accessibles à tous les agriculteurs, sans autre condition préalable, ce qui laisse supposer que la mesure pourra être largement mise en œuvre si l'incitation est suffisante. La promotion systémique bénéficie, au moment de son introduction, uniquement aux agriculteurs qui ont déjà implémenté le système en question. La diffusion de la mesure requiert que d'autres exploitations reprennent l'ensemble du système d'exploitation, ce qui implique des modifications et des coûts importants. En principe, les mesures isolées ont donc une portée plus large par rapport à la promotion d'un système. Les mesures isolées présentent donc l'avantage de la flexibilité par rapport aux mesures systémiques.

Les mesures particulières possèdent en outre l'avantage de la précision dans l'atteinte de l'objectif et de la prise en compte de différences régionales par exemple. Une approche systémique ne peut intégrer ces différences qui s'inscriraient en porte-à-faux avec le principe stipulant que toutes les exploitations qui ont opté pour un système d'exploitation défini doivent remplir les mêmes exigences. Un autre

inconvenient de l'approche systémique réside dans le fait que le niveau systémique se limite à l'exploitation individuelle, alors qu'il est plus simple d'atteindre certains objectifs en groupe, au sein d'une région.

L'approche systémique ne contribuant pas de manière uniforme à la réalisation de tous les objectifs, elle comporte le risque que l'on augmente les incitations, pour certains objectifs, et que des coûts superflus s'ensuivent dans les domaines où les objectifs sont déjà atteints. Le renforcement des incitations provoque en premier lieu un surapprovisionnement, autrement dit la société se retrouve à payer pour des mesures qui n'ont plus lieu d'être. Deuxièmement, la société paie davantage les agriculteurs impliqués bien que ceux-ci seraient prêts à fournir les prestations souhaitées à moindre coût. Cette situation aboutit à des déperditions qu'il faut considérer en regard de coûts de transactions plus faibles. On argue en effet souvent que la promotion de modes d'exploitation systémiques occasionne des coûts de transaction moins élevés. Une promotion ferait alors sens lorsque les coûts plus élevés de non-atteinte d'un objectif par rapport aux instruments individuels sont inférieurs aux coûts de transaction économisés (Dabbert und Häring 2003). Ce cas de figure se réalise lorsque l'on vise une amélioration générale de l'état d'avancement de plusieurs objectifs; les objectifs spécifiques, quant à eux, réagissent mieux aux mesures ciblées. La question des coûts de transaction joue donc un rôle central dans les modes d'exploitation systémiques; il s'agit de savoir s'ils sont plus bas que pour les mesures isolées. Il est souvent difficile de donner une réponse générale et il est préférable de s'appuyer sur des approches systémiques concrètes.

5.3.8 Instruments de prévention des externalités négatives

Comme indiqué au ch. 5.1.2, les prestations d'intérêt général peuvent être décrites comme des externalités positives ou négatives. Lorsque des paiements directs sont alloués pour promouvoir la fourniture d'externalités positives, c'est la société qui en assume les coûts, mais, en contrepartie, elle profite de leur utilité.

La situation est toute autre pour les externalités négatives puisque l'agriculture occasionne des coûts qui sont à la charge de la société. La réduction des externalités implique pourtant aussi des coûts pour l'agriculture, ce qui débouche sur le concept de la "pollution optimale" au plan de l'économie, selon lequel les coûts marginaux relatifs à la prévention doit correspondre aux coûts marginaux des dommages (Pearce 1976). Il existe divers instruments tendant à réduire les atteintes à l'environnement au niveau optimal sur le plan économique.

1. Prescriptions
2. Conditions requises pour le versement des paiements directs (PER)
3. Incitations financières (paiements directs ou aides à l'investissement)
4. Certificats (droits de polluer)
5. Taxes d'incitation

Parmi les instruments cités, lesquels sont-ils efficaces? En économie des ressources, on fait une distinction entre efficacité statique et efficacité dynamique. On parle d'efficacité statique lorsqu'un objectif environnemental est atteint moyennant des coûts minimaux, ce qui se vérifie quand les coûts marginaux de prévention sont identiques pour tous les acteurs. Par efficacité dynamique, on entend par contre des mesures qui induisent un progrès en matière de technologie environnementale et stimulent de ce fait l'utilisation de techniques efficaces de prévention de la pollution (Fritsch et al. 2001).

Les instruments relevant de l'économie de marché (3 à 5) sont **statiquement efficaces**. Ils favorisent la prise en compte du fait que les coûts de prévention des dommages varient souvent d'une exploitation à une autre, à l'opposé des prescriptions (1 et 2). Autrement dit, toutes les exploitations doivent respecter les prescriptions, indépendamment des coûts occasionnés qui retombent sur l'exploitation.

Concernant l'**efficacité dynamique**, on peut affirmer qu'en fonction de l'aménagement concret, tous les instruments sont susceptibles d'encourager le recours à de nouvelles techniques permettant de

ménager les ressources. Dans le cas des prescriptions et des paiements liés à des charges (1 à 3), ceci n'est toutefois vrai que s'ils prescrivent ou promeuvent spécifiquement l'utilisation de telles techniques. Les certificats et les taxes d'incitation sont dynamiquement efficaces lorsqu'ils se rapportent à la quantité des émissions. Les coûts de transaction élevés sont un facteur critique concernant les certificats et les **taxes d'incitation**, puisque l'implémentation de tels instruments est liée à un surcroît de travail non négligeable. Les prescriptions et les paiements directs existent déjà et sont exécutés; pour la mise en œuvre de certificats et de taxes d'incitation, il faudrait encore mettre en place un système d'exécution complémentaire avec les conséquences financières qui en découlent.

La question de savoir si c'est à la société ou à l'agriculture de supporter les coûts relatifs aux externalités négatives de la production agricole doit être examinée au cours d'un processus politique. En vertu du principe du **pollueur-payeur** inscrit dans le droit sur l'environnement (art. 74, al. 2, Cst.), ceux qui causent une externalité doivent en supporter les coûts⁷³. Les certificats ou les taxes d'incitation répondent au principe du pollueur-payeur, ce qui n'est pas le cas des incitations financières. En effet, l'indemnisation permanente de l'agriculture par la société pour les frais de prévention des externalités négatives est en contradiction avec le principe du pollueur-payeur. Déroger dans certains domaines au principe du pollueur-payeur est susceptible d'entraîner une fausse incitation dans le sens que l'on compte sur des paiements supplémentaires pour prévenir ces externalités négatives. Les aides financières en vue de prévenir les externalités négatives posent également problème au niveau de l'égalité de traitement de l'agriculture avec les autres secteurs économiques. Il est dès lors difficile de justifier le versement permanent de paiements à cet effet car ils se heurteront à des limites en termes de disposition à payer de la société.

Résumé

Quand bien même les objectifs dans le domaine des externalités négatives peuvent bénéficier d'incitations financières, une promotion permanente de la prévention des externalités négatives est contraire au principe du pollueur-payeur. Il est plus aisé de légitimer des contributions limitées dans le temps. Les paiements pour l'introduction de nouvelles techniques ménageant les ressources obtiennent de meilleurs résultats en matière d'efficacité statique et dynamique.

5.3.9 Procédure d'adjudication

Une alternative à l'encouragement des prestations d'intérêt public au moyen de paiements directs forfaitaires, tel que pratiqué jusqu'ici, consiste à accorder des paiements directs aux agriculteurs par le biais d'un processus d'adjudication. Dans ce cas, les pouvoirs publics mettraient aux enchères un certain nombre de prestations d'intérêt public et chaque agriculteur pourrait faire une offre quant au prix pour lequel il est disposé de fournir la prestation en question.

Selon Frey et Kirchgässner (2002), cette façon de faire présente les avantages suivants:

- On évite ainsi les rentes aux producteurs. Celles-ci sont générées en cas de paiements forfaitaire, étant donné que le montant du paiement n'est pas adapté aux coûts de production individuels du prestataire.
- Les coûts d'information sont plus bas. Les pouvoirs publics ne doivent pas connaître dans le détail la structure des coûts ni la situation en matière de revenu de l'exploitation.
- Le système devient plus souple. La demande peut mieux être harmonisée avec les préférences de la population et les exploitations sont plus libres d'agir comme elles l'entendent.
- La concurrence entre les prestataires est encouragée.

La procédure d'adjudication est en partie déjà établie dans la politique agricole de différents pays. C'est ainsi que les USA possèdent deux instruments de mise aux enchères, soit le „Conservation Reserve Program“ et le „Environmental Quality Incentives Program“ (Claasen et al. 2008) et en Allema-

⁷³ Si le pollueur est un producteur de biens, il essaiera de répercuter le coût des externalités négatives sur les consommateurs, au travers du prix du produit.

gne un projet-pilote est en cours depuis 2000, qui examine aussi le recours à la procédure d'adjudication dans le domaine de la protection des espèces (Bertke 2005).

Si l'on voulait mettre concrètement en place la procédure d'adjudication, il conviendrait d'examiner quelles sont les prestations d'intérêt public qui sont susceptibles d'être encouragées au moyen d'un tel procédé. Les adjudications ne se prêtent par exemple qu'aux prestations homogènes et liées au lieu. De plus, il faudrait examiner le rôle que pourrait jouer le comportement stratégique des opérateurs sur le marché et le montant du coût de transaction de l'adjudication de prestations d'intérêt public.

5.4 Conclusions

Dans le cadre du développement du système des paiements directs, les réflexions théoriques exposées dans le présent chapitre permettent de tirer les conclusions suivantes:

- Les prestations mentionnées à l'art. 104 Cst. sont des externalités positives de l'activité agricole qui revêtent le caractère de biens publics. Le soutien étatique sous forme de paiements directs s'avère indiqué puisque, dans un contexte de pures conditions de marché, les prestations ne seraient plus fournies dans la mesure souhaitée par la société.
- Les paiements directs ont pour objectif de combler les lacunes entre l'offre privée et la demande sociétale en biens publics. Ils ne rétribuent pas des prestations d'intérêt général, mais constituent une incitation financière (aides) visant la promotion de la fourniture de prestations d'intérêt général par l'agriculture.
- Le principal axe d'action de la réforme de la politique agricole mise en œuvre progressivement depuis le début des années nonante est le découplage (« decoupling »). A lui seul, il ne suffit pas à rendre les paiements directs efficaces et efficients. C'est pourquoi il est indispensable de cibler encore davantage les paiements directs (« targeting ») et de les concevoir de sorte à ce que l'objectif ambitionné soit atteint (« tailoring »). En pratique, cela signifie que les critères suivants doivent être remplis pour que le système des paiements directs soit efficace et efficient:
 - o Chaque mesure présente un lien évident à l'objectif poursuivi, autrement dit, il existe au moins une mesure par objectif et celle-ci est ciblée sur cet objectif.
 - o Ce sont les critères d'attribution qui sont le mieux à même de favoriser la réalisation de l'objectif visé par le biais des diverses mesures et de prévenir les effets collatéraux négatifs sur les autres objectifs. Le critère de la surface et en partie celui des animaux sont prioritaires car ils sont à même d'encourager au mieux la fourniture des prestations d'intérêt général. Le critère du travail ne va pas dans le sens des objectifs poursuivis; le travail investi est cependant pris en considération dans la définition du montant des paiements relatifs à la surface ou aux animaux.
 - o Les paiements directs tiennent compte du principe de l'équivalence fiscale. Autrement dit, la compétence décisionnelle et le financement sont rattachés au même niveau institutionnel que celui où les prestations d'intérêt général développent leur effet. Pour la grande majorité des prestations d'intérêt général, le plan fédéral constitue le niveau de réglementation optimum. Les domaines de la qualité du paysage et de l'occupation décentralisée du territoire relèvent également de l'échelon cantonal.
 - o Il existe une distinction claire entre les instruments axés sur les prestations qui servent à fournir des prestations d'intérêt général et les instruments axés sur le transfert financier qui visent des conséquences les plus directes possibles sur le revenu réalisé par les exploitations agricoles. Les instruments axés sur le transfert financier sont totalement découplés et doivent être aménagés de façon limités dans le temps.
 - o Les coûts de transaction occupent une place centrale. Globalement, ils ont tendance à être plus élevés lorsque les instruments sont orientés en fonction des objectifs par rapport à ceux qui ne sont pas spécifiques.

- o Les approches systémiques ont des effets moins précis sur les divers objectifs par rapport aux instruments spécifiques isolés et ont pour corollaire des déperditions dues à la non-atteinte des objectifs. La promotion des approches systémiques est préférable aux mesures isolées uniquement lorsque les coûts qu'elles engendrent sont compensés par des coûts de transaction plus faibles.
- o En principe, les paiements directs permettent de favoriser la fourniture d'externalités positives et d'éviter les externalités négatives. D'un autre côté, le recours durable aux paiements directs aux fins de prévenir les externalités négatives contredit le principe de causalité. A cet égard, les paiements temporaires en faveur de l'introduction de techniques qui ménagent les ressources sont l'instrument le plus efficace et efficient.
- o La procédure d'adjudication constitue une alternative intéressante, dans le domaine du versement de paiements directs, par rapport au système connu des prestations forfaitaires. Il présente plusieurs avantages par rapport à l'approche actuelle. Avant sa mise en œuvre concrète, cependant, il y aurait lieu de tester sa faisabilité dans le contexte suisse.

6 Descriptif des prestations d'intérêt public et définition des objectifs

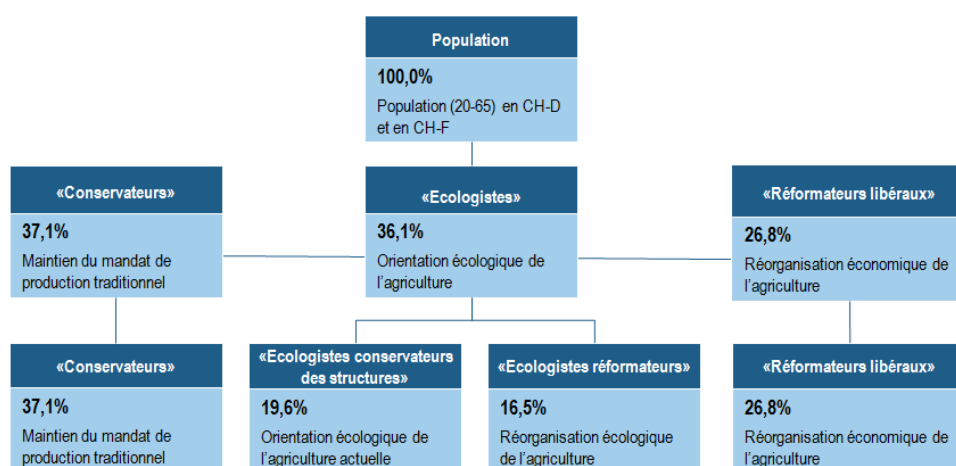
Le présent chapitre décrit dans le détail les prestations d'intérêt public fournies par l'agriculture. Une étude effectuée par Brandenburg et al. (2007) a montré que les prestations d'intérêt général (aussi appelées d'intérêt public) inscrites à l'art. 104 Cst. correspondent encore largement aux attentes de la population. Les attentes ont été soumises à l'analyse conjointe adaptative. Cette méthode est spécialement appropriée à l'identification et à la description des attentes et des préférences formulées par les enquêtés car les différentes attentes doivent être pondérées et ne peuvent de ce fait pas être considérées comme équivalentes. Les principaux résultats seront reproduits ici de manière succincte.

Voici, par ordre d'importance, les dix attentes auxquelles la population attribue la valeur la plus élevée:

1. Respect de dispositions particulièrement strictes en matière de protection des animaux
2. Assurance d'un revenu adéquat pour les agriculteurs
3. Respect de normes environnementales particulièrement élevées
4. Garantie d'un auto-approvisionnement suffisant de la population
5. Conservation des variétés et des espèces traditionnelles (plantes cultivées et animaux de rente)
6. Mise à disposition et entretien d'espaces publics dédiés au délasserment et offrant une grande qualité de vie
7. Aménagement et entretien de surfaces présentant un intérêt écologique
8. Conservation de l'aspect traditionnel du paysage et des localités
9. Déclaration (étiquetage) précise des denrées alimentaires (origine et mode de production)
10. Renforcement de la compétitivité sur les marchés étrangers

Sur la base des profils individuels d'attentes, on a aussi pu détecter, en formant des grappes (clustering), des attentes typiques au sein de la population et leur fréquence. (Figure 12).

Figure 12: Groupes de la population suisse quant à leurs attentes



Source: Brandenburg et al. (2007)

Ce sont les attentes classées en haut de l'échelle par tous les groupes qui revêtent un intérêt particulier. En effet, elles constituent le plus petit dénominateur commun à l'intérieur de la population. La liste suivante présente les attentes que tous les groupes identifiés (conservateurs, écologistes conservateurs des structures, écologistes réformateurs et réformateurs partisans du libéralisme économique) considèrent chacun comme importantes:

- Assurance d'un revenu adéquat pour les agriculteurs

- Respect de normes environnementales particulièrement élevées
- Mise à disposition et entretien d'espaces publics dédiés au délasserment et offrant une grande qualité de vie
- Garantie d'un auto-approvisionnement suffisant de la population

Il en résulte une importante adéquation entre les objectifs inscrits dans la Constitution et les attentes de la population suisse. Les enquêtes menées périodiquement par Univox sur le thème de l'agriculture confirment elles aussi ce résultat (Tutkun et al, 2007) ainsi qu'une étude effectuée à l'EPF de Zurich (Höchli et al. 2008). Des études analogues menées dans l'UE montrent que les attentes de la population européenne vis-vis de l'agriculture sont sensiblement les mêmes (Commission UE 2007).

Sur la base de ce constat, les prestations d'intérêt général de l'agriculture au sens de l'art. 104 Cst. sont décrites ci-après et les objectifs concrets définis. Le présent chapitre est ainsi structuré:

- Sécurité de l'approvisionnement (ch. 6.1)
- Préservation des ressources naturelles (ch. 6.2)
- Entretien du paysage rural (ch. 6.3)
- Occupation décentralisée du territoire (ch. 6.4)
- Bien-être animal (ch.6.5)
- Garantie du revenu (ch.6.6)

Dans la dernière section (ch. 6.7), nous mentionnerons d'autres prestations possibles dans l'intérêt général et examinerons si elles sont déjà fournies par le biais d'autres prestations ou s'il serait judicieux de définir des objectifs spécifiques.

6.1 Sécurité de l'approvisionnement

6.1.1 Ancrage juridique

Constitution fédérale

Conformément à l'art. 104, al. 1, let. a, Cst., la Confédération doit veiller à ce que l'agriculture contribue **substantiellement** à la **sécurité de l'approvisionnement de la population**. Conformément à l'art. 104 Cst., la Confédération doit veiller de manière permanente à ce que l'agriculture contribue à la sécurité de l'approvisionnement. L'art. 102 Cst. stipule en outre que la Confédération assure l'approvisionnement du pays en **biens et services de première nécessité** en cas de menaces liées à une politique d'hégémonie ou de menaces de guerre, ainsi que lors de graves pénuries auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens, et qu'elle doit **prendre des mesures préventives** à cet effet. L'art. 102 se réfère donc à une situation de crise d'une manière explicite. Par sécurité de l'approvisionnement, on peut entendre aussi bien la sécurité des aliments (food safety) que la sécurité alimentaire (food security) (cf. encadré infra). La sécurité des aliments est garantie en Suisse par la législation sur les denrées alimentaires, c'est pourquoi, nous nous limiterons principalement à l'aspect de la sécurité alimentaire.

La notion de souveraineté alimentaire, son interprétation ainsi que ses effets sur les politiques agricole et en matière de commerce extérieur de la Suisse sont également au cœur de l'actuel débat sur la sécurité de l'approvisionnement. En répondant à deux interventions parlementaires⁷⁴ en 2008, le Conseil fédéral a pris position à ce sujet.

⁷⁴ 08.3260 Motion Lang, Souveraineté alimentaire et denrées alimentaires de base et 08.3243 Interpellation urgente du groupe des Verts, Crise et sécurité alimentaire.

Définitions

Sécurité alimentaire (food security):

Selon la FAO il y a la sécurité alimentaire lorsque «les hommes ont accès à tout moment à une nourriture suffisante et équilibrée pour pouvoir mener une vie active en bonne santé».

Sécurité des aliments (food safety):

Par sécurité des aliments, on entend la certitude que les produits alimentaires, de par leur fabrication, leur traitement, leur stockage et leur transport, ne présentent aucune propriété nocive pour la santé.

Souveraineté alimentaire

La souveraineté alimentaire désigne le droit, pour un peuple, un pays ou un groupe de pays, de définir lui-même sa politique agricole et alimentaire ou de déterminer lui-même comment les denrées alimentaires sont produites, et le droit à l'approvisionnement en propres denrées alimentaires, pour autant que les accords internationaux qu'il a passés soient respectés.

Lois et autres actes législatifs

La LAgr stipule à l'art. 1 que la Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du **développement durable** et à celles du **marché**, contribue substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement de la population. En outre, la Confédération peut prendre à la frontière les mesures nécessaires au maintien de l'**approvisionnement approprié** du pays en céréales (art. 55), en oléagineux (art. 56) et en pommes de terre (art. 57) ou allouer des contributions.

La loi sur l'approvisionnement économique du pays (LAP)⁷⁵ régit les mesures de précaution à prendre pour assurer l'approvisionnement du pays en biens et en services d'importance vitale lors de graves pénuries auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens (art. 1). Sont en particulier d'importance vitale les denrées alimentaires, les matières premières et auxiliaires pour l'agriculture [...] et les installations de stockage et d'entreposage (art. 2). Selon l'art. 3, al. 2, la Confédération doit être préparée de telle manière que, en cas de crise, les mesures de défense nationale économique puissent être mise en vigueur **immédiatement**. Une telle mesure est définie à l'art. 28, al. 1, let. b, selon laquelle le Conseil fédéral peut édicter pour la durée des graves pénuries, des prescriptions sur les quantités destinées à la fabrication, la transformation, la distribution et la consommation.

Au chapitre 4 «Surfaces d'assolement» de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT)⁷⁶, l'art. 26, al. 3, stipule que, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé, une surface minimale d'assolement est requise pour assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante comme l'exige le plan alimentaire. L'art. 29 OAT prescrit que la Confédération fixe dans le plan sectoriel des surfaces d'assolement la surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons.

Conventions internationales

Il n'existe pas de conventions internationales visant à assurer l'approvisionnement en denrées alimentaires en période de crise. C'est l'inverse qui est vrai: les traités internationaux comportent parfois des clauses qui déchargent l'exportateur de son obligation de livraison en période de crise. Pour les pays développés au pouvoir d'achat élevé comme la Suisse, il y a lieu de supposer que l'importation d'une certaine quantité de denrées alimentaires est possible en période de crise, même sans garanties contractuelles internationales.

Un échange d'expériences régulier consacré à l'approvisionnement en denrées alimentaires a lieu au sein du FAPC (Food Agriculture Planning Comitee) dans le cadre du Conseil de partenariat euro-atlantique. Mais les directives élaborées en commun n'ont pas toutes un caractère obligatoire. Dans le

⁷⁵ RS 531

⁷⁶ RS 700.1

nouvel art. 52a LAP, les bases ont été jetées pour la participation à des mesures internationales visant à assurer l'approvisionnement. Il existe par ailleurs des coopérations au niveau international en dehors de la sécurité alimentaire, p. ex. dans le domaine des transports et de l'approvisionnement en pétrole.

En ce qui concerne la sécurité alimentaire des pays importateurs, le groupe du G10 (initié par la Suisse et le Japon) a exigé en juin 2006 auprès de l'OMC que les restrictions à l'exportation et les interdictions d'exporter (p. ex. en cas de mauvaises récoltes) soient disciplinées ou supprimées.

6.1.2 Descriptif de la prestation

Dimension physique

Selon la définition, la sécurité alimentaire est donnée lorsque les hommes ont accès à tout moment à une nourriture suffisante et équilibrée pour pouvoir mener une vie active en bonne santé. La prestation physique consiste donc à garantir l'accès à la nourriture en temps normal et en période de crise. Ce faisant, l'Etat s'appuie sur les trois piliers: production indigène, stocks et importations que l'on peut substituer les uns aux autres jusqu'à un certain point (p. ex. une réduction de la production indigène peut être compensée par une augmentation des importations et des stocks). La stratégie de l'OFAE en matière de sécurité de l'approvisionnement (EVD 2003) se concentre sur les principaux domaines vitaux: nourriture, énergie et médicaments en cas de pénuries à court terme et à moyen terme. En outre, l'infrastructure est également prise en compte dans la stratégie d'approvisionnement pour autant qu'elle joue un rôle important pour la sécurité de l'approvisionnement dans les domaines fondamentaux. Cette stratégie vise un approvisionnement à 100 %, notamment par la libération de réserves obligatoires, l'encouragement des importations et des mesures de contrôle de la production pendant au moins 6 mois. Au-delà, il n'est plus possible de garantir un approvisionnement du marché à 100 %, raison pour laquelle on doit aussi pouvoir restreindre le commerce et la consommation en orientant la demande (contingentement, rationnement ou mesures similaires). Ici, la sécurité de l'approvisionnement énergétique nécessaire du point de vue physiologique doit être assurée dans une proportion de 2400 à 2500 kcal par personne et par jour.

Dimension économique

L'approvisionnement sûr a le caractère tant d'un bien privé que d'un bien public:

- **Bien privé:** en temps normal, l'approvisionnement sûr du pays en biens et services vitaux peut être garanti par le marché, celui-ci jouant son rôle sans défaillir.
- **Biens publics:** en période de crise, l'accès aux denrées alimentaires en quantité suffisante sur le marché libre n'est plus assuré à tout moment et pour tous (p. ex. en raison de la pénurie de l'offre, ce qui met gravement en danger la sécurité publique). Par conséquent, la sécurité de l'approvisionnement revêt le caractère d'un bien public.

Dimension sociale

Du fait de la certitude d'être approvisionné en nourriture suffisante en période de crise également, la sécurité de l'approvisionnement procure aussi en temps normal un avantage permanent à la population sous la forme d'un sentiment de sécurité ou de bien-être national (Rude 2000). Cet avantage psychologique est comparable au sentiment de sécurité que ressent un assuré du fait de la prise en charge collective du risque.

6.1.3 Contribution de l'agriculture

En temps normal, l'agriculture contribue substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement. Et en période de crise, la production agricole (conjointement avec la libération des stocks et les importations) permet l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires suffisantes. La prestation est donc fournie aujourd'hui, tandis que l'avantage physique n'est visible qu'en cas de crise. La prestation de l'agriculture consiste à se doter, par la production, du potentiel de production. Le potentiel de production comprend les terres arables, l'infrastructure (machines, bâtiments, chemins agricoles, sys-

tèmes d'adduction d'eau, d'irrigation et de drainage, etc.) et le savoir-faire pour produire et augmenter la production en cas de crise. Par cette production indigène, l'agriculture maintient indirectement les capacités de transformation nécessaires également en période de crise et accroît les stocks de produits agricoles bruts et de denrées alimentaires dans la chaîne d'approvisionnement (Hättenschwiler et Flury 2007). Enfin, par la production d'énergie à partir de la biomasse ou de ressources renouvelables comme le vent et le soleil, l'agriculture peut aussi contribuer de façon restreinte à la sécurité de l'approvisionnement énergétique. Etant donné que, en cas de pénurie alimentaire, les surfaces seront d'abord utilisées pour la production de denrées alimentaires et non pour la production d'énergie, cette contribution se limite - si l'on veut rester réaliste - à la mise à disposition d'énergie fournie par les engrais de ferme, les résidus de récoltes et les déchets (cf. ch. 3.4.2). Si tous les sols cultivables étaient exploités pour la production d'énergie, on ne couvrirait même pas 8 % des besoins actuels de la Suisse en énergie fossile (Peter 2008).

6.1.4 Résumé et objectif

En produisant des denrées alimentaires, l'agriculture contribue de façon substantielle à la sécurité de l'approvisionnement en Suisse. Les importations et le stockage des denrées alimentaires constituent les autres piliers de la sécurité de l'approvisionnement. L'«approvisionnement sûr» mentionné à l'art. 104 Cst. s'entend principalement au sens de la sécurité alimentaire *food security*. Dans ce contexte, les aspects touchant à la sécurité des aliments *food safety* qui englobent la qualité des produits ou les possibilités de choix des consommateurs ne relèvent pas de la sécurité de l'approvisionnement.

La prestation fournie par l'agriculture en ce concerne la sécurité de l'approvisionnement consiste dans le fait qu'en produisant des denrées alimentaires, elle maintient le potentiel de production (sols cultivés, infrastructure, savoir-faire) qui est nécessaire. Par sa production, l'agriculture contribue au maintien des capacités de transformation, fournissant par là une prestation indirecte. Comme la surface disponible pour la production agricole est très petite puisqu'elle n'est que de 0,14 ha par habitant, le potentiel naturel de production de denrées alimentaires doit être en principe utilisé autant que possible. Certes, le niveau de production est aujourd'hui en partie supérieur au niveau acceptable au plan des écosystèmes (cf. ch. 7.1.2). Mais on peut s'attendre que la considérable augmentation du rendement des ressources, observée ces dernières années, se poursuive ces prochaines années. Il apparaît donc que l'actuel niveau de production constitue une valeur de référence pertinente pour la définition de l'objectif. Comme le niveau de connaissance relatif à la capacité (portance) des écosystèmes et que le niveau de production durablement possible ne sont actuellement pas suffisamment fondés, il se peut que cette hypothèse doive être revue à la hausse ou à la baisse sur la base de nouvelles connaissances scientifiques.

La sécurité de l'approvisionnement est une prestation qui déploie ses effets au niveau national, raison pour laquelle il est prévu de mettre exclusivement en œuvre un objectif national.

Objectif:

La capacité de production doit être préservée grâce à une production indigène de calories au niveau actuel (objectif 1). Face à la raréfaction des denrées alimentaires dans le monde et à la limitation des ressources naturelles, l'objectif 1 est judicieux (cf. ch. 3.1). L'agriculture suisse ne peut toutefois apporter qu'une contribution limitée à la sécurité alimentaire globale. L'objectif 1 ne peut être atteint que si la Suisse continue de pratiquer les grandes cultures dans une mesure significative.

La composition de la production actuelle doit - comme stipulé dans la Constitution - se référer aux besoins du marché et ne doit pas correspondre aux besoins minimaux de la physiologie alimentaire quant à la composition en glucides, en protéines et en lipides. En période de crise, la composition de la production peut être adaptée à ces exigences minimales en relativement peu de temps et avec un investissement supportable, si le potentiel de production et les capacités de transformation sont à disposition. Cela implique l'existence d'une production indigène minimale (objectif 2) dans certaines branches (en particulier certaines grandes cultures comme les oléagineux, les betteraves sucrières ou les semences).

Les caractéristiques particulières du facteur de production agricole «sols cultivés» (p. ex. irréversibilité en cas de construction, temps nécessaire pour le retour à l'état naturel des surfaces envahies par la forêt) impliquent qu'il faille conserver les surfaces nécessaires à la production agricole pour être paré en cas de crise. Contrairement aux autres facteurs de production, celui-ci n'est pas automatiquement garanti par la réalisation de l'objectif 1. Il est donc envisagé de conserver les sols cultivés fertiles (objectif 3), les sols arables étant utilisés comme indicateur.

6.2 Conservation des ressources naturelles

Conformément à l'art. 104, al. 1, let. b, Cst., la Confédération doit veiller à ce que l'agriculture contribue substantiellement à la conservation des ressources naturelles. On entend par là la conservation du sol, de l'eau, de l'air et du climat ainsi que la biodiversité. D'une part, des ressources naturelles intactes sont une condition importante pour la production agricole. D'autre part, l'agriculture exerce une grande influence sur la quantité et la qualité des ressources naturelles.

Le descriptif des prestations fournies par l'agriculture et la définition des objectifs pour ce domaine s'appuient sur la publication intitulée Objectifs environnementaux pour l'agriculture (OFEV et OFAG 2008). Elaborés conjointement par ces deux offices, ils sont le résultat d'un premier sous-projet qui s'inscrit dans un projet global de l'OFEV, intitulé «Objectifs environnementaux». L'OFEV construit dans celui-ci un système d'objectifs environnementaux généraux et les précise ensuite pour les secteurs susceptibles de contribuer notablement à la réalisation des objectifs. Les objectifs environnementaux se fondent sur les bases légales existantes, telles que lois, ordonnances, accords internationaux et arrêtés du Conseil fédéral. Dans les domaines où les dispositions légales mentionnent les objectifs en termes abstraits, ceux-ci seront concrétisés à l'aide des enseignements de la science. Pour les autres domaines, les objectifs environnementaux devront être fixés d'ici à fin 2010. Les objectifs environnementaux ne seront pas assortis de délais impératifs, car les bases légales ne comportent généralement pas de délais. Des mesures et d'éventuelles étapes pour atteindre les objectifs environnementaux ne seront pas définies dans le cadre du projet Objectifs environnementaux, mais dans le cadre des politiques sectorielles concernées.

Nous aborderons donc la prestation d'intérêt général biodiversité et les effets de la production agricole sur les autres ressources naturelles dans deux sections distinctes ci-après (cf. ch. 6.2.1 et ch. 6.2.2). La publication Objectifs environnementaux pour l'agriculture aborde, outre la biodiversité et les objectifs environnementaux pour les polluants, des objectifs pour le paysage et l'espace réservé aux cours d'eau. Le paysage sera présenté en détail et traité à part au ch. 6.3. Comme le sujet concernant l'espace réservé aux cours d'eau influe sur la biodiversité, l'aspect du paysage, le renouvellement des réserves d'eaux souterraines et la protection contre les hautes eaux, il sera traité dans les chapitres correspondants du présent rapport.

6.2.1 Biodiversité

Ancrage juridique

L'art. 78 Cst. exige la protection de la faune et de la flore et le maintien de leurs milieux naturels. Il importe donc de protéger les espèces menacées. C'est en 1966 qu'a été adoptée la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) jetant les bases de l'actuelle protection de la biodiversité. Elle oblige la Confédération à protéger la faune et la flore indigènes, ainsi que leur diversité biologique et leur habitat naturel (art.1), à conserver en outre les biotopes d'importance nationale (art. 18a) et contraint les cantons à veiller à une compensation écologique dans les régions où l'exploitation du sol est intensive à l'intérieur et à l'extérieur des agglomérations (art. 18b). L'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage (OPN)⁷⁷ a pour but d'assurer la compensation écologique et notamment de relier des biotopes isolés entre eux (au besoin en créant de nouveaux biotopes), de favoriser la diversité des espèces, de parvenir à une utilisation du sol aussi naturelle et modérée que possible et d'animer le paysage (art.15). La Confédération et les cantons sont responsables de la mise en œuvre, l'application étant concrétisée par diverses ordonnances.

⁷⁷ RS 451.1

L'art. 104 Cst. exige de l'agriculture qu'elle apporte une contribution substantielle à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural. De même, la loi sur l'agriculture (LAgr) de 1998 fixe, à l'art. 1, des objectifs à l'agriculture suisse: une production répondant aux exigences du développement durable, la conservation des ressources naturelles et l'entretien du paysage rural. Selon l'art. 70 LAgr, seuls reçoivent des paiements directs généraux et écologiques les agriculteurs qui fournissent les prestations écologiques requises, lesquelles comprennent, entre autres, une part minimale de surfaces de compensation écologiques. Les modes de production particulièrement respectueux de la nature et de l'environnement sont à encourager par des incitations économiquement rentables (art. 76). Des contributions destinées à l'amélioration des structures sont également octroyées pour atteindre les objectifs écologiques (art. 87). L'ordonnance sur la qualité écologique (OQE)⁷⁸ comporte des incitations pour améliorer la qualité et la mise en réseau des surfaces de compensation écologiques (art. 1).

La loi sur la protection de l'environnement (LPE)⁷⁹ a pour but général de protéger les êtres humains, les animaux et les biocénoses contre les nuisances (art. 1). Il peut s'agir par exemple d'apports indésirables d'azote dans les habitats sensibles tels que les marais ou les prairies sèches. La loi sur les forêts (LFo) de 1991 entend notamment protéger les forêts en tant que biocénoses proches de l'état naturel (art. 1). Elle autorise les cantons à délimiter des réserves forestières de surface suffisante pour assurer la conservation de la diversité des espèces animales et végétales (art. 20). La loi fédérale de 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (loi sur la chasse, LChP)⁸⁰ ainsi que la loi fédérale de 1991 sur la pêche (LFSP)⁸¹ ont pour but de conserver la diversité des espèces et des habitats des mammifères et oiseaux vivant à l'état sauvage, respectivement de préserver les poissons, les écrevisses et les organismes leur servant de pâture et de protéger les espèces animales menacées (cf. art. 1). L'art. 1 de la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) et l'art. 4 de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau⁸² entend sauvegarder les biotopes naturels abritant la faune et la flore indigènes et préserver les eaux pour que celles-ci puissent accueillir des poissons.

Depuis 1991, l'art. 14, al. 3, let. d, de OPN mentionne formellement les listes rouges en tant qu'instruments servant à désigner les biotopes dignes de protection. De son côté, la mise sur pied du concept Paysage Suisse (CPS) a constitué une étape importante dans la protection de la biodiversité [OFEV et OFAT 1998]. Il s'agit d'une conception selon l'art. 13 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) adoptée par le Conseil fédéral en décembre 1997. Les objectifs sectoriels qu'elle s'est fixée exigent qu'aucune espèce supplémentaire ne soit ajoutée sur les listes rouges et que les espèces menacées, ainsi que leurs habitats, soient conservés de telle façon qu'aucune espèce ne doive être classée dans une catégorie de menace supérieure. En outre, il faut que le nombre d'espèces inscrites sur les listes rouges diminue de un pour-cent par an. L'objectif général Nature et paysage de la CPS est de sauvegarder la diversité, la beauté et la particularité des paysages et des éléments paysagers naturels, de réserver des espaces libres pour le développement spontané et la dynamique des phénomènes naturels et de valoriser l'eau dans le paysage. Il faut aussi garantir l'existence de biotopes permettant le maintien de toute la diversité de la faune et de la flore indigènes, les valoriser et les mettre en réseau.

Dans son message sur l'évolution future de la politique agricole (PA 2007, repris en l'état dans le message sur la PA 2011), le Conseil fédéral s'est fixé pour objectif d'exploiter 65 000 hectares situés en région de plaine comme surfaces de compensation écologiques. Dans la CPS (approuvée en 1997 avec un caractère obligatoire), le Conseil fédéral a déterminé que ces surfaces seront exploitées sous la forme de surfaces de compensation de haute qualité.

La préservation de la biodiversité est également bien étayée dans les conventions internationales, les trois principaux accords étant la Convention sur la diversité biologique, la Convention de Berne et le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

⁷⁸ RS 910.14

⁷⁹ RS 814.01

⁸⁰ RS 922.0

⁸¹ RS 923.0

⁸² RS 721.100

Descriptif de la prestation

Le terme de biodiversité, appelée aussi diversité biologique, comprend quatre niveaux différents, qui sont étroitement interdépendants:

1. Le plus souvent, la biodiversité se décrit au niveau des espèces. Dans le cas le plus simple, on recense les espèces appartenant à certains groupes d'organismes, comme les oiseaux ou les végétaux, sur une surface déterminée.
2. La diversité rencontrée au sein de chaque espèce est qualifiée de diversité génétique. Elle comprend aussi la diversité des variétés de plantes cultivées et des races d'animaux de rente. La diversité génétique permet aux espèces de s'adapter aux modifications de l'environnement et de résister aux maladies et aux ravageurs. Son importance va augmenter avec le changement climatique, celui-ci nécessitant parfois une grande capacité d'adaptation.
3. La diversité régionale des habitats et des écosystèmes dans lesquels vivent les différentes espèces fait aussi partie de la biodiversité.
4. La biodiversité fonctionnelle décrit la diversité des fonctions et processus écologiques réalisés dans l'écosystème (p. ex. capacités de dégradation des substances).

La biodiversité est une condition sine qua non pour le bon fonctionnement des écosystèmes, l'évolution future de la nature, l'adaptation de tous les êtres vivants aux conditions changeantes de l'environnement et, partant, pour leur survie à long terme. Constituant la base complexe de l'évolution, elle assure que l'écosystème pourra être préservé également à long terme. A titre d'exemple, les écosystèmes participent à la reconstitution des sols ou à la dégradation des polluants. Plus il existe d'espèces similaires du point de vue fonctionnel dans une communauté, plus il est probable qu'au moins une de ces espèces survivra aux changements environnementaux.

La biodiversité a donc pour principale utilité d'assurer l'alimentation mondiale, mais elle présente aussi un intérêt direct pour la médecine. Son utilité indirecte réside dans le maintien des prestations fournies par les systèmes écologiques comme la régulation du cycle de l'eau. La biodiversité possède également une valeur optionnelle en ce sens que les plans de construction physiologiques sont conservés et peuvent éventuellement s'avérer d'une grande utilité à l'avenir. Par ailleurs, elle est indissociable de notre patrimoine culturel (valeur patrimoniale) et jouit de l'estime générale de la population (valeur existentielle).

Contribution de l'agriculture

Divers facteurs naturels et anthropogènes influent sur la biodiversité. Sans agriculture, l'Europe centrale serait en grande partie recouverte de forêts. Son paysage rural aujourd'hui est donc le résultat d'une exploitation du sol pendant des millénaires et, par son développement, il est à l'origine de la diversité des milieux naturels, d'où une incroyable richesse d'espèces qui a culminé au XIXe siècle.

Depuis lors, cette diversité diminue cependant, entre autres du fait de la croissance de la population et de l'économie, qui entraîne la mise en valeur de surfaces naturelles et l'intensification de l'agriculture. En outre, l'uniformisation des caractéristiques locales, l'intensification du travail du sol, l'utilisation d'engrais minéraux et l'introduction des produits phytosanitaires chimiques jouent aussi un rôle, car elles sont à l'origine des principales menaces qui ont pesé ces dernières décennies sur les animaux sauvages et les plantes: le découpage et la dégradation ainsi que la perte des habitats naturels, la surexploitation et la pollution des sols et des eaux, l'introduction d'espèces allogènes et le changement climatique.

Par ses activités, l'exploitation agricole crée des habitats qui n'existeraient pas sans le soutien de l'Etat accordé à l'agriculture. A cet égard, la biodiversité constitue donc une externalité positive de l'agriculture. Des milieux naturels diversifiés sont à leur tour le fondement de la vie pour un monde végétal et animal varié et, partant, pour la diversité des espèces. L'important est de créer des habitats variés présentant des qualités bien déterminées et qui répondent aux exigences des espèces à promouvoir. Conformément à la diversité des espèces, les exigences posées à la qualité sont très va-

riées et recouvrent différents aspects tels que l'existence de petits éléments structurels comme les haies ou les étangs, ou l'emplacement des surfaces en combinaison avec d'autres surfaces. La plupart des espèces à promouvoir vivent dans les milieux naturels exploités de façon extensive. Mais certaines espèces sont aussi dépendantes de l'exploitation (culture des champs), tirant parti de l'utilisation limitée d'herbicides.

Une distinction est faite entre les espèces caractéristiques et les espèces-cibles. Si les espèces caractéristiques peuvent être encouragées efficacement par une mise en valeur générale de leurs habitats, les espèces-cibles ont des exigences plus spécifiques comme l'existence d'une offre adéquate de nidification. La promotion des espèces-cibles requiert donc des mesures spécialement adaptées.

Autre externalité positive de l'agriculture: l'utilisation de diverses variétés végétales et races animales pour la production de denrées alimentaires, d'où sa contribution prépondérante à la conservation de la diversité génétique.

L'agriculture contribue particulièrement à la biodiversité fonctionnelle dans le sol et, de ce fait, à la fertilité du sol, laquelle dépend sensiblement du mode d'exploitation. Les systèmes de culture sans labour, la fumure avec des engrais organiques et une rotation des cultures appropriée ont un effet positif. De même, les systèmes de culture renonçant à l'emploi de certains produits phytosanitaires ou engrais minéraux contribuent directement à la préservation d'une bonne fertilité du sol, mais aussi indirectement, car l'assolement et la fumure optimale revêtent là une grande importance.

Parallèlement à sa contribution directe à la biodiversité, l'agriculture influe aussi indirectement sur les surfaces exploitées, notamment par l'apport de substances nutritives via l'eau et l'air dans les écosystèmes sensibles comme les forêts, les marais ou les prairies et pâturages secs. Sa contribution consiste à maintenir ces apports à un bas niveau et à éviter les externalités négatives. Cet aspect sera traité sous les thèmes de l'eau et de l'air dans le cadre du présent rapport.

Résumé et objectif

La préservation et la promotion de la biodiversité constituent une prestation à la fois complète et essentielle de l'agriculture. L'objectif qui doit répondre aux divers niveaux de la biodiversité a été repris du rapport Objectifs environnementaux pour l'agriculture.

Objectif:

L'agriculture apporte une contribution essentielle à la préservation et à la promotion de la biodiversité, sous trois angles:

1. Diversité des espèces et diversité des habitats: L'agriculture assure la conservation et favorise les espèces indigènes - en accordant la priorité aux espèces présentes sur les surfaces agricoles et à celles qui dépendent de l'agriculture - ainsi que des habitats dans leur aire de répartition naturelle. Les populations des espèces-cibles sont conservées et favorisées. Les populations des espèces caractéristiques sont favorisées par la mise à disposition de surfaces suffisantes d'habitats adéquats, ayant la qualité requise et bien répartis sur le territoire.
2. Diversité génétique au sein des espèces: L'agriculture conserve et favorise la diversité génétique des espèces indigènes vivant à l'état sauvage, en accordant la priorité aux espèces présentes sur les surfaces agricoles. Elle apporte en outre une contribution essentielle à la conservation et à l'utilisation durable de variétés indigènes de plantes agricoles cultivées et de races indigènes d'animaux de rente.
3. Biodiversité fonctionnelle: La production agricole préserve les services écosystémiques rendus par la biodiversité.

6.2.2 Incidences de l'agriculture sur la qualité du sol, de l'eau et de l'air ainsi que sur le climat

Une production agricole inadaptée peut durablement porter atteinte aux ressources naturelles. Les effets de la production agricole sur la qualité du sol, de l'eau et de l'air, ainsi que sur le climat seront exposés ci-dessous.

Qualité du sol

L'homme intervient depuis déjà longtemps dans les cycles naturels du sol qui forme un écosystème. C'est lui qui a d'ailleurs créé les conditions pour disposer d'un sol fertile cultivable. Les multiples microorganismes du sol ont une influence positive sur sa fertilité, un aspect qui sera décrit au ch. 6.2.1 sous la notion de biodiversité fonctionnelle. Pour préserver la fertilité du sol, il importe au fond de respecter certaines règles concernant la protection physico-chimique du sol. Une utilisation peu scrupuleuse ou inappropriée du sol peut conduire à une accumulation éphémère de polluants, à l'érosion ou au compactage du sol. Ce n'est qu'en préservant durablement la fertilité du sol que celui-ci peut convenir à la production de denrées alimentaires. Le présent chapitre aborde donc ces trois aspects: éviter les apports de polluants, l'érosion et le compactage du sol. La préservation des terres cultivables sous l'angle quantitatif sera traitée aux ch. 6.1 (Sécurité de l'approvisionnement) et ch. 6.3 (Entretien du paysage rural).

Polluants dans le sol:

Les polluants peuvent présenter un danger pour la fertilité du sol, la croissance et le rendement des plantes utiles, la diversité des espèces et les cycles naturels des substances. S'ils sont mobilisés, ils polluent les eaux de surface ou la nappe phréatique. Les polluants peuvent aboutir dans la chaîne alimentaire par l'intermédiaire des plantes utiles et représentent donc un danger pour la santé des animaux et des êtres humains. En cas de pollution élevée, on ne peut exclure un risque direct pour l'homme et les animaux.

Les polluants dits persistants, qui ne se dégradent pas ou que très lentement, sont particulièrement problématiques car ils s'accumulent dans le sol avec le temps. C'est surtout le cas des métaux lourds et des polluants organiques comme les polychlorobiphényles (PCB), les dioxines, les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) ou encore des médicaments vétérinaires et des produits phytosanitaires persistants (polluants organiques persistants, POPs).

L'agriculture contribue à l'apport de polluants dans le sol en utilisant divers moyens de production. Le cadmium présent dans les engrais minéraux, le cuivre dans les produits phytosanitaires, ainsi que le cuivre et le zinc dans les additifs fourragers jouent un rôle non négligeable quand ils sont utilisés à grande échelle. On trouve également des polluants organiques dans les produits phytosanitaires et les médicaments vétérinaires, ou des métaux lourds avec des taux de concentration élevés dans les cultures spéciales comme la vigne. Pour autant, diverses ordonnances régissent l'homologation et l'utilisation de ces substances.

Erosion du sol:

On parle d'érosion du sol lorsque des particules de terre sont emportées par l'eau et par le vent. En Suisse, les dégâts sont presque essentiellement provoqués par l'érosion hydrique. Tant qu'elle est entièrement recouverte de végétation, la surface du sol est en grande partie protégée de l'érosion. L'élimination de cette dernière, p. ex. du fait de la culture des champs, a pour effet d'accentuer l'érosion.

Etant donné que ce sont surtout les terres fines riches en éléments nutritifs qui sont emportées, l'érosion diminue la fertilité du sol. Sa capacité de rendement s'en trouve amoindrie à moyen et à long terme. En outre, les fonctions naturelles du sol telles que capacité de rétention d'eau, capacité d'enracinement et fonction de filtre sont affectées. Les dégâts causés en dehors des parcelles agricoles ne doivent pas être sous-estimés (dommages indirects) non plus. Une partie des particules de terre aboutit dans les biotopes voisins ou est emportée par l'eau via les systèmes de drainage et parvient dans les ruisseaux, les rivières et les lacs ou bien se dépose sous forme de sédiments dans les rues

ou les caves. L'érosion du sol représente ainsi une importante voie de contamination des eaux par des substances indésirables comme le phosphore, l'azote et les produits phytosanitaires.

L'érosion survient avant tout dans les terres ouvertes qui sont généralement travaillées chaque année. De nombreux sols sur le Plateau ont en outre tendance à présenter des problèmes de battance et d'engorgement qui, ajoutés au relief et aux précipitations élevées, augmentent le risque d'érosion. Compte tenu des nombreux facteurs dont elle dépend, l'érosion est très inégalement répartie et varie sensiblement plus d'une parcelle à l'autre que d'une région à l'autre.

Compactage du sol:

Rouler sur un terrain avec de lourdes machines (machines de construction, tracteurs, semeuses ou récolteuses) peut provoquer un compactage durable et irréversible du sous-sol, notamment des sols humides. Lors du compactage, les pores grossiers du sol se trouvent comprimés. Les échanges gazeux entre le sol et l'atmosphère sont alors perturbés, ce qui cause un déséquilibre gazeux dans le sol et affecte la végétation et les microorganismes. La pénétration des racines des plantes et des animaux du sol est nettement plus difficile dans les sols compactés. Ceux-ci présentent en outre une capacité d'infiltration restreinte, ce qui favorise le ruissellement de surface ainsi que l'érosion et accroît le risque d'inondation. Comme l'eau stagne longtemps en surface, on assiste à une saturation du sol. Sont particulièrement menacés par le compactage les sols subissant l'action des eaux souterraines ou d'une nappe perchée ainsi que les sols des régions au climat humide.

Qualité de l'eau

L'eau est un bien vulnérable: elle peut se trouver altérée par les résidus de diverses substances émanant des zones habitées ou des terres agricoles et transportées par les eaux usées, par ruissellement et lessivage des sols. L'agriculture porte une responsabilité dans les charges en nitrates, en phosphore, en produits phytosanitaires et en médicaments présentes dans les eaux.

Nitrates:

Élément nutritif essentiel des végétaux, l'azote parvient surtout dans le sol à travers le lisier, le fumier, le compost, les engrais minéraux ou les parties végétales en décomposition, où les bactéries le transforment en nitrates (NO_3^-). Les plantes peuvent absorber directement les nitrates et les assimiler. Comme ils sont extrêmement solubles dans l'eau et que les plantes n'en absorbent rarement toute la quantité disponible, les nitrates excédentaires peuvent être entraînés dans la nappe phréatique par infiltration des précipitations et causer une pollution de l'eau potable.

Par ruissellement ou par les eaux souterraines, les nitrates se répandent aussi dans les cours d'eau et les lacs pour aboutir finalement à la mer. Des apports excessifs en azote ont un sérieux impact sur le régime des substances en milieu marin.

Les cultures agricoles et maraîchères sont de loin la principale source de concentrations excessives de nitrates. Des prairies et pâturages exploités de façon très intensive peuvent également donner lieu au lessivage de nitrates dans les eaux. Mais le risque est généralement faible, car ces herbages couvrent le sol en permanence. De fortes teneurs en nitrates dans l'eau des bassins versants utilisés à des fins agricoles témoignent d'une exploitation inadéquate du sol.

Phosphore:

Le phosphore (P) est avec l'azote et le potassium, un des principaux éléments nutritifs des végétaux. Dans les eaux superficielles, plus particulièrement les lacs et les étangs, il constitue le facteur limitant pour la croissance des algues et des cyanobactéries. Alors qu'un apport substantiel de phosphore dans un ruisseau ou une rivière ne pose généralement pas de problèmes écologiques, il entraîne une production accrue de biomasse végétale dans les lacs, les étangs et la mer et donc une eutrophisation. La décomposition des végétaux en voie de sédimentation absorbe l'oxygène présent dans l'eau. Puis, cette décomposition se poursuit avec des bactéries anaérobies et peut produire des substances toxiques telles que l'acide sulfhydrique, l'ammoniac ou le méthane. Les eaux commencent à «s'as-

phyxier» (mort de poissons, mauvaise odeur). L'eutrophisation a pour autres effets négatifs une diminution de la biodiversité, les frais de traitement de l'eau potable et un attrait réduit des lacs pour les activités de loisirs et le tourisme.

Aujourd'hui, l'agriculture est en majeure partie responsable des teneurs en phosphore qui restent encore élevées parfois dans les lacs du Plateau suisse. Il suffit d'un apport de quelques pour-cent du phosphore épandu sur les exploitations agricoles pour que les eaux s'en trouvent polluées. Les lacs dont le bassin versant est constitué essentiellement de zones d'agriculture intensive présentent des concentrations en phosphore particulièrement élevées. C'est le cas notamment des aires d'alimentation des lacs de Baldegg, Hallwil, Sempach et Zoug.

Produits phytosanitaires:

Les produits phytosanitaires (PPh) servent principalement à protéger les plantes cultivées et à contrôler le développement de la végétation dans l'environnement. Mais ils peuvent parvenir dans les eaux souterraines et superficielles ou le sol par lessivage, dérive et ruissellement, ou s'évaporer dans l'air, et représenter un risque pour les êtres humains et l'environnement.

Quelque 60 % des PPh utilisés dans l'agriculture sont appliqués dans les grandes cultures et 34 % dans les cultures spéciales telles que culture maraîchère, arboriculture et viticulture (Statistique 2006 de la SSIC). Au passage, il convient de noter que les grandes cultures occupent 27 % de la surface agricole utile et les cultures spéciales 2,6 %.

Médicaments:

Les médicaments sont employés aussi bien dans la médecine humaine que dans la médecine vétérinaire. Ces substances bioactives et les produits issus de leur dégradation peuvent polluer l'environnement par diverses voies. Le principal vecteur de dissémination de médicaments vétérinaires est l'épandage de lisier, suivi du lessivage et du ruissellement jusque dans les eaux superficielles et souterraines.

L'agriculture utilise comme principaux médicaments vétérinaires des antibiotiques et des produits antiparasites pour le traitement thérapeutique aigu des animaux de rente ou pour lutter contre des maladies infectieuses. Depuis 1999, l'emploi d'hormones et d'antibiotiques pour stimuler les performances animales et la croissance est interdit en Suisse.

Qualité de l'air et climat

Bon nombre d'activités humaines libèrent chaque année de grandes quantités de gaz et de particules de poussières dans l'atmosphère. Ces émissions de polluants dans l'air peuvent causer des atteintes importantes et permanentes à l'homme et à l'environnement, tant à proximité des sources d'émissions qu'à de très grandes distances de celles-ci. L'agriculture assume une responsabilité dans les domaines de l'ammoniac, des particules de suie des moteurs diesel et des gaz à effet de serre.

Ammoniac:

Les polluants azotés comme l'ammoniac augmentent surtout la charge d'azote des écosystèmes qui ont besoin de milieux pauvres en azote pour se développer, tels que les forêts, les marais et les prairies riches en espèces. Un apport excessif d'azote peut entraîner un changement de répartition des espèces dominantes et une diminution de la diversité biologique ainsi qu'un déséquilibre des nutriments et une acidification des sols induisant la libération de substances toxiques, telles que des métaux lourds dans la solution du sol.

Le cycle de l'azote dans l'agriculture est associé à des pertes relativement élevées et en partie inévitables. En ce qui concerne l'ammoniac, plus de 90 % de l'ensemble des émissions sont d'origine agricole et proviennent essentiellement de la garde d'animaux de rente. Elles se forment dans les étables, sur les parcours ou les pâturages, au cours du stockage des engrais de ferme ainsi qu'après l'épandage du fumier et du lisier, ou sont imputables aux engrais azotés. Dans les systèmes de stabulation

ouverts offrant une grande surface aux animaux, la quantité d'ammoniac dégagée est tendanciellement plus grande, d'où un conflit d'objectif avec le bien-être animal.

Particules de suie de moteurs diesel:

Une partie des fines particules particulièrement nocives pour la santé est constituée par les particules de suie des moteurs à combustion diesel, lesquelles sont essentiellement composées de carbone non brûlé

Gaz à effet de serre:

Les émissions de gaz à effet de serre de l'agriculture non liées à la consommation d'énergie (sans les émissions directes de CO₂) étaient de quelque 10 % en 2005 et proviennent de la garde du bétail (env. 43 %, digestion), du travail des terres agricoles (env. 39 %) et de l'utilisation des engrais de ferme (env. 17 %).

Résumé et objectif

Les activités agricoles interviennent toujours dans les cycles naturels et, par là, influent sur la qualité des ressources naturelles que sont le sol, l'eau, l'air et le climat. L'agriculture utilise durablement ces ressources naturelles lorsque les atteintes n'ont aucun effet dommageable à long terme sur les humains, les animaux et l'environnement. Il importe d'éviter les dommages particulièrement irréversibles.

Objectif:

L'agriculture utilise les ressources sol, eau et air dans une perspective de durabilité. Cet objectif prioritaire sera concrétisé, comme suit Tableau 13, par les objectifs environnementaux définis par l'OFEV et l'OFAG pour l'agriculture:

Tableau 13: Objectifs environnementaux de l'agriculture relatifs au sol, à l'eau et à l'air

	Objectif environnemental général	Objectif environnemental Agriculture
Sol		
Polluants dans le sol	Eviter les atteintes à la fertilité du sol et à la santé liées à des polluants inorganiques ou organiques.	1. Eviter les atteintes à la fertilité du sol et à la santé liées à des polluants inorganiques ou organiques issus de l'agriculture. 2. Maintenir les apports des différents polluants d'origine agricole dans les sols à un niveau inférieur à la capacité d'exportation par les plantes et de dégradation du sol.
Erosion du sol	- Eviter les atteintes à la fertilité du sol résultant de l'érosion. - Eviter les atteintes aux eaux et aux habitats proches de l'état naturel résultant de l'entraînement par ruissellement des terres fines.	1. Eviter les dépassements des valeurs indicatives pour l'érosion ainsi que l'érosion par les eaux de ruissellement concentrées sur les terres assolées. 2. Eviter les atteintes à la fertilité du sol liées à l'érosion sur les surfaces agricoles 3. Eviter les atteintes aux eaux et aux habitats proches de l'état naturel résultant de l'entraînement par ruissellement des terres fines.
Compactage	Eviter les atteintes à la fertilité du sol résultant de la compaction.	Eviter les compactages persistants des sols agricoles.
Eau		
Nitrates	1. Au maximum 25 mg de nitrates par litre dans les eaux utilisées comme eau potable ou destinées à l'être. 2. Réduction de 50 % des apports en azote dans les eaux par rapport à 1985.	1. Au maximum 25 mg de nitrates par litre dans les eaux utilisées comme eau potable ou destinées à l'être, et dont l'aire d'alimentation est consacrée en majeure partie à l'exploitation agricole. 2. Réduction des apports en azote d'origine agricole dans les eaux de 50 % par rapport à 1985.

	Objectif environnemental général	Objectif environnemental Agriculture
Phosphore	La teneur en oxygène des eaux lacustres ne doit être, à aucun moment et à aucune profondeur, inférieure à 4 mg par litre. Elle doit en outre suffire pour que des animaux relativement peu sensibles puissent peupler le fond du lac durant toute l'année et en nombre aussi proche que possible de la densité naturelle. Les conditions naturelles particulières sont réservées.	La teneur totale en phosphore des lacs dont la charge en phosphore provient principalement de l'agriculture est inférieure à 20 µg par litre. Les conditions naturelles particulières sont réservées.
Produits phytosanitaires	1. Eviter les atteintes environnementales et sanitaires liées à des produits phytosanitaires. 2. Limiter la quantité de produits phytosanitaires organiques et de métabolites pertinents à 0,1 µg au maximum par substance et par litre dans les eaux superficielles ainsi que dans les eaux souterraines utilisées comme eau potable ou destinées à l'être. D'autres valeurs sont réservées sur la base de l'appréciation des différentes substances dans le cadre de la procédure d'autorisation. 3. Réduire autant que possible les risques environnementaux liés aux produits phytosanitaires, en tenant compte des particularités naturelles locales.	1. Eviter les atteintes environnementales et sanitaires liées à des produits phytosanitaires issus de l'agriculture. 2. Pour les eaux dans lesquelles les apports en produits phytosanitaires proviennent essentiellement de l'agriculture: limiter la quantité de produits phytosanitaires organiques et de métabolites pertinents à 0,1 µg au maximum par substance et par litre dans les eaux superficielles ainsi que dans les eaux souterraines utilisées comme eau potable ou destinées à l'être. D'autres valeurs sont réservées sur la base de l'appréciation des différentes substances dans le cadre de la procédure d'autorisation. 3. Réduire autant que possible les risques environnementaux liés aux produits phytosanitaires, en tenant compte des particularités naturelles locales.
Médicaments	Absence d'atteintes à l'environnement et à la santé par des médicaments.	Absence d'atteintes à l'environnement et à la santé par des médicaments vétérinaires dont l'apport provient principalement de l'agriculture.
Air et climat		
Gaz à effet de serre	Stabiliser la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau évitant toute perturbation dangereuse du système climatique.	Réduire les émissions de dioxyde de carbone, de méthane et de protoxyde d'azote dans l'agriculture.
Polluants atmosphériques azotés	1. Limiter les émissions à titre préventif dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportable. 2. Eviter les immissions excessives, à savoir les dépassements de limites de charge telles que les valeurs limites d'immission, les charges critiques, les niveaux critiques et les lignes directrices de l'OMS pour la qualité de l'air (WHO Air Quality Guidelines). Limiter plus sévèrement les émissions si les limitations préventives ne suffisent pas pour éviter des immissions excessives.	Limiter les émissions d'ammoniac de l'agriculture à 25 000 tonnes d'azote par an au maximum. (ammoniac et oxydes d'azote)
Suie de diesel	Ramener les émissions totales de suies de diesel en Suisse à 100 tonnes par an.	Limiter les émissions de suies de diesel de l'agriculture à 20 tonnes par an au maximum.

6.3 Entretien du paysage rural

6.3.1 Ancrage juridique

Constitution fédérale

L'art. 104 Cst. stipule que la Confédération veille à ce que l'agriculture contribue substantiellement à l'entretien du paysage rural. L'article relatif à l'aménagement du territoire (art. 75 Cst.) exige une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire; il revêt donc lui aussi de l'importance pour la préservation du paysage rural. L'art. 78 Cst. consacré à la protection de la nature et du patrimoine stipule que, dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération doit ménager les paysages.

Lois

Au niveau législatif, la contribution de l'agriculture à l'entretien du paysage rural (art. 1 LAgr) est en partie concrétisée du point de vue quantitatif. Pour protéger et entretenir le paysage rural (paysage

ouvert/protection contre l'extension de la forêt), la Confédération verse des contributions pour terrains en pente dans les endroits où les conditions de production sont difficiles ainsi que des contributions d'estivage dans la région d'estivage (art. 75 et 77 L'Agr). De plus, la LAT exige une utilisation mesurée du sol (art. 1) dans la région de plaine et la mise en réserve de bonnes terres cultivables en quantité suffisante (art. 3). Le plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) a pour but de préserver une surface minimale de terres cultivables. La LPN cerne de plus près, entre autres, la protection des paysages en ce sens que la Confédération doit garantir l'aspect caractéristique du paysage et des localités (art. 1 à 3 LNP). La protection du paysage est également concrétisée par l'établissement d'inventaires dans le périmètre desquels les exigences propres à l'objectif de protection assigné sont valables (art. 5 à 12 et 23a ss LNP). Autre exemple de protection du paysage transposée dans les faits: les parcs naturels pour lesquels une charte définit l'état paysager ambitionné (art. 23e à 23m LNP). Le droit fédéral ne connaissant pas de définition proprement dite du paysage, des instruments plus poussés comme la conception Paysage Suisse (OFEFP et OFAG 1998) et le principe directeur Paysage 2020 de l'OFEV (OFEFP 2003) ont été élaborés pour encadrer les tâches des autorités. Cela montre bien que le paysage repose essentiellement sur une perception culturelle et sociale.

Conventions internationales

La Convention européenne du paysage définit le paysage en ces termes: le «paysage désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations»⁸³ (Conseil de l'Europe 2000, p. 4). Cette définition souligne l'importance de l'espace que l'homme perçoit comme paysage. Le texte de la Convention prévoit donc que les objectifs qualitatifs se rapportant au paysage seront fixés dans le cadre d'une procédure participative. La Suisse a certes signé la Convention du paysage élaborée par le Conseil de l'Europe, mais elle ne l'a pas encore ratifiée jusqu'à présent.

6.3.2 Descriptif de la prestation

Dimension écologique: diversité des habitats

Le paysage rural est une condition de la richesse des espèces sous nos latitudes: «Le paysage rural ouvert offre un habitat aux plantes et aux animaux sauvages qui ne vivent pas dans la forêt. Les surfaces exploitées de façon extensive sont indispensables à une flore et à une faune riches en espèces»⁸⁴. Pour la biodiversité, le paysage a la fonction objective de mettre des milieux naturels à disposition favorisant la diversité des espèces. La diversité des habitats en tant qu'une des dimensions de la biodiversité fait partie intégrante des objectifs fixés pour la prestation bases naturelles de l'existence. Le présent descriptif de la prestation décrit au contraire les exigences posées par la société au paysage rural.

Dimension esthétique: les paysages en tant qu'expression de la réalité sociale

«Le paysage créé par l'agriculture marque l'image de la Suisse dans le Jura, sur le Plateau et dans les Alpes»⁸⁵. Au fil des siècles, la forêt qui prédominait naturellement s'est transformée en une mosaïque caractéristique faite de prairies, de pâturages, de champs et de forêts et marquée aussi par la structure d'habitat initialement paysanne avec différents types de village et de colonies de fermes individuelles. Les paysages ruraux traditionnels laissent entrevoir des formes d'utilisation des terres que l'on peut considérer comme l'expression dynamique de la culture d'une région spécifique⁸⁶. Pour autant, le paysage rural ne se laisse pas réduire au paysage rural traditionnel, et la prestation d'entretien fournie par l'agriculture ne se limite pas à la seule conservation. Au vu de la mutation des défis techniques et économiques et de l'évolution des systèmes d'exploitation, de nouveaux paysages agricoles reflètent aussi le développement culturel et constituent des repères momentanés des rapports

⁸³ "Paysage" désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations

⁸⁴ FF 1996 IV 1, p. 81

⁸⁵ FF 1996 IV 1, p. 82

⁸⁶ Pour le rapport entre l'utilisation traditionnelle des terres et la diversité du paysage, voir p. ex. Bätzing 2003.

sociaux. A proximité des zones à forte concentration urbaine, le paysage agricole est de plus en plus voué au repos en raison de l'évolution des besoins de la société⁸⁷. Le paysage rural à caractère agricole peut globalement être considéré comme une trace de l'activité agricole, comme un ensemble spatial résultant de la combinaison d'éléments paysagers naturels et culturels et aménagé, entretenu et modifié par les paysans et paysannes. Si l'on prend pour référence les paysages ruraux traditionnels, les paysages cultivés attrayants se distinguent par leur diversité, une étendue minimale et un rapport perceptible avec la base environnementale et ils contrastent avec les paysages naturels et les paysages des agglomérations urbaines.

Les zones d'espace naturel – avec ou sans traces d'activité humaine – ne sont toutefois pas encore des paysages du point de vue esthétique. Elles ne deviennent des paysages que par la perception que nous en avons. En tant qu'espace perçu, le paysage n'est pas un objet en trois dimensions, mais une aptitude socialement caractérisée permettant de lire le monde physique autour de soi, de le percevoir esthétiquement comme un paysage et de l'intégrer dans la vie de tous les jours. C'est pourquoi divers groupes de personnes portent autant de jugements différents sur les paysages et ses transformations ; les exigences posées aux paysages varient en conséquence. La façon dont on perçoit le paysage change avec le temps et est influencée par la mutation de la société. Le débat sur l'évolution future du paysage requiert donc que l'on se mette d'accord sur les attentes esthétiques divergentes en matière de paysage. «La politique paysagère implique une approche intégrative» (Backhaus et al. 2007, p. 19).

Le paysage rural est donc à deux égards l'expression de la réalité sociale: d'une part, il constitue la manifestation spatiale des conditions-cadre sociales, économiques et culturelles de l'agriculture. D'autre part, en tant qu'espace perçu, il caractérise le quotidien des hommes tandis que la société pose des exigences au paysage. C'est pourquoi on dit que le paysage rural est doublement marqué par le contexte. Il est donc proposé de mettre en relation les prestations d'entretien du paysage fournies par l'agriculture et les exigences de la société et d'en discuter sous l'angle esthétique.

Dimension économique

Sur le plan économique, la préservation et la valorisation de l'esthétique paysagère demandée par la société constituent un bien public, et sa destruction un préjudice public. La collectivité est disposée à soutenir financièrement la préservation, l'entretien et le développement des paysages ruraux attrayants (Brandenberg et al. 2007). Du côté de l'offre, le paysage rural entretenu représente une externalité positive des prestations de l'agriculture, qui s'explique pour des raisons tenant à l'économie d'entreprise⁸⁸. L'intensification de l'exploitation est susceptible de provoquer des modifications sur l'aspect du paysage, ce qui est jugé négatif par la population. Dans ce cas de figure, on peut donc parler d'une externalité négative.

Rapport spatial

L'esthétique paysagère a une dimension nationale dans la mesure où le paysage rural signifie aussi une diversité paysagère sur un petit espace. En tant que bien public, celui-ci présente cependant une pertinence régionale marquée. La demande en paysages cultivés spécifiques est liée aux aspects extérieurs enracinés dans l'histoire qui reflètent la diversité propre à la Suisse existant dans les rotations culturelles et les intensités d'exploitation au niveau régional. C'est ainsi que, malgré des conditions homogènes, le paysage herbager traditionnel des Préalpes du nord est tout, sauf uniforme. Du Pays d'Enhaut jusqu'en Appenzell, il est plutôt caractérisé et de façon frappante par divers modes d'exploitation traditionnels. La demande en prestation d'entretien du paysage rural est également plus ou moins prononcée selon les régions. Elle est importante dans les régions touristiques ou à forte concentration urbaine, parce que la ressource «espace événementiel» est un facteur essentiel dans la compétition entre les lieux d'habitat. Dans les régions rurales sans tourisme, par contre, elle est plutôt

⁸⁷ Concernant le rapport entre l'agriculture et les paysages modernes du quotidien, voir p. ex. Tobias et al. 2005.

⁸⁸ On estime à 2,5 milliards CHF ce que le paysage rapporte annuellement au tourisme en Suisse (seco et OFEFP 2002). Dans les régions touristiques, une part notable de l'entretien du paysage est une externalité de la production agricole.

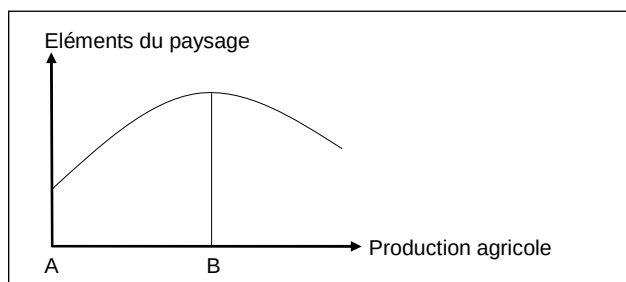
modeste, sachant que la préservation du paysage cultivé peut avoir de l'importance pour la population locale, par exemple eu égard au sentiment identitaire qu'il suscite. Cela montre que le paysage rencontré dans différents contextes régionaux a une importance variable et que les exigences posées au paysage diffèrent d'une région à l'autre. Il est donc judicieux de différencier le paysage dans l'espace et de le considérer dans son contexte régional⁸⁹.

6.3.3 Contribution de l'agriculture

Le paysage rural est le résultat d'une suite d'activités involontaires dans les domaines les plus divers. Parallèlement à l'agriculture, il est forgé dans une large mesure par la sylviculture, l'application de l'aménagement du territoire ou le développement de l'habitat et de la circulation. Ces secteurs s'influencent mutuellement et il est impossible de les délimiter clairement les uns des autres. La contribution de l'agriculture à l'entretien du paysage cultivé a certes tendance à diminuer, mais son effet sur les surfaces est encore extrêmement efficace: quelque 1 070 000 ha de SAU et 540 000 ha de surface d'estivage – en tout près de 40 % de la surface des terres – sont exploités à des fins agricoles. Elle est assurée par le mécanisme suivant:

Le paysage rural est façonné, conservé et transformé par la production de denrées agricoles par l'utilisation du facteur sol. Le déroulement de la prestation dépend de l'intensité de la production agricole (Figure 13): en l'absence d'exploitation (A), la diversité et l'attrait du paysage ont tendance à diminuer (embuissonnement, reboisement). Le maintien de l'exploitation à un niveau d'intensité déterminé conserve des paysages variés (B). Pour finir, la diversité paysagère peut de nouveau régresser en cas d'intensification de la production: abattage d'arbres isolés, agrandissement des champs, construction de nouveaux hangars de grande dimension, affectation de bâtiments traditionnels à un nouvel usage, formes de production industrielles, etc.

Figure 13: Influence de l'intensité de la production sur le paysage cultivé



En-dessous de la limite naturelle des forêts, le territoire de la Suisse était à l'origine entièrement recouvert de forêts. Les paysages ruraux marqués par l'activité agricole se distinguent essentiellement par un recul des zones boisées sur de vastes étendues composées d'une mosaïque de parcelles ou de grandes surfaces. Sur les surfaces laissées en jachère, la végétation repousse et la forêt finit par reprendre le dessus. L'exploitation du sol a donc pour effet quantitatif de maintenir les surfaces ouvertes, le risque d'embuissonnement étant pour le moment concentré dans les zones à rendement marginal, notamment dans les régions de montagne et d'estivage.

L'agriculture contribue qualitativement à l'entretien du paysage quand les traces d'exploitation sont perçues comme un paysage esthétiquement attrayant. Cela devrait très généralement être le cas lorsque des éléments paysagers variés ont un rapport spatial avec l'utilisation, lorsque l'extension du type de paysage cultivé coïncide avec l'extension de la base environnementale correspondante et a un rapport perceptible avec celle-ci ou lorsqu'il existe des formes de construction ou d'installation propres au mode d'exploitation qui, dans la mesure du possible, sont encore utilisées. De nouveaux

⁸⁹ Dans le Septième rapport sur l'agriculture (Conseil fédéral 1992), l'entretien du paysage a déjà été pondéré en fonction des régions et considéré à l'époque comme pertinent surtout dans la région de montagne. Compte tenu de l'importance du tourisme pour la région de montagne, la fonction d'entretien du paysage assumée par l'agriculture de montagne est essentielle. Elle est étroitement liée à l'exploitation des surfaces, même en présence de conditions de production défavorables. (FF 1992 II 140, p. 529)

paysages ruraux (agricoles) peuvent aussi présenter ce rapport spatial, être variés et être l'expression de modes d'exploitation durables. Comme les exigences posées aux paysages peuvent diverger considérablement d'une région à l'autre, il faut que celles-ci soient définies dans le détail et les objectifs de développement fixés sur place par les intéressés pour atteindre le but fixé. Une orientation de la contribution à l'entretien du paysage en fonction des besoins régionaux permet d'encourager la diversité des paysages cultivés. On pourra ainsi garantir la typicité régionale aux multiples facettes du paysage rural portant l'empreinte agricole, caractéristique de la Suisse dans son ensemble.

6.3.4 Résumé et objectif

Les paysages ruraux sont l'expression dynamique de la réalité sociale tant comme résultat des activités (agro-)économiques que du point de vue des exigences esthétiques de la société (double empreinte contextuelle). La contribution de l'agriculture à l'entretien du paysage concerne ainsi les paysages ruraux, nouveaux ou traditionnels; de ce fait, non seulement elle a un caractère conservateur au sens de la protection du paysage, mais aussi de l'importance pour le développement du paysage.

En tant qu'externalité de l'agriculture, le paysage rural est marqué de l'empreinte régionale, car il est le résultat d'une combinaison de multiples données environnementales avec diverses traditions d'utilisation. De même, les exigences posées au paysage par la société diffèrent d'une région à l'autre. La dimension nationale de ces caractéristiques paysagères régionales se manifeste en ce sens que l'on trouve en Suisse une diversité de paysages ruraux sur de petits espaces.

La contribution de l'agriculture à l'entretien du paysage a une dimension quantitative: le reboisement est empêché sur les surfaces agricoles et alpestres exploitées. Mais l'utilisation agricole a aussi une incidence qualitative sur la diversité du paysage, c'est pourquoi elle peut se retrouver en conformité ou en conflit avec les exigences socio-régionales posées à l'esthétique du paysage. L'entretien du paysage cultivé est donc une prestation qui déploie ses effets tant au niveau national qu'au niveau régional.

Objectif:

Le paysage doit garder un caractère ouvert par l'exploitation de toute la surface agricole (objectif 1). Cet objectif est valable au niveau national. La fonction élémentaire d'entretien du paysage se trouve ainsi garantie.

Du point de vue qualitatif, le paysage rural marqué par l'activité agricole doit se distinguer par sa diversité (objectif 2). Le caractère spécifique et la qualité esthétique du paysage rural doivent satisfaire aux exigences environnementales de la société. Les cantons ou d'autres organismes régionaux peuvent fixer des objectifs qualitatifs correspondants selon les prescriptions de la Confédération.

Ces objectifs sont conformes à l'objectif paysager que l'OFEV et l'OFAG ont définis conjointement pour l'agriculture en s'appuyant sur la base légale existante (cf. OFEV et OFAG 2008):

Conserver, promouvoir et développer la multiplicité des paysages ruraux avec leurs propres caractéristiques régionales et leur importance pour la biodiversité, le repos, l'identité, le tourisme et l'attrait des sites par

1. le maintien de surfaces ouvertes grâce à l'adaptation des modes d'exploitation;
2. la diversité des paysages ruraux perceptibles et exploités selon les principes du développement durable;
3. la conservation, la promotion et le développement de leurs éléments régionaux caractéristiques, naturels, environnementaux et architecturaux.

6.4 Occupation décentralisée du territoire

6.4.1 Ancrage juridique

Introduction

Article fonctionnel de la Constitution fédérale

Selon l'art. 2 Cst., la Confédération vise, entre autres, les buts suivants:

- Elle favorise la prospérité commune, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays.
- Elle veille à garantir une égalité des chances aussi grande que possible entre les citoyens et les citoyennes.
- Elle s'engage en faveur de la conservation durable des ressources naturelles.

La promotion de la prospérité commune est reconnue comme «but élémentaire de l'Etat» dans le commentaire d'Ehrenzeller et al. (2002) sur la Constitution fédérale. L'encouragement de la cohésion interne et de la diversité culturelle du pays y sont désignés comme «buts incontestables et en soi naturels de l'Etat». Rien n'indique toutefois que les notions «commune», «cohésion interne» et «égalité des chances» puissent avoir une dimension spatiale.

Législation sur l'aménagement du territoire

L'art. 75 Cst. (Aménagement du territoire) postule comme objectif de l'aménagement du territoire l'utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. Selon l'art. 1 de la loi sur l'aménagement du territoire, la Confédération, les cantons et les communes soutiennent, entre autres, les efforts entrepris aux fins d'agir sur une décentralisation judicieuse de l'urbanisation et de l'économie et de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays.

Par décentralisation de l'urbanisation, il faut entendre que, du point de vue de l'aménagement du territoire, divers centres de grande, de moyenne et de petite taille en Suisse doivent exister et non pas un seul centre dominant. Est aussi voisine la notion de «concentration décentralisée» (réseau de territoires urbanisés assez compacts, mais de dimensions variables; voir aussi Tschannen 1999).

Protection de la nature et du paysage

La loi sur la protection de la nature et du paysage, fondée sur l'art. 78 Cst., définit à l'art. 13, outre les paysages, les localités caractéristiques comme objets dignes de protection. Si l'on part du principe que les localités caractéristiques sont particulièrement précieuses si les villages sont encore habités, il faut en déduire que l'occupation décentralisée est essentielle du point de vue de la protection du paysage.

Politique régionale

La politique régionale de la Confédération se fonde sur l'art. 103 Cst. (Politique structurelle). L'art. 1 de la loi fédérale sur la politique régionale postule que cette politique a pour principal but (opérationnel) d'améliorer la compétitivité de certaines régions et d'augmenter la valeur ajoutée qu'elles génèrent. En comparaison avec la politique régionale en vigueur jusqu'à fin 2007 et qui visait aussi des objectifs de répartition, la nouvelle loi (cf. ch. 3.4.8) est davantage axée sur la maîtrise des futurs enjeux économiques des régions. En renforçant les centres régionaux, le but recherché est, entre autres, de contribuer au maintien de l'occupation décentralisée du territoire (concentration décentralisée stimulant les régions environnantes).

Politique agricole

L'ancien article constitutionnel (art. 31^{bis}, al. 3, let. b) n'énonçait pas les tâches de l'agriculture et exigeait seulement de celle-ci qu'elle soit compétitive.

Mais le Sixième rapport sur l'agriculture mentionne explicitement les tâches incombant à l'agriculture. Il indique que «sa conservation contribue à la réalisation de l'objectif de politique régional concernant l'occupation décentralisée du territoire.»⁹⁰. Le Septième rapport sur l'agriculture formule cette tâche différemment: l'agriculture doit «contribuer à la vie économique, sociale et culturelle dans le milieu rural»⁹¹, mais sans la commenter davantage.

Dans le message concernant deux initiatives populaires «pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement» et «Paysans et consommateurs – pour une agriculture en accord avec la nature», le Conseil fédéral a proposé en guise de contre-projet aux initiatives de compléter l'art. 31^{bis}, al. 3, let. b, en y intégrant les prestations que l'agriculture doit fournir. La contribution à l'occupation décentralisée du pays en fait aussi partie. Cette tâche a été insérée dans le cadre de la consultation, sous la pression des cantons de montagne. On soulignait alors que l'occupation décentralisée du pays était un objectif politique important et que l'agriculture devait y contribuer substantiellement. Mais on attirait aussi l'attention sur le fait que, suite à la rationalisation de l'agriculture, les régions éloignées ne pouvaient subsister que par la création d'emplois en dehors du secteur agricole⁹².

Selon l'actuel article constitutionnel sur l'agriculture (art. 104), la Confédération doit veiller à ce que l'agriculture, entre autres buts, contribue substantiellement à l'occupation décentralisée du territoire. L'art. 1 de la loi sur l'agriculture reprend cette mission. Ni les commentaires sur la Constitution fédérale ni le Message sur la PA 2002 dans lequel le Conseil fédéral commente le nouvel article constitutionnel n'apportent cependant une aide pour interpréter concrètement la notion d'occupation décentralisée.

Péréquation financière

En vertu de l'art. 135 Cst., la Confédération favorise la péréquation financière et la compensation des charges entre les cantons. Selon la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)⁹³, la Confédération accorde une compensation aux cantons ayant des charges excessives en raison de leur situation géo-topographique. Les indicateurs d'une charge élevée sont, en particulier, une proportion supérieure à la moyenne de zones d'habitation et de surfaces productives situées en altitude, ainsi qu'un habitat dispersé et une faible densité de population.

6.4.2 Descriptif de la prestation

Concernant l'occupation décentralisée : les notions d'habitat, de travail, d'approvisionnement et d'exploitation dans le milieu rural occupent d'un côté le devant de la scène mais, d'un autre côté, l'éloignement des lieux d'habitation et de travail par rapport aux centres importants est essentiel. A la différence de l'allemand qui entend par *dezentrale Besiedlung* des hameaux ou des fermes isolées occupés à l'année, en français la notion d'occupation décentralisée, évoque plutôt l'utilisation de la surface.

Avec la mobilité croissante, nombreuses sont les personnes qui vivent en milieu rural mais n'y travaillent plus. Des spécialisations dans certaines fonctions au sein d'un espace sont en effet possibles et judicieuses (concentration décentralisée), sans que l'on perde l'essence même de l'occupation décentralisée d'un espace. Ces spécialisations sont aussi moins limitatives que les distances devant être parcourues pour profiter des prestations de l'approvisionnement de base ou pour se rendre au lieu de travail.

L'actuel habitat décentralisé s'est formé au fil du temps en réponse aux conditions-cadre culturelles et économiques. Il est une condition essentielle au bon fonctionnement du fédéralisme politique. Par

⁹⁰ FF 1984 III 469, p. 721 à 722

⁹¹ FF 1992 II 140, p. 488

⁹² FF 1992 II 140, pp 472, 474 à 475

⁹³ RS 613.2

habitat décentralisé, on entend toutefois aujourd'hui non pas un habitat dispersé sur la surface, mais l'existence de centres de grande, moyenne et petite taille jouant chacun leur rôle.

6.4.3 Contribution de l'agriculture

L'agriculture contribue à l'occupation décentralisée du territoire à travers les mécanismes suivants (voir aussi Flury 2007, p. 6).

- Effet direct: elle apporte une contribution en offrant aux personnes employées dans l'agriculture et à leurs proches la possibilité de travailler et de vivre dans la région.
- Effet indirect: par l'intermédiaire des contributions préalables, des biens d'investissement et des dépenses de consommation, l'agriculture génère des emplois et de la valeur ajoutée dans d'autres branches de l'économie régionale. Par ses fonctions allant au-delà de la production de denrées alimentaires (p. ex. entretien du paysage cultivé, préservation des ressources naturelles, contribution à l'identité culturelle d'une région), elle participe également à l'occupation décentralisée du territoire en rehaussant l'attrait des sites.

6.4.4 Résumé et objectif

L'occupation décentralisée du pays fait partie de la notion même de l'Etat suisse. Les bases constitutionnelle et légale permettent de déduire que l'occupation décentralisée possède et représente une valeur sociale en soi. Cependant, il n'existe pas de domaine politique qui poursuive un objectif d'occupation concret. Les politiques agricole et régionale postulent seulement qu'elles doivent contribuer à l'occupation du territoire. Pour sa part, l'agriculture contribue directement et indirectement à l'occupation décentralisée.

Objectif:

Au sens de la subsidiarité, les cantons possédant des régions qui se dépeuplent doivent définir leurs propres objectifs en matière d'occupation décentralisée. La Confédération pourra leur apporter un soutien dans le cadre d'un projet et en lien avec ces objectifs si la population de ces régions s'engage activement pour assurer son avenir.

6.5 Bien-être animal

6.5.1 Ancrage juridique

Constitution fédérale

L'art. 80 Cst. stipule que la Confédération doit légiférer sur la protection des animaux, l'al. 2, let. a, précisant de façon explicite qu'elle doit édicter des prescriptions en matière de garde des animaux. L'exécution des dispositions fédérales incombe aux cantons dans la mesure où elle n'est pas réservée à la Confédération.

L'art. 104, al. 3, let b, Cst. stipule que la Confédération encourage, au moyen de mesures incitatives présentant un intérêt économique, les formes d'exploitation particulièrement respectueuses des animaux.

Lois

La loi sur la protection des animaux et l'ordonnance du même nom énoncent des prescriptions sur le traitement des animaux. Chaque exploitation est tenue de respecter les prescriptions correspondantes.

L'art. 76a LAg concrétise l'encouragement des modes de production particulièrement respectueux des animaux au sens de l'art. 104, al. 3, let. b, Cst., au travers des contributions éthologiques. Le montant de ces dernières doit être fixé de sorte qu'il soit rentable de fournir une prestation éthologique particulière, et en tenant compte des recettes supplémentaires pouvant être réalisées sur le marché.

Conventions internationales

La Convention européenne du 10 mars 1976 sur la protection des animaux dans les élevages, entrée en vigueur le 25 mars 1981 pour la Suisse, sert de référence à l'élaboration de recommandations⁹⁴.

6.5.2 Descriptif de la prestation

L'art. 104, al. 3, let. b, Cst. et l'art. 76a LAgr servent de fondement à l'encouragement, au moyen de contributions, des modes d'exploitation particulièrement respectueux des animaux. La Constitution fédérale et la loi sur l'agriculture permettent de déduire qu'il s'agit là de modes d'exploitation qui améliorent le bien-être animal au-delà du niveau de toute façon exigé par la législation sur la protection des animaux.

Le respect des dispositions suisses en matière de protection des animaux étant un devoir, il ne s'agit pas d'une prestation digne d'encouragement.

Les dispositions suisses régissant la protection des animaux sont parfois plus strictes et plus exigeantes que celles de nos partenaires commerciaux. Dans le cas des produits d'origine animale importés en grande quantité et dont on sait que les pays exportateurs appliquent des prescriptions beaucoup moins sévères que la Suisse ou n'en appliquent pas du tout, la société perçoit incontestablement ce qu'implique le respect de dispositions plus strictes⁹⁵. Vis-à-vis de l'étranger, ces exigences plus élevées sont aujourd'hui prises en compte par le biais de la protection douanière. En cas d'ouverture des frontières, il serait concevable de compenser par d'autres instruments (aides à l'investissement ou paiements directs) les frais supplémentaires générés par le respect des dispositions plus strictes en matière de protection des animaux.

Si les animaux disposent de davantage de surface, de lumière naturelle ainsi que de meilleures possibilités de repos, de mouvement et d'occupation que ne le prescrit la législation suisse sur la protection des animaux ou s'ils ont accès à un parcours en plein air, il s'agit alors d'une prestation digne d'encouragement qui améliore le bien-être animal au-delà du niveau de protection prescrit par la loi (garde particulièrement respectueuse des animaux).

Il existe un marché (label) pour les produits issus d'animaux provenant d'exploitations qui élèvent les animaux dans des conditions particulièrement respectueuses de l'espèce. Les coûts de production supérieurs sont couverts par les prix de vente plus élevés de ces produits et par les incitations de la Confédération versées sous forme de contributions éthologiques.

Le bien-être animal a le caractère tant d'un bien privé que d'un bien public. D'une part, les consommateurs sont disposés à payer plus pour des produits issus de la garde particulièrement respectueuse des animaux; d'autre part, les personnes s'intéressant particulièrement au bien-être animal sont justement celles qui ne peuvent pas manifester leurs préférences sur le marché parce qu'elles ne consomment pas ou peu de produits d'origine animale.

6.5.3 Contribution de l'agriculture

L'agriculture encourage le bien-être animal en élevant les animaux de rente dans des systèmes de stabulation particulièrement respectueux de l'espèce. Comme la plupart des animaux de rente sont gardés dans des exploitations agricoles, l'agriculture joue un rôle clé pour ce qui est de la promotion du bien-être animal.

6.5.4 Résumé et objectif

La législation sur la protection des animaux et les programmes des paiements directs éthologiques

⁹⁴ Par exemple "Standing Committee of the European Convention for the Protection of Animals Kept for Farming Purposes (T-AP) Recommendation Concerning Pigs», du 2 décembre 2004.

⁹⁵ A titre d'exemple, pour la viande de poulet en provenance des pays de l'UE, la législation suisse sur la protection des animaux prescrit une densité d'occupation de 30 kg/m². Dans l'UE, la limite supérieure envisagée est de 33 kg/m², une densité plus élevée étant aussi possible dans certaines conditions.

encouragent le bien-être animal. Le respect de la loi sur la protection des animaux n'est pas une prestation digne d'encouragement en principe. Si les prescriptions en matière de protection des animaux appliquées dans les pays d'où proviennent les produits animaux sont en deçà du niveau suisse, la question se pose de savoir si les éleveurs suisses n'ont pas droit à une indemnisation en raison de frais plus élevés. Lorsqu'une exploitation contribue en plus au bien-être animal en remplissant les critères exigés dans les programmes éthologiques et qui vont au-delà du niveau de protection prescrit par la loi, elle fournit une prestation digne d'encouragement.

Les programmes éthologiques connaissent une bonne acceptation en tant que moyen d'encouragement du bien-être animal allant au-delà du niveau légal prescrit. Reste à savoir quel type d'objectif il convient de fixer. L'art. 104, al. 3, let. b, Cst. ne postule aucun objectif pour le bien-être animal; il oblige seulement la Confédération à encourager, au moyen de mesures incitatives présentant un intérêt économique, les formes d'exploitation particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et des animaux. Cet encouragement peut se faire en principe par le biais de paiements directs spécifiques (contributions éthologiques) ou par des incitations ciblées pour la construction d'étables (aides à l'investissement). L'objectif peut aussi consister à définir des taux de participation pour les programmes éthologiques et les aides à l'investissement.

Objectif:

Les taux de participation doivent être aussi élevés que possible. En partant du principe que les coûts marginaux vont augmenter, un taux de participation de 80 % au moins par catégorie d'animal semble une valeur indicative raisonnable.

6.6 Garantie du revenu

Outre les objectifs présentés jusqu'à présent pour les diverses prestations d'intérêt général, la garantie du revenu est elle aussi un objectif essentiel de la politique agricole. Comme elle ne constitue pas en soi une prestation d'intérêt général, la structure du présent chapitre diffère de celle des précédents chapitres. Dans un premier temps, nous rappellerons aussi l'ancrage juridique de cet objectif et exposerons l'état de réalisation actuel. Puis, nous éluciderons la question de savoir si et pourquoi un objectif en matière de politique des revenus est nécessaire et nous discuterons de la réalisation de l'objectif jusqu'à présent. A partir des conclusions qui s'ensuivront, nous reformulerons l'objectif relatif à la garantie du revenu.

6.6.1 Ancrage juridique

Constitution fédérale

- L'art. 104, al. 3, let. a, Cst. stipule que la Confédération complète le revenu paysan par des paiements directs aux fins de rémunérer équitablement les prestations fournies, à condition que l'exploitant apporte la preuve qu'il satisfait à des exigences de caractère écologique.

Le message sur la PA 2002⁹⁶ précise à ce propos qu'il existe un rapport entre le montant des recettes réalisées sur le marché et les paiements directs, en d'autres termes que les paiements directs ont un caractère subsidiaire. «La production et la vente des produits représentent la base du revenu agricole. Plus le prix de vente des produits parviendra à couvrir les coûts, moins il faudra de paiements directs, d'où l'intérêt public de la valeur ajoutée élevée provenant de la production.»

- L'art. 41, al. 1, let. d, Cst. postule que la Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que toute personne capable de travailler puisse assurer son entretien par un travail qu'elle exerce dans des conditions équitables.

⁹⁶ FF 1996 IV 1, p. 302

Lois et ordonnances

- L'art. 2, al. 1, let. c, LAgr énonce que la Confédération doit veiller à ce que l'évolution du secteur agricole soit supportable sur le plan social.
- L'art. 5 mentionne explicitement à propos du revenu:
 - ¹ Les mesures prévues dans la présente loi ont pour objectif de permettre aux exploitations remplissant les critères de durabilité et de performance économique de réaliser, en moyenne pluriannuelle, un revenu comparable à celui de la population active dans les autres secteurs économiques de la même région.
 - ² Si les revenus sont très inférieurs au niveau comparable, le Conseil fédéral prend des mesures temporaires visant à améliorer la situation du revenu.
 - ³ Il convient de prendre en considération les autres branches de l'économie et la situation économique de la population non paysanne, ainsi que la situation financière de la Confédération.
- L'ordonnance sur l'évaluation de la durabilité de l'agriculture⁹⁷ définit, d'une part, comment effectuer la comparaison des revenus selon l'art. 5 LAgr (art. 4 à 7). D'autre part, elle stipule à l'art. 11 que l'OFAG doit établir et publier chaque année un rapport exposant les résultats de l'évaluation de la situation de l'agriculture sous l'angle de la durabilité. L'OFAG remplit ce mandat en publiant chaque année le rapport agricole. Dans l'édition 2005, celui-ci a présenté pour la première fois une évaluation globale de la durabilité et utilisé le rapport entre le revenu du travail et le salaire comparatif pour évaluer la dimension sociale de la durabilité. Tout creusement de l'écart des revenus entre le secteur agricole et le reste de la population est considéré comme négatif.

6.6.2 Nécessité de définir un objectif pour la garantie du revenu

Deux raisons plaident en faveur de la fixation d'un objectif pour la garantie du revenu dans la politique agricole

- **Raison liée aux prestations:** en principe, on pourrait considérer qu'il n'est pas nécessaire de fixer d'autre but s'il est garanti que les objectifs définis pour les prestations d'intérêt général seront atteints. Cette considération élude cependant la question du délai. Les changements apportés aux conditions-cadre de la politique agricole influent sur la fourniture des prestations de façon différée dans le temps. Il est possible que les objectifs de prestation immédiatement mesurables dans des conditions-cadre déterminées de la politique agricole soient réalisés à court terme dans la mesure souhaitée, mais plus à long terme si ces conditions-cadre sont maintenues. Il s'agit donc de garantir que l'agriculture fournisse les prestations sans grignoter son capital, indispensable à la fourniture des prestations.
- **Raison sociale:** le secteur agricole dépend directement des développements politiques en raison du soutien considérable accordé par les pouvoirs publics et des réglementations de l'Etat. Tout changement des conditions-cadre de la politique agricole a des effets immédiats et directs sur les conditions de vie des familles paysannes. Un grand nombre d'agriculteurs ont investi leur fortune dans leur exploitation agricole et/ou leur formation dans la perspective d'exercer une activité dans l'agriculture; il importe d'en tenir compte lors de l'adaptation de ces conditions-cadre pour garder leur confiance. C'est pourquoi la Confédération assume une responsabilité sociale envers les familles paysannes (cf. art. 2, al. 1, let. c, Cst.).

Jusqu'à présent, ce sont avant tout les raisons liées aux prestations qui ont été retenues pour justifier un objectif en matière de politique de revenu pour l'agriculture. Ce faisant, l'accent était mis sur la comparaison des revenus au sens de l'art. 5 LAgr.

6.6.3 Discussion portant sur l'objectif défini jusqu'à présent

L'art. 104, al. 3, let. a, Cst. exige une rémunération équitable pour les prestations d'intérêt général

⁹⁷ RS 919.118

fournies. Conformément au Message sur la PA 2002⁹⁸, cette rémunération est équitable «si des exploitations performantes peuvent, en moyenne pluriannuelle, couvrir les coûts d'un mode d'exploitation fondé sur la durabilité.» La couverture des frais est effective si ces exploitations atteignent en moyenne le salaire comparatif. Cette interprétation de l'art. 104, al. 3, let. a, Cst. a été transposée au niveau légal dans l'art. 5, al. 1, LAgr. Le commentaire de l'art. 5 figurant dans le Message sur la PA 2002⁹⁹ montre nettement que, pour les exploitations performantes, l'objectif du revenu comparable doit garantir la fourniture des prestations sur le long terme.

« Si le revenu n'est pas suffisant, on peut s'attendre à ce que l'agriculture ne s'acquitte plus des tâches d'intérêt public exigées par la société ou que ces prestations soient insuffisantes. Il importe donc d'assurer un revenu comparable afin d'atteindre les objectifs de politique agricole. [...] Les exploitations performantes doivent néanmoins atteindre un revenu leur permettant d'effectuer les investissements nécessaires au maintien du capital et au développement afin qu'elles puissent fournir les prestations requises. [...] La comparaison des revenus donne indirectement des indications permettant de juger si et dans quelle mesure l'accomplissement des tâches est en danger. Elle permet aux pouvoirs publics de réagir avant que l'agriculture ne cesse visiblement de fournir ses prestations et que les structures nécessaires à cet effet ne soient irrémédiablement perdues. »

Que doit-on penser aujourd'hui de cette approche? D'un côté, il est exact que la fourniture à long terme des prestations d'intérêt général est menacée si les exploitations performantes ne peuvent plus opérer les «investissements nécessaires au maintien du capital et à leur développement futur». D'un autre côté, on voit mal pourquoi les exploitations performantes ne peuvent opérer les investissements nécessaires que dans la mesure où le revenu correspond exactement au salaire comparatif. Au lieu du revenu comparable, c'est plutôt un montant critique d'investissements ou la constitution de fonds propres minimaux dépendant de la taille de l'exploitation ou de la dotation en capital qui, en tant que mesure des investissements nécessaires, permettrait d'atteindre l'objectif au niveau de l'entreprise individuelle.

Le revenu joue un rôle dans l'attrait du secteur agricole pour les personnes employées dans celui-ci. Sous l'angle de l'emploi, la fourniture des prestations sur le long terme serait alors garantie si suffisamment de personnes pouvaient réaliser à leurs yeux un revenu équitable grâce à l'activité agricole. Le revenu pour lequel des personnes sont disposées à travailler dans l'agriculture ne correspond pas nécessairement au salaire comparatif. Comme chacun sait, les paysans et paysannes sont prêts à accepter un revenu plus bas, comparés au reste de la population, et ce pour diverses raisons: d'une part, ils bénéficient d'autres avantages monétaires tels que logement moins cher, coûts moindres pour se rendre au travail, etc. (OFAG 2004, p. 66). D'autre part, ils ont des avantages non monétaires liés à l'activité agricole comme l'autonomie (être son propre chef), le travail dans la nature et avec les animaux ou l'unité du lieu de travail et du domicile familial, ce qui explique que les agriculteurs sont prêts à renoncer à des avantages pécuniaires. Un sondage a révélé que moins de 50 % des successeurs reprenant une exploitation escomptent qu'ils généreront un revenu satisfaisant dans l'agriculture (Rossier et Wyss 2006). Les analyses de résultats comptables fournis par le dépouillement centralisé montrent que les chef(fes) d'exploitation de moins de 35 ans qui démarrent dans l'agriculture gagnent près de 30 pour-cent de moins que le salaire comparatif. On peut considérer cet écart comme la propension à payer la «condition de paysan».

Certes, on peut orienter les instruments de la politique agricole sur l'objectif du salaire comparatif, mais on n'atteindra pas celui-ci si les paysans et paysannes – comme il est exposé ci-dessus – sont prêts à travailler pour une rétribution moindre. Orienter la politique agricole sur cet objectif ne conduit pas à long terme à une progression des revenus des entreprises individuelles ou à davantage de prestations fournies, mais à une augmentation du nombre des personnes travaillant dans le secteur agricole et à une diminution de la taille des exploitations (cf. ch. 5.3.5). Si, dans la garantie du revenu, il s'agissait uniquement de garantir la fourniture des prestations à long terme, l'objectif devrait s'orien-

⁹⁸ FF 1996 IV 1, p. 303

⁹⁹ FF 1996 IV 1, pp 89 à 90

ter non pas sur le revenu moyen dans les autres secteurs de l'économie, mais sur le revenu pour lequel des personnes sont disposées à travailler dans l'agriculture.

Pour garantir la fourniture des prestations sur le long terme, on peut aussi imaginer une approche sectorielle au lieu d'une approche fondée sur une exploitation individuelle, car elle présente l'avantage de contourner la définition en partie arbitraire d'une exploitation performante. La requête selon laquelle la fourniture de prestations par l'agriculture doit être garantie à long terme, c'est-à-dire sans grignoter le capital nécessaire à cette fin, est conforme au principe de la durabilité. Dans le cadre de l'appréciation de la durabilité, on utilise l'indicateur «renouvellement du capital» au niveau sectoriel. Résultant du rapport entre le capital total investi dans le secteur agricole et les investissements bruts annuels, celui-ci révèle le nombre d'années qui serait nécessaire au renouvellement du capital disponible pour autant que les investissements en capital brut demeurent inchangés. Il permet ainsi de déterminer si l'agriculture est suffisamment encouragée pour la fourniture de ses prestations ou si elle grignote son capital.

L'aménagement de la politique agricole jusqu'à présent et la fixation des différentes étapes de la réforme ont également poursuivi un objectif social. Ainsi, par exemple, la politique agricole 2011 a été conçue de telle sorte qu'un développement socialement supportable demeure garanti¹⁰⁰. La comparaison des revenus est également utilisée comme indicateur pour mesurer le caractère socialement supportable. En l'occurrence, on compare non seulement le revenu des meilleures exploitations avec le salaire comparatif, mais avec le revenu moyen de toutes les exploitations. L'objectif visé consiste à garder constant, dans le temps, l'écart de revenu par rapport au reste de la population. Il s'agit là aussi, comme pour la garantie des prestations à long terme, d'abord de trouver un équilibre entre le secteur agricole et le reste de la population, ce qui – comme on l'a déjà mentionné – dans une optique à long terme ne se laisse que partiellement piloter par des mesures de politique agricole. Si les avantages non monétaires des paysans connaissent des changements, l'écart entre le revenu paysan et le salaire comparatif peut aussi changer sans que cela signifie pour autant une amélioration ou une aggravation de la situation des familles paysannes. Un indicateur orienté sur la consommation serait plus éloquent pour apprécier la situation sociale des agriculteurs. Dans le cadre d'une étude menée par la Haute école suisse d'agronomie et la Haute école spécialisée de Berne, Département Travail social, un indicateur a été élaboré, lequel permet d'évaluer quelles exploitations se trouvent dans une situation économique difficile (Fluder et al. 2009).

6.6.4 Résumé et objectif

Il existe aussi bien des raisons liées aux prestations que des raisons sociales pour justifier un objectif en matière de politique des revenus. L'objectif de revenu ancré aujourd'hui dans la loi sur l'agriculture vise à permettre aux exploitations performantes et remplissant les critères de durabilité de réaliser un revenu comparable à celui de la population active dans les autres secteurs. On justifie cet objectif par la garantie à long terme de la fourniture des prestations. Or, qu'un revenu comparable soit nécessaire pour garantir la fourniture des prestations sur le long terme ne se justifie ni sous l'angle des investissements nécessaires ni du point de vue de l'emploi.

Il en va de même pour l'objectif social où le revenu paysan est comparé avec le revenu réalisé par le reste de la population. Dans les deux cas, l'approche fondée sur le salaire comparatif vise plutôt à équilibrer les revenus entre le secteur agricole et les autres secteurs qu'à garantir les prestations à long terme ou à empêcher les cas de rigueur. Le montant du revenu agricole ne se laisse guère piloter par des instruments de politique agricole, surtout à long terme, car les agriculteurs en tant qu'entrepreneurs indépendants décident eux-mêmes pour quel salaire ils sont disposés à travailler dans l'agriculture.

Le lien étroit qui, dans l'approche fondée sur le salaire comparatif, existe entre l'objectif de garantie à long terme des prestations et l'objectif social conduit à ce que les instruments de la politique agricole

¹⁰⁰ «Les adaptations devront se faire à un rythme permettant une évolution socialement supportable». (FF 2006 6027, p. 6029).

ne puissent être orientés que sur l'un des deux objectifs. Concernant la fourniture des prestations, l'objectif en matière de politique des revenus et celui du développement socialement supportable doivent donc être précisés au moyen d'indicateurs appropriés et clairement séparés l'un de l'autre. L'orientation des instruments et leur efficacité s'en trouveront améliorées.

Objectif:

La fourniture des prestations d'intérêt général doit être garantie à long terme (objectif 1). Pour ce faire, on utilisera le renouvellement du capital comme indicateur de la durabilité. Le renouvellement du capital doit se développer de façon constante dans le temps. On garantira ainsi que l'agriculture ne grignote pas son capital quand elle fournit ses prestations.

Les cas sociaux de rigueur provoqués par les changements des conditions-cadre de la politique agricole devront en principe être évités (objectif 2). L'objectif de revenu motivé pour des raisons sociales complète les autres objectifs de la politique agricole. Il n'est pas un moyen pour justifier d'autres fins (fourniture de prestations), mais un objectif en soi. Le pourcentage d'exploitations connaissant une situation économique difficile ne devrait pas augmenter en raison des changements apportés aux conditions-cadre de la politique agricole.

6.7 Autres prestations

Outre les prestations d'intérêt général décrites jusqu'à présent et fondées explicitement sur l'art. 104 Cst., il est souvent question d'autres prestations positives de l'agriculture dans les débats politiques. Nous allons examiner dans cette section s'il s'agit en l'occurrence de prestations d'intérêt général de l'agriculture et si la Constitution offre une base juridique pour qu'elles bénéficient d'un éventuel soutien de l'Etat. En conclusion, nous déterminerons si un objectif explicite est nécessaire.

6.7.1 Diversité des structures paysannes

Descriptif de la prestation

Malgré l'évolution continue des structures dans l'agriculture, des exploitations variées, principalement gérées par les familles paysannes elles-mêmes, prédominent aujourd'hui encore. La diversité des exploitations agricoles, notamment celles gardant des animaux de rente et pratiquant les grandes cultures, doit être considérée comme un élément positif, car les cycles des substances sont mieux fermés et le risque entrepreneurial est réparti sur plusieurs branches de production. Cette variété est appréciée par la population non rurale et sert souvent de projection d'un décor idyllique rural, par exemple dans les livres d'enfant.

Les prestations d'intérêt général au sens de l'art. 104, al. 1, Cst. peuvent être également fournies par des exploitations familiales plus grandes que celles que nous connaissons aujourd'hui. Des réserves sont à émettre toutefois au niveau de la contribution à l'occupation décentralisée du territoire. Le maintien d'un certain nombre d'exploitations agricoles a une incidence positive sur l'occupation, surtout là où les autres activités économiques sont rares et les emplois trop éloignés pour permettre aux intéressés de faire la navette entre les lieux de travail et de domicile. Le nombre d'exploitations n'a qu'une importance secondaire pour la conservation des ressources naturelles, l'entretien du paysage rural et la sécurité de l'approvisionnement de la population.

La diversité des petites exploitations paysannes se heurte d'une certaine façon à l'objectif visant à favoriser le développement de structures compétitives dans l'agriculture. L'emploi de machines plus grosses et plus puissantes, l'automatisation des techniques de traite et d'affouragement exigent souvent un morcellement moindre de la surface agricole utile et des effectifs d'animaux plus importants. Cela conduit au regroupement des plus petites exploitations en entités plus grandes. Le développement d'une structure duale offre une issue à ce conflit d'objectifs en permettant l'existence parallèle de grandes exploitations hautement mécanisées et gardant des animaux de rente dans des conditions rentables, et de plus petites exploitations. Les stratégies possibles pour s'imposer en tant que petite entreprise familiale ont pour noms diversification (p. ex. transformations des produits à la ferme, agri-tourisme) ou combinaison d'activités.

Ancrage juridique

L'art. 104, al. 2, de la Constitution fédérale stipule que la Confédération encourage les exploitations paysannes cultivant le sol. Les entreprises paysannes sont caractérisées par la combinaison du travail, du capital et du foyer sous la responsabilité de la famille de l'exploitant (USP 1995), laquelle exécute elle-même la majeure partie des travaux sur l'exploitation. Les caractéristiques exigées pour les exploitations à l'art. 104, al. 2, Cst., à savoir paysannes et cultivant le sol, sont plutôt une définition négative exprimant ce que la population rejette: une agriculture industrielle sans rapport avec le travail du sol. Cette définition est si large que la grande majorité des exploitations agricoles aujourd'hui répond à ce critère. Dans le domaine des paiements directs, l'exigence est mise en œuvre de telle façon que les critères structurels d'entrée en matière servent à exclure les exploitations non paysannes des mesures d'encouragement (cf. ch. 8.6). Le droit foncier rural et le droit sur le bail à ferme agricole ainsi que les allocations familiales dans l'agriculture servent également à promouvoir une agriculture paysanne.

Résumé

Il existe deux possibilités pour tenir compte de la valeur d'une agriculture paysanne. Soit on circonscrit le terme aux exploitations correspondant à l'idée que se fait la société d'une agriculture diversifiée et paysanne (p. ex. diversité des cultures et des animaux gardés, rapport personnel du chef d'exploitation avec les animaux, etc.) et on définit des objectifs spécifiques pour conserver ce type d'exploitation. Soit on garde une définition large du terme et on continue d'utiliser le critère comme moyen de restriction servant à déterminer quelles exploitations doivent bénéficier des instruments de la politique agricole. Jusqu'à présent, l'interprétation de l'art. 104, al. 2, Cst. correspondait à cette seconde variante. Pour le moment, il n'y a pas lieu de modifier quoi que ce soit à ce sujet, car on peut supposer que de petites exploitations paysannes variées continueront d'exister à côté des grandes exploitations efficaces.

6.7.2 Conservation du patrimoine culturel et des valeurs du milieu rural

Descriptif de la prestation

En Suisse comme dans d'autres pays aussi, de nombreux biens culturels et de valeurs plongent leurs racines dans l'agriculture. Le patrimoine culturel de la vie rurale comprend les coutumes et traditions paysannes comme la montée à l'alpage et la désalpe, la musique folklorique, les instruments (p. ex. cor des Alpes), les chansons populaires, le iodler (ou jodler) qui consiste à vocaliser en passant de la voix de poitrine à la voix de tête et vice versa, sans transition, les costumes traditionnels, les expositions de bétail, les appareils et machines agricoles, les dialectes, la culture culinaire, la culture associative, les bâtiments, les vêtements, les activités, les contes et légendes, les sports traditionnels (lutte à la culotte, hornuss ou lancer de pierre). Les termes de «paysan» et de «traditionnel» ou «rural» se mélangent ici, car autrefois presque toutes les cultures à la campagne puisaient leurs sources dans la culture paysanne. Ce patrimoine comme la montée à l'alpage et la désalpe peut être utilisé à des fins touristiques et servir à la conservation d'un savoir transmis de génération en génération.

On peut décrire les valeurs paysannes traditionnelles comme des conceptions de la vie et du monde dans lesquelles des valeurs telles que la famille et la parenté, l'aide entre voisins, mais aussi l'environnement que l'on peut embrasser du regard, les associations villageoises, etc. sont primordiales. Les traditions et les coutumes se distinguent par le fait qu'un «collectif de personnes partageant les mêmes goûts et les mêmes idées» les vivent et les perpétuent. Les paysans et paysannes contribuent certes à la conservation du bien culturel rural, mais de nombreux éléments aujourd'hui sont aussi entretenus par des personnes ne travaillant pas (ou plus) dans l'agriculture et qui s'adonnent à ces activités pendant leurs loisirs pour compenser.

Ancrage juridique

En stipulant que la Confédération encourage les exploitations paysannes, l'art. 104, al. 2, Cst. pourrait de nouveau servir de fondement à une promotion spécifique de la culture rurale traditionnelle. Certes,

on n'a pas jugé nécessaire jusqu'à présent d'encourager spécialement ces valeurs culturelles. Mais en garantissant l'existence économique des exploitations agricoles, le soutien apporté à l'agriculture contribue à ce que les familles paysannes vivent la culture paysanne au quotidien et la transmettent de génération en génération. Un encouragement direct du bien culturel paysan pourrait éventuellement se faire par l'intermédiaire de l'art. 69 Cst. où il est énoncé au premier alinéa que la culture est du ressort des cantons.

Résumé

L'agriculture contribue encore à la conservation du patrimoine culturel et des valeurs du milieu rural. Cependant, les traditions et coutumes rurales sont de plus en plus entretenues et vécues par des personnes qui ne travaillent plus directement dans l'agriculture. Il n'est donc pas indiqué de définir un objectif spécifique axé sur la population agricole pour promouvoir le patrimoine culturel et les valeurs du milieu rural.

6.7.3 Protection du climat (absorption de carbone sur les surfaces agricoles)

Descriptif de la prestation

La stratégie consistant à stocker le carbone dans les sols, les forêts et dans la végétation en générale (séquestration du carbone) repose sur l'hypothèse selon laquelle il est possible d'augmenter la fixation du carbone dans le sol et la végétation et de réduire le flux de carbone émanant du sol et de la végétation vers l'atmosphère de façon à abaisser le taux de carbone au final. Le potentiel de stockage du carbone à long terme ne représente toutefois qu'une petite fraction de la fixation du carbone brut, car la plus grande partie du carbone absorbé est de nouveau rejetée dans l'atmosphère du fait de la respiration des plantes, de leur décomposition et des processus de destruction naturelle.

A la différence des écosystèmes sylvestres, les écosystèmes agricoles stockent la plus grande partie du carbone non pas dans la biomasse végétale, mais dans les sols. La teneur en humus des sols cultivés dépend de divers facteurs comme les conditions géographiques, les teneurs initiales en humus, la rotation des cultures, la fumure ou le travail du sol. Autres paramètres importants: l'apport de substances organiques et la dégradation des substances organiques contenues dans le sol.

Contrairement à la végétation naturelle, la culture des champs conduit la plupart du temps à une diminution de la couche d'humus. Après une exploitation uniforme des surfaces pendant des décennies, les sols présentent des teneurs moindres en humus. Des mesures visant à séquestrer le carbone dans les terres agricoles peuvent contribuer à lier de nouveau, ou du moins en partie, la quantité de carbone libérée. Cela peut se faire par des changements ciblés dans l'utilisation des terres et des mesures d'exploitation. Le processus d'enrichissement peut durer plusieurs décennies, il est limité par le potentiel de liaison du sol et en principe réversible. Pour stocker durablement le carbone, on ne saurait cependant revenir à un mode d'exploitation épuisant l'humus.

L'agriculture offre des possibilités de séquestration dans la culture des champs (augmentation de la part de prairies artificielles dans l'assolement, cultures intermédiaires, couverture du sol de longue durée, ensemencement direct, le cas échéant), dans l'exploitation des herbages (champs transformés en herbages permanents, systèmes sylvoarables) et dans l'exploitation des sols organiques (renaturation, extensification). Cependant, les mesures énumérées peuvent, outre contribuer au stockage du carbone, avoir aussi des effets préjudiciables sur le climat en ce sens que les changements apportés dans l'utilisation des terres agricoles et les modes d'exploitation augmentent les émissions de gaz hilarant et de méthane (p. ex. émissions de méthane après la renaturation de marais cultivés, taux d'émission plus élevés si le nombre d'animaux gardés augmente à la suite de l'extension des surfaces herbagères).

De grandes incertitudes subsistent encore au sujet de la quantification. A l'heure actuelle, on suppose que les pertes de carbone dues à l'exploitation de régions marécageuses sont plus élevées que la quantité de carbone actuellement séquestrée. En comparaison avec l'étranger, le potentiel de séques-

tration maximal de l'agriculture devrait être minime en Suisse en raison de la structure agricole qui se distingue par un pourcentage élevé de prairies artificielles et d'herbages permanents.

Base légale

Les prestations de l'agriculture en rapport avec la protection du climat ainsi qu'avec l'utilisation mesurée de la ressource sol - également pertinente dans ce contexte - découlent de l'art. 104, al. 1, let. b, Cst. (conservation des ressources naturelles). On peut en outre considérer l'art. 74 Cst. (protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes). Les mesures visant à réduire les émissions de CO₂ découlent de la loi sur le CO₂ et de la loi sur la protection de l'environnement, mais les activités en rapport avec la séquestration n'y sont pas mentionnées. La limitation des émissions à la source est cependant prioritaire.

Au niveau international, les Etats sont libres de prendre en compte les puits de carbone causés par l'homme et dus aux activités agricoles et sylvicoles (exploitation forestière, grandes cultures, exploitation des herbages et enherbement) dans les engagements qu'ils ont pris pour réduire les émissions de CO₂, conformément à l'art. 3.4 du Protocole de Kyoto. La Suisse a décidé de tenir compte de l'impact de l'exploitation forestière sur la réalisation de l'objectif. Par contre, elle renonce à prendre en compte les puits de carbone agricoles, au cours de la première période d'engagement. Des négociations sont en cours pour parvenir à un nouvel accord succédant au Protocole de Kyoto qui expirera en 2012. La question des puits de carbone agricoles sera également examinée dans ce cadre.

Résumé

Il est impossible actuellement de se prononcer avec certitude sur les effets d'un grand nombre d'activités et de modes d'exploitation sur la séquestration du carbone. La contribution de l'agriculture est sûrement négative en raison du drainage et de l'exploitation d'anciens marécages (p. ex. le Seeland-bernois). Il est improbable que cette perte soit entièrement compensée par des mesures mises en œuvre sur les sols minéraux dans les grandes cultures de sorte qu'on doit supposer que l'agriculture suisse libère aujourd'hui davantage de carbone qu'elle n'en séquestre en volume net. En raison des connaissances limitées en la matière, il n'est pas prévu de fixer un objectif. Néanmoins, si les principaux paramètres devaient se présenter différemment en raison de nouveaux enseignements ou d'un accord faisant suite au Protocole de Kyoto, un réexamen de la situation s'imposerait.

6.7.4 Protection contre les risques naturels

Descriptif de la prestation

Dans le domaine de la protection contre les risques naturels, l'agriculture peut contribuer à réduire le potentiel de risques et l'étendue des dommages de multiples façons: exploitation ciblée des aires d'alimentation, amélioration de la rétention d'eau par un travail du sol effectué avec ménagement et de la protection contre l'érosion, mise à disposition et exploitation des espaces de rétention et des corridors d'écoulement pour les hautes eaux et entretien des petits cours d'eau et des conduites d'eau.

Cette prestation ne se laisse décrire aujourd'hui qu'en termes qualitatifs. Seuls des essais isolés et non coordonnés ont été entrepris jusqu'à présent pour la quantifier. Il reste pourtant à déterminer si certains modes d'exploitation agricoles augmentent le risque d'atteintes naturelles. Une analyse ciblée et coordonnée manque à ce jour.

En lien avec la mise à disposition de surfaces pour les espaces de rétention et les corridors d'écoulement, les collectivités bénéficiaires et les propriétaires fonciers et exploitants concernés devront régler, par la voie contractuelle et au cas par cas, les éventuelles indemnisations et remises en état à la suite d'un sinistre.

Ancrage juridique

La Constitution fédérale ne comporte pas d'article spécifique énonçant les tâches de la Confédération dans le domaine de la protection contre les risques naturels. On trouve cependant des dispositions ad

hoc à l'art. 57 (principe général sur la sécurité), à l'art. 76 (lutte contre l'action dommageable de l'eau) et à l'art. 77 (fonction protectrice des forêts). L'art. 104, al. 1, let. b, (conservation des ressources naturelles et entretien du paysage rural) et, let. c, (occupation décentralisée du territoire) permet aussi de déduire des prestations pour la protection contre les risques naturels que peut fournir l'agriculture.

Cette diversité au niveau constitutionnel se retrouve au niveau législatif: LAT, LACE, LFo et LAgr (art. 1, let. b,: conservation des ressources naturelles; art. 87, al. 1, let. c,: aides financières destinées à la protection contre les risques naturels).

Résumé

Les objectifs relatifs à l'utilisation durable des ressources et à l'exploitation de l'ensemble des terres agricoles répondent déjà largement aux attentes en matière de protection contre les risques naturels. Il existe aujourd'hui au niveau régional des contrats qui ont parfois été conclus entre les exploitants et les pouvoirs publics pour garantir localement la protection contre les risques naturels. Mais il subsiste encore d'assez grandes incertitudes sur les leviers par l'intermédiaire desquels l'agriculture peut contribuer à cette protection contre les risques naturels. C'est pourquoi, nous renonçons pour le moment à définir un objectif explicite dans ce domaine. Il faudra toutefois réexaminer la situation si les analyses en cours de PLANAT (plateforme nationale pour la prévention des dangers naturels) devaient apporter de nouveaux enseignements sur la protection contre les risques naturels par l'agriculture

6.7.5 Formation des eaux souterraines et capacité de rétention d'eau

Descriptif de la prestation

Une exploitation du sol sur tout le territoire a en principe un effet positif sur la formation des eaux souterraines et la capacité de rétention d'eau. En gardant le paysage ouvert, l'agriculture contribue avec les forêts, de façon positive à la formation de la nappe phréatique et à la capacité de rétention d'eau, surtout dans les sols alluviaux du fond des grandes vallées.

Mais la production agricole peut avoir un impact négatif sur ces deux éléments. Cela vaut en particulier lorsqu'un compactage du sol ou une érosion se produisent en raison d'un mode d'exploitation ne répondant pas aux critères du développement durable.

Base légale

L'encouragement de la formation des eaux souterraines et de la capacité de rétention d'eau pourrait être inscrit dans la Constitution à l'art. 104, al. 1, let. b, (conservation des ressources naturelles et entretien du paysage rural), à l'art. 76, al. 1, (protection des ressources en eau et lutte contre l'action dommageable de l'eau). Diverses lois fédérales - LAT, LEaux, et LAgr - comportent également des dispositions fondées sur ces articles.

Résumé

L'activité agricole peut avoir une influence négative sur la formation des eaux souterraines et la capacité de rétention d'eau. Ces deux éléments sont déjà garantis par les objectifs décrits ci-dessus «Conservation des ressources naturelles» (cf. ch. 6.2) et «Entretien du paysage rural» (cf. ch. 6.3). Il n'y a donc pas lieu de définir ici un objectif spécifique.

6.8 Conclusions

Dans le présent chapitre nous avons décrit les prestations d'intérêt général fournies par l'agriculture au sens de l'art. 104 Cst. et avons déterminé un ou plusieurs objectifs pour chaque prestation. On en déduit le système d'objectifs de politique agricole présenté ci-après (Tableau 14) pour l'évolution future du système des paiements.

Tableau 14: Survol des objectifs

Prestation	Objectif
Sécurité de l'approvisionnement de la population	• Maintenir la capacité de production (niveau actuel de production de calories) et maintenir les cultures stratégiquement importantes • Préserver des sols fertiles et cultivables en quantité suffisante
Conservation des ressources naturelles	• Maintenir la biodiversité et l'encourager • Utilisation durable des ressources naturelles (sol, air, eau)
Entretien du paysage rural	• Maintenir un paysage cultivé ouvert • Maintien et encouragement de la diversité des paysages
Occupation décentralisée du territoire	• Définir les objectifs à l'échelon cantonal
Bien-être animal	• Participation élevée aux systèmes de garde particulièrement respectueux des animaux
Garantie du revenu	• Garantie à long terme de la fourniture des prestations • Evolution supportable au plan social

Nous avons examiné en outre si l'encouragement, au moyen de paiements directs, d'autres prestations d'intérêt général de l'agriculture serait justifié. Aucun objectif explicite n'a cependant été formulé pour celles-ci. Ou bien les autres prestations sont déjà fournies par un autre objectif ou bien aucune mesure concrète justifiant la définition d'un objectif ne s'impose. Il est envisagé de continuer d'appliquer les critères structurels d'entrée en matière pour caractériser les entreprises paysannes (cf. ch. 8.6.2).

7 Evaluation du système actuel des paiements directs

Aux fins d'évaluation du système actuel des paiements directs, on examinera dans une première étape si les objectifs définis au chapitre 6 sont atteints (ch. 7.1). Dans certains domaines, c'est la première fois que les objectifs sont définis de façon explicite, si bien que les écarts par rapport aux objectifs apparaissent parfois plus clairement. L'analyse des écarts par rapport aux objectifs indique dans quelle direction l'engagement des moyens financiers devra être réorienté. Cependant, dans un premier temps du moins cette analyse ne fournit pas vraiment des indications sur la qualité du système des paiements directs ou de ses divers instruments. Les résultats des évaluations du système effectuées jusqu'ici seront présentés en deuxième étape (ch. 7.2). L'efficacité du système actuel sera ensuite examinée (ch. 5.3) sur la base des critères définis au ch. 7.3. On déterminera aussi dans quelle mesure les instruments actuels des paiements directs sont compatibles avec les critères de la Boîte verte de l'OMC (ch. 7.4). Enfin, au vu des résultats obtenus, on procédera à une évaluation pour déterminer s'il convient d'adapter le système des paiements directs dans le cadre d'une prochaine étape de la réforme agricole (ch. 7.5).

7.1 Réalisation des objectifs

7.1.1 Sécurité de l'approvisionnement

Le Conseil fédéral a pris position dans le cadre de diverses interventions parlementaires¹⁰¹ sur la situation actuelle en matière de sécurité de l'approvisionnement. Dans ses réponses, le Conseil fédéral précise que même en situation de crise, un approvisionnement suffisant de la population en denrées alimentaires peut être assuré en Suisse. Il en conclut que la sécurité de l'approvisionnement est assurée à moyen terme et que les réformes agricoles actuellement mises en œuvre permettent de remplir le mandat institutionnel de l'agriculture à l'avenir, même dans le cas où un accord de libre-échange agricole serait conclu avec l'UE.

En ce qui concerne les trois objectifs formulés au ch.6.1.4, la situation se présente comme suit:

Maintien de la production de calories

La production de calories alimentaires a augmenté de 5 % depuis le début des années nonante (Tableau 15). Cette augmentation est légèrement relativisée du fait que les importations de fourrages ont aussi parallèlement augmentées. On enregistre ainsi toujours une hausse de la production nette¹⁰², cependant celle-ci qui s'élève à 2,4 % est nettement plus basse. On constate néanmoins que l'objectif d'une production constante de calories a été atteint au cours de ces dernières années. Mais étant donné que la population, et donc la consommation de denrées alimentaires, ont augmenté plus fortement, le taux d'auto-approvisionnement a diminué en dépit d'une légère hausse de la production. Le taux brut d'auto-approvisionnement a reculé de 3 % pour atteindre environ 59% et le taux net est encore de 54 %, par rapport à 58 % durant les années 1990/92.

Tableau 15: Evolution de la production de denrées alimentaires et de la consommation dans le pays

	1990/92	2004/06	1990/92 - 2004/06
	TJ	TJ	%
Production brute de denrées alimentaires	21 974	23 079	+5,0
Production nette de denrées alimentaires	20 637	21 134	+2,4
Consommation indigène	35 377	39 288	+11,1

Maintien des cultures stratégiquement importantes

En ce qui concerne les cultures stratégiquement importantes pour la sécurité de l'approvisionnement, telles que les oléagineux et les betteraves sucrières, on constate depuis le début des années nonante une nette augmentation, de respectivement plus de 30 %, des superficies consacrées à leur culture.

¹⁰¹ 06.3880 Motion Schibli, Promouvoir la production nationale de denrées alimentaires

08.3194 Motion von Siebenthal, Garantir l'approvisionnement de la population par la politique agricole 2015

¹⁰² La production nette de calories est calculée par soustraction de la production de denrées alimentaires d'origine animale basée sur les importations d'aliments fourragers.

La proportion minimale de production indigène indispensable au maintien du savoir-faire spécifique et des capacités nécessaires de transformation est atteinte pour ces deux cultures. Durant la même période, on a enregistré un recul de près de 30 % de la production de semences.

Préservation des terres cultivables fertiles

Comme l'indique la statistique de la superficie (cf. ch.7.1.3), les surfaces agricoles utiles sont en constante régression par suite de l'extension de la forêt et des zones urbanisées. En ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement, c'est surtout la diminution des terres arables qui est problématique. Entre 1979/85 et 1992/97, les surfaces cultivables ont diminué de 2,1 %, ce qui correspond à près de la moitié de la superficie du Lac de Neuchâtel. Les résultats intermédiaires de l'enquête en cours (2004/09) montrent que l'extension des zones urbanisées n'a pas ralenti dans les communes étudiées jusqu'ici. Cette évolution doit être considérée comme négative du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement. Elle indique qu'il y a nécessité d'intervenir en ce qui concerne la protection quantitative des sols.

7.1.2 Ressources naturelles vitales

Comme mentionné au ch. 6.2.1, l'OFAG et l'OFEV ont élaboré et publié ensemble le rapport „Objectifs environnementaux dans l'agriculture» (OFEV et OFAG 2008). Celui-ci décrit les objectifs découlant des bases légales et l'état de réalisation de ces objectifs. Les résultats sont présentés ici sous forme résumée.

Maintien et promotion de la biodiversité

Trois objectifs partiels ont été formulés dans le domaine de la biodiversité. La réalisation des objectifs est présentée pour chacun d'entre eux en particulier.

Objectif partiel 1: Diversité des espèces et diversité des habitats: L'agriculture assure la conservation et favorise les espèces indigènes - notamment les espèces présentes sur les surfaces agricoles et celles qui dépendent de l'agriculture - ainsi que les habitats dans leur aire de répartition naturelle. Les populations des espèces-cibles sont conservées et favorisées. Les populations des espèces caractéristiques sont favorisées par la mise à disposition de surfaces suffisantes d'habitats adéquats, ayant la qualité requise et bien répartis sur le territoire.

L'appréciation globale de l'impact des surfaces de compensation écologique est modérément positive. Les surfaces de compensation écologique ont certes produit un effet bénéfique mesurable pour la biodiversité; cependant, l'objectif visé qui était de stopper le recul des espèces menacées et de favoriser leur réimplantation n'a pas été atteint. La part des surfaces de compensation écologique de haute valeur varie selon le type de surface de compensation entre 11 et 100 % (surfaces à litière). Cela dit, parmi les types de surfaces de compensation représentant de grandes étendues (prairies extensives, prairies peu intensives et vergers d'arbres fruitiers haute-tige), entre 11 et 29 % seulement sont de haute qualité écologique.

De façon générale, on constate que les obligations légales qui découlent de la Constitution fédérale, des accords internationaux et des lois fédérales ne sont pas encore remplies dans les conditions actuelles. Les efforts que l'agriculture a déployés jusqu'ici dans le domaine de la biodiversité ne suffisent pas à conserver la biodiversité dans les terres cultivées. Le Swiss Bird Index® fournit des données concrètes à cet égard. Depuis le début des relevés, la tendance observée est négative pour de nombreuses espèces d'oiseaux des champs. Cela reflète les difficultés persistantes que connaissent un grand nombre d'espèces vivant en Suisse dans les milieux agricoles. De même, les populations des espèces cibles et des espèces caractéristiques ainsi que la surface de leurs habitats ont en partie nettement diminué au cours des dernières décennies. Une comparaison cartographique des prairies et pâturages secs (PPS) d'importance nationale avec les relevés d'anciens inventaires cantonaux des pelouses sèches indique ainsi que les surfaces occupées par des prairies et des pâturages secs ont reculé de près d'un cinquième au cours des vingt dernières années en raison d'une intensification de l'exploitation ou de l'abandon de l'exploitation. La qualité des hauts-marais et des bas-marais s'est

également détériorée entre 1997/2001 et 2002/06, entre autres du fait que dans de nombreux endroits les zones tampon font défaut ou sont mal aménagées et que l'exploitation des bas-marais a été soit intensifiée, soit abandonnée.

Des objectifs de mise en œuvre ont été formulés dans le cadre de la politique agricole 2007 en ce qui concerne la compensation écologique. Les surfaces de compensation écologique auraient dû atteindre les 65 000 ha en région de plaine en 2005 (ce qui représente environ 10 % de la surface agricole utile en région de plaine, arbres fruitiers haute-tige non compris). Cela ne correspond que quantitativement à l'objectif fixé par le Conseil fédéral dans la conception «Paysage suisse» (CPS). Or, selon la CPS, ces surfaces devraient aussi être de haute qualité écologique. Ces objectifs n'ont pas été atteints. En 2007, près de 58 000 hectares de surfaces de compensation avaient été délimités dans la région de plaine. La part de ces surfaces en région de plaine représente ainsi 9 % de la surface agricole utile. La plupart des terres particulièrement favorables aux grandes cultures manquent considérablement de surfaces écologiques. En règle générale, la part des surfaces de compensation écologique de haute qualité écologique y est inférieure à 1 % de la surface agricole utile.

Objectif partiel 2: diversité génétique: l'agriculture conserve et favorise la diversité génétique des espèces indigènes vivant à l'état sauvage, en accordant la priorité aux espèces présentes sur les surfaces agricoles. Elle apporte en outre une contribution essentielle à la conservation et à l'utilisation durable de variétés indigènes de plantes agricoles cultivées et de races indigènes d'animaux de rente.

De nombreuses espèces animales et végétales rares vivent disséminées au sein de petites populations isolées dans lesquelles la diversité génétique est en forte régression. C'est ce qu'ont montré des études sur les populations de swertie vivace (*Swertia perennis*), de gentiane d'Allemagne (*Gentianella germanica*) et de renoncule rampante (*Ranunculus reptans*). Chez ces trois espèces, la diversité génétique des populations petites et isolées était plus limitée que celle des populations plus importantes.

Dans le domaine des ressources phytogénétiques, de nombreuses variétés anciennes d'espèces cultivées ont pu être inventoriées et stockées dans des banques de gènes ou plantées dans des collections. Cela permet de garantir en grande partie la préservation de la diversité génétique des plantes cultivées. Un total de 20 195 variétés ou accessions sont conservées en Suisse. A l'heure actuelle, 31 collections et 42 projets sont en cours dans le cadre du Plan d'action national pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Ces efforts ne peuvent toutefois pas éliminer totalement la menace importante qui pèse sur la diversité génétique, ni en stopper le déclin.

Objectif partiel 3: biodiversité fonctionnelle: la production agricole préserve les services écosystémiques rendus par la biodiversité.

Par services écosystémiques rendus par la biodiversité on entend par exemple la formation et la préservation de sols fertiles grâce à des organismes vivant dans le sol, l'activité pollinisatrice des insectes ou la régulation des parasites par des organismes utiles. Pour le moment, il n'est pas possible de se prononcer sur l'état de la biodiversité fonctionnelle.

Des mesures plus poussées s'imposent, particulièrement en ce qui concerne l'objectif partiel 1. Les objectifs de la biodiversité dans le domaine de l'agriculture ne pourront être atteints que si la part de surfaces de compensation écologique sur la surface agricole utile est augmentée dans la région de plaine et surtout si sa qualité est améliorée dans l'optique de l'objectif fixé. La région d'estivage doit elle aussi être utilisée de sorte que sa biodiversité demeure préservée.

Utilisation durable des ressources naturelles que sont le sol, l'eau et l'air

La réalisation des objectifs dans le domaine des substances polluantes est présentée sous forme résumée dans le Tableau 16:

Tableau 16: Réalisation des objectifs en matière de protection du sol, de l'eau, de l'air et du climat.

	Objectif environnemental Agriculture	Réalisation des objectifs
Sol		
Polluants dans le sol	1. Eviter les atteintes à la fertilité du sol et à la santé liées à des polluants inorganiques ou organiques issus de l'agriculture. 2. Maintenir les apports des différents polluants d'origine agricole dans les sols à un niveau inférieur à la capacité d'exportation par les plantes et de dégradation du sol.	1. Dans le seul réseau de référence du NABO, 39 % des 105 sites présentent un dépassement d'au moins une valeur indicative. Dans 10 % des sites, il s'agit principalement d'apports anthropiques de cuivre, de cadmium, de zinc et de plomb. Dans 19 % des sites, les valeurs indicatives des teneurs solubles en cadmium et en zinc sont dépassées en raison d'apports diffus et de l'acidification des sols. Dans les sites restants, les dépassements s'expliquent par une teneur naturellement élevée en polluants de la roche-mère. 2. Dans certaines exploitations agricoles du réseau de mesure du NABO, les apports selon NABO-Flux sont 3 à 4 fois supérieurs aux exportations. Dans la majorité des 48 parcelles du réseau de mesure du NABO, les concentrations de métaux lourds dans le sol augmentent de moins de 1 % de la valeur indicative correspondante en l'espace d'une décennie.
Erosion du sol	1. Eviter les dépassements des valeurs indicatives pour l'érosion ainsi que l'érosion par les eaux de ruissellement concentrées sur les terres assolées. 2. Eviter les atteintes à la fertilité du sol liées à l'érosion sur les surfaces agricoles 3. Eviter les atteintes aux eaux et aux habitats proches de l'état naturel résultant de l'entraînement par ruissellement des terres fines.	On dispose seulement de résultats d'études de cas. Des recherches effectuées par la station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon ART dans la région de Friesenberg montrent que l'utilisation accrue de modes d'exploitation respectueux du sol et l'augmentation des cultures intermédiaires surtout ont permis de réduire de 15 à 30 % la perte de sol par érosion depuis l'introduction des prestations écologiques requises. Ce succès est toutefois dû pour une bonne part au programme spécial de protection de l'environnement mis sur pied par le canton de Berne. Dans la région de Friesenberg (canton de Berne), 65 % des parcelles assolables sont directement ou indirectement en contact avec des eaux superficielles; 90 % des matériaux emportés des parcelles s'écoulent dans des ruisseaux, des rivières et des lacs par les canalisations ou les chemins. L'érosion est donc surtout visible dans les endroits où il n'y a pas de collecteur d'eau souterrain à proximité.
Compactage	Eviter les compactages persistants des sols agricoles.	Les méthodes de mesure du compactage demandent beaucoup de travail, de sorte que l'on ne dispose pas de données précises et généralisées sur l'ampleur et la répartition des dégâts. Mais il faut partir du principe qu'en raison de l'augmentation continue du poids des machines de construction, des tracteurs et des récolteuses, les risques de compaction ont tendance à augmenter. Cela dit, les machines et outils actuels sont équipés de pneumatiques nettement plus larges. Il existe une carte des risques de compactage pour les terres assolées en Suisse.
Eau		
Nitrates	1. Au maximum 25 mg de nitrates par litre dans les eaux utilisées comme eau potable ou destinées à l'être, et dont l'aire d'alimentation est consacrée en majeure partie à l'exploitation agricole. 2. Réduction des apports en azote d'origine agricole dans les eaux de 50 % par rapport à 1985.	1. Après une diminution sensible à la fin du XXe siècle, ces concentrations ont marqué en moyenne une nette recrudescence depuis 2003. La teneur maximale en nitrates de 25 mg/l prescrite par l'ordonnance sur la protection des eaux était dépassée en 2006 dans 61 % des stations de mesure des eaux souterraines situées dans des zones de grandes cultures, et dans 22 % des stations où la culture herbagère et la production animale constituent la principale utilisation du sol. 2. La charge en azote de l'ensemble du bassin versant suisse du Rhin en aval des lacs sous forme d'apports anthropogènes diffus (donc principalement l'agriculture) a baissé de 18 % entre 1985 et 2001.
Phosphore	La teneur totale en phosphore des lacs dont la charge en phosphore provient principalement de l'agriculture est inférieure à 20 µg par litre. Les conditions naturelles particulières sont réservées.	L'état de plusieurs d'entre eux est actuellement plus ou moins éloigné de l'objectif environnemental. Celui-ci a été atteint dans le lac de Constance (lac Supérieur), le lac Majeur, les lacs de Brienz, de Thoune, de Neuchâtel et de Walen. Les lacs de Zoug et de Lugano sont les principaux lacs suisses dont l'état pose actuellement problème.
Produits phytosanitaires	1. Eviter les atteintes environnementales et sanitaires liées à des produits phytosanitaires issus de l'agriculture. 2. Pour les eaux dans lesquelles les	1. Il n'existe pas d'appréciation générale complète. Plus particulièrement dans les petits cours d'eau à la dynamique importante, les produits phytosanitaires atteignent à court terme (quelques heures à quelques jours) des va-

	Objectif environnemental Agriculture	Réalisation des objectifs
	apports en produits phytosanitaires proviennent essentiellement de l'agriculture: limiter la quantité de produits phytosanitaires organiques et de métabolites pertinents à 0,1 µg au maximum par substance et par litre dans les eaux superficielles ainsi que dans les eaux souterraines utilisées comme eau potable ou destinées à l'être. D'autres valeurs sont réservées sur la base de l'appréciation des différentes substances dans le cadre de la procédure d'autorisation. 3. Réduire autant que possible les risques environnementaux liés aux produits phytosanitaires, en tenant compte des particularités naturelles locales.	leurs situées à l'intérieur ou au-dessus de la fourchette de concentrations ayant des effets sur différents organismes aquatiques. 2. Entre 2004 et 2006, quelque 10 % des stations de mesure des eaux souterraines contrôlées ont enregistré chaque année au moins une mesure dépassant 0,1 µg de PPh, par litre. Les contrôles par sondage effectués par certains cantons donnent cependant à penser que la valeur de 0,1 µg/l est souvent clairement dépassée, en particulier dans les petits cours d'eau. 3. Il n'existe pas d'indicateur consolidé plus exhaustif pour l'évaluation du risque environnemental représenté par les produits phytosanitaires.
Médicaments	Absence d'atteintes à l'environnement et à la santé par des médicaments vétérinaires dont l'apport provient principalement de l'agriculture.	Faute de données plus spécifiques, on se réfère en première approximation aux quantités d'antibiotiques vendues. Le commerce de gros a écoulé 63 tonnes d'antibiotiques vétérinaires en 2006. Les médicaments vétérinaires étant normalement retenus dans le sol, ils apparaissent dans les eaux superficielles – lors de situations de lessivage par la pluie - en concentrations plus faibles que les médicaments destinés à l'homme.
Climat et air		
Gaz à effet de serre	Réduire les émissions de dioxyde de carbone, de méthane et de protoxyde d'azote dans l'agriculture.	Selon l'inventaire des gaz à effet de serre, les émissions totales de gaz à effet de serre provenant de l'agriculture ont diminué de 10 % entre 1990 et 2006. Depuis 2004, on observe une légère augmentation de ces émissions. Elle est imputable aux effectifs de bovins, qui sont à nouveau en augmentation.
Polluants atmosphériques azotés (ammoniac et oxydes d'azote)	Limiter les émissions d'ammoniac de l'agriculture à 25 000 tonnes d'azote par an au maximum.	Les estimations faites concernant les émissions d'ammoniac indiquent qu'elles se sont élevées à 44 000 tonnes d'azote dans toute la Suisse pour l'année 2000. Les calculs révèlent une baisse marquée des émissions entre 1995 et 2000 et une légère baisse supplémentaire à partir de 2000. Toutefois, sur la base des mesures des immissions, il faut partir de l'hypothèse que les émissions n'ont pas diminué depuis 2000 et que l'écart par rapport à l'objectif fixé est toujours aussi grand.
Suie de diesel	Limiter les émissions de suies de diesel de l'agriculture à 20 tonnes par an au maximum.	En 2005, les émissions de suies de diesel de l'agriculture se sont élevées à environ 400 tonnes. Elles sont donc trop élevées d'un facteur 20 par rapport à l'objectif fixé.

Source: Source: Rapport Objectifs environnementaux pour l'agriculture, OFEV et OFAG, 2008, extraits résumés

Il subsiste encore d'importants écarts par rapport aux objectifs dans divers domaines. Des mesures s'imposent plus particulièrement dans les domaines où on ne constate aucune tendance à la réalisation des objectifs. L'ampleur des écarts et les efforts considérables à consentir pour atteindre les objectifs rendent nécessaire la formulation d'objectifs intermédiaires dans plusieurs domaines. Ces objectifs intermédiaires devront être établis en tenant compte des avancées techniques, d'autres objectifs déjà fixés et des répercussions économiques et être accompagnés de propositions concrètes de mesures.

Dans certains domaines cibles, il existe certes des lacunes, mais leur importance ne peut pas être précisément chiffrée pour tout le territoire en raison des mesures qu'il serait nécessaire d'effectuer, lesquelles impliquent un gros investissement financier et en travail. Cela concerne en particulier le domaine cible qu'est le sol et certains aspects du domaine cible qu'est l'eau. Ces lacunes se caractérisent par le fait qu'elles sont imputables en grande partie à certains sites ou à certains cours d'eau et que leur importance est donc différente d'une région à l'autre. Il en va autrement en ce qui concerne les lacunes d'objectifs observées dans le domaine de l'air et du climat. En raison de la répartition diffuse des polluants dans l'atmosphère, les écarts par rapport aux objectifs observés dans ce domaine sont similaires dans toute la Suisse, même si à cet égard chaque exploitation agricole contribue à des degrés différents à la pollution de l'air, en fonction de sa structure individuelle.

7.1.3 Entretien du paysage rural

Maintien d'un paysage rural ouvert

La statistique de la superficie (OFS 2005) indique que durant les périodes 1979/1985 et 1992/1997, la surface agricole cultivée située à moins de 1080 m d'altitude a régressé de plus de 38 000 hectares, 82 % de cette surface ayant été bâtie. Au-dessus de 1080 m, le recul des surfaces agricoles a été d'environ 22 000 hectares. En altitude, 13 % seulement du recul des surfaces exploitées est dû à l'extension des surfaces bâties ou des surfaces de circulation. La principale cause du recul de la surface agricole utile en région de montagne et d'estivage est l'extension de la forêt et des zones arbustives, sachant que les Alpes centrales et le versant sud des Alpes ainsi que les surfaces à rendement marginal sont les plus touchés par l'extension de la surface forestière (Stöcklin et al. 2007, pp. 57-61; Baur 2006). Les résultats intermédiaires du troisième Inventaire forestier national suisse (IFN 3) confirment cette évolution¹⁰³. Des études régionales font également état d'une perte notable de surfaces exploitées due à la reforestation: Dans la région du Bergell, par exemple, la surface forestière a augmenté chaque année, entre 1942 et 2003 d'une superficie correspondant à une place de parking pour voiture (9 m²) (Commissione forestale Bregaglia 2003). Alors que sur la Plateau suisse le recul de la zone agricole est essentiellement dû à l'extension de la zone urbanisée, le recul dans la région de montagne et d'estivage est principalement dû à l'envahissement par la forêt des surfaces difficiles à exploiter. L'objectif national „Maintien d'un paysage rural ouvert et préservation des terres cultivables“ n'est donc pas réalisé sur l'ensemble du territoire; en particulier dans les zones de montagne les plus élevées et dans la région d'estivage, on constate une lacune en ce qui concerne le maintien d'un paysage ouvert.

Diversité du paysage cultivé

La qualité du paysage subit des changements insidieux qui, du fait même, sont rarement perçus directement. Le projet intitulé „Le paysage sous pression“ (ARE et OFEV 2007) avait pour but d'étudier l'évolution d'éléments du paysage au cours du temps. Le nombre des constructions en dehors des zones à bâtir a ainsi augmenté au cours des dernières années, tandis que le nombre des arbres fruitiers a fortement régressé.

Il n'existe pratiquement pas d'enquêtes systématiques sur les changements qualitatifs du paysage. Seuls quelques paysages typiques font l'objet d'études. En ce qui concerne les pâturages boisés du Jura, on constate entre autres un large recul de la structure en mosaïque des forêts et des surfaces herbagères. Alors que certaines surfaces, surtout à proximité des fermes sont utilisées plus intensivement, d'autres sont totalement regagnées par la forêt. Cette évolution est imputable à l'augmentation de la productivité de la période d'après-guerre, à la séparation nette entre forêt et pâturage qui a été pendant longtemps la règle d'or et à la rationalisation de l'exploitation agricole. (Perrenoud et al. 2003). C'est cette évolution bipolaire, avec d'un côté intensification et rationalisation et de l'autre, abandon de l'exploitation, qui menace entre autres aussi la conservation des paysages en terrasses (Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage 2006). Les résultats du projet NFP 48 montrent que dans tout l'espace alpin, la mécanisation et l'intensification de l'agriculture, ajoutée au désenclavement croissant et au mitage du paysage par la surconstruction ont entraîné une réduction des possibilités d'exploitation et donc une diminution importante de la diversité des paysages (Stöcklin et al. 2007). L'objectif „diversité du paysage“ pris au sens d'un maintien du caractère spécifique et de la qualité esthétique des paysages n'est plus atteint partout selon ces résultats.

7.1.4 Occupation décentralisée du territoire

Selon une étude de Rieder et al. (2004), quelque 230 communes sont à considérer comme menacées

¹⁰³ „Par comparaison avec le deuxième Inventaire forestier national, la forêt s'est étendue en Suisse de 4,9 % en 11 ans. Dans le Jura et sur le Plateau, la surface forestière n'a pas évolué de manière significative. Par contre, dans les Préalpes, elle a augmenté de 2 % et dans les Alpes et sur le versant sud des Alpes, de respectivement près de 9 %. La raison de cette nette extension de la surface forestière s'explique par le fait que la forêt reconquiert les surfaces alpestres qui ne sont plus exploitées par l'agriculture.“ (OFEV et FNP 2007).

par le dépeuplement. Dans l'ensemble, l'agriculture contribue de manière déterminante à l'occupation du territoire dans 360 communes (environ 12 % des communes suisses). 1,2 % de la population vit dans ces communes qui représentent 11 % de la SAU. Il s'agit de communes situées dans la région élargie du Gotthard, dans les Grisons et dans le Jura. L'étude considère exclusivement l'effet direct de l'agriculture sur l'occupation du territoire, en laissant de côté les effets indirects qu'elle exerce, que ce soit par le biais de l'interpénétration économique des échelons en amont et en aval et de la consommation des particuliers ou par le maintien d'un paysage ouvert et l'entretien du paysage rural.

Il n'existe pas d'étude quantitative sur l'évolution de la contribution de l'agriculture à une occupation décentralisée du territoire par le passé. Etant donné que le nombre des personnes employées dans l'agriculture ne cesse de décroître en raison des mutations structurelles, on peut supposer que la contribution de l'agriculture à une occupation décentralisée du territoire diminue également. C'est en premier lieu aux cantons dont certaines régions sont menacées de dépeuplement de juger dans quelle mesure il existe chez eux des lacunes à combler par rapport à l'objectif d'occupation décentralisée du territoire.

7.1.5 Bien-être animal

Les programmes éthologiques (SST et SRPA) assurent la promotion du bien-être animal au-delà des exigences requises par la législation sur la protection des animaux. La majorité des animaux de rente sont gardés aujourd'hui conformément aux directives d'au moins l'un des deux programmes. Il subsiste cependant des différences notables Tableau 17 entre les catégories d'animaux en ce qui concerne la participation à ces programmes:

Tableau 17: Participation aux programmes éthologiques par catégorie d'animaux

Catégorie d'animaux	Participation SST ¹	Participation SRPA ¹
Vaches laitières	29,4 % (+10,4)	77,9 % (+12,4)
Bovins de plus d'un an	34,3 % (+11,9)	73,8 % (+13,7)
Taureaux de plus d'un an	36,4 % (+12,8)	56,0 % (+13,5)
Jeune bétail femelle, 4 à 12 mois	33,6 % (+10,9)	65,0 % (+13,8)
Jeune bétail mâle, 4 à 12 mois	13,5 % (+3,7)	31,1 % (+7,3)
Veaux d'élevage, de moins de 4 mois	- -	26,9 % (+2,9)
Vaches mères et nourrices (SST: sans les veaux, SRPA: avec les veaux)	83,2 % (+7,8)	93,5 % (+3,6)
Génisses, taureaux et bœufs de plus de quatre mois	60,1 % (+8,0)	48,9 % (+10,5)
Veaux de moins de 4 mois	- -	22,6 % (+0,3)
Veaux à l'engrais	- -	11,2 % (+2,7)
Total bovins	36,7 % (+12,0)	74,5 % (+12,2)
Equidés	- -	84,3 % (+5,4)
Moutons	- -	82,8 % (+8,9)
Chèvres	31,0 % (+7,8)	72,2 % (+5,5)
Daims et cerfs rouges	- -	88,1 % (+7,7)
Bisons	- -	97,2 % (-2,8)
Lapins	38,3 % (+35,7)	2,6 % (-1,0)
Total autres animaux consommant des fourrages grossiers	31,4 % (+14,3)	81,7 % (+9,4)
Porcs d'élevage, de plus de 6 mois, et porcelets	62,8 % (+17,5)	62,4 % (+18,7)
Porcs de renouvellement, jusqu'à 6 mois, et porcs à l'engrais	64,3 % (+7,0)	61,1 % (+8,3)
Total porcs	63,8 % (+11,1)	61,6 % (+12,2)
Poules et coqs destinées à la reproduction	34,3 % (+17,3)	16,5 % (+9,0)
Poules pondeuses	82,2 % (+10,4)	66,8 % (+8,3)
Poulettes, jeunes coqs et poussins	74,6 % (+15,2)	17,0 % (+5,4)
Poulets de chair	87,7 % (+5,6)	6,9 % (-10,1)
Dindes	97,1 % (+1,5)	96,9 % (+1,7)
Total volaille	84,1 % (+8,5)	37,0 % (-1,5)
Total toutes les catégories	42,4 % (+12,4)	71,9 % (+11,2)

¹Nombre UGB, données 2007, entre parenthèses variation en % par rapport à 2002

Compte tenu de l'objectif visé qui est de parvenir à une participation d'au moins 80 % aux deux programmes, on constate que les résultats déjà obtenus sont très satisfaisants pour les deux programmes dans la plupart des catégories d'animaux. Il subsiste néanmoins des écarts par rapport aux objectifs, par exemple en ce qui concerne le programme SST pour les vaches laitières, le jeune bétail mâle ou en ce qui concerne le programme SRPA pour les poulets de chair, lesquels nécessitent des incitations accrues.

7.1.6 Garantie du revenu

Garantie à long terme des prestations d'intérêt public

La fourniture des prestations d'intérêt public par l'agriculture n'est garantie à long terme que si la durabilité économique est assurée. Pour évaluer cette situation, on utilise l'indicateur renouvellement du capital. Le renouvellement du capital a évolué de façon relativement constante au cours des 15 dernières années. Le stock de capital est renouvelé en moyenne tous les 25 à 30 ans. On peut en conclure que la capacité de l'agriculture à fournir à long terme les prestations d'intérêt public n'a pas diminué depuis le début de la réforme de la politique agricole.

L'indicateur renouvellement du capital permet de contrôler ex post si la fourniture à long terme de prestations par l'agriculture est ou n'est pas compromise. Cet indicateur ne permet cependant pas de juger si les prestations pourraient être également fournies avec un soutien plus faible, autrement dit de savoir si l'objectif est d'ores et déjà plus que rempli. C'est cependant ce que montrent diverses études scientifiques qui parviennent à la conclusion que la fourniture des prestations ne serait pas remise en question si le soutien à l'agriculture, voire le montant des paiements directs, était nettement inférieur à son niveau actuel (cf. Mann et Mack 2004; Rieder et al. 2004; Flury et al. 2007).

Cette constatation est pertinente lorsqu'il s'agit d'évaluer les instruments actuels des paiements directs. C'est pourquoi elle est reprise à plusieurs endroits au ch. 7.2. Elle est par ailleurs importante dans la perspective de l'utilisation et de la répartition futures des fonds. Au ch.8.7, qui traite de ces questions, est présentée une tentative de quantifier le potentiel d'amélioration possible de l'efficacité ainsi que le potentiel de baisse des coûts et d'en déduire le niveau de soutien et le montant de paiements directs nécessaires à l'agriculture pour fournir à long terme les prestations d'intérêt général.

Objectif 2: Prévention des situations de détresse sociale dues aux changements des conditions-cadre de la politique agricole

Les objectifs devront être désormais contrôlés au moyen d'un indicateur qui permettra de suivre l'évolution du pourcentage des ménages d'agriculteurs ne disposant pas du minimum vital. Cet indicateur a été élaboré dans le cadre d'une étude réalisée l'an passé (Fluder et al. 2009). Il n'a toutefois pas encore été calculé. Dans le cadre du présent rapport, l'évaluation de la réalisation des objectifs devra donc être entreprise à l'aide d'autres paramètres tels que l'évolution structurelle, le recours à des mesures d'accompagnement social et l'évolution du revenu des exploitations agricoles aux plus faibles revenus.

Le changement structurel peut être défini par l'évolution du nombre des exploitations ou des unités de main-d'œuvre dans l'agriculture. Alors que la diminution des exploitations agricoles a eu tendance à s'accélérer au cours des années nonante (-2,7 % p.a.) pour ralentir à nouveau depuis 2000 (-1,9 % p.a.), la diminution du nombre des personnes travaillant dans l'agriculture se poursuit de façon constante depuis le début des années nonante (-2,2 % p.a.). Les cessations d'exploitation coïncident généralement avec un changement de génération. On peut supposer que l'abandon anticipé d'exploitations agricoles n'est dû que dans de très rares cas à des difficultés d'ordre financier, ce qui est d'ailleurs confirmé par le recours relativement faible aux mesures d'accompagnement social. En moyenne des années 2005 à 2007, 0,24 % seulement des exploitations ayant droit aux paiements directs ont eu recours aux mesures d'accompagnement social (aide aux exploitations et aides à la reconversion professionnelle).

Une évaluation des résultats comptables réalisée par ART Tänikon montre que le revenu total moyen des exploitations du premier quartile (quartile inférieur des exploitations en ce qui concerne le revenu du travail) a augmenté de 1,3 % par an entre 1997/99 et 2005/07. Durant la même période, le renchérissement moyen s'est élevé à 0,9 %, si bien que le pouvoir d'achat des ménages d'agriculteurs aux plus faibles revenus s'est légèrement amélioré.

Comme dans tous les autres groupes de la population, il y a de temps à autre des situations de détresse sociale dans l'agriculture aussi. Souvent cependant, ces situations ne sont pas directement imputables à la politique agricole, ni ne peuvent être palliées par des mesures de politique agricole. La situation financière des ménages agricoles aux revenus les plus modestes s'est légèrement améliorée au cours des précédentes années et l'on ne constate pas d'accélération des cessations d'exploitation. Aussi peut-on en conclure que l'objectif d'un développement socialement supportable a été jusqu'à présent atteint.

7.2 Résultats des évaluations

Les paiements directs ont fait l'objet d'évaluations scientifiques au cours des années passées. Les évaluations ont porté d'une part sur les PER (cf. ch. 7.2.1) et d'autre part sur les instruments des paiements directs généraux et des paiements directs écologiques (cf. ch. 7.2.2 et 7.2.3).

7.2.1 Prestations écologiques requises

D'une manière générale, les PER ont contribué à la réalisation des objectifs agro-environnementaux (Flury 2005). Les résultats de l'évaluation pour chacune des exigences PER sont présentés sous forme de résumé ci-après:

L'obligation de parvenir à un **bilan de fumure équilibré** est un instrument efficace en matière de réduction des excédents d'azote. Cette exigence a conduit à une diminution de l'utilisation d'engrais minéraux et à un recours plus mesuré aux engrais en général. Le bilan de fumure a aussi une importance clé pour la réduction de l'excédent de phosphore. Surtout dans les régions caractérisées par d'importants effectifs d'animaux, le respect du bilan de fumure au niveau de chaque exploitation a permis de réduire les apports de phosphore dans l'agriculture. Ce résultat n'est pas tellement atteint par une réduction du cheptel, mais bien davantage par le biais de mesures relatives à l'alimentation animale et de contrats de reprise-cession d'engrais de ferme.

L'obligation de parvenir à un bilan équilibré constitue une incitation pour les exploitations agricoles. La plupart d'entre elles ne sont cependant pas incitées à diminuer encore davantage et volontairement l'utilisation d'engrais, à les utiliser de manière plus efficiente et à réduire les pertes. Le bilan national excédentaire d'azote et de phosphore donne tout lieu de penser que l'instrument que représente le bilan de fumure ne suffit pas dans sa conception actuelle à réduire davantage les excédents de polluants. Depuis la fin des années nonante, on n'enregistre aucun progrès sur ce front; au contraire, on constate de nouveau une légère augmentation des excédents. La cause de ces excédents ne réside pas seulement dans les tolérances admises en matière de bilan de fumure. Elle est aussi imputable à des problèmes au niveau de l'exécution.

L'obligation de veiller à une **protection appropriée du sol** a été mise en œuvre jusqu'à fin 2003 au moyen de l'indice de protection du sol. Le respect de l'indice de protection du sol conduit à une réduction du lessivage des nitrates et des apports de phosphore dans les eaux. Depuis l'introduction de cette obligation, les jachères nues ont généralement régressé en hiver et la couverture du sol a été améliorée. L'effet antiérosif de la protection du sol est en étroite relation avec la modification de l'utilisation des surfaces de grandes cultures, avec l'extension des cultures intercalaires et avec l'utilisation accrue de techniques de culture conservatrices des sols. On ne dispose néanmoins pas encore d'estimations scientifiquement fondées concernant les répercussions sur la protection du sol de ces obligations qui ont remplacé l'indice de protection du sol en 2004.

Par comparaison avec le bilan de fumure et la couverture du sol, l'effet de l'**assolement régulier** sur les flux de substances est minime, en particulier en ce qui concerne les pertes d'azote et de phosphore. Dans le cas des produits phytosanitaires, l'assolement a un effet sur les quantités utilisées grâce au recul des maladies et des parasites.

L'exigence consistant à réserver une **part appropriée de surfaces de compensation écologique** sur la SAU a contribué notablement à l'extension des surfaces de compensation écologique (SCE). La répercussion des SCE sur la biodiversité est exposée au ch. 7.2.3. Ceci mis à part, les restrictions imposées à la fumure des SCE contribuent vraisemblablement aussi à réduire les pertes d'azote et de phosphore. L'obligation, en matière de compensation écologique, d'aménager des bandes tampons le

long des cours d'eau, des haies et des bosquets semble constituer un instrument efficace pour la réduction des apports de phosphore et de produits phytosanitaires dans les eaux. L'effet positif des bandes tampons s'exerce surtout sur les insecticides et les fongicides qui peuvent contaminer les eaux par dérive. En cas de fortes précipitations, il est possible que les bandes tampons ne suffisent pas à faire barrage au lessivage d'herbicides dissous dans l'eau de pluie.

Les conditions imposées pour une **utilisation ciblée des produits phytosanitaires** encouragent certes l'utilisation de produits plus sélectifs, mais cela n'implique pas forcément qu'on pulvérise moins sur les surfaces de compensation écologique qu'en culture traditionnelle. Le passage d'une gestion traditionnelle de l'exploitation à la culture intégrée et biologique ne s'est donc pas obligatoirement traduit par une réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires. Par suite de la réduction des quantités pulvérisées par intervention (splitting), le nombre des traitements a même parfois augmenté au cours des dernières années. Il s'avère en même temps que l'apport de substances actives dans les principales cultures, telles que le maïs, le colza et les pommes de terre, s'est stabilisé. Les restrictions d'emploi et d'autorisation, comme dans le cas, entre autres, de l'atrazine, contribuent par contre à la diminution des quantités de PPh.

Etant donné que les diverses exigences imposées par les PER sont perçues comme des prescriptions légales par les exploitants agricoles et que les PER ne comportent quasiment pas d'incitations à utiliser des techniques économisant les ressources naturelles, elles sont considérées comme négatives du point de vue de l'efficacité (Zgraggen 2005). On constate généralement que l'introduction des PER en tant que condition préalable pour l'octroi des paiements directs a certes permis d'obtenir de nettes améliorations au niveau des bases naturelles de l'existence, mais que la progression stagne depuis le passage au nouveau millénaire.

7.2.2 Paiements directs généraux

L'efficacité des paiements directs généraux quant à la réalisation des objectifs de la politique agricole a été étudiée par la station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon (Mann et Mack 2004).

La **contribution générale à la surface** et en particulier la **contribution supplémentaire pour les terres ouvertes** et les cultures pérennes favorisent les grandes cultures par rapport à l'exploitation des surfaces herbagères. Cet aspect doit être considéré comme positif dans l'optique de la sécurité de l'approvisionnement. La contribution à la surface n'a pas d'influence sur l'exploitation extensive de la surface agricole dans la région de plaine lorsque les prix sont élevés. Dans la région des collines, et en particulier dans la région de montagne, la contribution à la surface a une influence positive sur l'exploitation extensive, en particulier sur l'exploitation des pâturages. Le couplage des contributions au respect des PER a un impact positif sur les bases d'existence naturelles. Il est vrai que c'est fondamentalement le cas de tous les paiements directs généraux, et en particulier de la contribution générale à la surface, du fait que les contributions liées à la garde d'animaux stimulent la production (cf. infra). La contribution à la surface a certes un effet majeur sur le revenu à court terme, mais il subsiste le risque de constitution de rentes et de diminution des terres disponibles sur le marché de l'affermage.

Les **contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers** renforcent la compétitivité de l'élevage à base de fourrages grossiers et favorisent ainsi la production sur les surfaces herbagères. Les contributions UGBFG n'ont pas d'influence significative sur l'exploitation de l'ensemble des terres. Dans la région de plaine, les contributions UGBFG suscitent une extension des surfaces herbagères aux dépens des grandes cultures, ce qui a des répercussions négatives sur la sécurité de l'approvisionnement. De plus, l'effet sur le revenu est minime en région de plaine. Les contributions UGBFG entraînent une intensification de l'exploitation des surfaces herbagères. L'effet stimulant sur la production des contributions consiste d'une part dans le fait que les exploitations dont la charge en bétail se situe au-dessous de la limite d'octroi des contributions sont incitées à procéder à une intensification et d'autre part, dans le fait que les exploitations dont le cheptel se situe à la limite d'octroi sont incitées à maintenir le niveau d'intensité. Il en résulte que l'exploitation extensive en tant que surfaces de compensation écologique est concurrencée, en particulier dans la région de montagne et des collines. Dans ces régions, les contributions UGBFG ont un effet positif sur le revenu des agriculteurs et contribuent de ce fait également à une occupation décentralisée du territoire.

Les **contributions pour la garde d'animaux dans des conditions de production difficiles** dans les régions de montagne et de collines visent à l'obtention d'un effet similaire à celui des contributions UGBFG. Leur effet sur l'exploitation de l'ensemble de la surface agricole est minime. Dans les régions où la densité de bétail se situe au-dessous de la limite d'octroi, ces contributions constituent une incitation à augmenter la production. Sans les contributions GACD, les surfaces herbagères seraient exploitées de façon nettement plus extensive. L'effet sur le revenu et par conséquent la contribution à une occupation décentralisée du territoire sont significatifs.

Les **contributions générales pour des terrains en pente** encouragent l'exploitation et donc le maintien de terres ouvertes sur les terrains en pente et en forte pente. Selon la charge de travail à fournir sur une surface, le montant de la contribution peut suffire aujourd'hui à assurer le maintien de paysages ouverts. Cela n'est cependant pas toujours le cas, en particulier sur les parcelles éloignées des fermes.

On reconnaît ainsi aux paiements directs généraux dans leur ensemble un effet sur l'exploitation de l'ensemble de la surface agricole et ainsi une efficacité élevée. Ils exercent à court terme une influence sur le revenu paysan et à long terme, au niveau actuel, un effet de consolidation des structures. De surcroît, les paiements directs généraux causent moins d'effets distorsifs sur le commerce que le soutien du marché.

Il existe un potentiel d'amélioration du système actuel des paiements directs dans la perspective d'une réalisation plus efficace des objectifs. Cette lacune s'explique par le fait que les paiements directs généraux n'ont pas de lien systématique avec les objectifs visés. En effet, des objectifs n'ont pas été formulés jusqu'ici pour toutes les prestations d'intérêt public fournies par l'agriculture. D'autre part, dans le système actuelle, on ne fait pas clairement la différence entre l'encouragement des prestations d'intérêt public et la garantie du revenu (cf. ch.7.3.2).

D'autres études encore comportent des observations pertinentes concernant les paiements directs généraux:

- Dans leur conception actuelle, les paiements directs généraux ne constituent pas l'instrumentaire approprié pour atteindre les objectifs en matière de garantie du revenu. Les surfaces des régions de plaines seraient exploitées même sans octroi de paiements directs généraux. C'est pourquoi il faudrait réserver ces moyens pour la garantie du revenu et les lier à des critères sociaux (Mann 2005).
- En se basant sur une exploitation modèle de référence d'une surface de 40 hectares, Rieder et. al (2004) ont montré qu'une partie du soutien actuel favorise le maintien des structures. Partant du principe que le maintien des structures ne contribue qu'à l'occupation décentralisée du territoire, l'étude parvient à la conclusion que les objectifs de la politique agricole pourraient être atteints par un soutien financier moins élevé dans les régions qui ne sont pas menacées de dépeuplement (cf. ch. 8.7.2).
- Les paiements directs généraux sont axés de manière trop peu conséquente sur l'encouragement des prestations d'intérêt public souhaitées par la société. Plus particulièrement les paiements directs généraux liés à la garde d'animaux concurrencent les paiements directs écologiques. L'élevage d'animaux n'est pas en soi une prestation d'intérêt général. De plus, une partie des paiements directs généraux représente des rentes liées à la surface et au nombre d'animaux (Stöcklin et. al 2007).

7.2.3 Paiements directs écologiques

Les paiements directs écologiques créent des incitations pour que les agriculteurs satisfassent à des exigences en matière d'écologie et d'éthologie qui vont au-delà des prescriptions généralement applicables et au-delà des prescriptions PER. Les diverses mesures mises en œuvre ont été évaluées entre 1994 et 2005 dans le cadre de 40 projets de recherche environ. Les résultats ont été regroupés dans un rapport de synthèse (Flury 2005).

Contributions à la compensation écologique: La compensation écologique vise à préserver et, si possible, à élargir l'espace vital de la faune et de la flore suisses dans les régions agricoles. De surcroît, elle contribue au maintien des structures et des éléments typiques du paysage. En 2007, les surfaces de compensation écologique couvraient une superficie de 98 058 ha, dont 57 % de prairies extensives, 30 % prairies peu intensives, 7 % de surfaces à litière, 3% de bosquets champêtres et de berges boisées, 2 % de jachères florales et 1 % de jachères tournantes. De plus, des contributions pour un montant de 2.3 millions de francs ont été versées pour les arbres fruitiers haute-tige. La surface totale des SCE (surfaces donnant droit à des contributions et surfaces imputables à la compensation écologique) était en 2007 de 120 767 ha.

Globalement, l'effet des SCE sur la biodiversité a été jugé „modérément positif“. On relève une plus grande diversité biologique (un plus grand nombre d'espèces) sur les SCE que sur les surfaces exploitées intensivement. Aussi la contribution de la compensation écologique à la biodiversité dans le paysage rural est-elle mesurable. Au total cependant, la biodiversité est encore à un niveau bas. Seule une petite part des SCE correspond aux critères de qualité figurant dans l'ordonnance sur la qualité écologique. Les espèces inscrites sur la Liste rouge ne profitent que sporadiquement de la compensation écologique. Ces instruments sont en premier lieu utiles aux espèces dont les exigences sont moyennes et contribuent à ce que les espèces potentiellement menacées ne basculent pas dans la liste des espèces menacées. Si l'on voulait promouvoir des espèces qui, maintenant déjà, sont menacées, il faudrait prendre des mesures plus drastiques; ce faisant l'harmonisation avec celles prises en vertu de la loi sur la protection de la nature et du paysage est capitale. Dans la région de montagne, la compensation écologique contribue à la poursuite de l'exploitation extensive de certaines prairies d'alpage qui, sinon, retourneraient en friche. Certes, les surfaces de compensation nouvellement semées ou plantées (notamment les jachères florales et les ourlets) encouragent la biodiversité, mais en raison de leur superficie plutôt modeste, ne jouent qu'un rôle secondaire. Concernant les autres types de surfaces de compensation écologique (notamment les surfaces à litière, les prairies extensives et les prairies peu intensives), on suppose qu'une partie d'entre elles présentaient déjà une biodiversité plus importante avant, déjà, l'exploitation en tant que surface de compensation écologique et que les contributions ont eu pour principal effet de protéger ces sites contre une intensification de l'exploitation.

Contributions à la qualité écologique: leur principal objectif est de maintenir et de promouvoir la diversité naturelle des espèces. En 2007, 51 989 ha de surfaces de compensation écologique ont bénéficié de contributions pour qualité biologique particulière ou pour mise en réseau dans le cadre de projets en faveur d'espèces définies.

L'évaluation a mis en évidence qu'à l'avenir l'accent doit être mis sur la promotion de la qualité des surfaces de compensation écologique. Cela comprend une revalorisation de certains types de surfaces ainsi que de certains éléments paysagers, jusqu'ici non pris en considération, et simultanément un transfert des moyens de l'OPD vers l'OQE. Certaines adaptations allant dans ce sens ont été effectuées dans le contexte de la PA 2011.

Contributions pour la culture extensive de céréales et de colza: Au départ, ces contributions ont été introduites pour orienter la production. Elles incitent les cultivateurs à renoncer, dans la culture de céréales et de colza, aux régulateurs de croissance, aux fongicides, aux stimulateurs chimiques de synthèse des défenses naturelles et aux insecticides. En 2007, 76 913 ha ont été soutenus, dont 54 % de blé panifiable, 39 % de céréales fourragères et 7 % de colza. Depuis 1989, les ventes de substances actives présentes dans les produits phytosanitaires sont de manière générale à la baisse, depuis 1999 de manière encore plus évidente.

Le recul du recours aux insecticides est selon toute évidence directement lié au succès de la culture extenso qui interdit l'utilisation d'insecticides. En plus du recours réduit aux produits phytosanitaires, la culture extenso utilise tendanciellement moins d'engrais minéraux azotés. Une modélisation effectuée (Zgraggen 2005) fait cependant penser qu'il existe pour les exploitations bénéficiant de contributions destinées aux cultures extensives une incitation à étendre les terres assolées. La culture extensive conduit, par le biais d'une optimisation économique de la production, à une extension de la surface céréalière aux dépens des autres grandes cultures et des surfaces herbagères, ce qui tend à des pertes plus importantes d'azote et de phosphore.

Contributions pour la culture biologique: En 2007, 113 531 ha ont été soutenus. Le recours aux substances actives chimiques de synthèse est interdit. Selon Flury (2005), l'agriculture biologique a contribué à une modification des quantités de produits phytosanitaires utilisés. Contre les maladies fongiques, le recours aux préparations soufrées et les préparations inorganiques à base de cuivre sont autorisées. Ces produits sont cependant appliqués à haute dose; de plus le cuivre s'accumule dans le sol. Le renoncement aux engrais minéraux azotés a un effet positif sur le bilan d'azote au plan national. L'influence de l'agriculture biologique sur le niveau des pertes de P liées à l'érosion et au ruissellement n'est dans une large mesure pas encore élucidée, cependant la teneur en P des sols cultivés de manière biologique est sans doute moins importante. De même, dans l'agriculture biologique, les bilans de fumure relatifs à l'ensemble des surfaces sont moins déséquilibrés que dans les autres systèmes culturels, ce qui réduit le potentiel de perte des éléments fertilisants.

Contributions éthologiques: La Confédération, avec ses deux programmes «Sorties régulières en plein air» (SRPA) et «Systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux» (SST), encourage la garde d'animaux de rente particulièrement respectueuse de l'espèce. La participation diffère beaucoup selon les catégories animales (cf. 7.1.5).

Les programmes SST et SRPA sont importants pour l'encouragement du bien-être animal et, à quelques exceptions près, sont effectifs. Le bien-être animal a augmenté; les programmes ont contribué à la réalisation de l'objectif (augmentation du bien-être animal). La garde respectueuse des animaux faite sur une base volontaire ainsi que l'évolution de marché caractérisée par une forte croissance des produits vendus sous label ont également contribué à l'amélioration du bien-être animal; cependant le large impact est dû aux programmes SST et SRPA. Sans les programmes SST et SRPA, le taux des produits issus d'un élevage particulièrement respectueux des animaux diminuerait fortement. La comparaison directe entre le profit des programmes et les contributions montre cependant qu'en ce qui concerne certaines catégories animales, il existe des déséquilibres entre le profit et le montant des contributions. C'est ainsi que le programme SST appliqué à des vaches laitières appartenant à un grand troupeau entraîne des compressions de coûts. Dans l'ensemble, les paiements destinés à la promotion du bien-être animal sont jugés efficaces du point de vue économique. Dans le programme SRPA l'utilité publique du bien-être animal amélioré est relativement importante et dépasse le coût des contributions. Le programme SST ne peut pas être évalué, faute de bases correspondantes.

Contributions pour la protection des eaux: Elles servent à soutenir des projets temporaires destinés à assainir des cours d'eau ou des plans d'eau chargés en nitrates, phosphore ou en produits phytosanitaires. En 2007, 25 projets ont fait l'objet d'une mise en œuvre: à savoir 20 projets «nitrates», 3 projets «phosphore» et 2 projets dans le domaine des produits phytosanitaires (PPH) concernant au total 21 835 ha. Ces projets contribuent à réduire localement la pollution des eaux.

Contributions d'estivage: L'évaluation des contributions d'estivage montre que celles-ci contribuent largement à l'exploitation et à l'entretien de la zone d'alpage (Mack et Flury 2008). En ce qui concerne la charge en bétail, elles sont jugées d'une manière générale très efficaces, d'une part parce que la charge en bétail est fixée selon les principes de l'utilisation durable et d'autre part parce que des exigences sont fixées en matière d'exploitation dans le but de prévenir les effets négatifs. Sur la base des développements notés jusqu'ici, on pronostique que l'augmentation décidée dans le cadre de la PA 2011 ne suffira pas à stopper le recul de la charge en bétail. Un tel recul conduit à une perte en paysages ouverts et en biodiversité. Au-delà de l'augmentation des contributions d'estivage actuellement versées, il existe la possibilité de verser des contributions spécifiques destinées au maintien et à la promotion de surfaces importantes au plan de la qualité écologique et paysagère. La faisabilité d'un tel programme écologique et paysager est en principe donnée (Schiess et al. 2009).

7.3 Efficience

L'évaluation du système actuel des paiements directs montrent surtout à quel point le système est effectif. Les considérations sur l'efficience des paiements directs n'apparaissent que ponctuellement. Dans le présent chapitre, il est donc prévu d'examiner dans le détail l'efficience des instruments actuels des paiements directs sur la base de critères introduits au ch. 5.3.

7.3.1 Objectif des mesures

Les rapports de cause à effet entre les diverses prestations d'intérêt général sont multiples. Aussi un instrument des paiements directs n'agit-il pas spécifiquement sur une prestation mais peut influencer concomitamment sur diverses prestations. Or l'efficacité d'un système de paiements directs réside dans le fait qu'il peut être clairement établi quel objectif peut être atteint au moyen de quel instrument. Ce n'est qu'à cette condition qu'il est possible de choisir les paramètres d'une mesure les mieux à même d'agir de façon la plus optimale possible sur la fourniture des prestations.

Paiements directs généraux

Au ch. 2, il a été montré quels objectifs sont poursuivis au moyen des différents types de contribution. Il s'avère qu'une mesure poursuit souvent plusieurs objectifs sans qu'il soit clairement établi à quel objectif l'instrument est en premier lieu destiné. Globalement, les paiements directs généraux servent à encourager les deux prestations que sont la sécurité de l'approvisionnement et l'entretien du paysage cultivé ; les contributions générales à la surface et les contributions aux terrains en pente servant tendanciellement davantage au maintien du paysage ouvert, les contributions aux animaux et la contribution supplémentaire pour les terres ouvertes et pour les cultures pérennes davantage à la sécurité de l'approvisionnement. Parallèlement, les paiements comportent une composante destinée à la garantie d'une évolution socialement supportable (cf. ch. 7.3.4). Pour chacune des mesures, un rapport clair à l'objectif poursuivi fait défaut.

Paiements directs écologiques

L'objectif poursuivi par les paiements directs écologiques est plus clair. Les contributions pour la compensation écologique, pour la qualité et pour la mise en réseau visent à encourager la biodiversité ; cependant, en ce qui concerne les paiements, le rapport à l'objectif visé est plus important dans le cas de l'ordonnance sur la qualité écologique que dans celui de l'OPD.

Dans le cas des contributions extenso et des contributions bio, le rapport aux objectifs n'est pas directement donné. Les deux mesures ont en commun qu'elles visent à la réduction des quantités de produits phytosanitaires appliqués, ce qui entraîne d'une part une exposition moins importante des eaux à ces substances et, d'autre part, une plus grande biodiversité sur les surfaces de production. De plus, les contributions bio occasionnent tendanciellement une réduction des apports en éléments fertilisants et une pollution moins importante des eaux.

Les paiements directs éthologiques visent à promouvoir le bien-être des animaux. Pour cette mesure, le rapport à l'objectif visé est direct et clair.

Les contributions d'estivage ont également un rapport à l'objectif relativement clair. Elles visent en premier lieu le maintien d'un paysage ouvert dans les zones d'estivage et ont de plus un effet positif sur la biodiversité.

Les contributions à la protection des eaux en vertu de l'art. 62a LEaux sont aussi très orientées sur l'objectif. Elles visent à la réduction de la pollution des eaux en nitrates, en phosphore et en produits phytosanitaires.

Prestations écologiques requises

Les prescriptions des PER sont avant tout orientées sur la prévention des effets négatifs sur le sol, l'eau et l'air. L'exigence selon laquelle chaque exploitation doit avoir une part minimale en surface de compensation écologique vise à promouvoir la biodiversité. Grâce à l'exigence d'une garde respectueuse des animaux, le respect des dispositions de la loi sur la protection des animaux est garanti.

Critères d'entrée en matière et de limitation, sociaux et structurels

Les critères d'entrée en matière et les critères de limitation, sociaux et structurels, présentent un faible rapport à l'objectif visé. Par rapport aux prestations définies dans la Constitution, le rapport est établi seulement en ce concerne l'exigence en matière de formation. On peut argumenter que les agriculteurs bien formés fournissent mieux les prestations d'utilité publique que ceux sans formation. L'exigence selon laquelle seules reçoivent les paiements directs les exploitations paysannes cultivant

le sol visent à maintenir une agriculture de type paysan. Les deux critères sociaux que sont la limite d'âge et les limites de revenu et de fortune présentent un certain rapport à l'objectif social dans le domaine de la garantie du revenu. Les deux critères échelonnement en fonction de la surface et du nombre d'animaux et limitation des contributions par UMOS ne présentent aucun rapport avec un quelconque objectif.

7.3.2 Critères d'octroi

Les considérations exposées au ch. 5.3.3 ont montré que pour encourager les différentes prestations divers critères d'octroi étaient efficaces. Les critères d'octroi doivent donc être harmonisés avec l'orientation des mesures.

Paiements directs généraux

Comme les paiements directs généraux ne sont pas suffisamment orientés sur les objectifs, les critères d'octroi appliqués aujourd'hui génèrent en partie de fausses incitations. D'abord les contributions liées aux animaux ont des effets secondaires non souhaités sur les ressources naturelles. Ces contributions incitent les exploitants à augmenter leurs effectifs. Alors que l'effectif bovin était en recul dans les années nonante, le nombre d'animaux a de nouveau augmenté depuis 2004, ce qui est à mettre en relation avec l'augmentation des émissions d'ammoniac et de gaz à effet de serre. La limite d'octroi restreint certes l'incitation à augmenter le cheptel, cependant elle est fixée, justement dans les zones de montagne, clairement au-delà du niveau écologique durable. De plus, la limite d'octroi ne peut pas empêcher que les entreprises agricoles exploitent de manière intensive leurs surfaces bien situées et de manière extensive les surfaces marginales, ce qui entraînerait des conséquences indésirables sur la biodiversité et sur l'aspect du paysage (cf.ch. 7.1.3).

De plus, l'encouragement de la garde d'animaux au moyen des contributions UGBF renforce artificiellement l'attractivité des herbages avant tout en zone de plaine par rapport aux grandes cultures. En raison des contributions UGBF, les surfaces herbagères sont actuellement davantage soutenues par le biais des paiements directs que les terres ouvertes, ce qui a entraîné ces dernières années une extension des surfaces herbagères au détriment des grandes cultures. Compte tenu du fait que les grandes cultures contribuent plus fortement à la réalisation de l'objectif de la sécurité de l'approvisionnement que les surfaces herbagères et que les contributions UGBF ne se justifient que par l'objectif du maintien des surfaces herbagères, on peut considérer que les contributions UGBF ne répondent pas à l'objectif visé et qu'elles sont en l'occurrence même contre-productives.

Troisièmement, il est problématique que les paiements sont tous axés sur les deux critères liés aux prestations fournies que sont la surface exploitée et le nombre d'animaux, alors qu'une partie des ces paiements directs ne vise pas à rétribuer la fourniture de prestations, mais à assurer une évolution supportable au plan social. Les paiements dont l'objectif est un transfert de revenu doivent être complètement découplés des critères liés à la production et doivent être versés en fonction de l'exploitation ou des personnes. Cette problématique et les effets négatifs sur l'évolution structurelle de l'agriculture qui y sont liés sont présentés de manière approfondie au ch. 7.3.4.

Paiements directs écologiques

Les contributions non pas liées aux animaux mais à la surface, associées à des charges spécifiques relatives à la qualité ou au mode d'exploitation sont les mieux à même de sauvegarder le patrimoine naturel. Les paiements directs écologiques liés à la surface méritent donc une appréciation positive en ce qui concerne le critère d'octroi. Pour ce qui est des paiements directs écologiques liés aux animaux (contributions éthologiques et contributions d'estivage), les mêmes réserves sont valables au plan écologique que celles formulées pour les contributions liées aux animaux dans le domaine des paiements directs (cf. supra).

7.3.3 Niveau de réglementation optimum

Le niveau de réglementation optimal varie selon le type de prestation devant être soutenu au moyen d'une mesure (cf. ch. 5.3.4). Le système actuel des paiements directs est presque exclusivement réglementé à l'échelon de la Confédération. Une participation des cantons aux plans du contenu et des finances n'est requise que dans le cas des paiements directs écologiques, dans le domaine de la qualité écologique et de la mise en réseau et dans le cas des contributions pour la protection des eaux.

Le point faible le plus sévère relatif à l'exigence de l'équivalence fiscale réside dans le domaine du paysage cultivé. Les mesures dans le domaine des paiements directs, notamment la contribution générale à la surface et les contributions pour des terrains en pente, agissent certes sur l'objectif national de "maintien d'un paysage ouvert", mais un instrument spécifique destiné à l'encouragement ciblé de la diversité paysagère régionale fait actuellement défaut dans le système actuel des paiements directs. Bien que l'utilité du paysage se manifeste localement, la population locale n'a pas la possibilité de faire part de ses intérêts et préoccupations au sujet du paysage ni de participer directement au plan financier aux mesures d'encouragement correspondantes.

7.3.4 Efficience économique du transfert

L'OCDE (2002) a analysé l'efficience économique du transfert. Dans le soutien du marché, sur 1 franc de coûts économiques, 25 centimes vont dans la poche de l'exploitant et 13 centimes dans celle du propriétaire foncier. Parmi les instruments analysés, on a constaté que l'efficience économique du transfert était la plus grande pour un soutien lié à la surface, non assorti de conditions. En l'occurrence, sur 1 franc de coûts totaux, l'exploitant empoche 47 centimes et le propriétaire foncier 46 centimes. Pour les exploitants à titre personnel, l'efficacité du transfert de la manne fédérale atteint pas moins de 93 %, soit un taux élevé, concernant les surfaces affermées, moins de la moitié du soutien revient à l'exploitant. Bien que ces rapports soient probablement différents en Suisse compte tenu du droit foncier rural et du droit sur le bail à ferme agricole, on peut partir du principe que, compte tenu d'une part de terres affermées de quelque 50 %¹⁰⁴ une partie importante du soutien actuel ne revient pas à l'agriculture mais aux bailleurs.

Comme exposé au ch. 5.3.5, on devrait dans le cas des paiements directs faire clairement la différence entre les instruments axés sur les prestations qui encouragent des prestations d'intérêt public et les instruments explicitement axés sur le passage entre le système actuel et le système développé des paiements directs, destinés à assurer une augmentation la plus importante possible du revenu des exploitations agricoles. Les paiements axés sur le transfert ne devraient être versés qu'à titre temporaire, devraient être entièrement découplés de la production et octroyés à titre personnel. Dans le système actuel des paiements directs, les paiements sont tous assujettis à des critères liés à la fourniture de prestations; autrement dit, il n'existe pas de paiements explicitement de transfert. Il se pose donc la question de savoir si les paiements directs actuels sont tous effectivement nécessaires à la fourniture des prestations ou si les prestations seraient aussi fournies avec moins de paiements directs. Comme exposé au ch. 7.1.6, plusieurs études scientifiques menées ces dernières années montrent que l'agriculture continuerait de fournir les prestations d'intérêt public même si elle recevait un soutien moins important, soit moins de paiements directs. La partie des paiements directs qui va au-delà du niveau requis pour la fourniture des prestations à long terme n'a aucun rapport avec les prestations d'intérêt public, mais sert à assurer une évolution socialement supportable. Aussi, cette partie doit être versée explicitement par le biais d'un instrument axé sur le transfert, alors que les paiements directs liés aux prestations doivent être limités au niveau minimum requis pour la réalisation des objectifs. Etant donné qu'aujourd'hui tous les paiements sont liés à des critères de prestations, une partie importante des paiements directs revient, comme évoqué dans l'introduction du présent chapitre, aux propriétaires fonciers hors agriculture. Il en résulte d'autre part une incitation non souhaitée d'exploiter soi-même les surfaces. Cela entraîne un manque de surfaces disponibles sur le marché de l'affermage, freine l'évolution structurelle et affaiblit la compétitivité. Cela pose un problème surtout dans la perspective des nouvelles étapes d'ouverture du marché. Ces fausses incitations ne sauraient être éliminées – comme le demande souvent les milieux paysans – par un couplage plus important

¹⁰⁴ En Suisse, les exploitants sont propriétaires de 56 % de la surface agricole utile (USP 2008).

des paiements aux animaux ou au travail fourni. D'abord, l'évolution structurelle est avant tout influencée par le montant du soutien total (Mann 2008) puis, dans une situation de soutien relativement important, l'attractivité de l'exploitation du sol ne peut être réduite que lorsque les paiements sont entièrement découplés de la production et qu'une distinction claire est opérée entre les instruments axés sur les prestations et ceux axés sur le transfert financier.

7.3.5 Coûts de transaction

Une étude menée par Buchli et Flury (2004) montre que l'efficacité d'exécution du système des paiements directs est relativement élevée. En ce qui concerne les cantons de Zurich et des Grisons sélectionnés pour ces études de cas, les coûts d'exécution et de contrôle oscillent entre 1,8 et 2,8 % du total des paiements directs versés. Les coûts par exploitation agricole s'élèvent à près de 1 100 francs, les exploitations du canton de Zurich ayant reçu en moyenne quelque 39 000 francs et celles du canton des Grisons, plus de 60 000 francs en 2003. En moyenne suisse, les paiements directs par exploitation se sont montés à 42 700 francs en pour cette année là. Une grande partie de ces frais de transaction est assumée par l'agriculteur et les pouvoirs publics, respectivement 36 % (Grisons) et 38 % (Zurich). La part des coûts de transaction constituée par des recettes fiscales (environ 0,7 %) sur les paiements directs octroyés peut donc être considérée comme minime.

En ce qui concerne l'exécution, de nouvelles mesures ne s'imposent pas dans l'immédiat: la coordination des inspections est satisfaisante, l'exécution est efficace et les réductions de paiements lors d'infraction sont suivies d'effets. Il n'en demeure pas moins que l'interaction des divers acteurs est très complexe et que les systèmes de données ne sont pas interconnectés. La perméabilité des systèmes de données doit être améliorée dans le cadre du programme ASA 2011 afin de réduire la charge administrative des services d'exécution et de contrôle.

7.3.6 Mesures ponctuelles versus promotion de modes d'exploitation systémiques

Dans le système actuel des paiements directs l'approche systémique est présente à deux égards. En premier lieu, le respect des PER en tant que principe s'appliquant à l'ensemble de l'exploitation agricole est la condition préalable à l'octroi de paiements directs. Les agriculteurs ne sont donc pas directement rémunérés par des paiements directs en contrepartie de l'observation des exigences imposées par les PER. Le respect de ces exigences est encouragé de manière indirecte, du fait que seules les exploitations qui se conforment à ces obligations reçoivent des paiements directs pour la fourniture de prestations d'intérêt général. Dans ce sens, on ne peut pas parler ici d'une forme classique d'encouragement d'un mode d'exploitation systémique.

Le deuxième domaine où cette approche systémique trouve application dans le cadre du système actuel des paiements directs est celui de l'agriculture biologique. Comme exposé au ch. 5.3.7, encourager les approches systémiques par rapport aux mesures ponctuelles n'est judicieux que lorsqu'il s'agit de compenser d'importants coûts dus aux objectifs manqués ou des coûts de transaction bas. Diverses études étrangères ont comparé les coûts de transaction générés par l'agriculture biologique avec ceux de mesures ponctuelles. Les résultats sont parfois contradictoires. Tendanciellement il s'avère que les coûts de transaction liés aux mesures prises par les pouvoirs publics dans le domaine de l'agriculture biologique sont plus faibles, alors que ceux qui sont générés à l'échelon de l'exploitation agricole sont plus importants en raison de la fréquence élevée des contrôles (cf. p. ex. Beckmann et al. 2003). Etant donné les objectifs environnementaux ne seraient pas atteints de manière pleinement satisfaisante par le seul moyen de la promotion de l'agriculture biologique, cette mesure doit être complétée par des mesures ponctuelles ciblées. Une comparaison des coûts de transaction entre l'encouragement de l'agriculture biologique et des mesures ponctuelles n'est donc pas fiable, vu que les coûts de transaction sont de toute façon imputables à chacune des mesures ponctuelles. Or, sans le recours complémentaire à des instruments différenciés spécifiques, les coûts de non-réalisation des objectifs seraient très élevés. L'encouragement de l'agriculture biologique en tant que mode d'exploitation systémique présente de surcroît de nets inconvénients par rapport aux mesures ponctuelles ciblées du point de vue de la souplesse, de la possibilité de différenciation régionale et de la portée en ce qui concerne la participation.

7.3.7 Instruments de prévention des externalités négatives

Il existe aujourd'hui un système gradué de mesures pour réduire les externalités négatives générées par la production agricole. Les prescriptions de la législation sur l'environnement en constituent la base. Il convient de respecter ces prescriptions sous peine de procédure pénale, la charge de la preuve incombant néanmoins aux pouvoirs publics. Le deuxième échelon est constitué par les PER qui concrétisent différentes prescriptions de la législation sur l'environnement (p. ex. bilan de fumure, protection des sols). Le respect des PER est la condition préalable à l'octroi de paiements directs et les agriculteurs doivent montrer eux-mêmes qu'ils respectent ces prescriptions. L'introduction des PER a permis d'améliorer de manière importante l'exécution des législations sur l'environnement et sur la protection des animaux ces années. Les PER comportent en outre des exigences complémentaires en matière de produits phytosanitaires, d'assolement et de compensation écologique. Le troisième élément est représenté par les paiements directs en faveur de la culture extensive de céréales et de colza et ceux en faveur de l'agriculture biologique qui servent à encourager par des incitations financières permanentes la diminution de l'utilisation de produits phytosanitaires. Le quatrième degré est constitué par les mesures d'encouragement au sens de l'art. 62a LEaux et des art. 77a et 77b LAgr. Dans le cadre de projets régionaux ou spécifiques à une branche, il est possible grâce à ces instruments de mettre en place des incitations temporaires en vue de la réduction des atteintes à l'environnement et d'une amélioration de l'efficacité des ressources.

L'introduction des PER dans le cadre de la politique agricole 2002 a permis d'obtenir une nette amélioration dans presque tous les domaines écologiques depuis le milieu des années nonante. Mais on observe une stagnation depuis la fin des années nonante. Les PER étant fournies sur pratiquement toute la surface agricole, il n'y a plus guère d'incitation à aller de l'avant dans le domaine écologique. C'est ce constat qui a conduit à l'introduction du programme d'utilisation durable des ressources naturelles (art. 77a et 77b LAgr) dans la politique agricole 2011. On ne peut cependant pas savoir aujourd'hui dans quelle mesure ce programme permettra de combler les écarts actuels d'objectifs dans le domaine écologique.

Les mesures en vigueur doivent maintenant être évaluées sur la base des considérations exposées au ch. 5.3.8. Les prescriptions figurant dans la législation environnementale ne sont pas prise en compte dans cette évaluation, car elles ne sont pas visées par les paiements directs. Du point de vue de l'économie environnementale, les PER peuvent être considérées comme un instrument efficient lorsqu'il s'agit d'inciter à la mise en œuvre des prescriptions de la législation sur l'environnement. Lorsque les prescriptions liées aux PER vont au-delà de celles de la législation environnementale, elles ne sont efficientes que dans la mesure où elles incitent à utiliser des techniques particulièrement préservatrices des ressources. Or, ce n'est pas le cas des exigences des PER qui dépassent ce qui strictement imposé par la loi. En particulier l'exigence que 7 % de la SAU soit exploitée en tant que surface de compensation écologique n'est pas efficiente, car les coûts de mise à disposition des surfaces de compensation écologique varient considérablement d'une exploitation à l'autre et que les exploitations ne disposent pas toutes du même potentiel en matière de mise à disposition de la biodiversité.

Les contributions à la culture extensive de céréales et de colza constituent également une incitation à utiliser des techniques particulièrement préservatrices des ressources. Il s'agit de modes d'exploitation prédéfinis dans lesquels on renonce à l'emploi de certains moyens de production. Mais comme ils sont encouragés par des incitations financières permanentes, ils sont en contradiction avec le principe du pollueur-payeur, du fait que la société dédommage l'agriculture pour la réduction des externalités négatives dont l'agriculture n'assume pas elle-même les coûts.

Les mesures au sens de l'art. 62a LEaux et des art. 77a et 77b LAgr sont très axées sur les objectifs et encouragent le recours à des techniques préservatrices des ressources. Elles causent cependant un investissement relativement considérable au niveau de l'exécution. Sans compter leur efficacité restreinte, vu qu'elles sont attachées à un projet particulier et qu'elles reposent donc sur une initiative locale. De plus, la promotion de ces mesures reste limitée au périmètre circonscrit du projet en question. Il serait par conséquent plus efficient d'encourager de manière générale des techniques préservatrices des ressources pour une durée limitée.

7.4 Compatibilité OMC

Pour toute évaluation, il convient de se demander en premier lieu si la mesure a un effet plus que minimal sur une production particulière (§ 1 de l'Annexe 2 de l'Accord agricole) et si son financement provient de fonds publics uniquement. S'agissant de paiements versés directement aux producteurs, la compatibilité avec les paragraphes 5 ss entre en compte. Les paiements directs actuellement en vigueur (cf. ch. 2) sont tous contenus dans les paragraphes 5, 6, 12 et 13.

Les contributions à la surface (§ 6), ainsi que les contributions pour les terrains en pente (§ 13) et les contributions pour l'estivage (§ 12) sont clairement en harmonie avec les conditions des paragraphes dans lesquels elles s'inscrivent. Parmi les contributions en faveur de l'environnement (§ 12), sont inscrites les contributions pour la compensation écologique, pour la culture biologique et pour la culture extensive de céréales et de colza. Ces dernières sont certes un encouragement à la production de certaines cultures, elles poursuivent pourtant le but de réduire la production de masse de ces produits. D'un point de vue réaliste, il est peu probable que ces paiements fassent l'objet d'une plainte vu l'ambiguïté constructive de cette mesure. Les paiements dit éthologiques, qui sont également notifiés au titre de la Boîte verte sont problématiques dans le sens que les productions soutenues encouragent clairement la tenue de bétail. De plus, ce ne sont pas strictement des paiements en faveur de la protection de l'environnement.

En ce qui concerne les contributions pour les terres ouvertes (§ 6) la compatibilité n'est pas optimale, néanmoins le but de la mesure est peu en contradiction avec les préceptes de la boîte verte. Une contribution à la culture des champs n'est pas totalement dépourvue d'effets sur des productions particulières. Les mesures les plus problématiques sont les contributions pour le bétail consommant du fourrage grossier (§ 6) et pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles (§ 13). Les montants sont versés sur la base de têtes de bétail, ce qui est explicitement incompatible avec les exigences de l'Annexe 2, que ce soit au regard du paragraphe 1 ou du paragraphe 6 où elles sont inscrites actuellement.

7.5 Conclusions

Les conclusions suivantes peuvent être tirées concernant le développement des paiements directs sur la base des évaluations exposées dans le présent chapitre.

- Les objectifs définis au chiffre 6 ne sont que partiellement réalisés grâce au système actuel des paiements directs. Des lacunes subsistent dans les domaines suivants:
 - o Sécurité de l'approvisionnement: maintien de la fertilité des terres cultivables, notamment les bonnes terres de la région de plaine;
 - o Patrimoine naturel: Qualité et en partie quantité en matière de biodiversité, en particulier en plaine, qualité de l'eau et du sol aux échelons régional et local, air (notamment ammoniac);
 - o Paysage rural: Maintien d'un paysage ouvert dans les zones en altitude, surtout dans la région d'estivage, diversité du paysage dans des régions spécifiques;
 - o Bien-être animal: Participation à des programmes éthologiques pour certaines catégories d'animaux.
- En raison des décisions prises dans le cadre de la politique agricole 2011, les lacunes relatives aux ressources naturelles vitales et au bien-être animal seront réduites mais, selon toute vraisemblance, elles ne seront pas comblées. Les lacunes au niveau de la réalisation des objectifs peuvent en partie être comblées grâce à une augmentation des moyens mis en œuvre (bien-être animal); quant aux autres lacunes, cela n'est possible que si les instruments sont aussi adaptés ou si de nouveaux instruments sont créés.

- Diverses évaluations montrent que l'introduction du système actuel des paiements directs a apporté des améliorations notables, en particulier dans les domaines de l'écologie et du bien-être animal, sans pour cela que la réalisation des objectifs dans les domaines de la sécurité de l'approvisionnement et de la garantie du revenu ait été réduite. Dans l'ensemble ces évaluations créditent le système actuel d'une bonne effectivité en ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement, le maintien d'un paysage rural ouvert, le bien-être animal et la garantie du revenu. L'impact du système actuel sur la biodiversité peut être considéré comme modérément positif. Certaines prestations cependant, telle la préservation de la diversité paysagère et de la biodiversité en région d'estivage, ne sont pas encouragées directement par l'instrumentaire actuel des paiements directs. Qui plus est, les instruments actuels ne suffisent pas à remplir les nombreux objectifs encore à atteindre dans le domaine des ressources naturelles.
- Le système actuel des paiements directs présente des déficits notables au niveau de l'efficience.
 - o L'**objectif** visé par divers instruments n'est pas clair. En particulier dans les paiements directs généraux, on ne fait pas clairement la différence entre chacun des objectifs poursuivis. Les critères sociaux et structurels d'entrée en matière et de limitation n'ont que peu de rapport avec les objectifs. L'échelonnement en fonction de la surface et du nombre d'animaux ainsi que la limite d'octroi par UMOS n'ont, en particulier, pas de rapport avec l'objectif poursuivi.
 - o Les **critères d'octroi** actuels « surface » et partiellement aussi « nombre d'animaux » sont généralement appropriés pour encourager les prestations d'intérêt public. En raison du lien insuffisant des paiements directs généraux avec les objectifs, les contributions pour la garde d'animaux (UGBFG et GACD) produisent de fausses incitations. Les conséquences sont de deux ordres: détérioration de la qualité des ressources naturelles vitales et concurrence non souhaitable à la culture des champs.
 - o Le **niveau de réglementation** des paiements directs actuels se situe essentiellement à l'échelon fédéral. Les paiements relevant de l'OQE et les contributions pour la protection des eaux constituent l'exception. La promotion du paysage rural, dont l'intérêt esthétique est essentiellement local, s'effectue uniquement par le biais d'instruments nationaux.
 - o Le système actuel des paiements directs ne remplit pas de façon entièrement satisfaisante les critères relatifs à l'**efficience économique du transfert**. Etant donné que tous les paiements sont liés à des facteurs de production (surface et nombre d'animaux), il en résulte la constitution de rentes et un freinage de l'évolution structurelle, bien qu'une partie des paiements aient clairement le caractère de transferts de subventions.
 - o Les **coûts de transaction** des paiements directs actuels sont relativement peu élevés. C'est une des principales forces du système actuel. Cela s'explique d'une part par la bonne organisation de l'exécution et d'autre part, par la forte proportion de paiements directs généraux. De faibles coûts de transaction ne confèrent toutefois pas un label de qualité à une mesure. Les coûts de transaction doivent néanmoins être aussi appréciés au regard des coûts éventuels induits par les objectifs non atteints.
 - o Dans le système actuel des paiements directs, outre diverses **mesures ponctuelles**, on encourage également des **modes d'exploitation systémiques**. Bien que l'effet positif sur l'environnement des contributions à l'agriculture biologique soit reconnu, il est probable que l'efficience en serait encore augmentée par la mise en œuvre d'instruments mieux ciblés.

- o On dispose aujourd'hui de plusieurs instruments pour tenter **d'éviter les externalités négatives**. Les PER qui sont maintenant inscrites dans la Constitution sont appropriées lorsqu'il s'agit de concrétiser les prescriptions du droit environnemental et de les mettre en application. Le point problématique est que les PER comportent l'exigence que 7 % de la SAU soit exploitée en tant que surface de compensation écologique. La structure des coûts, différente d'une exploitation à l'autre ainsi que l'inégalité du potentiel en matière de mise à disposition de la biodiversité ne sont pas prises en compte.

La promotion permanente de la culture extensive de céréales et de colza, voire de l'agriculture biologique au moyen des paiements directs va à l'encontre du principe du pollueur-payeur. De plus, ces deux contributions incitent très peu à utiliser des techniques préservatrices des ressources.

- Quelques-uns des instruments actuels ne sont plus adaptés du point de vue de leur compatibilité avec la Boîte verte de l'OMC. C'est en particulier le cas des contributions liées à la garde d'animaux, qui sont mentionnées au § 6 et au § 13 (contributions UGBFG et GACD). En ce qui concerne la contribution supplémentaire pour les terres ouvertes, les contributions à la culture extensive et les contributions éthologiques, certains aspects prêtent à la critique de la part de l'OMC. En revanche, la contribution générale à la surface, les contributions pour des terrains en pente, les contributions de compensation écologique, les contributions bio, de même que les contributions d'estivage et les contributions pour la protection des eaux ne posent pas problème.

Compte tenu de la présente analyse, le Conseil fédéral estime que le système des paiements directs devra être adapté dans le cadre de la prochaine étape de la réforme agricole. Sur la base des considérations faites jusqu'ici, un concept de système de paiements directs développé, qui maintiendra autant que possible les points forts du système actuel tout en corrigeant les faiblesses et lacunes mentionnées va être élaboré.

8 Concept pour un système de paiements directs développé

8.1 Principes fondamentaux

Le principal objectif visé par un développement du système des paiements directs est de rendre ce système plus efficace et plus efficient. Le système développé des paiements directs sera donc aménagé de manière conséquente selon les critères d'efficacité énoncés au ch. 5. Cela permettra un ciblage plus précis que jusqu'à présent lors de prochaines étapes d'ouverture du marché et de diminution concomitante du soutien au marché.

Le développement du système des paiements directs devra également prendre en compte les futures conditions-cadre (cf. ch. 3) de même que l'évolution en matière de paiements directs au plan international (cf. ch. 4). Sur ces bases, le développement des paiements directs devra satisfaire aux exigences énoncées ci-après:

- Dans la perspective de nouvelles étapes d'ouverture du marché, les paiements directs doivent être conçus de façon à favoriser le développement de structures plus compétitives. Les paiements doivent être calculés de manière conséquente en fonction du niveau de soutien nécessaire à la fourniture des prestations d'intérêt public.
- Etant donné que l'on ne sait pas dans quel sens les prix vont évoluer, les objectifs doivent en principe pouvoir être atteints avec le même système de paiements directs quels que soient les différents scénarios prix/coûts. En fonction du niveau des prix agricoles, les différents instruments seront dotés de plus ou moins de moyens.
- Les paiements directs doivent être conçus de façon à être autant que possible découplés de la production et compatibles avec les critères de la Boîte verte de l'OMC.
- Les externalités positives de la production agricole sont encouragées par des incitations financières; prévenir les externalités négatives ne constitue pas une prestation en soi devant bénéficier en permanence d'un soutien financier.
- La politique agricole relève d'une manière générale de la politique fédérale. En ce qui concerne les prestations dont l'utilité est plutôt locale, les cantons doivent participer à la définition des objectifs et au financement, sans qu'il en résulte pour autant un transfert des charges de la Confédération aux cantons.
- Compte tenu des nombreux points de recoupement, les paiements directs devront à l'avenir être encore mieux harmonisés avec les mesures prises dans les autres domaines politiques et le plurisubventionnement est à éviter.

8.2 Vue d'ensemble des objectifs et des instruments correspondants

Par rapport au système actuel, l'instrumentaire des paiements directs doit être mieux ciblé sur les objectifs. L'idée de base du concept pour un système développé des paiements directs consiste à concevoir pour chaque objectif un instrument spécialement ciblé sur cet objectif. Dans le Tableau 18, les différents objectifs (cf. ch. 6.8) sont assortis d'une mesure spécifique et ciblée. Le concept comprend, en tant qu'élément central, cinq contributions versées de manière permanente (en caractères gras), destinées à encourager l'agriculture à fournir des prestations d'intérêt public. L'intitulé des ces instruments a été choisi de façon à évoquer leur objectif *primaire*. Il est vrai, cependant, qu'une mesure déterminée agit aussi sur d'autres objectifs, autrement dit la réalisation d'un objectif dépend de plusieurs mesures (cf. ch. 5.3.2). Les mesures figurant en italique correspondent à des instruments supplémentaires grâce auxquels les objectifs non couverts par les paiements directs permanents doivent être réalisés.

Tableau 18: Aperçu des objectifs et des instruments

Prestation	Objectif	Mesure	ch.
Sécurité de l'approvisionnement de la population	• Maintenir la capacité de production et des cultures stratégiquement importantes	• Contributions à la sécurité de l'approvisionnement	8.3.2
	• Préserver des sols fertiles et cultivables en quantité suffisante	• <i>Mesures de protection des terres cultivables</i>	8.4.2
Conservation des ressources naturelles	• Maintenir la biodiversité et l'encourager	• Contributions à la biodiversité	8.3.3
	• Utilisation durable des ressources naturelles (sol, air, eau)	• <i>PER, projets environnementaux régionaux et contributions de durée limitée à l'efficacité des ressources</i>	8.4.1
Entretien du paysage rural	• Maintenir un paysage cultivé ouvert	• Contributions au paysage cultivé	8.3.1
	• Maintien et encouragement de la diversité des paysages	• Contributions à la qualité du paysage	8.3.4
Occupation décentralisée du territoire	• Définir les objectifs à l'échelon cantonal	• <i>Encouragement ciblé par le biais des aides à l'investissement</i>	8.4.3
Bien-être animal	• Participation élevée aux systèmes de garde particulièrement respectueux des animaux	• Contributions au bien-être des animaux	8.3.5
Garantie du revenu	• Garantie à long terme de la fourniture des prestations	• <i>Pilotage par le biais du montant des PD lié aux prestations</i>	8.5.1
	• Evolution supportable au plan social	• <i>Contributions à l'adaptation</i>	8.5.2

Aucun objectif explicite n'ayant été défini pour les autres prestations, celles-ci ne doivent pas être encouragées par des instruments spécifiques (cf. ch. 6.7).

Les divers instruments du système des paiements directs développé sont expliqués plus en détail dans les sections qui suivent. Les cinq types de paiements directs permanents qui sont proposés sont décrits aux ch. 8.3.1 à 8.3.5. Ils correspondent par ordre de citation aux différents buts énoncés dans la Constitution. Les contributions au paysage cultivé, qui ont pour but de maintenir un paysage cultivé ouvert, constituent l'exception. Pour la plupart des autres prestations, le maintien d'un paysage ouvert est un préalable requis. C'est pourquoi les contributions au paysage cultivé sont abordées ici en premier.

Les types de contributions directes prévus ne permettent pas encore de remplir tous les objectifs. Il est donc envisagé de réaliser ces derniers dans les domaines prévention des externalités négatives, protection quantitative du sol et occupation décentralisée par le biais de mesures complémentaires ou d'autres instruments (cf. ch. 8.4.1 à 8.4.3). L'objectif en matière de garantie du revenu sera poursuivi d'une part grâce au niveau des moyens mis en œuvre dans le domaine des mesures liées aux prestations et d'autre part grâce à l'instrument mis en place pour atténuer la phase de transition (cf. ch. 8.5).

En conclusion, nous examinerons les actuels critères structurels d'entrée en matière et de limitation pour les paiements directs et nous émettrons des propositions en vue d'adapter ces critères (cf. ch.8.6). Enfin, nous estimons, sur la base du système développé des paiements directs, l'ampleur des fonds nécessaires, en fonction des scénarios de prix et exposons comment la répartition des fonds entre les différents objectifs et types de contribution se modifierait tendanciellement avec la mise en œuvre du DPD (cf. ch. 8.7).

8.3 Contributions permanentes à l'encouragement des prestations d'intérêt public

Les PER continuent d'être la condition d'octroi des paiements directs. Autrement dit, les contributions évoquées dans le présent chapitre ne pourront être sollicitées que par les exploitations qui remplissent les conditions des prestations écologiques requises. Des considérations conceptuelles relatives aux PER sont présentées au ch. 8.4.1.

8.3.1 Contributions au paysage cultivé

Les contributions au paysage cultivé visent à maintenir un paysage rural ouvert. Le maintien d'un paysage ouvert est réalisé en exploitant l'ensemble des surfaces utilisées à des fins agricoles ou alpestres. Les contributions au paysage cultivé comprennent les éléments suivants (Tableau 19):

Tableau 19: Aménagement des contributions au paysage cultivé.

Type	Agencement	Objectif
Contribution de base	Montant unique, quelle que soit la zone, par ha SAU	Exploitation de toute la surface agricole dans la zone de plaine
Composante exploitation dans des conditions difficiles	Contribution selon la zone et la pente du terrain, par ha SAU	Exploitation de toute la surface agricole dans les régions de montagne et des collines et sur des terrains en pente
Composante estivage	Contribution par pâquier normal estivé	Exploitation dans la région d'estivage

Grâce à la **contribution de base**, on garantit l'exploitation des surfaces planes situées en zone de plaine. Elle est octroyée en fonction de la surface et le montant est le même pour l'ensemble de la surface agricole utile.

La contribution de base ne tient pas compte des différences topographiques et climatiques. Cependant l'exploitation agricole dans les régions des collines et de montagne et dans les terrains en pente est liée à des coûts plus importants et à des rendements plus faibles. Ces inconvénients doivent donc être compensés par une composante à l'**exploitation dans des conditions difficiles** qui comporte deux volets. Premièrement, un versement par hectare de surface agricole utile qui augmente en fonction des zones. Celui-ci vise à inciter à l'exploitation de terrains plats situés dans les régions de montagne et des collines. Deuxièmement, si l'on veut que l'objectif du maintien d'un paysage ouvert soit atteint, un encouragement supplémentaire est nécessaire concernant l'exploitation des terrains en pente. Cet élément correspond en principe aux contributions actuelles pour des terrains en pente. Cependant, contrairement à aujourd'hui, il est prévu que les contributions soient étendues aux terrains en pente situés dans la zone de plaine.

Il est également envisagé de verser des contributions au paysage cultivé dans les **région d'estivage**, celles-ci étant calculées par pâquier normal et non plus liées à la surface agricole utile. Cette contribution correspond en principe à l'actuelle contribution d'estivage. Au vu des objectifs définis, il serait certes logique de restreindre la contribution aux alpages situés en dessous de la limite de la forêt – mais cela serait difficile à mettre en œuvre. La contribution d'estivage doit fournir une importante contribution de base à l'exploitation des surfaces affectées à l'économie alpestre et au maintien d'un paysage ouvert sur ces surfaces. De plus, des paiements directs pour la biodiversité et pour la qualité du paysage doivent à l'avenir aussi être octroyés dans la région d'estivage (cf. ch. 8.3.3 et 8.3.4).

Comme les contributions se fondent sur les coûts d'exploitation dans les différentes zones, la différenciation telle que proposée des contributions au paysage cultivé ne tient que partiellement compte des conditions différentes d'exploitation. Certains aspects, tels que la distance ferme-champs ou la déserte des parcelles, ne pourraient être pris en compte qu'au moyen d'une différenciation plus fine des contributions (p. ex. à l'aide des données SIG). Là où les contributions versées pour certaines surfaces ou dans certaines régions ne suffisent pas pour assurer l'exploitation, la région concernée doit

décider elle-même si ces surfaces doivent quand même être exploitées pour des raisons d'esthétique du paysage ou pour des raisons d'écologie et si elle souhaite s'investir financièrement au moyen de l'instrument des contributions à la qualité du paysage (cf. ch. 8.3.4). L'option d'abandonner l'exploitation sur certaines surfaces peut également être envisagée.

8.3.2 Contributions à la sécurité de l'approvisionnement

Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement visent à maintenir la capacité de production dans le cas d'impasses. Le maintien de la capacité de production (capital, savoir-faire) est réalisé si les ressources naturelles sont utilisées de manière optimale et si le niveau de production en termes de calories reste le même. Cet objectif ne pourrait pas être atteint par le seul effet des contributions au paysage cultivé. Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement comportent les éléments suivants (Tableau 20):

Tableau 20: Aménagement des contributions à la sécurité de l'approvisionnement

Type	Agencement	Objectif
Contribution de base	Montant unique, quelle que soit la zone, par ha SAU	Utilisation du potentiel naturel de production dans la zone de plaine
Composante exploitation dans des conditions difficiles	Contribution différenciée selon la zone par ha SAU	Utilisation du potentiel naturel de production dans la région de montagne et des collines
Composantes grandes cultures	Montant unique, quelle que soit la zone, par ha de terres ouvertes	Maintien des grandes cultures
Composante culture particulière	Montant unique, quelle que soit la zone, par ha SAU de culture particulière	Maintien des cultures stratégiquement importantes

La **contribution de base** sert à couvrir les coûts supplémentaires découlant d'une production basée sur une intensité d'utilisation des sols adaptée aux conditions locales par rapport à la pure exploitation extensive. Le montant du versement est le même sur l'ensemble de la SAU. Pour que l'objectif soit atteint, il faut qu'il y ait une utilisation agricole des terres. En ce qui concerne les surfaces herbagères, cela suppose une charge minimale de bétail (UGBFG) par hectare. La charge minimale de bétail varie selon les zones.

Il en va de même pour la **contribution à l'exploitation dans des conditions difficiles** qui sert à compenser l'inconvénient climatique et topographique de l'exploitation adaptée aux conditions en région de montagne et des collines, par rapport à l'exploitation en zone de plaine. Etant donné que le calcul de la charge minimale de bétail prend pour référence l'effectif total de l'année, la contribution de l'estivage à la sécurité de l'approvisionnement est aussi couverte par la composante de base et la composante d'exploitation dans des conditions difficiles.

Les contributions à la **culture des champs** permettent de compenser les désavantages comparatifs en matière de coûts de la culture des champs par rapport à l'exploitation des herbages. Le but est de maintenir la culture des terres à peu près dans les mêmes proportions qu'aujourd'hui. Il s'agit d'une nécessité, vu que la production de calories est plus élevée sur les terres cultivées que sur les herbages et que le mandat constitutionnel relatif à la sécurité de l'approvisionnement ne peut être rempli que par le maintien de la culture des champs en Suisse. Ce paiement correspond dans sa conception à l'actuelle contribution supplémentaire pour les terres ouvertes.

La contribution à la sécurité de l'approvisionnement ne sert qu'à faire la différence entre culture des champs et exploitation des surfaces herbagères. Du point de vue de la production de calories, le plus important est que l'on produise. Le type de produits agricoles est d'une importance secondaire et doit être en principe déterminé par le marché.

Certaines cultures d'importance stratégiques doivent toutefois bénéficier d'un soutien pour **cultures particulières**. En ce qui concerne les oléagineux et les betteraves à sucre il faut en produire un volume minimal, afin de garder en Suisse les capacités de transformation nécessaires. Il en va de même des semences qui revêtent une importance fondamentale pour l'extension de la production en périodes de crise. L'encouragement de ces cultures par le biais de paiements spécifiques est nécessaire, car sans soutien spécifique elle ne serait pas cultivée dans des proportions suffisantes. Ces contributions sont conçues sur le même modèle que les contributions actuelles à la culture des champs. Comme celles-ci, elles devront être octroyées dans le cadre de l'enveloppe financière pour la promotion de la production et des ventes. Selon la situation en matière de prix, le versement d'une telle contribution à la sécurité de l'approvisionnement pour des cultures spécifiques pourrait également s'avérer judicieux pour certaines cultures pérennes ou spéciales. Il convient d'examiner à intervalles réguliers la question de savoir pour quelles cultures ces contributions doivent être versées. Le montant versé par culture est fixé à titre temporaire dans les textes normatifs de sorte que le Parlement, dans le cadre des délibérations qui ont lieu tous les quatre ans au sujet de l'enveloppe financière, peut décider régulièrement sur la poursuite ou l'abandon de ces contributions. Si la base légale sous-tendant la promotion d'une culture échoit, les paiements sont progressivement supprimés au cours d'une phase transitoire.

Montant des contributions au paysage cultivé et à la sécurité de l'approvisionnement

Le montant des contributions au paysage cultivé et à la sécurité d'approvisionnement doit être fixé de façon à compenser les coûts de maintien d'un paysage ouvert ou de la production de calories qui sont non couverts par le biais du marché en dépit d'une exploitation efficiente. Cela signifie que le montant des contributions aux paysages cultivés dépend du contexte des prix. Lorsque les prix sont élevés, le coût du maintien d'un paysage ouvert est sans doute davantage couvert par les recettes du marché que lorsque le niveau des prix est bas. Selon le niveau des prix, la contribution aux paysages cultivés devra être fixée à un niveau plus haut ou plus bas (cf. ch. 8.7.2). En période de prix élevés, la composante de base des contributions au paysage cultivé pourrait, par exemple, être fixée à un niveau bas, et à un niveau plus haut lorsque les prix sont bas. Les contributions sont d'une manière générale cumulables.

8.3.3 Contributions à la biodiversité

Le maintien et la promotion de la biodiversité continueront d'être soutenus à l'aide de contributions et de dispositions contraignantes. Alors que le système actuel est limité au maintien et à la promotion des espèces et de leurs habitats, le nouveau concept devra intégrer tous les aspects de la biodiversité. La biodiversité fonctionnelle et les prestations écosystémiques qui y sont liées devront également être encouragées. Par ailleurs, le concept est ouvert à une intégration, le cas échéant, de la préservation, encouragée aujourd'hui par d'autres instruments de politique agricole, de la diversité génétique de plantes et d'animaux utiles (voir Objectifs en matière de biodiversité au ch. 6.2.1).

Comme évoqué au ch. 7.1.2, il subsiste des lacunes, non seulement en ce qui concerne les objectifs en termes de surface, non atteints jusqu'ici, dans la région de plaine, mais surtout aussi en ce qui concerne la qualité. C'est pourquoi le concept des contributions à la biodiversité met l'accent sur l'amélioration de la qualité écologique des surfaces.

La création et la préservation d'habitats faune/flore spéciaux par l'agriculture est décrite au ch. 5.1.2 en tant qu'externalité positive. Il est donc indispensable que ces prestations des agriculteurs soient encouragées par des contributions permanentes. Les incitations économiques à mettre à disposition des surfaces affectées à la biodiversité doivent être augmentées afin de renforcer l'engagement volontaire des agriculteurs.

Pour ce qui est des surfaces qui doivent être situées à un emplacement défini pour présenter la qualité souhaitée, le principe de la promotion volontaire se heurte à des limites. Il s'agit en particulier des surfaces inventoriées sur la surface utilisée à des fins agricoles, tels les marais, les prairies et les pâturages secs et les sites de reproduction de batraciens. Le nouveau concept concernant ces surfaces devra comporter des exigences qui simplifient l'exécution des dispositions prévues par la LPN.

Il en résulte les lignes directrices suivantes pour le développement du système des paiements directs en matière de biodiversité:

1. Promotion accrue de la qualité des surfaces en ce qui concerne la biodiversité;
2. Encouragement des initiatives individuelles et de l'engagement volontaire;
3. Harmonisation de l'exécution en matière de promotion de la biodiversité conformément à la L'Agr et à la LPN.

Ces lignes directrices générales seront adoptées en même temps que les divers éléments du concept décrit ci-après.

Nouvelle notion „Surface de promotion de la biodiversité, SPB“

La notion de «surface de promotion de la biodiversité SPB» remplace celle de «surface de compensation écologique» utilisée jusqu'ici. Cela permet de mettre en évidence les caractéristiques positives de ces surfaces et partant, la prestation fournie par les agriculteurs, alors que la notion utilisée actuellement met l'accent sur la compensation. Les contributions à la promotion de la diversité seront désignées en conséquence par contributions à la biodiversité.

Simplification des conditions de base

Dans le concept actuel, les conditions de base pertinentes en matière de biodiversité donnant droit à des paiements directs sont définies dans les PER. Ces règles seront en principe maintenues. Il s'agit pour l'essentiel de respecter les exigences en matière de mode d'exploitation sur certaines surfaces qui favorisent la biodiversité.

La mise en œuvre et l'exécution relatives aux surfaces - tels les bas-marais ainsi que les prairies et pâturages secs – mentionnées dans les inventaires nationaux établis selon la LPN ne relèvent pas des PER et sont effectuées par des unités administratives différentes selon les cantons. Les agriculteurs doivent donc s'adresser à différents interlocuteurs. L'exigence d'une exploitation ciblée de ces surfaces sera désormais formulée dans les PER et respectivement dans l'OCest. L'encouragement financier des surfaces inventoriées doit être regroupé avec la promotion de la biodiversité sur les surfaces non inventoriées en ce sens que des contributions à la biodiversité seront versées pour ces deux catégories de surfaces. On ne sait pas encore dans quelle mesure cette nouvelle réglementation sera également étendue aux surfaces cantonales et régionales inventoriées, au-delà des inventaires fédéraux.

Les types de SPB existantes seront complétés par d'autres catégories applicables à la surface d'exploitation et à la région d'estivage. De nouveaux types de SPB seront ainsi créés : bandes tampons le long des marais, zone riveraine le long des cours d'eau, ourlets en lisière de forêt, prairies extensives dans la région d'estivage, etc. L'octroi de contributions sera conditionné par le respect des exigences relatives à l'exploitation de SPB, telles qu'entre autres, l'abandon de la fumure ou de la pratique de la fauche tardive.

La simple observation des exigences en matière d'exploitation ne donnera dorénavant plus droit à des contributions. Seul recevra des contributions, l'exploitant qui dispose d'une surface SPB répondant à une norme de qualité définie (cf. infra). Parallèlement, les moyens réservés à la promotion de la biodiversité doivent être augmentés. L'incitation pour les agriculteurs est ainsi renforcée pour qu'ils exploitent sur une base volontaire des surfaces en tant que surfaces de promotion de la biodiversité. L'augmentation des contributions garantissant la réalisation des objectifs, l'exigence relative à une part minimale de surfaces SPB fixées dans les PER peut être supprimée par étapes. L'augmentation des incitations et l'assouplissement des conditions et charges doivent avoir pour effet que les agriculteurs ne considéreront plus la mise à disposition de surfaces affectées à la biodiversité comme une prescription, mais progressivement comme une chance à saisir au sens entrepreneurial.

Promotion permanente de la qualité des surfaces de promotion de la biodiversité

Des contributions annuelles seront versées pour la préservation et la promotion d'écosystèmes variés et de haute valeur, et donc des espèces caractéristiques présentes dans ces écosystèmes. Comme pour les contributions à la qualité écologique octroyées aujourd'hui aux termes de l'ordonnance sur la qualité écologique (OQE), le versement de ces contributions sera subordonné au respect de normes de qualité déterminées.

Dans sa version actuelle, l'OQE ne définit pas de critères de qualité pour tous les types de surfaces. Aussi la Confédération va-t-elle définir des critères de qualité pour d'autres types de SPB, par exemple pour les jachères florales et les jachères tournantes, mais aussi pour les bandes tampons le long des marais. Parallèlement aux exigences posées à la diversité botanique, faunistique, génétique ou structurelle, ces critères de qualité pourront également inclure des aspects se rapportant à la situation, à la superficie, ainsi qu'à la répartition dans l'espace avec d'autres SPB. Il sera possible de définir divers niveaux de qualité pour certaines SPB (p. ex. prairies extensives au sens de la LPN, prairies extensives avec huit espèces indicatrices, prairies extensives avec quatre espèces indicatrices). Les critères de qualité doivent être différenciés en fonction des caractéristiques régionales.

Les contributions pour les SPB seront substantiellement plus élevées que les contributions actuelles, de sorte que les objectifs pourront être atteints grâce à ces contributions facultatives et qu'il sera possible par la suite de renoncer à l'exigence des 7 % spécifiée dans les PER. Ainsi, les surfaces de promotion de la biodiversité seront à l'avenir davantage aménagées sur des surfaces comportant un important potentiel en termes de biodiversité. Dans le cadre des travaux portant sur la stratégie en matière de biodiversité (cf. ch. 3.4.3), les objectifs définis pour la biodiversité (cf. ch. 6.2.1) seront régionalisés et quantifiés. Le montant des contributions doit être adapté aux objectifs régionaux pour que l'abandon des exigences minimales ne conduise pas à une ségrégation au plan écologique. Sinon il faudra prendre des mesures pour contrer le phénomène. La Confédération prendra entièrement en charge ces contributions.

Mesures de revalorisation exceptionnelles

Etant donné que des contributions permanentes ne seront désormais versées que pour les surfaces de promotion de la biodiversité de qualité définie, il est prévu d'accorder une aide financière aux agriculteurs afin de hausser la qualité des SPB jusqu'au niveau exigé. Cette mesure inclut la promotion de la revalorisation de SPB existantes ou la revalorisation en SPB d'une surface utilisée à des fins agricoles au moyen d'un versement unique. Il pourra s'agir par exemple de la plantation d'une nouvelle haie, de l'aménagement d'une mare ou du nouvel ensemencement d'une prairie à haute diversité biologique. La valorisation est encouragée par la Confédération au moyen d'un taux de contribution pré-défini. Après la revalorisation, la SPB sera exploitée en tant que telle pendant une durée minimale. Quant à la rétribution, il s'agit d'un paiement unique.

Mesures de promotion des espèces

La promotion de certaines espèces très exigeantes (dites espèces-cibles) requiert des mesures plus spécifiques. Ces mesures de promotion des espèces qui vont au-delà de la qualité et des mesures de revalorisation des SPB sont soutenues par des contributions. La marche à suivre pour la mise en œuvre de mesures de protection des espèces sera analogue à celle adoptée aujourd'hui pour les projets liés à l'utilisation de ressources naturelles (art. 77a et b L'Agr) ou les projets de protection des eaux (art. 62a L'Eaux). En collaboration avec les cantons, la Confédération définira les espèces à promouvoir en priorité. Mais il appartiendra au canton de diriger l'élaboration des projets de protection des espèces. Le nombre de sujets d'une espèce à promouvoir sera recensé, puis des mesures seront fixées et mises en œuvre pour la promotion de cette espèce. Le développement de l'espèce fera l'objet d'un suivi à l'aide d'un monitoring. Le concept sera examiné périodiquement et adapté, le cas échéant. Une participation financière des cantons est requise. Il est prévu d'accorder des paiements uniques, en particulier pour l'élaboration des projets, tout comme des paiements permanents, pour la mise en œuvre des mesures adéquates.

Mesures visant à l'encouragement de la biodiversité fonctionnelle sur la surface de production

Des mesures spécifiques de promotion de la biodiversité fonctionnelle sont prévues sur les surfaces utilisées à des fins agricoles, mais non exploitées en tant que SPB. Des paiements seront versés en cas d'abandon de certains produits phytosanitaires et engrais minéraux. Le concept permet de constituer des modules de mesures d'incitation à renoncer à certains moyens de production, lesquelles peuvent être encouragées par des contributions. Lorsqu'un exploitant s'engage pour une certaine durée à ne pas utiliser certains moyens de production ou lorsque, dans le cadre d'une approche s'appliquant à l'ensemble de l'exploitation agricole, il renonce en partie ou entièrement à utiliser ces produits (ex. exploitation intégrée, exploitation biologique), un montant plus élevé peut être versé. Le fait de renoncer à utiliser certains produits phytosanitaires et engrais minéraux et d'adapter des modes de production qui sont, le cas échéant, liés à cette conversion ont un impact positif, notamment sur la fertilité des sols, mais aussi sur les autres services écosystémiques rendus par la biodiversité, tels la pollinisation ou la régulation naturelle des organismes nuisibles.

8.3.4 Contributions à la qualité du paysage

But et niveau de réglementation

En ce qui concerne l'objectif national de "maintien d'un paysage ouvert", le système actuel des paiements directs comporte déjà des incitations à l'exploitation de toute la surface agricole. Par contre, il n'existe pas de mesure ciblée pour la réalisation de l'objectif régional "qualité et diversité du paysage", du fait que la diversité paysagère ne peut être encouragée qu'à titre de sous-produit de la biodiversité. Cette lacune devra être comblée dans le cadre du développement du système des paiements directs. Les contributions à la qualité du paysage doivent permettre d'assurer un entretien ciblé des paysages cultivés traditionnels et l'aménagement durable de nouveaux paysages, contribuant ainsi à préserver la diversité paysagère de la Suisse. Ces contributions visent à satisfaire les attentes de la population en matière de paysage. Grâce à des incitations orientées résultats, l'entretien du paysage doit devenir une branche de production librement choisie de l'agriculture.

La politique agricole est une tâche fédérale et les mesures doivent donc être conçues à l'échelon national. Dans la mesure où cela permet d'atteindre plus efficacement les objectifs, il convient d'intégrer plus étroitement les cantons pour ce qui concerne certains domaines spécifiques de prestations. Compte tenu de la situation initiale dans le domaine de la qualité du paysage, qui suppose la prise en considération des personnes directement concernées, on pourrait envisager une mesure régionalisée reposant sur le principe suivant: en ce qui concerne les prestations paysagères qui touchent à la qualité du paysage, il convient de déléguer aux régions la compétence de définir des objectifs. La Confédération établit les lignes directrices de la procédure, fournit des bases matérielles et évalue les projets sur ces bases. Les cantons peuvent définir des exigences supplémentaires. Ils coordonnent les projets et transmettent les demandes de soutien à la Confédération à l'issue d'un examen préliminaire. Ils sont en outre responsables de la mise en œuvre des projets et participent au financement des mesures.

Projets de qualité du paysage (projets QP)

Périmètre du projet de qualité: Le périmètre englobe au moins un secteur topographiquement délimité (surface indicative: $>10 \text{ km}^2$ de la surface totale et $>5 \text{ km}^2$ SAU et /ou de la surface affectée à l'estivage). Les limites administratives ne justifient pas des périmètres plus petits. Le reste du périmètre peut être constitué de surfaces boisées et/ou d'espaces affectés à l'urbanisation et/ou aux transports. Enfin, pour que l'autorisation soit accordée, il faut que les agriculteurs avec qui les contrats d'entretien du paysage sont conclus exploitent à eux tous au moins les deux tiers de la surface utilisée à des fins agricoles (SAU et surface d'estivage) dans le périmètre du projet de qualité du paysage.

Processus participatif: Les objectifs ayant trait au paysage sont établis par consensus au plan régional pour chaque projet. Afin de pouvoir intégrer autant que possible toutes les exigences en matiè-

re de paysage, les projets QP doivent satisfaire aux règles du concept d'évolution du paysage (CEP¹⁰⁵) ou à des dispositions équivalentes. Afin de trouver un équilibre entre les exigences pertinentes et une procédure efficiente, la Confédération développera une grille de procédure. Cette grille permettra, entre autres, de s'assurer que les acteurs concernés sont intégrés, d'éviter tout point de vue unilatéral au sujet du paysage et de garantir que les processus standardisés d'établissement des objectifs à l'échelon régional sont correctement suivis (bottom-up).

Fixation des objectifs: L'élaboration des objectifs de qualité du paysage s'effectue de manière trans-sectorielle (intégration des secteurs de l'urbanisation et des transports, eaux et forêts, etc.) et à un niveau inter-entrepreneurial en ce qui concerne le paysage. Il est impératif de prendre en compte les objectifs généraux relatifs aux zones protégées (parcs nationaux, parcs naturels, réserves de biosphère), et les documents qui s'y réfèrent, tels les inventaires (IPF, sites marécageux, IVS) ou autres bases de planification comportant des objectifs paysage (plans directeurs, CEP déjà élaborés). La Confédération examinera s'il convient d'élaborer des bases de planification pour les principaux paysages typiques, à titre d'aide à la définition des objectifs¹⁰⁶. Les projets QP doivent en outre satisfaire à des exigences minimales en matière d'utilisation mesurée du paysage cultivé et doivent par conséquent comporter aussi des objectifs de protection quantitative des sols (cf. ch. 8.4.2). Enfin, pour assurer la viabilité de ces projets, il convient aussi d'examiner l'accessibilité au réseau de chemins agricoles, par analogie avec les dispositions correspondantes concernant les forêts et les paysages (art. 699 code civil, CC)¹⁰⁷.

Contrats QP: L'état souhaité, défini comme but du projet QP, devra être consigné dans un plan en ce qui concerne la surface utilisée par les agriculteurs. Il s'agira aussi de calculer en même temps le travail supplémentaire requis pour l'exploitation de surfaces partielles et d'éléments paysagers et d'établir une clé de répartition provisoire des contributions à la qualité du paysage. A l'appui de cette planification, le canton conclut des contrats QP avec les agriculteurs et les responsables d'exploitations d'estivage. Un contrat QP comporte un certain nombre de conventions passées entre les exploitants et le canton¹⁰⁸. Celles-ci sont traduites dans une représentation cartographique de l'état effectif et de l'état souhaité. Dès l'établissement des objectifs, il faut veiller à ce que les adaptations indispensables du mode d'exploitation soient acceptables du point de vue agronomique. Un contrat QP s'applique à la totalité de la surface d'exploitation pour laquelle le projet prévoit des adaptations et, le cas échéant, à d'autres conventions, qui n'ont pas trait aux surfaces, mais, par exemple, aux bâtiments ou aux animaux. Si certains agriculteurs ne sont pas d'accord avec les objectifs fixés, leur surface d'exploitation n'est pas intégrée au périmètre couvert par le contrat QP (principe du volontariat). La durée d'engagement est de 6 ans. Lorsqu'un agriculteur résilie le contrat avant échéance, les contributions accordées doivent être remboursées. Il incombe aux cantons de contrôler si les conventions sont respectées. L'OFAG exerce la haute surveillance. Pour que de nouveaux contrats puissent être conclus, il faut que l'état souhaité soit atteint à l'échéance de la période contractuelle de 6 ans. Les promoteurs du projet sont chargés de vérifier les objectifs et de les adapter si besoin est. Cela dit, il n'est pas nécessaire de remanier un projet de fond en comble; pour ceux qui existent déjà, la continuation doit en être assurée au moyen d'une procédure simplifiée.

Evaluation des projets: Le traitement des demandes est effectué en deux étapes. Après la présentation sous forme de plan des objectifs du projet QP, la Confédération procède à un examen préliminaire

¹⁰⁵ Un CEP se caractérise comme suit: il faut d'abord recenser les diverses utilisations souhaitées dans chaque région concernée. En second lieu, on examine la compatibilité entre elles des utilisations souhaitées et on effectue une pondération. En troisième lieu, on transforme le plus possible de ces exigences en objectifs de développement en essayant de les concilier et de les optimiser avant de les intégrer dans une planification. Les milieux professionnels qui tirent profit du paysage doivent participer à l'élaboration de ces objectifs. Cf. aussi Bolliger et al. 2002.

¹⁰⁶ Ces bases de planifications pourront s'inspirer de la "Typologie des paysages suisses" (Landschaftstypologie Schweiz), (ARE et al. 2008) en voie d'élaboration.

¹⁰⁷ RS 210

¹⁰⁸ La représentation cartographique contient, entre autres, les informations suivantes: parcelles cadastrales, SAU avec codes de cultures, surface de l'exploitation, surface d'estivage, objets et surfaces inventoriés et zones protégées, forêts, zones de protection des eaux, zones à bâtir, éléments importants du paysage (arbres fruitiers champêtres, haies, canaux, arbres isolés, clôtures, terrasses, etc.).

re de ce projet. Un examen préliminaire n'est pas nécessaire lorsque des objectifs relatifs au paysage sont déjà fixés pour le périmètre couvert par le projet (inventaires, parcs, plan directeur, CEP existants, etc.). Après avoir élaboré une ébauche des contrats, le canton transmet le projet QP à la Confédération pour un examen définitif et l'approbation de financement. L'OFAG prend sa décision en fonction des exigences liées à la procédure et aux aspects techniques et donne à l'OFEV la possibilité de prendre position sur le projet.

Contributions à la qualité du paysage

Droit aux contributions: Ont droit aux contributions à la qualité du paysage (contributions QP) les exploitations à l'année et les exploitations d'estivage qui fournissent les PER ou qui répondent aux exigences de l'OCest. En région d'estivage aussi, il devrait être possible d'offrir des incitations à l'entretien ciblé du paysage, comme c'est le cas pour la promotion de la biodiversité. Les contributions QP ne doivent pas être axées uniquement sur la SAU ou sur la surface d'estivage; elles doivent aussi prendre en compte les autres surfaces entretenues par l'exploitant (p. ex. lisière de forêt stratifiée, haies, cours d'eau et plans d'eau, pâturages boisés, surfaces à litière)¹⁰⁹ qui jouxtent la SAU ou surface d'estivage et qui sont importantes pour l'aspect du paysage. L'exploitation forestière à grande échelle ne donne en revanche pas droit à des contributions.

Financement: Un cofinancement cantonal à hauteur de 20 % des contributions QP est requis. Cette participation au financement est justifiée du fait qu'en dehors de l'intérêt national de préserver la diversité et la qualité des paysages, c'est la région qui profite principalement des prestations de l'agriculture en faveur du paysage. Aucune contribution fédérale spéciale à la conception de mesures de promotion de la qualité du paysage (financement de démarrage) n'est prévue. On sait d'expérience qu'en matière de CEP, les problèmes de financement ne concernent pas tellement la phase d'élaboration, mais plutôt la phase de mise en œuvre.

Système de contributions: Il est en principe versé une contribution unique à la qualité du paysage pour l'ensemble des surfaces sous contrat QP. La Confédération prend en charge 80 % des coûts, le canton finance les 20 % restants. Les moyens financiers sont répartis en fonction des prestations selon une clé de répartition définie dans le cadre du projet QP pour financer l'exploitation des surfaces et des divers éléments de paysage couverts par le contrat. Cette façon de procéder permet d'encourager, en fonction des performances, un engagement plus fort en faveur de l'entretien du paysage. De plus, une spécialisation dans l'entretien du paysage est ainsi rendue possible pour les exploitations qui le souhaitent. Il conviendrait à cet égard d'envisager un échelonnement de la contribution QP unitaire en fonction du projet QP: ainsi, lors de valorisations du paysage réalisées dans des zones consacrées aux grandes cultures, où il est convenu d'imposer essentiellement des charges complémentaires relative à l'assolement, la charge supplémentaire est sans nul doute moins lourde que dans le cas des paysages en terrasses ou des vallées alpines pentues et compartimentées dont la principale obligation contractuelle est l'entretien des lisières forestières. Les moyens affectés à la contribution unitaire QP permettent, dans le cadre des contrats portant sur 6 ans, finalement aussi de financer d'anciennes mesures de mise en valeur du paysage qui n'exigent pas de prestation récurrente (murs de pierres sèches, coupes d'éclaircie ou aménagement de haies, chemins de rondins, allées d'arbres, etc.).

Interface avec les contributions à la biodiversité

La diversité des habitats encouragée par les contributions à la biodiversité est également un aspect du paysage. L'interface entre biodiversité et paysage découle du fait que certains éléments du paysage sont aussi importants et bénéfiques pour l'esthétique paysagère que pour la diversité des espèces. Pour autant que des lisières de forêts stratifiées ou des haies sont jugées essentielles au développement du paysage par la population d'une région définie, elles remplissent à la fois des objectifs

¹⁰⁹ Certains exemples listés font partie de la SAU actuelle. Il y a lieu cependant d'examiner si la SAU doit à l'avenir être limitée à la surface productive et, par exemple, si l'entretien des haies et des espaces réservés aux cours d'eau doit être encouragé uniquement par le biais des contributions à la biodiversité et à la qualité du paysage.

d'esthétique paysagère et de biodiversité. Par contre, si le développement du paysage est axé, conformément à l'attente de la population régionale, sur la promotion de la culture en zone de montagne ou la plantation d'allées d'arbres, il s'agit là d'éléments qui ont certes une importance pour l'esthétique du paysage, mais qui ont des effets minimes sur la biodiversité. C'est pourquoi il convient de clarifier comme suit le rapport entre contributions QP et contributions à la biodiversité:

Projets QP et mesures exceptionnelles de revalorisation: Des contributions à la biodiversité peuvent être versées pour des mesures exceptionnelles de revalorisation dans le périmètre de projets QP, lorsque les éléments du paysage visés par ses mesures présentent également un intérêt du point de vue de la biodiversité. Si leur entretien fait déjà l'objet d'un accord dans le cadre d'un contrat QP, ils peuvent également donner droit à des contributions à la qualité du paysage, aussi longtemps qu'ils répondent aux exigences de la biodiversité durant la période minimale imposée (critères de qualité des SPB définis par le concept de biodiversité). A l'échéance de cette période minimale, le droit à la contribution à la qualité du paysage subsiste, même si l'élément n'est plus exploité en tant que SPB (p. ex. haie sans bande herbeuse). Par contre, en ce qui concerne les éléments du paysage touchant uniquement à l'esthétique du paysage, il n'est versé aucune contribution pour une revalorisation unique. La souplesse du concept de contribution permet de puiser dans le pot commun pour les mesures de revalorisation qui sont souhaitables.

Projets QP et promotion de la biodiversité: Les promoteurs régionaux de projets ont la possibilité de réunir dans un projet global le module « promotion de la biodiversité » tiré du concept de biodiversité et le projet QP et de présenter ainsi un unique dossier de demande de soutien à la Confédération. Cependant, en cas de regroupement des deux concepts, la biodiversité a priorité sur l'esthétique paysagère, autrement dit, l'efficacité de la biodiversification ne doit pas être compromise par les attentes de la population quant à la qualité du paysage. Dans le cas où il n'est possible d'agréer que la partie biodiversité ou la partie qualité du paysage d'un projet regroupé, on procédera comme suit : le concept de biodiversité peut toujours être approuvé indépendamment de la qualité du paysage; le projet partiel de qualité du paysage ne peut être ensuite approuvé que séparément, à condition toutefois qu'il n'empêche pas d'atteindre l'objectif de la promotion des espèces. Si des mesures de promotion de la biodiversité sont encore en vigueur au moment du lancement de projets QP dans le périmètre, celles-ci doivent être impérativement prises en compte et intégrées dans les objectifs visés.

Lors de la mise en œuvre des contributions à la qualité du paysage et à la biodiversité, il convient, de plus, de veiller à l'harmonisation des conditions avec celles provenant d'autres politiques sectorielles poursuivant des objectifs semblables. Les mesures émanant de la LPN, de la LPE et de la LAgr doivent être coordonnées le mieux possible. Les synergies doivent être utilisées et les doublons au niveau de l'exécution doivent être évités ainsi que le multisubventionnement; enfin, les transferts de moyens financiers entre les domaines d'activité environnement et agriculture doivent faire l'objet d'un examen.

8.3.5 Bien-être animal

La promotion du bien-être des animaux par le biais des programmes « systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux » (SST) et « sorties régulières en plein air » (SRPA) a fait ses preuves. De plus, l'incitation constituée par les 20 % d'augmentation du taux forfaitaire de l'aide à l'investissement par UGB pour la construction d'étables SST a également eu l'effet escompté. Il n'y a donc aucune nécessité urgente de procéder à des modifications fondamentales des deux programmes de bien-être des animaux ni du système des aides supplémentaires à l'investissement.

La question à approfondir est de savoir s'il faut mettre davantage l'accent sur les paiements directs ou sur les aides à l'investissement en ce qui concerne la promotion du bien-être des animaux. La meilleure façon de procéder serait de couvrir, par des aides à l'investissement, les coûts supplémentaires de construction par rapport au standard conforme aux normes de protection des animaux, et par les paiements directs, les charges supplémentaires courantes dues à l'exploitation de systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux.

Il convient à cet égard de prendre en considération que les étables conformes aux exigences SST entraînent dans certains cas des coûts d'investissement plus faibles que les étables traditionnelles compte tenu des systèmes simplifiés de stabulation (p. ex. étable à stabulation libre pour les vaches). La plupart du temps cependant, les étables conformes aux exigences SST sont plus chères, entre autres du fait qu'il faut prévoir plus d'espace par animal ou satisfaire de plus à des exigences supplémentaires (p. ex. systèmes multisurfaces). Des comparaisons de coûts de construction montrent qu'il existe d'importantes différences selon les catégories d'animaux. Il conviendrait de différencier en conséquence par catégories d'animaux le supplément SST dans le cadre des aides à l'investissement.

Même si l'on encourageait de façon plus ciblée l'aménagement d'étables SST au moyen d'aides à l'investissement, les paiements directs SST resteraient nécessaires pour les raisons suivantes. Premièrement, la gestion permanente d'une étable SST entraîne des coûts supplémentaires, p. ex. en raison d'un besoin accru de paille ou d'un surcroît de travail pour remplir les diverses obligations liées au programme SST. En second lieu, il est nécessaire d'instaurer des incitations permanentes pour les étables SST qui doivent répondre à des exigences plus élevées en matière de surface, lorsqu'il serait possible d'utiliser l'étable de façon conventionnelle à moindres frais et/ou avec une charge en bétail plus élevée. Enfin, les exigences imposées pour avoir droit au versement d'aides à l'investissement sont plus élevées, si bien que tous les projets de construction d'étables ne peuvent pas être soutenus par ce biais. Dans ce domaine, les contributions SST restent l'unique instrument pour promouvoir une stabulation particulièrement respectueuse des animaux.

Le montant des contributions dépend des coûts (uniques et permanents) spécifiques aux catégories d'animaux et des recettes supplémentaires obtenues sur le marché. Étant donné que le but est d'obtenir une participation la plus large possible à ce programme, les contributions devront être éventuellement conçues de manière plus différenciée qu'aujourd'hui.

8.4 Autres instruments destinés à la réalisation des autres objectifs en matière de prestations

8.4.1 Utilisation durable des ressources : Promotion de techniques préservant les ressources et d'innovations au niveau de l'exploitation

Le présent chapitre présente le concept destiné à promouvoir l'utilisation durable des ressources naturelles que sont le sol, l'eau, l'air et le climat et notamment à améliorer la réalisation des objectifs environnementaux de l'agriculture dans le domaine des substances mises en œuvre. Conformément au principe du pollueur-payeur, il est prévu que la prévention des externalités négatives ou des pollutions ne soit pas soutenue financièrement de manière permanente. Cependant, des incitations financières temporaires sont judicieuses car elles permettent de promouvoir ou de mettre en œuvre de nouvelles techniques destinées à assainir une situation non conforme à l'objectif visé (cf. ch.5.3.8). Ces contributions sont cependant appelées à disparaître progressivement en temps opportun et à être remplacées par des solutions durables. Un paiement durable serait non seulement contraire au principe du pollueur-payeur inscrit dans le droit environnemental, mais il se heurterait à des limites en ce qui concerne le consentement de la population à payer.

Le principe de la non-durabilité du paiement destiné à la prévention des externalités négatives doit être appliqué de manière conséquente. Le présent chapitre présente le concept élaboré à cette fin. Il comprend quatre éléments.

Moins d'effets secondaires résultant de la promotion de prestations positives

Le premier élément du concept de prévention des externalités négatives est l'aménagement des contributions permanentes visées au ch. 8.3 (contributions au paysage cultivé, à la sécurité de l'approvisionnement, à la biodiversité, à la qualité du paysage et au bien-être des animaux). Le fait d'axer ces contributions de manière précise sur les objectifs poursuivis et de limiter les moyens mis en œuvre au niveau minimum requis pour la réalisation des objectifs entraîne un découplage plus important entre le paiement et la production. Le fait, notamment, de renoncer dans une large mesure aux paiements liés aux animaux contribuera à diminuer l'incitation à l'intensification de l'élevage.

Maintien des PER et des autres dispositions légales

Le deuxième élément destiné à prévenir les externalités négatives est le maintien des PER en tant que condition essentielle applicable à l'ensemble de l'exploitation pour l'octroi de paiements directs. Les prescriptions environnementales doivent être maintenues. Les améliorations visées touchent à l'exécution de ces bases légales, par exemple au moyen de mesures et d'aides pour l'amélioration de la gestion inter-entreprise des éléments fertilisants.

Poursuite de la promotion de projets volontaires

Les deux instruments existants en matière de promotion de projets volontaires d'amélioration de l'utilisation durable des ressources naturelles doivent être maintenus. Ces mesures touchent les deux types de projets suivants:

- Projets visant à améliorer la durabilité de l'utilisation de ressources naturelles selon art. 77a et 77b LAgr. La Confédération octroie des contributions à des projets régionaux et à des projets spécifiques à une filière. Le montant des contributions est fonction de l'impact du projet, il s'élève au maximum à 80 % des coûts imputables et est versé à un organisme responsable. Les contributions sont limitées à six ans et leur versement est conditionné au maintien de l'effet positif du projet au-delà de sa durée minimale imposée (p. ex. projets visant à réduire les immissions d'ammoniac).
- Projets destinés à réduire la pollution des eaux par le nitrate, le phosphore ou les produits phytosanitaires, conformément à l'art. 62a LEaux. La Confédération verse des contributions aux exploitations agricoles qui prennent des mesures pour réduire l'apport de polluants dans les eaux. Ces mesures bénéficient actuellement d'un soutien à long terme, en contradiction avec le principe du pollueur-payeur (p. ex. projets visant à réduire les apports de nitrates et de PPh). Dans le nouveau concept, le soutien financier de mesures selon l'art. 62a LEaux sera limité dans le temps et devra être lié, comme dans le cas de projets selon art. 77a et 77b LAgr, à la condition que les effets bénéfiques du projet perdurent au-delà de la période de soutien.

Par ailleurs, les projets soutenus dans le cadre des améliorations structurelles ont également un impact sur l'utilisation durable des ressources naturelles. Ainsi, lors d'améliorations intégrales ou de projets de développement régional, des exigences écologiques aux termes de l'art. 93, al. 1, let. c, LAgr sont mises en œuvre.

Contributions temporaires à l'efficience des ressources

Dans les domaines où il subsiste vraisemblablement des lacunes au niveau des objectifs en matière de ressources naturelles, en dépit de la mise en œuvre des mesures précitées, l'introduction de techniques préservant les ressources (p. ex. rampes d'épandage à tuyaux flexibles ou buses antidérive) et d'innovations au niveau de l'exploitation doit être encouragée au moyen de **contributions à l'efficience des ressources**. A la condition cependant qu'il soit prouvé que les mesures prises contribuent à combler les lacunes et qu'elles soient réalisables aux plans de la technique et de l'exploitation. Cela concerne notamment les mesures qui ont fait leurs preuves dans des projets menés sur une base volontaire. Selon le type de lacune au niveau des objectifs, un tel encouragement peut être réalisé à l'échelon national ou être destiné spécifiquement à des régions ou branches d'exploitation présentant des objectifs non atteints. Le financement est entièrement assuré par la Confédération. Les contributions à l'efficience des ressources sont un complément pertinent aux contributions introduites en vertu des art. 77a, et 77b LAgr, également pour une durée limitée, mais qui sont cependant limités à certains projets régionaux ou spécifiques à une branche. Notamment quand il s'agit de combler des lacunes au niveau d'objectifs suprarégionaux non atteints, les contributions à l'efficience des ressources sont intéressantes car grâce à elles, il n'est pas nécessaire d'examiner, traiter et gérer plusieurs projets poursuivant le même but.

La promotion de techniques et innovations déterminées au moyen de contributions à l'efficience des ressources est temporaire. Comme dans le cas des projets menés sur une base volontaire visés aux

art. 77a et 77b L'Agr, il doit être garanti que l'impact sur l'environnement dure au-delà du versement des contributions. Il existe la possibilité, au terme de la période d'encouragement, d'ajouter l'utilisation de la technique concernée aux bonnes pratiques agricoles des PER. Aux fins de conditions-cadre stables et prévisibles, cette nouvelle technique devrait être décidée suffisamment tôt et assortie d'un délai de transition quant à son application.

L'avantage des contributions temporaires à l'efficacité des ressources par rapport à la promotion de projets individuels réside dans le fait qu'elles ne dépendent pas de l'initiative d'une région ou d'une branche de production et qu'elles peuvent avoir un large impact, à moindre coût administratif.

8.4.2 Protection quantitative du sol: couplage de l'aménagement du territoire et des paiements directs

La préservation quantitative des terres cultivables constitue un objectif important des trois domaines de prestations que sont la sécurité de l'approvisionnement, les ressources naturelles et le paysage. La perte en sol fertile est aujourd'hui principalement due à l'envahissement par la forêt et au bétonnage. Alors que la contribution au paysage cultivé et les projets concrets QP contribuent à contrer l'envahissement des terrains par la forêt, les incitations économiques de ces mesures sont trop modestes pour pouvoir endiguer le bétonnage. La préservation quantitative des terres cultivables constitue cependant un préalable indispensable pour que l'agriculture puisse continuer de fournir des prestations d'intérêt public.

La législation sur l'aménagement du territoire veille à la protection et à l'utilisation judicieuse et mesurée du sol, mais ni la loi sur l'aménagement du territoire ni le plan sectoriel des surfaces d'assolement n'ont pu empêcher ces dernières années que d'importantes surfaces de terres cultivables soient cédées au profit du développement des agglomérations. Le projet relatif à la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire (P-LDter) propose en l'occurrence des instruments plus pertinents. A l'heure actuelle, on ne sait pas encore dans quelle mesure ces instruments amélioreront le développement actuel. Il existe certes un cadre légal qui vise au maintien de terres cultivables en quantité suffisante pour l'agriculture (jusqu'ici art. 3, al. 2, let. a, LAT, nouveau art. 7, let. c, P-LDter), mais le bétonnage est tellement intéressant au plan économique que l'instrumentaire légal n'est pas correctement appliqué.

Aussi, afin de renforcer la protection des terres cultivables, il est prévu de lier l'aménagement du territoire à l'instrument des paiements directs. Il ne s'agit pas, en l'occurrence, de rendre l'exploitation agricole aussi intéressante que le bétonnage au moyen d'incitations financières versées par l'intermédiaire des paiements directs. Cela reviendrait beaucoup trop cher et pourrait difficilement être mis en œuvre. Il s'agit davantage, en liant l'aménagement du territoire aux paiements directs, de réduire l'attrait du bétonnage. Les mesures suivantes sont prévues:

1. Exclusion des paiements directs pour les surfaces situées en zone à bâtir. L'assignation d'une terre agricole à une zone à bâtir selon l'art. 14 LAT équivaut à un changement de finalité. L'exploitation agricole de ces surfaces acquiert ainsi un statut de solution transitoire jusqu'au moment de la mise en chantier définitive. Elle n'est donc dans ce cas pas durable et le versement de paiements directs pour ces surfaces ne se justifie pas. Aussi toutes les zones à bâtir légalement recensées dans le cadre du plan d'affectation doivent-elles être exclues du droit aux paiements directs. Dans les rapports d'affermage, il est possible de remédier aux cas de rigueur imputables à ce changement - lorsque l'exploitant agricole perd son droit aux paiements directs et ne retire aucun avantage financier du rezonage - d'une part au moyen des contributions à l'adaptation, d'autre part, en raison du fait que le problème se résoudra à court terme par le biais du marché, étant donné que le montant du fermage pour les zones à bâtir diminuera.
2. Obligation des cantons ou des communes à participer au financement des paiements directs en cas de forte consommation de terres agricoles. Par analogie à l'actuel projet de loi sur le développement territorial (art. 74 P-LDter), on pourrait envisager un modèle où les paiements directs de la Confédération seraient réduits pour les cantons et les communes qui modifient l'affectation d'un grand nombre de surfaces cultivables (notamment des surfaces d'assolement) ou qui les bétonnent. Pour que l'agriculture ne soit pas pénalisée collectivement, les

cantons et les communes pourraient être tenus de combler par leurs propres moyens la différence avec la contribution fédérale. Il faudrait créer la base légale nécessaire.

3. Intégration de la protection quantitative du sol dans le concept des contributions à la qualité du paysage (cf. ch. 8.3.4). Les concepts cantonaux visant la promotion de la qualité du paysage ne sont approuvés par la Confédération que s'ils satisfont aux exigences minimales concernant l'utilisation modérée du sol prévues par les projets de qualité du paysage (notamment la préservation des surfaces d'assolement). Cela aurait pour avantage que les intérêts de la protection quantitative du sol seraient toujours pris en compte lors des planifications agricoles.

L'établissement d'un lien entre l'aménagement du territoire et les paiements directs diminuera l'attrait du rezonage ou du bétonnage de terres agricoles, contribuant ainsi à un usage plus modéré de la précieuse ressource que représentent les terres cultivables.

8.4.3 Occupation décentralisée du territoire: encouragement ciblé par le biais des aides à l'investissement

Par l'intermédiaire des paiements directs mentionnés au ch. 8.3, des moyens importants continuent d'aller à l'espace rural. Grâce aux contributions au paysage cultivé et aux contributions à la sécurité de l'approvisionnement, les difficultés de production propres aux zones d'altitude continueront à être compensées au niveau actuel. Pour les raisons suivantes, un paiement direct supplémentaire spécifiquement axé sur le maintien de l'occupation décentralisée du territoire n'est cependant pas judicieux:

- Comme indiqué au ch. 6.4.1, la Confédération, dans ses politiques sectorielles, ne poursuit aucun objectif quantifié explicite concernant l'occupation décentralisée du territoire. Aussi, un paiement direct spécifique pour l'occupation décentralisée du territoire ne se justifierait pas, faute d'objectif fixé à l'échelon de la Confédération.
- Comme l'occupation décentralisée du territoire ne saurait être assurée par l'agriculture à elle seule, un instrument spécifique conçu uniquement pour un cercle de bénéficiaires issus du monde agricole ne se justifierait pas.
- Les paiements directs n'offrent aucune incitation à l'innovation et à la création de valeur ajoutée sur le marché. Un paiement direct destiné à l'occupation décentralisée du territoire encouragerait le maintien des structures, ce qui serait contre-productif vu que cela renforcerait encore plus le clivage avec les autres régions pour ce qui est de la performance économique.
- Si l'on voulait allouer des paiements directs à l'occupation décentralisée du territoire, il conviendrait de délimiter les régions menacées de dépeuplement. Une telle délimitation risque d'être difficile à réaliser, coûteuse et laborieuse et d'être souvent inéquitable dans le cas concret. Cela ressort également de l'étude EPF précitée (Rieder et al. 2004). C'est ainsi qu'en ce qui concerne les communes étendues, la situation est souvent déjà différente d'une zone à l'autre, si bien que l'établissement du risque de dépeuplement ne saurait être effectué de manière satisfaisante à l'échelon des communes.

La Confédération doit encourager l'occupation décentralisée du territoire là où il existe déjà une initiative au plan local. D'une part, cela a lieu par le biais de la politique régionale ordinaire (cf. ch. 3.4.8); d'autre part, l'encouragement spécifique de l'occupation décentralisée doit continuer de passer par l'instrumentaire des améliorations structurelles (aides à l'investissement). L'encouragement ciblé de l'occupation décentralisée du territoire est notamment possible par le biais des améliorations foncières collectives et projets spécifiques au développement régional. La Confédération octroie une contribution supplémentaire aux projets qui contribuent à la réalisation d'objectifs régionaux d'ordre supérieur (art. 17, al. 1, let. f, Ordonnance sur les améliorations structurelles, OAS)¹¹⁰. Lorsque des cantons ont formulé des objectifs concrets d'occupation du territoire et de création d'emplois, les projets régionaux de développement peuvent bénéficier de moyens fédéraux plus importants s'ils montrent qu'ils contribuent à la réalisation des objectifs formulés.

¹¹⁰ RS 913.1

8.5 Garantie du revenu

En ce qui concerne la garantie du revenu, l'objectif visé est d'une part que les prestations d'intérêt public soient fournies à long terme et d'autre part, de prévenir les situations de détresse sociale dues aux changements des conditions-cadre de la politique agricole. Le net découplage des deux objectifs, tel que proposé, implique aussi un découplage au niveau des instruments.

8.5.1 Paiements directs liés aux prestations pour la garantie de la fourniture à long terme des prestations

Le premier objectif ne nécessite pas d'instruments spécifiques supplémentaires. Les instruments présentés dans le concept aux ch. 8.3 et 8.4 suffisent pour permettre à l'agriculture de fournir les prestations d'intérêt public de manière ciblée et efficiente. Les incitations par instrument doivent être ajustées selon le principe du découpage (tailoring) de telle manière que les objectifs fixés par domaine de prestations puissent tous être atteints. Compte tenu de la complexité de la corrélation des effets et aussi de la lenteur du système, la fixation des objectifs en fonction des prestations a valeur de fonction de contrôle. Les moyens attribués à chaque instrument ciblé doivent être globalement assez élevés pour permettre à l'agriculture de fournir les prestations à long terme. Comme une partie des paiements directs d'aujourd'hui ne sert pas à la fourniture de prestations d'intérêt public mais à la garantie de l'acceptabilité sociale, le montant total de ces paiements directs liés aux prestations sera vraisemblablement moins élevé que celui des paiements directs actuels (cf. ch.8.7.2).

8.5.2 Contributions à l'adaptation destinées à garantir une transition socialement supportable

La différence entre les paiements directs versés jusqu'ici et les nouveaux axés exclusivement sur la fourniture de prestation doit être octroyée sous la forme d'un instrument spécifique, les **contributions à l'adaptation**. Les contributions à l'adaptation sont un instrument explicitement axé sur le passage entre le système actuel et le système développé des paiements directs et destiné à assurer un passage supportable au plan social. Elles sont conçues conformément aux critères introduits au ch. 5.3.5, pour que la contribution soit la plus efficiente possible en ce qui concerne le transfert des moyens financiers.

- Comme les contributions à l'adaptation ne sont pas liées à la fourniture de prestations, elles ne sont pas liées aux critères tels que la surface et le nombre d'animaux; elles en sont même complètement découplées.
- Les contributions à l'adaptation sont octroyées à titre personnel. Il se pose alors la question de savoir ce qu'il advient du droit à la contribution en cas de cessation d'exploitation ou de remise d'exploitation. Plusieurs options sont envisageables: a) le droit à la contribution s'éteint, b) il peut, le cas échéant, être reporté sur le successeur ou c) il continue d'être appliqué. Si le droit à la contribution s'éteint en cas de cessation d'exploitation, cela a pour conséquence que la gestion de l'entreprise sera poursuivie le plus longtemps possible et que l'exploitation ne sera pas remise à un éventuel successeur. On interviendrait ainsi de manière non souhaitée dans l'évolution structurelle.

Un report du droit à la contribution sur la génération suivante ne se justifie guère vu que l'objectif principal de la mesure est l'adaptation socialement supportable. La jeune génération peut difficilement faire valoir ce soutien par la Confédération (6.6.2).

La poursuite du droit à la contribution présente aussi un inconvénient puisque des moyens financiers seraient octroyés à des personnes qui ne sont plus actives dans l'agriculture. Il convient cependant de relativiser les choses: suite à l'introduction d'un tel paiement découplé de la surface, les moyens qui reviendraient à des personnes externes à l'agriculture par le biais de la « rente foncière » seraient moins importants. Cet effet peut être encore atténué en déterminant des critères de limitation appropriés comme par exemple le plafonnement du revenu. Aussi c'est l'option c) qui est à favoriser; le droit à la contribution à l'adaptation doit être maintenu assorti de restrictions clairement définies (cf. ch. 8.6).

- Les contributions à l'adaptation doivent être temporaires. Au cours du temps, elles doivent être réduites à un rythme socialement supportable. Si le prix des produits agricoles est à la

baisse, les moyens libérés (réduction de la contribution à l'adaptation) seront réalloués aux paiements directs liés aux prestations, sinon ils seront économisés (cf. 8.7.2).

Au moment de l'introduction de la contribution, son montant correspond à la différence entre les paiements directs qu'un chef d'exploitation recevait avant la réforme et ceux qu'il recevra après. Deux effets peuvent être ainsi compensés:

1. **Redistributions en raison de changements touchant aux instruments:** Des adaptations de la conception des instruments des paiements directs entraînent indubitablement des redistributions à l'intérieur du secteur. Quand bien même le montant total des paiements directs liés aux prestations reste le même avant et après la mise en œuvre du nouveau système, il y aura des exploitations qui seront globalement perdantes et d'autres qui seront gagnantes.
2. **Différenciation entre les paiements directs liés aux prestations et les paiements liés au transfert financier.** Comme le montant des paiements directs liés aux prestations sera limité au niveau que requiert la fourniture des prestations, une partie des paiements directs actuels sera dorénavant allouée par l'intermédiaire des contributions à l'adaptation. Cela est notamment important lorsque les prix restent élevés et que par conséquent un montant moins important de paiements directs liés aux prestations est nécessaire par rapport à la situation actuelle (cf. ch. 8.7.2).

8.6 Critères d'entrée en matière et critères de limitation

8.6.1 Bases sous-tendant la fixation des critères d'entrée en matière et des critères de limitation

En complément des mesures d'entraide que l'on peut exiger de l'agriculture et en dérogeant, au besoin, au principe de la liberté économique, il est stipulé à l'art. 104, al. 2, de la Constitution que la Confédération encourage les exploitations paysannes cultivant le sol. Les critères d'entrée en matière et les critères de limitation relatifs aux paiements directs influenceront sur les structures dans l'agriculture. La question est de savoir, dans le cadre de ce système développé des paiements directs, quelles exploitations doivent à l'avenir recevoir des paiements directs, et si des limites doivent, le cas échéant, être fixées et à quel niveau. Les principes suivants sous-tendant la fixation des critères d'entrée en matière et de limitation découlent de la Constitution:

- Les critères d'entrée en matière et ceux de limitation ont un rapport avec la fourniture des prestations d'intérêt public et avec les objectifs visés (cf. ch. 6);
- Les critères d'entrée en matière visent à promouvoir les exploitations paysannes cultivant le sol.
- Les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement attendre de l'agriculture doivent être prises en compte dans les critères d'entrée en matière et de limitation.

L'article constitutionnel n'a pas pour objectif un certain type d'exploitation idéale; il contient plutôt les principes précités. Ce n'est qu'en maintenant une agriculture variée qui tient compte des conditions structurelles individuelles des exploitations ainsi que des qualifications et des goûts du chef d'exploitation que l'on pourra relever les défis actuels et à venir.

Acception par la collectivité

Les critères d'entrée en matière et les critères de limitation jouent de plus un rôle important en ce qui concerne l'acception du système des paiements directs par la collectivité. Les exploitations agricoles doivent fournir un minimum de prestations d'intérêt public et de prestations marchandes; les exploitations à titre de loisirs doivent être exclues des paiements directs. En évitant d'octroyer des subventions minimales, on maintient la charge administrative aussi petite que possible. D'une manière générale, les paiements directs doivent être octroyés aux exploitations agricoles qui fournissent les prestations souhaitées, qui assument la responsabilité de la gestion et qui tirent profit de l'exploitation. Cela requiert un haut niveau de connaissances de la part du chef d'exploitation. Ces conditions ne sont suivies d'effets que si le chef d'exploitation fournit un minimum de travail dans son exploitation. Les contributions à l'adaptation ne doivent être octroyées que tant que le chef d'exploitation n'a pas atteint

l'âge de l'AVS. De plus, elles doivent être limitées aux exploitations dont la situation financière est bonne.

Paiements directs liés aux prestations et contributions à l'adaptation

Dans le concept du système développé des paiements directs, les instruments visant à encourager les prestations d'intérêt public et ceux visant à assurer une évolution socialement supportable sont séparés étant donné qu'ils poursuivent des objectifs différents. Cette distinction doit aussi être faite au niveau des critères d'entrée en matière et des critères de limitation. Par exemple, une exploitation agricole peut fournir une prestation d'intérêt public, indépendamment de sa taille. En bonne logique, aucune restriction à caractère social ne devrait être opérée dans les paiements directs liés aux prestations. Il en va autrement des contributions à l'adaptation. Les restrictions précitées dépendent ici de la situation financière de l'exploitation.

Les critères d'entrées en matière cités ci-après sont répartis entre ceux qui concernent les paiements directs liés aux prestations et ceux qui concernent les contributions à l'adaptation. Sauf indication contraire, les motifs ayant prévalu lors de l'introduction des critères et l'aménagement actuel des paiements directs continuent d'être valables.

8.6.2 Critères d'entrée en matière relatifs aux paiements directs liés aux prestations

Les critères d'entrée en matière suivants constituent la condition de base pour recevoir les paiements directs liés aux prestations (contributions au paysage cultivé, contributions à la sécurité de l'approvisionnement, contributions à la biodiversité, contributions à la qualité du paysage, contributions au bien-être des animaux):

Charge de travail minimale exprimée en UMOS à accomplir dans l'exploitation agricole

Le volume de travail s'élève aujourd'hui à 0.25 UMOS. Il avait été introduit dans le but d'exclure les entreprises agricoles exploitées à titre de loisirs¹¹¹ et de réduire les tâches administratives en évitant les subventions minimales. Le volume de travail minimal doit être maintenu.

A titre d'option, la valeur UMOS minimale pourrait être remplacée par un montant minimal de paiements directs. La discussion quant à savoir quelle exploitation mérite d'être soutenue serait alors superflue. La fixation d'un montant minimal se justifie ne serait-ce que pour des raisons d'économies administratives (rationalisation).

Exigences requises en matière de formation agricole

Aujourd'hui une attestation fédérale de formation professionnelle ou un certificat fédéral de capacité dans la profession d'agriculteur ou dans une autre profession agricole spécialisée est exigée. Est considérée comme équivalente toute autre formation professionnelle complétée par une formation continue en agriculture ou une activité pratique de trois ans. L'objectif est de garantir la qualité des prestations fournies. La fourniture durable et efficiente de prestations et les bonnes pratiques agricoles requièrent de solides connaissances du métier.

Exploitations paysannes cultivant le sol

- Gestion d'une exploitation à son propre compte et à ses risques et périls
Les paiements directs sont destinés aux exploitants agricoles effectivement actifs ou aux exploitations paysannes de type familial qui supportent les avantages et les risques liés à la gestion de l'exploitation. Le principe de la gestion de l'exploitation à son propre compte et à ses risques et périls constitue la caractéristique centrale de l'exploitation agricole qui, selon la Constitution, devrait être encouragée.

¹¹¹ FF 2002 4395, p. 4496

- Paiements directs uniquement pour les exploitations paysannes
Aucun paiement direct ne sera octroyé aux personnes morales, à la Confédération, aux cantons, aux communes et aux exploitants dont les effectifs dépassent l'effectif selon l'ordonnance sur les effectifs maximums (OEM)¹¹². Les „SA paysannes “ et les „s.à r.l. paysannes“ constituent des exceptions. L'objectif est de limiter le soutien aux exploitation du type familial. Aucun transfert de moyens ne devrait avoir lieu au sein des pouvoirs publics.
- Délimitation des surfaces donnant droit aux contributions
Donne droit aux contributions, la SAU, excepté les surfaces aménagées en pépinières ou réservées à des plantes forestières ou ornementales et les surfaces sous serres reposant sur des fondations en dur. L'objectif est de n'octroyer des contributions à la production qu'aux surfaces consacrées à l'agriculture.
- Part de main-d'œuvre propre à l'exploitation
Aujourd'hui 50 % au moins des travaux à effectuer dans l'exploitation doivent être accomplis par la main-d'œuvre de l'exploitation. L'objectif est d'assurer une exploitation minimale par de la main-d'œuvre issue de l'exploitation. Aucune contribution ne doit être octroyée à un exploitant dont l'exploitation est exclusivement gérée par de la main-d'œuvre externe, par exemple, des entrepreneurs de travaux agricoles. La présence de main-d'œuvre propre à l'exploitation est une caractéristique centrale de l'exploitation paysanne qui, selon la Constitution, devrait être encouragée.
A titre d'option, l'exigence pourrait être complétée avec des conditions à respecter sur le pourcentage minimum en main-d'œuvre familiale, faute de quoi d'autres objectifs pourraient en pâtir (ex. la formation) si le travail était exclusivement accompli par la main-d'œuvre propre à l'exploitation, mais sans les membres de la famille de l'exploitant.
- Effectifs maximums
Les exploitations qui fournissent les prestations écologiques seulement en livrant de l'engrais de ferme à des tiers, doivent respecter les effectifs maximums correspondants. Les effectifs maximums ne peuvent être dépassés que si les PER peuvent être fournies sans livraison d'engrais de ferme à des tiers et l'exploitation est enregistrée. Avec la PA 2002, l'objectif a changé dans le sens que le plafonnement des effectifs a pour but principal de promouvoir des exploitations paysannes axées sur la durabilité (l'orientation de la production passant au second plan)¹¹³.

Paiements directs destinés à des surfaces situées sur territoire étranger

Le taux de contribution applicable aux surfaces exploitées par tradition dans la zone limitrophe étrangère représente 75 % de celui appliqué en Suisse (appelées aujourd'hui contributions à la surface, contributions bio et contributions extenso). L'objectif est de ne pas désavantager les exploitations comprenant des surfaces exploitées par tradition sur territoire étranger par rapport aux exploitations dont toutes les surfaces sont sur sol suisse, à condition que l'exploitation de ces terres a lieu depuis le 1er mai 1984¹¹⁴. Les prestations sont fournies sur les surfaces en question et il en résulte une utilité pour la Confédération. Les contributions au paysage cultivé et à la qualité du paysage sont exclues.

Pour les paiements directs liés aux prestations, ni les limites relatives au revenu, ni celles relatives à la fortune, ni encore la limite d'âge ne sont prises en compte. De plus, la limitation des contributions par UMOS et l'échelonnement selon la surface et le nombre d'animaux n'ayant aucun rapport avec l'objectif, ils ne sont plus pris en considération dans le concept.

8.6.3 Critères d'entrée en matière et critères de limitation par rapport aux contributions à l'adaptation

Lors de l'octroi et du calcul des contributions à l'adaptation, les critères d'entrée en matière et les critères de limitation suivants sont appliqués:

¹¹² RS 916.344

¹¹³ FF 1996 IV I, p. 167

¹¹⁴ FF 2002 4395, p. 4497 à 4498

Limite d'âge

N'ont pas droit à la contribution à l'adaptation les exploitants qui ont atteint l'âge de 65 ans avant le 1er janvier de l'année de contributions. Lors de son introduction, cette mesure avait pour but d'empêcher que „les agriculteurs retardent la cession du domaine “¹¹⁵et d'encourager „l'évolution structurelle au rythme des générations“¹¹⁶. La limite d'âge contribue à ce que les exploitations soient remises à la jeune génération. Sans cette limite d'âge, quelques-unes des exploitations seraient gérées plus longtemps par l'exploitant avant d'être vendues ou afferchées. Dans ce cas, selon une étude de Meier (2007), la contribution à l'extension des exploitations est plus importante qu'avec l'introduction d'une limite d'âge. Les chefs d'exploitation peuvent fournir les prestations d'intérêt public même après avoir atteint l'âge de 65 ans; aussi le critère de l'âge n'est-il plus pris en compte qu'en ce qui concerne les contributions à l'adaptation. L'absence des contributions à l'adaptation pour les exploitants ayant atteint l'âge de 65 ans est compensée par la rente AVS.

Limite quant au revenu et à la fortune

La somme des paiements directs est réduite à partir d'un revenu et/ou d'une fortune déterminés. La mesure s'explique par des raisons sociales. Les personnes gagnant bien leur vie ou fortunées ont moins besoin d'un soutien étatique. La PA 2007 proposait de renoncer aux limites quant au revenu et à la fortune¹¹⁷ (Message 2007 FF 2002 p. 4395 et 4496 à 4497). En ce qui concerne la fourniture des prestations, il n'y a aucun rapport avec le revenu et la fortune; par contre il y en a un pour ce qui est de la contribution à l'adaptation qui répond à une motivation sociale. Le cas échéant, les chiffres concernant le revenu et la fortune déterminants pour les réductions appliquées, devront être adaptés à la situation actuelle.

8.7 Engagement et répartition des moyens

Le présent chapitre examine à partir de la situation actuelle (cf. ch. 8.7.1) à quel niveau doivent se situer les paiements directs liés aux prestations pour que les prestations d'intérêt général puissent être fournies à long terme et (cf. ch. 8.7.2) quel est le rapport entre les paiements directs liés aux prestations et les contributions à l'adaptation (cf. ch. 8.7.3). Nous fondant sur des considérations d'ordre qualitatif, nous en déduisons dans quelle direction la dotation en moyens se développera en fonction des scénarios de prix pour les différents instruments des paiements directs (cf. ch. 8.7.4). Enfin, nous indiquons quelles sont les conséquences financières globales du développement du système des paiements directs (cf. ch. 8.7.5).

8.7.1 Contexte

Le montant des paiements directs versés s'est élevé à 2 542 millions de francs en moyenne au cours de la période 2005/07. Avec la mise en œuvre de la Politique agricole 2011, ce montant s'élèvera vraisemblablement à environ 2,8 milliards de francs. Le Tableau 21 indique comment les moyens sont répartis entre les différents instruments actuels des paiements directs.

¹¹⁵ FF 1996 IV 1, p. 214

¹¹⁶ FF 2002 4395, p. 4496 -4497

¹¹⁷ FF 2002 4395, p. 4498

Tableau 21: Répartition des moyens entre les instruments actuels des paiements directs 2005/07 et après la mise en œuvre de la PA 2011

	2005/2007		PA 2011 (2011)	
	mio. de CHF	%	mio. de CHF	%
Contributions à la surface	1 305	51	1 272	45
Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers	335	13	493	18
Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles	280	11	360	13
Contributions pour des terrains en pente	105	4	106	4
<i>Paielements directs généraux</i>	2 026	80	2 231	79
Contributions écologiques (compensation écologique, extenso, bio)	186	7	193	7
Contributions d'estivage	92	4	101	4
Programmes et mesures régionaux (protection des ressources OQE 62 a)	36	1	79	3
Contributions éthologiques	202	8	207	7
<i>Paielements directs écologiques</i>	516	20	580	21
<i>Total Paielements directs</i>	2 542	100	2 811	100

Source: Rapport agricole 2008

Les paiements directs généraux représentent environ 80 % des paiements directs. Leur principal instrument est la contribution à la surface, suivie des contributions UGBFG et GACD. Les paiements directs écologiques constituent 20 % de l'ensemble des paiements directs. Ils comprennent essentiellement les contributions écologiques et les contributions éthologiques.

La PA 2011 n'apporte aucun changement fondamental à l'actuelle répartition des moyens financiers. Par rapport à la période 2005/07, ceux-ci vont augmenter jusqu'en 2011 tant en ce qui concerne les paiements directs généraux que les paiements directs écologiques. Dans l'ensemble, la progression est d'environ 270 millions de francs et concerne principalement les contributions UGBFG, les contributions GACD et les contributions d'estivage. A une hausse de la contribution complémentaire allouée pour les terres ouvertes fait pendant une baisse des contributions générales à la surface de sorte que, globalement, il en résulte un recul des contributions à la surface. Un montant supplémentaire de 60 millions de francs est à disposition pour les mesures écologiques et éthologiques.

Aujourd'hui, les paiements directs généraux visent à atteindre avant tout trois objectifs: la sécurité de l'approvisionnement, l'exploitation des terres et la garantie du revenu. Les objectifs visés par les mesures écologiques consistent, d'une part, en la biodiversité et le bien-être des animaux et, d'autre part, en l'évitement des externalités négatives. Comme les mesures actuelles, notamment en ce qui concerne les paiements directs généraux, ne sont pas spécifiquement axées sur les objectifs visés, les moyens financiers alloués ne permettent pas non plus une affectation à des objectifs individuels.

8.7.2 Montant des paiements directs liés aux prestations

Niveau de soutien actuel et potentiel d'amélioration de l'efficacité

En comparaison internationale, le niveau de soutien est élevé en Suisse. D'après les calculs ESP de l'OCDE, le soutien global dont a bénéficié l'agriculture s'est élevé à quelque 6 milliards de francs en moyenne au cours de la période 2005/07. Celui-ci englobe aussi bien le soutien par le biais de la protection à la frontière, de l'ordre de 2,7 milliards de francs, que le soutien via les fonds des pouvoirs publics d'environ 3,3 milliards de francs. Selon deux analyses scientifiques, l'actuel soutien agricole ne correspond pas au niveau nécessaire pour garantir à long terme les prestations d'intérêt général, mais le dépasse nettement:

- L'évaluation des paiements directs (PD) généraux a montré que, pour un niveau de prix similaire à 2002, l'exploitation de l'ensemble de la surface agricole et une production stable de la culture des champs peuvent être assurées dans la région de plaine sans les paiements directs généraux (Mann et Mack, 2004).
- Une étude de l'EPF Zurich portant sur l'accomplissement du mandat constitutionnel par l'agriculture (Rieder et al. 2004) a mis en évidence que, dans les régions où l'agriculture n'apporte

aucune contribution essentielle à l'occupation décentralisée du territoire, l'on pouvait réduire d'environ 700 millions de francs par an les paiements directs sans restreindre la fourniture des prestations d'intérêt général. Les auteurs de cette étude ont retenu une exploitation de référence avec une SAU de 40 hectares et ont utilisé le salaire comparatif comme revenu de référence.

Des éléments indiquent que même en présence d'un niveau de soutien moindre, l'agriculture serait en mesure de fournir les prestations d'intérêt général et qu'il existe donc un potentiel pour abaisser les coûts liés aux structures et pour améliorer l'efficacité. On a essayé de quantifier ce potentiel d'amélioration de l'efficacité à l'aide des données provenant du dépouillement centralisé des données comptables d'ART. Le meilleur quart des entreprises agricoles sera retenu en l'occurrence comme indice de référence. Il s'agit d'un projet ambitieux; cependant, une comparaison entre la région de plaine en Suisse et le Land de Baden-Württemberg en Allemagne – région à la topographie et au climat comparables – montre que 17 à 25 % des exploitations suisses en plaine peuvent concurrencer les exploitations allemandes en termes de productivité (Schmid 2009). Le meilleur quart des exploitations dans les trois régions – plaine, collines et montagne – sera comparé avec la valeur moyenne respective. Les résultats des trois régions seront ensuite agrégés et pondérés. D'un côté, la charge de travail des entreprises efficaces est d'environ 22 % inférieure par hectare de SAU en moyenne des années 2005/07 et, d'un autre côté, elles affichent des rendements légèrement supérieurs à l'hectare (+2,4 %) et des charges inférieures (-7,9 %). On suppose par ailleurs que les agriculteurs ne sont disposés à augmenter leur productivité du travail dans cette mesure que si la rétribution de leur travail est simultanément majorée dans la même proportion (+ 28%). Si toutes les exploitations travaillaient avec la même efficacité que le meilleur quart des entreprises agricoles, la différence entre les exploitations de référence et la moyenne des exploitations agricoles serait de 1,3 milliard.

Cette différence sera utilisée dans les considérations suivantes comme valeur de référence concernant le potentiel d'amélioration de l'efficacité dans l'agriculture. Elle se fonde sur une sélection exigeante des exploitations et sur les prix pratiqués actuellement. Si l'agriculture parvenait à augmenter son efficacité jusqu'au niveau évalué, les prestations à long terme fournies par l'agriculture continueraient à être garanties même si le soutien accordé à l'agriculture était tronqué du montant précité. Pour autant, nous ne pouvons pas réduire ce soutien en une étape, car l'objectif d'un développement socialement supportable ne serait plus réalisé, ni à court ni à moyen terme. Aussi le concept développé prévoit-il de limiter l'allocation des fonds destinés aux paiements directs liés aux prestations au niveau requis pour la fourniture des prestations à long terme et de combler la différence entre ce niveau et le niveau de soutien existant au moment de la mise en œuvre au moyen des contributions à l'adaptation nouvellement proposées (cf. ch. 8.7.3). Sur la base de ces considérations, le niveau que devraient atteindre les paiements directs liés aux prestations est présenté ci-après en fonction des différents scénarios de prix.

Niveau des paiements directs liés aux prestations déterminé par le flux de fonds nécessaire à long terme

Le flux de fonds total entre le marché et les paiements directs, d'un côté, et l'agriculture, de l'autre, s'est élevé à quelque 6,2 milliards de francs durant la période 2005/07. Il se compose des recettes du marché, exprimées en termes de valeur ajoutée brute¹¹⁸, de l'ordre de 3,7 milliards de francs, et des paiements directs d'un montant de 2,5 milliards de francs. Partant de l'évaluation du potentiel d'amélioration de l'efficacité, il en résulte que le flux de fonds requis pour la garantie à long terme des prestations d'intérêt général doit atteindre environ 4,9 milliards de francs. Avec les adaptations décidées dans le cadre de la Politique agricole 2011, le soutien sera réduit si bien qu'une partie du potentiel d'amélioration de l'efficacité calculé sera déjà réalisée d'ici à 2011. De ce fait, le flux de fonds allant

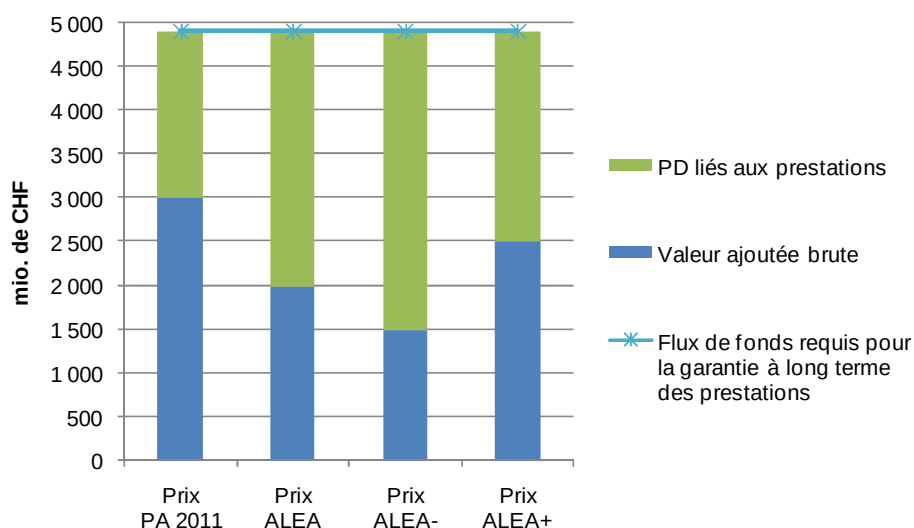
¹¹⁸ Pour représenter le flux de fonds du marché, on utilise comme mesure non pas le chiffre d'affaires (production) mais la valeur ajoutée brute, parce qu'une réduction des prix des céréales fourragères et des oléagineux notamment a une incidence au niveau des coûts, sous la forme de consommations intermédiaires plus basses. Les conséquences de la baisse des prix seraient alors surestimées. L'effet net de la fluctuation des prix peut être illustré au mieux à l'aune de la valeur ajoutée brute (= production - prestations préliminaires).

dans l'agriculture diminuera probablement pour s'établir à 5,8 milliards de francs. Après la mise en œuvre de la PA 2011, il restera donc, selon l'hypothèse émise, un potentiel d'amélioration de l'efficacité d'environ 900 millions de francs.

A combien faudrait-il donc évaluer le montant des paiements directs liés aux prestations? Pour que l'agriculture puisse fournir les prestations à long terme, les paiements directs doivent correspondre à la différence entre le flux de fonds nécessaire et la valeur ajoutée brute. Le montant des paiements directs dépend donc des prix auxquels on peut s'attendre (cf. ch. 5.1). Quand ceux-ci sont élevés, on a globalement moins besoin de paiements directs que quand les prix sont bas. La valeur des prestations fournies par l'agriculture est certes indépendante du niveau des prix, mais ce n'est pas le cas du niveau d'encouragement permettant à l'agriculture de fournir lesdites prestations. En cas de prix élevés, le marché apporte une contribution, p. ex. pour atteindre les objectifs concernant le maintien d'un paysage ouvert et la sécurité de l'approvisionnement. En cas de prix bas, cette contribution est moindre.

Le rapport entre le flux de fonds nécessaire à la fourniture des prestations à long terme, le niveau des prix et les paiements directs liés aux prestations est représenté à la Figure 14:

Figure 14: Rapport entre flux financier nécessaire, niveau de prix et paiements directs



Si les prix restent à un niveau élevé après la mise en œuvre de la politique agricole 2011 (PA 2011), un niveau moins élevé qu'aujourd'hui de paiements directs liés aux prestations sera nécessaire. Dans ce cas, une partie des moyens alloués aujourd'hui aux paiements directs serait versée au travers des contributions à l'adaptation et celles-ci progressivement supprimées. Compte tenu de l'évolution de la politique économique extérieure, il s'agit cependant d'un scénario irréaliste (cf. h. 8.7.3).

En cas de conclusion des négociations en cours à l'OMC ou d'accord de libre-échange, les prix baisseront. Si un ALEA est mis en œuvre, il faut s'attendre à ce que les prix suisses s'alignent fortement sur ceux de l'UE. Il en résulterait un recul de la valeur ajoutée brute d'environ 2 milliards de francs. La garantie de la fourniture à long terme des prestations d'intérêt public nécessiterait dans ce cas des paiements directs s'élevant à quelque 2,9 milliards de francs par an. Si la valeur ajoutée brute tombe sous le niveau escompté avec les prix actuels pratiqués dans l'UE, il faudrait relever le montant des paiements directs (ALEA-). En cas de prix plus élevés, ce serait exactement le contraire (ALEA+).

Il n'est pas envisagé de fixer juridiquement le mécanisme d'adaptation du montant des paiements directs, comme c'est le cas dans le système américain des "Counter-Cyclical Payments" (cf. ch. 4.3.2). Cela serait contraire aux critères de la Boîte verte de l'OMC. Au contraire, il est prévu que l'adaptation se fasse par le biais d'un processus politique en fixant le montant total des paiements directs tous les quatre ans dans le cadre de l'approbation de l'enveloppe financière allouée à l'agriculture par le Parlement. Cet horizon temporel est pertinent parce que les paiements directs ont pour objectif de garantir à long terme les prestations d'intérêt général et qu'il est possible d'évaluer les prix

escomptés pour cette période. Si les prix s'éloignent de l'évolution attendue, l'agriculture doit supporter elle-même la situation à court terme. Pendant une période limitée, le secteur est en mesure de surmonter une situation dans laquelle les prix sont inférieurs à ceux de l'hypothèse retenue lors de la fixation de l'enveloppe financière. D'un autre côté, l'agriculture pourrait temporairement tirer parti de la situation si l'évolution des prix était meilleure que prévu. Dans ce contexte, il y a lieu de noter que le montant des paiements directs sera adapté à l'évolution de l'ensemble du secteur. Pour les exploitations en particulier, il n'existe aucun droit à un revenu déterminé. L'agriculture assume ainsi elle-même les risques liés à l'exploitation; compte tenu des conditions-cadre données.

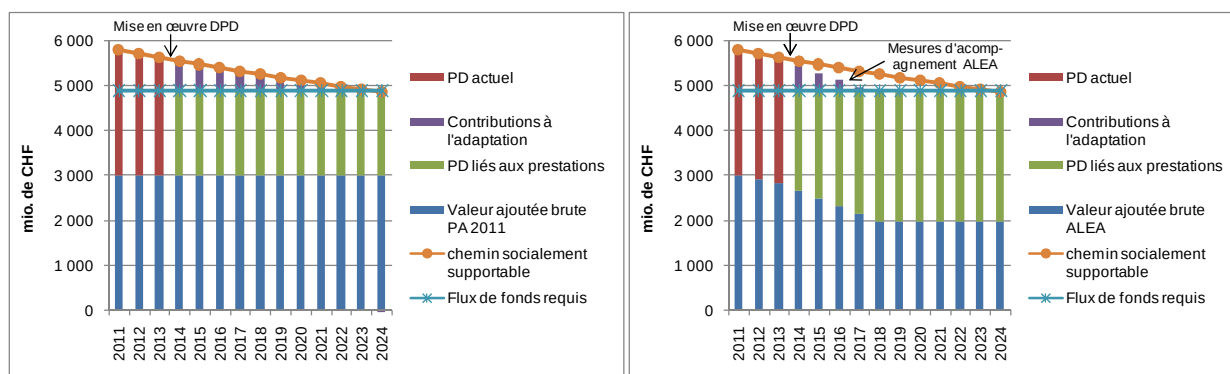
Que se passe-t-il si, en raison de la hausse des prix, les recettes du marché augmentent jusqu'au niveau du flux de fonds nécessaire, ou le dépassent même? Plus aucun paiement direct ne serait alors nécessaire sous l'angle de la politique des revenus. Pour remplir les objectifs définis en matière de biodiversité, il faudrait juste dans ce cas des contributions à la biodiversité sensiblement plus élevées. De plus, l'incitation au respect des PER tomberait dans le domaine de la protection de l'environnement contre les substances nocives. Quant aux objectifs définis pour les bases naturelles de l'existence, ils ne pourraient alors être atteints que par un renforcement des prescriptions ou l'instauration de taxes d'incitation.

8.7.3 Rapport entre les paiements directs liés aux prestations et les contributions à l'adaptation

La section précédente se penchait sur la question de savoir à combien devaient s'élever les paiements directs liés aux prestations pour différents niveaux de prix. Au vu des réponses apportées, nous allons maintenant représenter l'interaction existant entre les paiements directs liés aux prestations et les contributions à l'adaptation au fil du temps.

Dans l'hypothèse où le concept proposé serait mis en œuvre à partir de 2014, nous partons de deux scénarios autour desquels les prix tourneront probablement. Dans le premier scénario, on suppose que les prix se maintiendront au niveau de ceux de la PA 2011 (Figure 15). Le second scénario part de l'hypothèse qu'un ALEA a été conclu et qu'une mise en œuvre aura lieu par étapes entre 2014 et 2018, ce qui devrait conduire à un rapprochement notable des prix à la production suisses du niveau des prix européens (cf. ch. 3.2.1).

Figure 15: Paiements directs liés aux prestations et contributions à l'adaptation dans le temps



Jusqu'à présent, la politique agricole suivait le concept selon lequel on peut exiger de l'agriculture une réduction continue du soutien. En cas de recul annuel de 2,5 % du revenu sectoriel, on a retenu l'hypothèse selon laquelle les dépenses d'exploitation pouvaient être en principe engagées lors du changement de génération et qu'un développement socialement supportable était ainsi garanti¹¹⁹. Dans les graphiques, le "chemin socialement supportable" esquisse la poursuite de cette réduction du soutien dans des conditions socialement supportables. Si le soutien diminuait plus rapidement, l'acceptabilité sociale serait remise en question. En considérant le flux de fonds nécessaire, on évaluera à partir de la valeur ajoutée brute réalisée sur le marché à combien doivent s'élever les paiements directs liés aux prestations (cf. ch. 8.7.2).

¹¹⁹ FF 2006 6027, p. 6082

Au cas où les prix resteraient au niveau des prix de la PA 2011 (valeur ajoutée brute PA 11), il faudrait moins de paiements directs liés aux prestations que jusqu'à présent (cf. graphique de gauche dans la Figure 15). La différence, qui décroît au fur et à mesure, entre le chemin socialement supportable et le soutien nécessaire ne serait pas versée par surface ou par animal sous la forme de paiements directs liés aux prestations, mais sous la forme de contributions à l'adaptation liées à la personne. Globalement, on réaliserait une économie par rapport aux moyens engagés aujourd'hui. Tant qu'il existe un niveau de prix élevé en raison de la protection à la frontière, un tel scénario n'est toutefois réaliste au plan politique que si les prix sur le marché mondial augmentaient jusqu'à atteindre le niveau des prix suisses. Sinon, il faut escompter que la réduction du soutien se fera du côté des prix et non pas du côté des moyens financiers, comme cela a toujours été le cas dans les étapes de réforme de la politique agricole franchies jusqu'à présent. Si l'on poursuivait cette politique par une réduction continue du soutien des prix, à un rythme socialement supportable, les contributions à l'adaptation baisseraient également certes, pour autant les moyens dégagés seraient progressivement réalloués aux paiements directs liés aux prestations.

Au cas où les prix baisseraient sensiblement en raison d'un accord de libre-échange conclu avec l'UE (valeur ajoutée brute ALEA) ou d'un accord OMC et se rapprocheraient du niveau européen, les paiements directs liés aux prestations devraient être calculés à un niveau nettement plus haut que dans le scénario des prix élevés (cf. graphique de droite dans la Figure 15). Dans une phase transitoire, le cas pourrait néanmoins se présenter qu'une partie des paiements directs actuels soit versée sous forme de contributions à l'adaptation. Il ressort du graphique que, pour rester sur le chemin socialement supportable, les moyens actuels destinés aux paiements directs sont temporairement insuffisants. Des fonds supplémentaires devraient être fournis dans le cadre des mesures d'accompagnement. Dans son message du 6 mars 2009, le Conseil fédéral propose donc de constituer une réserve au bilan pour financer les mesures d'accompagnement¹²⁰. En allouant des moyens supplémentaires aux mesures d'accompagnement pendant une période limitée, il envisage de faciliter le passage à un marché ouvert vis-à-vis de l'UE pour le secteur agro-alimentaire. Il conviendrait d'examiner un regroupement des mesures d'accompagnement destinées à l'agriculture dans le cadre d'un ALEA et des contributions à l'adaptation.

8.7.4 Répartition des moyens dans le concept développé des paiements directs

Paramètres influant sur la fixation de la répartition des moyens

Compte tenu des deux scénarios de prix (PA 2011 et ALEA) possibles, décrits au chapitre précédent, nous allons en déduire dans la présente section comment les moyens financiers pourraient être répartis entre les divers instruments, dans le cadre du développement du système des paiements directs. Pour ce faire, il convient d'élucider dans un premier temps les questions suivantes:

- Existe-il aujourd'hui une lacune dans les objectifs?
- Comment la PA 2011 ou un éventuel ALEA agissent-ils sur la réalisation des objectifs?
- Comment l'adaptation des instruments agit-elle sur la réalisation des objectifs?

Partant d'une synthèse de ces résultats, nous exposerons ensuite comment la répartition des moyens financiers devrait évoluer lors de la mise en œuvre du présent concept (Tableau 22).

¹²⁰ FF 2009 1109

Lacunes actuelles des objectifs¹²¹

Les objectifs définis pour la sécurité de l'approvisionnement et le maintien d'un paysage rural ouvert en région de plaine sont en majeure partie atteints. Mais des lacunes subsistent aujourd'hui encore dans d'autres domaines. Ainsi, l'objectif concernant le maintien d'un paysage ouvert dans la région de montagne et la région d'estivage n'est pas rempli actuellement et les objectifs relatifs aux bases naturelles de l'existence et à la qualité du paysage sont lacunaires. Dans le cas du bien-être des animaux, il existe encore des lacunes notamment pour certaines catégories d'animaux. Quant à l'occupation décentralisée du territoire, la compétence pour définir les objectifs a été confiée au niveau régional, raison pour laquelle il est impossible de se prononcer dans l'absolu sur la réalisation des résultats.

Effet de la PA 2011 et de l'ALEA sur la réalisation des objectifs

Déjà la PA 2011 et, à plus forte raison, un ALEA conduisent à un recul de la culture des champs en Suisse, entraînant une baisse de la production calorique. La réduction du soutien du fait de la PA 2011 et de l'ALEA freine l'incitation à exploiter les surfaces en plaine. Concernant le maintien d'un paysage ouvert dans les régions de montagne et d'estivage ainsi que l'occupation décentralisée du territoire, l'effet négatif du recul des prix sera compensé par l'augmentation des moyens financiers dans le cadre de la PA 2011. Par contre, l'ALEA a un effet négatif sur l'exploitation à plus haute altitude et sur l'occupation décentralisée. La PA 2011 et l'ALEA ont également une incidence plutôt négative sur la qualité du paysage; la pression économique plus forte et l'agrandissement des structures qui s'ensuit, ainsi que la spécialisation plus poussée ont tendance à réduire la diversité du paysage.

Contrairement à cela, les adaptations apportées aux instruments dans le cadre de la PA 2011 et le recul des prix induit par la PA 2011 et l'ALEA conduisent à une amélioration dans le domaine des bases naturelles de l'existence. Quant aux contributions au bien-être des animaux, l'augmentation des moyens financiers dans le cadre de la PA 2011 améliore en outre la réalisation de l'objectif défini pour le bien-être des animaux.

Effet des adaptations proposées pour les instruments des paiements directs

Indépendamment de la dotation en moyens financiers, les adaptations proposées dans le concept pour les instruments des paiements directs ont, dans l'ensemble, des effets positifs sur la réalisation des objectifs. L'introduction d'une nouvelle mesure dans le domaine de la qualité du paysage et le fait de mieux centrer les paiements sur la qualité de la biodiversité aident à mieux atteindre les objectifs définis. Il en va de même de l'utilisation durable des ressources naturelles. En outre, la suppression des contributions générales pour animaux et l'introduction des nouvelles contributions visant à augmenter l'efficacité dans l'utilisation des ressources ont pour effet d'améliorer la réalisation des objectifs fixés.

Le développement des instruments des paiements directs n'aura pas d'influence déterminante, dans l'un ou l'autre sens, sur la réalisation des objectifs relatifs à la sécurité de l'approvisionnement et au maintien d'un paysage rural ouvert. Concernant l'occupation décentralisée du territoire et le bien-être des animaux, aucune adaptation des instruments ne sera proposée, raison pour laquelle les effets sont nuls.

Conclusions concernant la dotation des différents instruments

Au vu des considérations exposées précédemment, nous allons procéder ci-après à une appréciation qualitative de la façon dont l'allocation des moyens financiers devrait changer pour chaque domaine auquel des objectifs ont été assignés. Comme les effets sur les prix en cas d'accord OMC sont similaires à ceux en cas d'accord ALEA, les considérations concernant le scénario ALEA sont valables par analogie pour le scénario OMC. Le Tableau 22 en donne un aperçu.

¹²¹ Les objectifs actuellement atteints et les lacunes existant dans les objectifs sont présentés dans le détail au ch. 7.1.

Tableau 22: Modification des moyens engagés par domaine d'intervention

Objectif primaire	Instruments proposés	Objectifs actuellement non atteints	Effet PA 2011, ALEA	Effet Adaptation des instruments	Modification des moyens financiers DPD pour des prix	
					comme PA11	comme ALEA
Sécurité de l'approvisionnement	Contributions à la sécurité de l'approvisionnement	non	-	=	=	+
Biodiversité	Contributions à la biodiversité	oui	+	+	+	=
Utilisation durable des ressources naturelles	Contributions à l'efficacité des ressources	oui	+	+	-	-
Paysage cultivé ouvert	Contributions au paysage cultivé					
<i>Exploitation zone de plaine</i>	<i>Contribution de base</i>	<i>non</i>	<i>-</i>	<i>=</i>	<i>--</i>	<i>-</i>
<i>Exploitation zones en altitude + terrains en pente</i>	<i>Composante exploitation dans des conditions difficiles</i>	<i>en partie</i>	<i>= / -</i>	<i>=</i>	<i>=</i>	<i>=</i>
<i>Exploitation région d'estivage</i>	<i>Composante estivage</i>	<i>oui</i>	<i>= / -</i>	<i>=</i>	<i>+</i>	<i>++</i>
Paysages variés	Contributions à la qualité du paysage	oui	-	+	+	+
Occupation décentralisée du territoire	(Encouragement par le biais des aides à l'investissement)	à déterminer	= / -	=	-	-
Bien-être animal	Contributions au bien-être des animaux	oui	+ / =	=	+	+

Contributions à la sécurité de l'approvisionnement

Dans l'hypothèse où les prix à la production restent stables, il n'y a pas lieu de prévoir d'incitation supplémentaire pour atteindre cet objectif. Par contre, si les prix baissent du fait d'un ALEA, il deviendrait nécessaire d'augmenter les moyens engagés.

Contributions à la biodiversité

L'adaptation des instruments dans le cadre du DPD devrait améliorer de manière substantielle l'efficacité des fonds engagés (concentration de l'encouragement sur la qualité de la biodiversité, suppression des contributions pour les animaux, introduction des contributions à l'adaptation). Si les prix restent stables, les moyens destinés spécifiquement à encourager la biodiversité devront toutefois être augmentés parallèlement à la suppression progressive du taux d'exigence des PER (7 %). Des besoins supplémentaires seront également nécessaires en raison de l'encouragement, nouvellement prévu, de la biodiversité sur les surfaces de production. Si un ALEA est conclu, les objectifs pourront vraisemblablement être atteints avec les moyens prévus dans le cadre de la PA 2011, étant donné que la concurrence constituée par les autres formes d'exploitation diminuera avec la baisse des prix.

Utilisation durable des ressources naturelles

Étant donné que dans le domaine de la prévention des externalités négatives, seules des mesures temporaires (projets régionaux, contributions temporaires à l'efficacité des ressources) sont prévues, les moyens nécessaires dans ce domaine seront tendanciellement à la baisse. Cela sera d'autant plus vrai que les prix seront bas.

Contributions au paysage cultivé

Les différents types de paiements relatifs au paysage cultivé évolueront différemment. Alors que les moyens pour les paiements pour l'ensemble de la SAU pourront être réduits modérément si les prix sont bas et relativement fortement si les prix sont élevés, les fonds pour la région d'estivage devront être augmentés. En ce qui concerne les paiements spécifiques pour les zones en altitude et les terrains en pente, il n'y a pas lieu de s'attendre à d'importants transferts de moyens.

Contributions à la qualité du paysage

Pour cette nouvelle mesure, il faudra dégager des moyens ailleurs. Un cofinancement cantonal est prévu. Il convient de veiller à ce que les nouveaux instruments et l'adaptation du financement dans le cas des contributions à la biodiversité n'entraîne pas en fin de compte un transfert de charges entre la Confédération et les cantons.

Occupation décentralisée du territoire

A l'avenir non plus, l'encouragement à l'occupation décentralisée du territoire ne se fera pas sous la forme d'un instrument spécifique des paiements directs, raison pour laquelle aucun changement n'est prévu au niveau des moyens engagés. Le soutien par le biais des mesures d'améliorations structurelles passe par les moyens financiers engagés pour ces mesures.

Contributions au bien-être des animaux

La mise en œuvre de la PA 2011 ne nécessite pas de revoir les montants prévus pour les contributions au bien-être des animaux. Il sera possible d'améliorer l'efficacité des moyens engagés grâce à une distinction plus fine entre les surcoûts liés à des investissements uniques (compensation par le biais des améliorations de structures) et les charges supplémentaires courantes dues à l'exploitation de systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux (compensation par le biais des paiements directs).

8.7.5 Résumé

Après la mise en œuvre de la Politique agricole 2011, il subsiste encore un potentiel d'amélioration de l'efficacité pour l'agriculture suisse. La réduction du soutien global apporté à l'agriculture peut donc être poursuivie par étapes et à un rythme socialement supportable après la mise en œuvre de la PA 2011. Comme le Conseil fédéral entend accélérer l'ouverture du marché notamment vis-à-vis de l'UE, mais aussi dans le cadre de l'OMC, la réduction du soutien après 2011 se fera probablement au niveau des prix. En cas de conclusion d'un ALEA, il faut s'attendre à une harmonisation des prix suisses avec le niveau européen des prix. En l'occurrence, il faut s'attendre, à moyen terme, à ce que des paiements permanents, d'un montant approximativement équivalent à celui d'aujourd'hui, et que, selon la vitesse de sa mise en œuvre, des moyens financiers supplémentaires pour des mesures d'accompagnement soient nécessaires.

Cette appréciation est cependant très difficile à chiffrer. En particulier, si les prix pratiqués sur les marchés agricoles internationaux devaient évoluer d'une manière différente de ce qui a été supposé, cela aurait des incidences sur le montant des paiements directs. Si les prix dépassaient considérablement le niveau ALEA supposé, les moyens financiers de la Confédération alloués aux paiements directs pourraient baisser à moyen terme; en cas de prix sensiblement plus bas, il serait par contre nécessaire d'augmenter les moyens financiers de façon permanente. Eu égard au fait que les prix ont tendance à augmenter sur le long terme, ce dernier scénario semble plutôt invraisemblable. Aussi, le Conseil fédéral s'attend que l'objectif qu'il a fixé dans le cadre du réexamen des tâches et concernant la croissance des dépenses dans le domaine de l'agriculture, soit une croissance annuelle de 0,1 % entre 2008 et 2015, sera suffisant. A long terme, les améliorations de l'efficacité auront pour effet, compte tenu du système des paiements directs, que les finances fédérales seront déchargées.

Pour l'heure, il n'est pas encore possible de fixer la répartition des moyens financiers entre les divers instruments des paiements directs. Le Conseil fédéral envisage de présenter dans un message l'aménagement concret de ces instruments ainsi que le montant exact des paiements directs et la répartition des moyens financiers, dans le cadre de la prochaine étape de réforme, en même temps que les résultats des négociations en matière de politique commerciale extérieure et/ou qu'un arrêté fédéral sur l'enveloppe financière pour la période 2014 à 2017. C'est alors qu'il sera possible de chiffrer les effets du développement proposé pour le système des paiements directs.

9 Appréciation du système développé des paiements directs et étapes ultérieures

Les considérations qui suivent ont pour but de donner une appréciation du système développé de paiements directs sous l'angle de l'efficacité (ch. 9.1), des engagements internationaux (OMC), des développements au sein de l'UE (ch.9.2) et des objectifs politiques généraux du Conseil fédéral (ch.9.3). Ce chapitre débouche sur des conclusions et des suggestions concernant les étapes ultérieures (ch.9.4).

9.1 Appréciation sous l'angle de l'efficacité

Selon l'appréciation présentée au ch. 7, le système actuel des paiements directs est incontestablement efficace même s'il comporte certaines lacunes de taille en termes d'efficacité. Les considérations ci-après font état des améliorations que le système développé de paiements directs pourrait, en l'occurrence, apporter au régime actuel:

- Le **ciblage sur les objectifs** sera sensiblement amélioré par rapport au système actuel, chacune des mesures impliquant la définition claire de l'objectif à encourager. Il en résultera de la transparence tant pour les agriculteurs concernés que pour la population. De nouveaux instruments sont proposés là où aucune mesure spécifique n'existait jusqu'ici pour la fourniture de certaines prestations ou la réalisation d'objectifs bien précis. On prévoit ainsi l'instauration d'une contribution à la qualité du paysage destinée à promouvoir la diversité du paysage et l'extension, à la région d'estivage, de la contribution à la biodiversité. Parallèlement, les mesures non liées à un objectif défini - l'échelonnement en fonction de la surface et du nombre d'animaux, par exemple - et la limite de la contribution par UMOS ont été supprimées dans le concept développé.
- Le meilleur ciblage des paiements faisant partie aujourd'hui desdits paiements directs généraux permettra aussi d'aligner plus clairement les **critères d'octroi** sur l'objectif visé par chaque mesure. La suppression des contributions liées aux animaux (contributions UGBFG et GACD) éliminera les répercussions négatives sur les ressources naturelles vitales. Quant aux contributions à la sécurité de l'approvisionnement qui sont proposées, elles permettront d'assurer l'exploitation durable des surfaces herbagères. Il en va de même pour la culture des champs, moins fortement concurrencée en l'absence de contributions générales versées pour les animaux.
- Au **niveau réglementaire**, une réorientation de la participation cantonale est prévue selon le principe de l'équivalence. Ainsi, le paysage cultivé, qui bénéficiait jusqu'ici du soutien exclusif de l'instrumentaire national des paiements directs, sera également soutenu de manière ciblée au moyen de contributions à la qualité du paysage, lesquelles impliqueront une participation du canton. En contrepartie, la promotion de la biodiversité relèvera davantage de la Confédération.
- Le système développé de paiements directs satisfait aux critères de **l'efficacité économique du transfert**. L'instauration des contributions à l'adaptation conduira à un découplage entre l'encouragement des prestations et l'objectif de l'acceptabilité sociale. Il s'ensuivra une réduction des rentes existant sous le régime actuel. Cela freinera en même temps l'incitation des agriculteurs à exploiter eux-mêmes leurs terres dans le seul but d'obtenir des contributions, ce qui augmentera la disponibilité des surfaces sur le marché des terres affermées et facilitera l'évolution structurelle.
- Les adaptations proposées iront de pair avec une légère hausse des **coûts de transaction** par rapport à leur niveau actuel. Le Tableau 23 fait état de l'impact des modifications prévues sur le plan de l'exécution des mesures:

Tableau 23: Conséquences du développement du système des paiements directs sur l'exécution

Pas de conséquences notables sur l'exécution	Eléments dont l'exécution est potentiellement plus simple:	Eléments dont l'exécution est potentiellement plus exigeante:
- Contributions au paysage cultivé - Contributions à la sécurité de l'approvisionnement - Contributions au bien-être des animaux - Contributions à l'adaptation	- Simplification de l'exécution dans le domaine de la biodiversité (LAg et LPN) - Suppression de l'exigence relative à une part minimale de surfaces écologiques dans les PER - Suppression de l'échelonnement et des valeurs limites pour la somme des contributions par UMOS	- Contributions à la qualité du paysage - Orientation plus forte de l'encouragement de la biodiversité vers la qualité - Contributions à la biodiversité dans la région d'estivage - Contributions temporaires à l'efficacité des ressources

La charge administrative liée aux contributions au paysage cultivé, aux contributions à la sécurité de l'approvisionnement et aux contributions à l'adaptation sera comparable, au niveau de l'exécution des mesures, à celle exigée aujourd'hui pour les paiements directs généraux. Il en va de même pour les contributions au bien-être des animaux. L'harmonisation des mesures d'exécution prévues en matière de biodiversité par la loi sur l'agriculture (LAg) et la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) rendra la mise en œuvre plus facile. La disparition progressive de l'exigence des 7 % de surfaces de compensation écologique ainsi que la suppression de l'échelonnement et de la limitation des contributions par UMOS simplifieront par ailleurs la situation. L'instauration des contributions à la qualité du paysage, l'orientation qualité plus marquée de la promotion de la biodiversité, l'extension à la région d'estivage des contributions à la biodiversité et le versement de contributions temporaires à l'utilisation efficiente des ressources entraîneront, par contre, un surcroît de travail.

Les mesures différenciées exigeant habituellement plus d'investissement que les mesures qui le sont moins, on peut s'attendre à des coûts de mise en œuvre, c'est-à-dire à des coûts de transaction globalement un peu plus élevés dans le système développé de paiements directs; axé explicitement sur les objectifs, celui-ci présentera en effet une différenciation plus poussée que le régime actuel. Il s'agira par conséquent d'accorder la plus haute importance aux questions d'exécution et d'envisager de nouvelles solutions lors de l'aménagement détaillé des mesures et de leur mise en application par voie d'ordonnance. Les coûts de transaction tendanciellement plus élevés se verront du reste compensés par la différenciation plus marquée des mesures, laquelle assurera une meilleure efficacité en termes de réalisation des objectifs.

- Le système développé des paiements directs encourage la fourniture de prestations d'utilité publique par l'agriculture au moyen de **mesures ponctuelles** ciblées. En dehors de ces dernières, il n'existe pas d'instrument spécifique encourageant **les modes d'exploitation systémiques**. Les modes d'exploitation systémiques qui renoncent à l'utilisation de certains produits phytosanitaires ou engrais minéraux ont un effet positif supplémentaire sur les ressources naturelles et notamment sur la biodiversité. Aussi, un paiement plus élevé doit être attribué aux exploitations adoptant une approche systémique, dans le cadre de la promotion de la biodiversité fonctionnelle.
- Le principe du pollueur-payeur aura plus de poids qu'aujourd'hui dans **la prévention des externalités négatives**. En effet, le concept développé ne prévoit plus de mesures encourageant de façon permanente la prévention des externalités négatives. L'instauration des contributions à l'efficacité des ressources incitera en outre les agriculteurs à recourir davantage aux modes d'exploitation respectueux des ressources. Au niveau des objectifs, cela permettra de combler nombre de lacunes concrètes en matière de protection de l'environnement, sans

qu'il soit porté atteinte pour autant à la réalisation des objectifs dans le domaine de la sécurité de l'approvisionnement.

9.2 Appréciation sous l'angle des engagements et des développements internationaux

9.2.1 Compatibilité OMC

La compatibilité du système développé de paiements directs avec les critères de la Boîte verte de l'OMC fera l'objet des considérations ci-après. Notre appréciation se fera en référence à l'accord sur l'agriculture en vigueur (cf. ch. 3.3); la clôture du cycle de Doha n'y apportera pas de grands changements puisque l'on n'escompte, en fait, que quelques précisions concernant les critères.

Contributions au paysage cultivé

Les contributions au paysage cultivé encouragent le maintien d'un paysage rural ouvert. Elles comprennent trois types de contributions, toutes compatibles avec les critères de la Boîte verte de l'OMC. Elles pourraient s'y intégrer comme suit, en fonction de leur objectif spécifique: contribution de base: § 6; contribution à l'exploitation dans des conditions difficiles: § 13, contribution d'estivage: § 12 ou § 13.

Contributions à la sécurité de l'approvisionnement

Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement ont pour but de conserver le potentiel de production et de maintenir la production calorique au niveau actuel. Ces contributions comprennent quatre éléments. En ce qui concerne leur compatibilité avec la Boîte verte de l'OMC, les différents instruments doivent être appréciés séparément. La contribution de base est une contribution à la surface, dont le montant est fixé de manière unitaire pour toute la SAU. A l'instar de l'actuelle contribution générale à la surface, elle doit être classée sous le § 6. L'octroi d'un paiement pour les surfaces herbagères pose comme préalable une charge minimale de bétail, ce qui représente une amélioration certaine par rapport aux actuelles contributions UGBFG différenciées: celles-ci sont en effet liées aux animaux et par conséquent contraires à l'esprit du § 6. L'aménagement de cette mesure comporte toutefois le risque d'être déclaré incompatible avec les critères de la Boîte verte au cas où une procédure juridique serait entamée dans le cadre de l'OMC.

La contribution à l'exploitation dans des conditions difficiles peut trouver sa légitimité sous le § 13 et ne pose donc pas de problèmes. Quant à la contribution à la culture des champs, elle correspond à l'actuelle contribution supplémentaire pour les terres ouvertes. Ainsi qu'il a été relevé au ch. 7.4, sa classification sous le § 6 n'est, elle non plus, pas encore tout à fait claire, puisque cette mesure influe dans une certaine mesure sur l'orientation de la production. Les contributions spécifiques à la culture correspondent aux contributions à la culture sous le régime actuel. Elles ne sont pas notifiées en Boîte verte et pas non plus financées par l'enveloppe budgétaire des paiements directs mais par le biais de la promotion de la production et des ventes. Les contributions spécifiques à la culture ne pourront pas être attribuées à la Boîte verte à l'avenir.

Comme la conservation de la capacité de production ne peut d'une manière générale guère être conçue comme une mesure entièrement découplée de la production, l'exigence de la compatibilité avec les critères de la Boîte verte de l'OMC ne peut pas être considérée comme complètement satisfaite. Lors de l'aménagement concret de la mesure, il y aura lieu de veiller à la meilleure compatibilité possible. Notons à ce sujet que le droit à un soutien lié au produit (ou mesures de l'Amber-Box-selon la classification OMC), sera certes fortement réduit dans son ampleur par rapport à la situation actuelle, mais qu'il sera maintenu même après la mise en œuvre d'un accord Doha (cf. ch. 3.2.2).

Contributions à la biodiversité

L'objectif des contributions à la biodiversité porte sur la préservation et sur la promotion de la diversité des espèces et de leur habitat. Il s'agit d'une mesure classique de protection de l'environnement qui, au même titre que la contribution actuellement allouée pour la compensation écologique, peut être intégrée sans problèmes au § 12 de la Boîte verte.

Contributions à la qualité du paysage

Les contributions à la qualité du paysage visent la préservation et le développement de paysages cultivés diversifiés avec leurs particularités régionales respectives. Etant donné qu'elles servent avant tout l'esthétique paysagère, il serait assez logique de les notifier sous le § 12.

Contributions au bien-être des animaux

Comme leur nom l'indique, ces contributions encouragent le bien-être des animaux au-delà des dispositions contenues dans la loi sur la protection des animaux. Elles sont l'équivalent des programmes éthologiques actuels SST et SRPA et relèvent du § 12 en qualité de programmes environnementaux. Certains membres de l'OMC critiquent ces contributions pour avoir un effet de distorsion sur le commerce. Etant donné que les contributions au bien-être des animaux procèdent du même concept que les éco-contributions, et que d'autres pays membres de l'OMC et les Etats-Unis ont, eux aussi, attribué leurs contributions au bien-être des animaux au § 12, le maintien d'une notification sous § 12 semble justifié. Dans l'éventualité d'une procédure juridique à l'OMC, la compatibilité de cette mesure avec la Boîte verte court cependant le risque d'être contestée.

Projets environnementaux régionaux et contributions temporaires à l'utilisation efficiente des ressources

Les diverses contributions prévues en vue de réduire ou de combler certaines lacunes concrètes constituent des mesures classiques de protection de l'environnement et peuvent être attribuées facilement au § 12 de la Boîte verte.

Contributions à l'adaptation

Les contributions à l'adaptation ont pour but de prévenir les situations de détresse sociale engendrées par le changement des conditions-cadre de la politique agricole. Elles sont entièrement découplées et peuvent être attribuées au § 6 en qualité de soutien accordé au revenu.

9.2.2 Comparaison avec les développements au sein de l'UE

Le ch.4.1.5 a passé en revue l'évolution et les développements de la politique agricole de l'UE (PAC). Le développement du système de paiements directs proposé par la Suisse emprunte à plus d'un titre la direction prise par le «Bilan de santé» de la PAC:

- Découplage encore plus net des paiements directs alloués aux agriculteurs. La proposition de supprimer les contributions UGBFG et GACD liées aux animaux s'inscrit dans cette lignée.
- Suppression de l'obligation de mise en jachère, qui va dans le sens de la suppression de l'exigence des 7 % de surfaces de compensation écologique par exploitation. En ce qui concerne la Suisse, les avantages qui en résultent pour la biodiversité ne devraient toutefois pas être garantis au moyen de nouvelles prescriptions valables pour tous, mais à la faveur d'une augmentation des incitations financières pour les surfaces de première qualité.
- Meilleure modulation et, par là, transfert des paiements du premier au second pilier de la PAC; d'où la promotion accrue de prestations concrètes, ce qui est conforme à l'approche du développement du système envisagé par la Suisse.

Côté ciblage des mesures, le développement du système des paiements directs suit une démarche bien plus systématique que le Bilan de santé de la PAC. L'UE projette, elle aussi, de mieux axer à partir de 2013 les instruments sur les objectifs visés. C'est ce qui apparaît de la mise au concours, par la Commission européenne, d'un mandat sur le thème de la «Fourniture de biens publics par l'agriculture de l'Union européenne», mandat incluant la description de ces biens et la définition de mesures concrètes susceptibles de les promouvoir. Dans la mesure où le présent rapport propose une description des prestations de l'agriculture, une définition des objectifs et un instrumentaire de paiements directs clairement axé sur la réalisation de ces objectifs, le travail dont il est question dans l'UE a en quelque sorte déjà été effectué par la Suisse. Notre pays peut prétendre à un rôle de leader en termes de ciblage et de légitimation des mesures de par le développement du système des paiements directs qu'il propose.

9.3 Appréciation sous l'angle des objectifs de la politique intérieure

Le concept du développement des paiements directs doit également être cohérent par rapport aux objectifs et aux lignes directrices de la politique fédérale. Dans les paragraphes qui suivent, le concept développé sera donc jaugé à l'aune des objectifs que le Conseil fédéral s'est fixés pour l'année 2009, conformément à son arrêté du 12 novembre 2008 (Chancellerie fédérale 2008). L'appréciation se fera à la lumière des cinq objectifs supérieurs - les cinq lignes directrices essentielles - de la politique du gouvernement. Même si le développement du système des paiements directs relève explicitement du premier, il est impératif que son concept présente aussi la cohésion voulue avec les autres objectifs du Conseil fédéral.

9.3.1 Renforcer la place économique suisse pour créer les conditions permettant d'augmenter le nombre et la qualité des emplois

C'est sous cette bannière que le Conseil fédéral vise à renforcer la compétitivité sur le marché intérieur, à en améliorer les conditions générales, à promouvoir la recherche et l'innovation, à consolider la marge de manœuvre de l'Etat, à équilibrer les finances fédérales et à optimiser la performance de l'infrastructure. A l'aune de ces objectifs, on fera les constats suivants:

Le développement du système des paiements directs contribue à améliorer les conditions générales sur le marché intérieur. Un ciblage resserré, le choix de critères d'entrée en matière adéquats ainsi qu'une meilleure prise en compte des niveaux réglementaires pertinents peuvent améliorer l'efficacité des moyens engagés. C'est capital dans la perspective de la prochaine réduction des protections douanières, car c'est faire en sorte que l'agriculture continue de fournir les prestations d'intérêt public en dépit de l'ouverture des frontières.

Le découplage proposé des paiements directs liés aux prestations et des paiements de transition procédant d'une motivation sociale (contributions à l'adaptation) est indispensable pour améliorer la compétitivité de l'agriculture. C'est lui donner l'occasion de compter sur un appui réaliste à long terme par un meilleur potentiel d'anticipation et une plus grande sécurité de planification pour les personnes souhaitant prendre pied dans le secteur, d'une part, et pour les agriculteurs désireux de procéder à des investissements, d'autre part. Cette innovation est donc garante de stabilité et de fiabilité et renforce la confiance des agriculteurs envers le système.

Le développement du système des paiements directs fait en même temps partie de l'évaluation des tâches. Les propositions qui sont faites permettent d'atteindre les objectifs fixés - une meilleure efficacité, une plus grande transparence et une marge de manœuvre accrue pour l'Etat. C'est permettre à la Confédération de piloter en fonction des situations et des besoins. En résumé, le concept proposé augmente l'efficacité et consolide l'approche entrepreneuriale, ce qui contribue largement à la réalisation du premier objectif.

9.3.2 Garantir la sécurité

En regard de cet objectif, on constatera que les contributions à la sécurité de l'approvisionnement aideront l'agriculture à maintenir sa contribution très importante à l'approvisionnement de la population. La focalisation claire de cette mesure assure en même temps une bonne transparence. Etant donné que le nouveau système préserve aussi les ressources naturelles indispensables à la production agricole, cette prestation de sécurité alimentaire sera donc, elle aussi, garantie à long terme.

La crise alimentaire survenue au début de 2008 a fait comprendre au public que l'approvisionnement en denrées comestibles ne relève pas de l'évidence et qu'il poserait au contraire un véritable défi à l'avenir. Le Conseil fédéral s'est intéressé à la question bien avant la crise. Dès 1996, il a affirmé dans son message sur la Politique agricole 2002 que «la sécurité alimentaire sera l'un des principaux défis de l'humanité». Il en a conclu qu'il s'agit de renforcer l'agriculture dans les pays en développement et de maintenir une agriculture productive en Suisse. Le message concernant l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2007) précise que «Compte tenu de la croissance galopante de la population mondiale, la production durable de denrées alimentaires représente l'un des plus grands défis dans le monde». Le Conseil fédéral persiste dans cette voie dans son Message concernant l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2011): «C'est par une production durable

axée sur le marché et pas uniquement par le maintien du potentiel de production qu'il faut contribuer à la sécurité de l'approvisionnement». L'agriculture suisse a réussi à maintenir sa production de denrées alimentaires depuis le début des années nonante, cela en dépit de la réduction considérable du soutien des prix agricoles (cf. ch. 7.1.1). Le développement ici proposé permet de maintenir cette prestation et de préserver les ressources nécessaires à cette fin. Ainsi le nouveau concept présente-t-il non seulement la cohésion voulue par rapport à la ligne directrice fixée, mais il vient aussi l'étayer en se portant garant des besoins essentiels de l'homme.

9.3.3 Renforcer la cohésion sociale.

On établira ici si le développement du système des paiements directs est susceptible de jeter des ponts entre les exigences de la société urbaine et les besoins des zones rurales. Le système proposé cautionne les préoccupations de la population. Le ciblage des mesures précisant clairement l'objectif visé par chacune d'elles, auquel s'ajoutent des désignations univoques quant au but recherché, rend la situation plus transparente aux yeux des non-initiés et facilite ainsi le dialogue. Inversement, le développement du système permet à l'agriculture de formuler plus clairement ses prestations en termes d'efficacité et d'efficience, ce qui améliore la traçabilité et, par conséquent, l'acceptation et la stabilité des mesures proposées. Le développement du système n'a rien d'une restructuration radicale mais représente la suite logique de la politique pratiquée jusqu'ici, qui assure aux agriculteurs un processus d'adaptation socialement supportable à chaque stade.

Le développement du système des paiements directs est aussi cohérent par rapport à la Charte de l'économie rurale de la Commission consultative pour l'agriculture (Conseil fédéral 2006). Cette commission réunit les principaux acteurs du monde agricole, des milieux des consommateurs, de l'industrie et de la protection de l'environnement. La concordance entre cette charte et le concept proposé témoigne de la cohésion sociétale que l'on cherche à atteindre. Le développement du système des paiements honore les attentes de la société, accroît la compréhension envers les préoccupations et les prestations de l'agriculture dans les régions rurales et renforce le dialogue.

9.3.4 Exploiter les ressources dans le respect du développement durable

Cet objectif supérieur fixé par le Conseil fédéral correspond de toute évidence à la direction empruntée par le développement du système des paiements directs. Les objectifs écologiques dans l'agriculture en constituent une assise importante puisqu'ils sont la concrétisation des "Objectifs environnementaux pour l'agriculture" (cf. ch. 6.2). La définition d'objectifs concrets permet de soupeser de manière transparente les diverses prestations d'intérêt public et de déterminer des objectifs intermédiaires réalistes dans le processus politique. Le système prévu tient compte de cette préoccupation, en ce sens qu'il encourage sciemment les mesures qui visent non pas à restreindre la production mais à améliorer l'efficacité des ressources, tant sur le plan de la production concrète qu'au niveau de la biodiversité. La mise en œuvre du concept proposé facilitera sensiblement la réalisation de ces objectifs.

Vivant de plus en plus dans les zones urbaines, notre société attache la plus haute importance à l'achat de denrées alimentaires saines produites dans des conditions respectueuses de l'environnement, ainsi qu'à la préservation des ressources naturelles. Le système de paiements directs proposé renforce l'exploitation durable de nos ressources, se porte garant d'une agriculture multifonctionnelle et s'inscrit ainsi dans cet objectif supérieur.

9.3.5 Consolider la position de la Suisse dans un monde globalisé

Avec son économie fortement axée sur les exportations, la Suisse n'a pas l'intention de se tenir à l'écart du développement dynamique de la mondialisation. Elle a au contraire tout intérêt à se réserver une ouverture des marchés en concluant des accords bilatéraux et multilatéraux. Le Conseil fédéral a par conséquent adopté une stratégie d'économie internationale que le Parlement a avalisée à plusieurs reprises. Le secteur agricole ne saurait se soustraire à ce développement. Les paiements directs représentent un instrument de poids permettant d'assurer les prestations d'intérêt public voulues par la collectivité; ils nous donnent en même temps l'occasion de relever le défi du maintien dans un contexte économique de plus en plus mondialisé.

Les propositions faites dans le contexte du développement du système des paiements directs anticipent les défis à venir. Le concept proposé s'aligne sur une évolution prévisionnelle tout en incluant la souplesse de réaction nécessaire pour faire face aux changements de direction. La marge de manœuvre de l'Etat est ainsi garantie. Le développement du système est donc en mesure de concilier l'ouverture souhaitable en matière de politique économique, l'exigence de la société concernant une agriculture multifonctionnelle et les attentes des agriculteurs relatives à une évolution socialement supportable.

Le système proposé renforce sensiblement l'orientation du secteur agricole vers une production de denrées alimentaires durable et axée sur la qualité, orientation exigée et attendue dans le contexte de l'ouverture des marchés agricoles. Comme relevé précédemment, le concept cautionne une production respectueuse de l'environnement et des animaux qui offre en même temps un paysage cultivé diversifié et une grande biodiversité. Le système accorde, ainsi que nous l'avons exposé au ch. 9.2, une couverture de droit international aux paiements directs et renforce la crédibilité de la Suisse dans les négociations qu'elle est amenée à conduire avec les autres nations.

9.4 Conclusions et étapes ultérieures

Dans le cadre de la motion 06.3635, le Parlement invite le Conseil fédéral à présenter un rapport sur le développement du système des paiements directs. Il lui est notamment demandé d'axer davantage les paiements sur les objectifs visés et d'aménager l'instrumentaire dans une perspective d'avenir qui soit conforme aux développements internationaux.

Ayant rempli cette mission en soumettant le présent rapport, le Conseil fédéral est amené à faire les constats suivants:

1. Le système actuel des paiements directs soutient la comparaison internationale; il recèle cependant un potentiel d'amélioration. La faiblesse principale du système réside dans le ciblage lacunaire de l'instrumentaire des paiements sur les objectifs visés.
2. Par le présent rapport, le Conseil fédéral concrétise les prestations d'intérêt public fondées sur la Constitution et fixe des objectifs quantifiés.
3. C'est sur cette base que le Conseil fédéral propose un système développé de paiements directs permettant d'atteindre les prestations d'intérêt public d'une manière plus efficiente. Ainsi, les objectifs de la politique agricole seront mieux atteints en dépit d'un soutien global à la baisse.
4. Le concept proposé est cohérent par rapport aux engagements et aux développements internationaux et est en même temps conforme aux objectifs que le Conseil fédéral s'est fixés.

Le Conseil fédéral a l'intention, après consultation des commissions parlementaires concernées, de concrétiser les éléments du présent rapport dans le contexte d'une prochaine étape de réforme de la politique agricole. Il s'agira en l'espèce de tenir compte des aspects suivants:

- Etat et développement des processus d'ouverture des marchés extérieurs qui revêtent de l'importance pour les secteurs agricole et alimentaire (ALEA, OMC, etc.);
- Aménagement des moyens prévus pour les divers instruments en fonction des lacunes existant en termes d'objectifs pour les prestations d'intérêt public, du développement des prix et des coûts ainsi que des contraintes de politique financière;
- Répercussions au niveau de chaque exploitation agricole et aux échelons régional et sectoriel.

La concrétisation aura lieu dans le cadre d'un projet mis en consultation ou d'un message, en combinaison avec les résultats des négociations de politique commerciale extérieure et/ou d'un arrêté fédéral sur l'enveloppe financière pour la période 2014 à 2017.

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
al.	alinéa
ALEA	Accord de libre-échange Suisse-UE dans le secteur agroalimentaire
AMS	Aggregate Measurement of Support (mesure globale de soutien)
ART	Station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon
Art.	Article
ASA 2011	Administration du secteur agricole 2011
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BDTA	Banque de données sur le trafic des animaux
C	Carbone
c.-à-d.	c'est-à-dire
CBD	Convention on Biological Diversity (Convention sur la diversité biologique)
CC	Cross Compliance (respect des normes en matière d'environnement, de sécurité des aliments pour animaux et des aliments, de santé animale et de protection des animaux)
CCP	Counter Cyclical Payments (Paiements anticycliques)
CDCA	Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture
CDPNP	Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage
CE	Communauté européenne
CE	Conseiller d'Etat
CEATE-N	Commission pour l'environnement, l'aménagement du territoire et l'énergie du Conseil national
CEP	Concept de développement paysager
CER-N/E	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national/des Etats
cf.	confer
ch.	Chiffre
Chap.	Chapitre
CO ₂	Dioxyde de carbone
CCA	Commission consultative pour l'agriculture
Cons.	Consultation
COSAC	Conférence des services cantonaux de l'agriculture
CPS	Conception Paysage Suisse
CSA	Cadre stratégique pour l'agriculture
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101
DETEC	Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFE	Département fédéral de l'économie
DPD	Développement du système des paiements directs
EF	Enveloppe financière
ELER	Fonds européen agricole pour le développement rural
EPF	Ecole polytechnique fédérale de Zurich
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine (maladie de la vache folle)
ESP	Estimation du soutien aux producteurs
et al.	Et autres
Etats-Unis	Etats-Unis d'Amérique
etc.	et cætera
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome

Féd.	Fédéral
FF	Feuille fédérale
FNP	Institut fédéral de recherche sur la forêt, la neige et le paysage
G10	Groupe des importateurs net de produits agricoles, actif dans le cadre de l'OMC. Le G10 comprend les neuf Etats membres suivants : Suisse (coordination), Liechtenstein, Japon, Corée du Sud, Bulgarie, Taiwan, Islande, Israël, Norvège et Ile Maurice
GACD	Garde d'animaux dans des conditions difficiles
GT	Société par actions
HAP	Hydrocarbures aromatiques polycycliques
IAASTD	International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development (Conseil mondial de l'agriculture)
IFN	Inventaire forestier national
IIASA	Institut international pour l'analyse systémique appliquée
IPF	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale
IVS	Inventaire des voies de communication historiques de la Suisse
LAE	Loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau ; RS 721.100
Lagr	Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (loi sur l'agriculture), RS 910.1
LAP	Loi fédérale du 8 octobre 1982 sur l'approvisionnement économique du pays (Loi sur l'approvisionnement du pays) ; RS 531
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire ; RS 700
LChP	Ordonnance du 20 juin 1988 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (Loi sur la chasse) ; RS 922.0)
LDP	Loan Deficiency Payments (prêts à la commercialisation)
Leaux	Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (loi sur la protection des eaux) ; RS 814.20
let.	Lettre
Lfo	Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement) ; RS 921.0
LFSP	Loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche, RS 923.0
LPA	Ordonnance du 16 décembre 2005 sur la protection de animaux ; RS 455
LPE	Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement) ; RS 814.01
LPN	Loi fédérale du 1 ^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage ; RS 451
Lsu	Loi du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions) ; RS 616.1
MDG	Millennium Development Goals (objectifs du Millénaire pour le développement)
N	Azote
n°	Numéro
NABO	Observatoire national des sols
NO ³⁻	Nitrates
NPR	Nouvelle politique régionale
OAE	Objectifs de l'agriculture en matière de l'environnement
OAS	Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (ordonnance sur les améliorations structurelles), RS 913.1
OAT	Ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 ; RS 701.1
OB	Améliorations structurelles

OCDE	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation de coopération et de développement économiques)
Ocest	Ordonnance du 29 mars 2000 sur les contributions d'estivage (Ocest) ; RS 910.133
ODT	Office fédéral du développement territorial
OEM	Ordonnance du 26 novembre 2003 sur les effectifs maximums dans la production de viande et d'œufs (Ordonnance sur les effectifs maximums) ; RS 916.344
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAT	Ancien acronyme de l'Office du développement territorial ; inclus aujourd'hui dans l'ARE
OFEFP	Ancien Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage ; aujourd'hui compris dans l'OFEV
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFS	Office fédéral de la statistique
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	World Health Organization (Organisation mondiale de la santé)
ONU	United Nations Organization (Nations unies)
OPD	Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs dans l'agriculture (Ordonnance sur les paiements directs), RS 910.13
OPN	Ordonnance fédérale du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage ; RS 451.1
OQE	Ordonnance du 4 avril 2001 sur la promotion régionale de la qualité et de la mise en réseau des surfaces de compensation écologique dans l'agriculture (ordonnance sur la qualité écologique) ; RS 910.14
P	Phosphore
p.	page
p. ex.	par exemple
p.a.	per annum (par année)
PA 2002	Politique agricole 2002 (réorientation de la politique agricole)
PA 2007	Politique agricole 2007 (évolution future de la politique agricole)
PA 2011	Politique agricole 2011 (évolution future de la politique agricole)
PAC	Politique agricole commune de l'UE
PCB	Biphényles polychlorés
PD	Paiements directs
PER	Prestations écologiques requises
PFN 48	PNR 48 « Paysages et habitats de l'arc alpin ».
PI	Production intégrée
PIB	Produit intérieur brut
PLANAT	Plateforme nationale des dangers naturels
P-LDTER	Projet de loi sur le développement territorial
PN	Pâquier normal
PNUD	United Nations Development Programme (Programme de l'ONU pour le développement)
PNUE	United Nations Development Programme (Programme de l'ONU pour l'environnement)
POPs	Persistent Organic Pollutants (Substance nocives organiques)
PPh	Produits phytosanitaires

PPS	Prairies et pâturages secs d'importance nationale
Programme ACRE	Programme Average Crop Revenue Election
PTCH	Projet de territoire Suisse
QP	Qualité du paysage
RDTer	Rapport sur le développement territorial
RO	Recueil officiel du droit fédéral
ROA	Roles of Agriculture Project
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RS	Recueil systématique du droit fédéral
Sàrl	Société à responsabilité limitée
SAU	Surface agricole utile
SCE	Surfaces de compensation écologique
SDA	Surfaces d'assolement
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SGEDE	Overall Trade-Distorting Domestic Support (soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges)
SPB	Surface de promotion de la biodiversité :
SRPA	Sorties régulières en plein air
SRVA	Service romand de vulgarisation agricole
SST	Systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux
UE	Union européenne
UGB	Unité de gros bétail
UGBFG	Unité de gros bétail consommant des fourrages grossiers
UMOS	Unité de main-d'œuvre standard
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture)
USDA	United States Department of Agriculture (Ministère de l'agriculture des Etats-Unis d'Amérique)
USP	Union suisse des paysans
y. c.	y compris

Unités de mesure

CHF	franc suisse
EUR	Euro (€)
ha	hectare
kg	kilogramme
km ²	kilomètre carré
l	litre
m ²	mètre carré
mg	milligramme
mio.	millions
mrd.	milliards
NOK	couronnes norvégiennes
sec.	seconde
t	tonne
TJ	térajoule
USD	Dollars US (\$)

Liste des figures et graphiques

Figure 1:	Agenda de la politique agricole	17
Figure 2:	Processus relatifs à l'exécution du système des paiements directs	23
Figure 3:	Evolution de la répartition des fonds au cours des trois enveloppes financières	24
Figure 4:	Evolution des prix pour divers groupes de produits	25
Figure 5:	Evolution de l'offre et de la demande ainsi que des stocks de céréales (sans le riz).....	26
Figure 6:	Interaction de paiements directs, LDP et CCP à l'exemple du maïs (valeur par bushel)	54
Figure 7:	Comparaison international du soutien financier à l'agriculture (2007)	57
Figure 8:	Rapports de cause à effet entre les diverses externalités	75
Figure 9:	Modèle de représentation de la règle de Tinbergen à l'aide de trois prestations	76
Figure 10:	Composition de la valeur économique totale	79
Figure 11:	Subdivision des coûts de transaction en sous-groupes.....	81
Figure 12:	Groupes de la population suisse quant à leurs attentes	87
Figure 13:	Influence de l'intensité de la production sur le paysage cultivé	103
Figure 14:	Rapport entre flux financier nécessaire, niveau de prix et paiements directs	162
Figure 15:	Paiements directs liés aux prestations et contributions à l'adaptation dans le temps ...	163

Liste des tableaux

Tableau 1:	Vue d'ensemble des paiements directs écologiques.....	21
Tableau 2:	Vue d'ensemble des paiements directs écologiques	22
Tableau 3:	Comparaison entre le modèle de base et le modèle régional en ce qui concerne le paiement unique par exploitation de l'UE	45
Tableau 4:	Exemple de paiements directs aux Etats-Unis (année 2008)	53
Tableau 5:	Utilisation des fonds: comparaison Suisse-Autriche selon les catégories de mesures (2006).....	58
Tableau 6:	Utilisation des fonds: comparaison Suisse-Autriche (2006)	58
Tableau 7:	Caractérisation des biens publics	65
Tableau 8:	Répartition des objectifs de la politique agricole en fonction de leur caractère de bien public.....	66
Tableau 9:	Répartition des externalités de la production agricole.....	68
Tableau 10:	Impact des prix sur les biens publics.....	71
Tableau 11:	Pertinence de différents critères d'octroi par rapport à la réalisation des objectifs	77
Tableau 12:	Composantes des valeurs des biens publics	80
Tableau 13:	Objectifs environnementaux de l'agriculture relatifs au sol, à l'eau et à l'air	99
Tableau 14:	Survol des objectifs.....	118
Tableau 15:	Evolution de la production de denrées alimentaires et de la consommation dans le pays	119
Tableau 16:	Réalisation des objectifs en matière de protection du sol, de l'eau, de l'air et du climat.	122
Tableau 17:	Participation aux programmes éthologiques par catégorie d'animaux.....	125
Tableau 18:	Aperçu des objectifs et des instruments.....	141
Tableau 19:	Aménagement des contributions au paysage cultivé.	142
Tableau 20:	Aménagement des contributions à la sécurité de l'approvisionnement	143
Tableau 21:	Répartition des moyens sur les instruments actuels des paiements directs 2005/07 et après la mise en œuvre de la PA 2011	160
Tableau 22:	Modification des moyens engagés par domaine d'intervention.....	166
Tableau 23:	Conséquences du développement du système des paiements directs sur l'exécution	169

Bibliographie

- ARE et BAFU (2007): Le paysage sous pression. Suite 3 1989 – 1989 – 2003. Berne.
- ARE, OFEV et OFS (2008): Typologie des paysages suisses - Projet en consultation du 4 septembre 2008
- Backhaus N., Reichler C. et Stremlow M. (2007): Paysages des Alpes – De la représentation à l'action. Synthèse thématique I PRN 48. vdf, Zurich.
- Bateman I.J. et Turner R.K. (1993): Valuation of the Environment, Methods and Techiques: The Contingent Valuation Method. In: Turner, R.K. (Hg.): Sustainable environmental economics and management: principles and practice. Belhaven Press, London.
- Bätzing W. (2003): Die Alpen. Geschichte und Zukunft einer europäischen Kulturlandschaft. C.H. Beck, München.
- Baur P. (2006): Die Rückkehr des Waldes im südlichen Alpenraum der Schweiz: Hintergründe eines Landschaftswandels. In: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie 2, pp 3-26.
- Beckmann V., Tiemann S., Reute K. et Hagedorn K. (2003): Kosten der Erreichung von Umweltqualitätszielen in ausgewählten Regionen durch Umstellung auf Landbau im Vergleich zu anderen Agrarumweltmassnahmen unter besonderer Berücksichtigung von Administrations- und Kontrollkosten. BLE, Bonn.
- Bertke, E. (2005): Ökologische Güter in einem ergebnisorientierten Honorierungssystem für ökologische Leistungen der Landwirtschaft. Herleitung – Definition – Kontrolle. Göttingen, Univ. Diss.. ibidem Verlag, Stuttgart.
- Birner R., Bräuer I., Grethe H., Hirschfeld J., Lüth M., Meyer J., Wälzholz A., Wenk R. et Wittmer H. (2001): Ich kaufe, also will ich? Eine interdisziplinäre Analyse der Entscheidung für oder gegen den Kauf besonders tier- und umweltfreundlich erzeugter Lebensmittel. Diskussionsbeitrag 0103, Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen. Göttingen
- Bolliger P., Charollais M. et Condrau V. (2002): Boîte à outils CEP– Guide méthodologique pour les conceptions d'évolution du paysage (CEP). HSR et SRVA, Rapperswil et Lausanne.
- Brandenberg A. et al. (2007): Was erwartet die schweizerische Bevölkerung von der Landwirtschaft?. 4hm AG et Uni St. Gall, St.Gall.
- Buchli S. et Flury C. (2004): Policy related Transaction Costs of Direct Payments in Switzerland, Zürich.
- Bureau J. et Mahé L. (2008): La réforme de la PAC au delà de 2013 – Une vision à plus long terme. <http://www.notre-europe.eu/fr/axes/competition-cooperation-solidarite/travaux/publication/>
- Chancellerie fédérale (2008): Objectifs du Conseil fédéral 2009. <http://www.bk.admin.ch/dienstleistungen/publikationen/index.html?lang=fr> (Etat : 25.2.2009)
- Claassen, R., Cattaneo, A. and Johansson, R. (2008.): Cost-effective design of agri-environmental payment programs: US experience in theory and practice. Ecological Economics, 65(4), 737-752.
- Coase R. H. (1960): The Problem of Social Cost. Journal of Law and Economics 3 (October), 1-44.
- Commissione forestale Bregaglia – Amt für Wald Graubünden – Region Südbünden (2006): Bregaglia 1942 – 2003. Sviluppo della superficie boschiva.
- Commissiion européenne (2008): Ce que les Européens pensent de la PAC - 2007, Enquête: Novembre – Décembre 2007, Eurobaromètre.
- Conseil de l'Europe (2000): Convention européenne du paysage et rapport explicatif. Strasbourg.

- Conseil fédéral (1984): Sixième rapport sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération. Feuille fédérale 1984 Volume III, pp 469-818
- Conseil fédéral (1992a): Message concernant la modification de la loi sur l'agriculture. Feuille fédérale 1992 Volume II, pp 1-139
- Conseil fédéral (1992b): Septième rapport sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération. Feuille fédérale 1992 Volume II, pp 140-567
- Conseil fédéral (1996): Message concernant la réforme de la politique agricole: Deuxième étape (Politique agricole 2002). Feuille fédérale 1996 Volume IV, pp 1-481
- Conseil fédéral (2002): Message concernant l'évolution future de la politique agricole (PA 2007). Feuille fédérale 2002, pp 4395 à 4400).
- Conseil fédéral (2006): Message concernant l'évolution future de la politique agricole (PA 2011). Feuille fédérale 2006, pp 6027 à 6288).
- Cour des comptes européennes (2003): rapport spécial sur l'évaluation du revenu agricole par la Commission, n° 14/2003
- Cour des comptes européennes (2008): La conditionnalité est-elle efficace? Rapport spécial n° 8/2008.
- DFE (2003): Stratégie de l'approvisionnement économique du pays, Berne.
- Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (2008): European Agricultural Policy 2020: The Dutch outlook. http://www.minlnv.nl/cdlpub/servlet/CDLServlet?p_file_id=30905
- ECOPLAN (2009): Programme régional de protection du paysage. Les moyens d'une politique paysagère plus efficace – cadre instrumental et institutionnel; contenus et objectifs envisageables. Rapport final réalisé sur mandat de l'OFEV, division Nature et paysage.
- Ehrenzeller B. (Hg.) (2002): Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar. St. Gallen.
- Fahrländer Partner (2008): Wieviele Bauzonen braucht die Schweiz? Rapport final du 10.10.2008.
- FAO (2007): State of Food and Agriculture. www.fao.org/sof/sofa/sofa_en_2007.html.
- FAO (2008): Food Outlook Novembre 2007 et juillet 2008, Statistical appendix, Market indicators and food import bills. www.fao.org/worldfoodsituation
- FAO (2009): The state of world Fisheries and Aquaculture 2008. www.fao.org/docrep/011/i0250e/i0250e00.htm
- Farm Security and Rural Investment Act of 2002, Public Law 107-171-May 13, 2002.
- Fluder R., Neukomm S., Contzen S. et Genoni M. (2009): Schlussbericht Konzeptstudie Bauernhaus-halte unter dem Existenzminimum. Berner Fachhochschule Fachbereich Soziale Arbeit und Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft SHL, Bern.
- Flury C. (2005): Rapport Agroécologie et bien-être des animaux 1994-2005. Berne.
- Flury C. (2007): Evaluation der Jointness zwischen Landwirtschaft und ländlicher Entwicklung. Zurich.
- Flury C., Giuliani G. et Buchli S. (2004): Importance de l'agriculture dans l'économie régionale, Agrarforschung 14 (11+12), pp 186-191.
- Flury C., Giuliani G. et Buchli S. (2007): Importance de l'agriculture dans l'économie régionale, Agrarforschung 14 (11+12), pp 560-565.
- Flury C., Gotsch N. et Rieder P. (2004): Strukturwandel für eine zukunftsfähige Berglandwirtschaft. Agrarforschung 11(5), 560-565.

- Frey, B.S. et Kirchgässner, G. (2002): Demokratische Wirtschaftspolitik. 3. Auflage. Verlag Vahlen, München.
- Fritsch M., Wein T. et Ewers H.-J. (2001): Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. Verlag Franz Vahlen, München.
- Haddock D. (2008): Irrelevant Externality Angst. *Journal of Interdisciplinary Economics* 19, 3-18.
- Häfliger H. et Rieder P. (1996): Optimale Regelungsebene: Fallbeispiel Kulturlandschaft. Schweizerischer Nationalfonds, Synthesebericht 27, Nationales Forschungsprogramm 28. Einsiedeln.
- Hättenschwiler P. et Flury C., (2007): Beitrag der Landwirtschaft zur Ernährungssicherung. *Agrarforschung* 14 (11-12), pp 554-559.
- Heinrichsmeyer W. et Witzke H.P. (1994): Agrarpolitik (Bd 2), Bewertung und Willensbildung. Ulmer Verlag, Stuttgart.
- Höchli C., Schläpfer et F., Engel, S. (2008): Präferenzen für gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirtschaft in der Schweiz. Institut für Umweltentscheidungen, EPF Zurich.
- Hofer E., Heissenhuber A., Hoffmann H., Hebauer C. et Kirner L. (2009): Evolution des paiements directs après 2013. Présentation des résultats d'un groupe international d'experts, IV^e Journée relative à la stratégie de Bavière et d'Autriche sur l'évolution de la politique agricole, 2 et 3 avril 2009, Passau.
- Huber A.J. (2003): Les paiements directs sont des subventions. *Communications de droit agraire* 37.
- Huber R., Haller T., Weber M. et Lehmann B. (2007): Land(wirt)schaft 2020: Was erwartet die Gesellschaft?. *Agrarforschung* 14 (9), 406-411.
- IAASTD (2008): Executive Summary of the Synthesis Report of the International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development.
www.agassessment.org/docs/IAASTD_EXEC_SUMMARY_JAN_2008.pdf (Stand: 25.2.2009)
- Mack G. et Flury C. (2008): Wirkung der Sömmerungsbeiträge. *Agrarforschung* 15 (10), 500-505.
- Mann S. (2004): Landwirtschaft und ländlicher Raum, Agroscope FAT Tänikon. *Agrarforschung* 11 (2), 44-49
- Mann S. (2005): Considérations conceptuelles relatives à la reconfiguration du système suisse des paiements directs agricoles sur la base de la règle de Tinbergen. *Cahier de la FAT n°66*, 2005, FAT Tänikon
- Mann S. (2008): Was hat es auf sich mit der Flächenmobilität? *Agrarforschung* 15 (9), 464-469.
- Mann S. et Mack G. (2004): Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen, *Cahier de la FAT n° 64*. Agroscope FAT, Tänikon.
- Meier B. (2007): Altersstruktur und Strukturwandel in der schweizerischen Landwirtschaft. *bemepro*, Winterthur.
- Monke J. (2006): Farm Commodity Programs: Direct Payments, Counter-Cyclical Payments, and Marketing Loans. CRS Report for Congress, Congressional Research Service.
- Nitsch H. et Osterburg B. (2005): Cross Compliance (CC) in der EU und ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN) in der Schweiz – eine vergleichende Analyse. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig.
- ODT (2005): Office fédéral du développement territorial, Berne
- ODT (2005): Office fédéral du développement territorial, Berne.

- OECD (1987): National Policies and Agricultural Trade. Paris.
- OECD (2001): Multifunctionality: Towards an Analytical Framework. Paris
- OECD (2002): The Incidence and Transfer Efficiency of Farm Support Measures. Paris.
- OECD (2003): Multifunctionality – The Policy Implications. Paris.
- OECD (2007a): Policy Design Characteristics for Effective Targeting. Paris.
- OECD (2007b): Policy-related transactions costs and policy choice: Main report. Paris.
- OECD (2008): Synthesis Report: Policy Design and Implementation. Paris.
- OECD et FAO (2008): OECD-FAO AGRICULTURAL OUTLOOK 2008-2017. Paris et Rome.
- OFAG (2004): Rapport agricole 2004, Berne
- OFAG (2005): Rapport agricole 2005, Berne
- OFAG (2007): Rapport agricole 2007, Berne
- OFAG (2008): Les zones aux conditions agricoles difficiles de la Suisse – Rapport du 17 mars 2008.
<http://www.blw.admin.ch/themen/00015/index.html?lang=fr> (Etat le : 25.2.2009)
- OFAG (2008): Rapport agricole 2008, Berne
- OFEFP (2003) : Paysage 2020. Principes directeurs de l'OFEFP pour la Nature et le Paysage. Berne, 25 p.
- OFEFP et OFAT (1998): Landschaftskonzept Schweiz. Berne, 175 p.
- OFEV et FPN (2007): Inventaire forestier national: disparités régionales. Communication du 9 novembre 2007.
<http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=fr&msg-id=15538> (Etat: 25.2.2009)
- OFEV et OFAG (2008): Objectifs environnementaux pour l'agriculture. A partir de bases légales existantes. Connaissances de l'environnement n°0820. Office fédéral de l'environnement, Berne.
- OFS (2005): Statistique de la superficie. Chiffres – Faits – Analyses. Neuchâtel.
- Olson M. (1969): Strategic theory and its applications: the principle of “fiscal equivalence”: the divisions of responsibilities among different levels of government: American Economic Review 59, 479-532.
- Pearce D.W. (1976) : Environmental Economics. London.
- Perrenoud A. et al. (2003) : Exploitation durable des pâturages boisés : Un exemple appliqué du Jura suisse. Nachhaltige Bewirtschaftung von Wytweiden. Ein Fallbespiel aus dem Schweizer Jura. Bern, Stuttgart, Wien.
- Peter S. (2008) : Bioenergieproduktion auf Agrarland - Utopie oder bald Realität. Agrarforschung 15 (08), 414-416.
- Rieder P., Buchli S. et Kopainsky B. (2004): Erfüllung des Verfassungsauftrages durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung. Zürich.
- Rossier R. et Wyss B. (2006): Interessen und Motive der kommenden Generation an der Landwirtschaft. Ländlicher Raum 57 (1), 23-28.
- Rude J. (2000): Appropriate Remedies for Non-Trade Concerns. Catrn Paper No. 2000-05. Canadian Agri-food Trade Research Network.

- Samuelson A. et Nordhaus W.D. (1998): Volkswirtschaftslehre. Übersetzung der 15. amerikanischen Ausgabe, Wien.
- SBV (1995): Das bäuerliche Bodenrecht. Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991. Sekretariat des Schweizerischen Bauernverbandes, Brugg.
- SBV (2008): Statistische Erhebungen und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung. Schweizerischer Bauernverband, Brugg.
- Schiess C., Weyermann I. et Benz R. (2009): Entwicklung von Kriterien zur Bewertung von Ökologie und Landschaft im Sömmerungsgebiet. Schlussbericht, Agridea, Lindau.
- Schmid D. (2009): Schweiz – Baden-Württemberg: Ein Produktivitätsvergleich. Agrarforschung 16 (4), 52-57.
- SECO et OFEV (2002): Des paysages protégés comme attraction touristique. Communication du 11 juin 2002. http://www.admin.ch/cp/d/3d05f8f5_1@fwsrvg.bfi.admin.ch.html (Etat le 25.2.2009)
- Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (2006): Grundsätze zur nachhaltigen Entwicklung der Terrassenlandschaften der Schweiz. Eine Studie im Rahmen von Proterra – Aktion zur Erhaltung der Terrassenlandschaften der Schweiz. Berne.
- Stöcklin J., Bosshard A., Klaus G., Rudmann-Maurer K. et Fischer M. (2007): PNR 48 Rapport de synthèse Utilisation du sol et diversité biologique dans les Alpes: faits, perspectives, recommandations Synthèse thématique relative au thème de recherche II « Agriculture et sylviculture dans l'écosystème alpin ». vdf-Verlag, Zurich.
- Tinbergen J. (1968): Wirtschaftspolitik. Tuchtfeldt E. (Hg.), Beiträge zur Wirtschaftspolitik (8). Verlag Rombach, Freiburg im Breisgau.
- Tobias S., Nüesch A., Nebel R. et Guilmain A. (2005): Suburbane Landwirtschaft oder Landschaftsmanagement? Agrarforschung 12 (7), 306-311.
- Tschannen P. (1999): Kommentierung der Art. 1 bis 3 (Ziele, Planungspflicht, Planungsgrundsätze und der Art. 6 bis 12 (Richtpläne der Kantone). In: Aemisegger H. et al. (Hg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung. Zürich.
- Tutkun A., Haller T. et Lehmann B. (2007): UNIVOX III A Landwirtschaft 2006/2007. Institut d'économie rurale, EPF Zurich.
- Union européenne (2007): la politique de cohésion 2007-2013, Commentaires et textes officiels. Bruxelles.
- USDA (2007): Farm Bill Proposals by Title. www.usda.gov (Stand: 25.2.2009)
- World Bank (2007): World Development Report 2008: Agriculture for Development.
- WTO (2003): The WTO Agreements Series 3 – Agriculture. WTO Publications, Genf
- Zraggen K. (2005): Ökonomische Evaluation der ökologischen Massnahmen in der Schweizer Landwirtschaft. Eine ex-ante Analyse unter Verwendung eines sektoralen Landnutzungsmodells für das Wassereinzugsgebiet des Greifensees. Shaker Verlag, Achen.