Berne, 18 octobre 2017

Politique agricole 2014-2017 : Correction des indemnisations

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 15.4180 von Siebenthal du 17 décembre 2015

Table des matières

Condensé **4**

1 Introduction **5**

1.1 Mandat **5**
1.2 Structure du rapport **5**

2 Politique agricole 2014–2017 ..... **5**

2.1 Contexte **5**
2.2 Axes stratégiques de la Politique agricole 2014–2017 ..... **6**
2.3 Axes stratégiques des paiements directs **7**

3 Changements dans la répartition des paiements directs résultant de la PA 2014–2017 ..... **8**

3.1 Analyse par région **8**
3.2 Analyse par type d'exploitation **10**
3.3 Analyse selon la charge en bétail (intensité) de l'exploitation **10**
3.4 Plafonnement en fonction du revenu et de la fortune **11**
3.5 Échelonnage en fonction de la surface et du nombre d'animaux **13**
3.6 Plafonnement des paiements directs en fonction de l'unité de main-d'œuvre standard **14**
3.7 Analyse par classe de grandeur **15**
3.8 Analyse de nouveaux types de contribution **16**
3.9 Analyse par contributions totales **17**
3.9.1 Répartition entre les classes de contribution 17
3.9.2 Exploitations percevant plus de 150 000 francs de paiements directs 18

3.10 Analyse par différences de contribution **19**
3.10.1 Hausse des contributions de plus de 15 000 francs en 2016 par rapport à 2013 19
3.10.2 Baisse des contributions de plus de 15 000 francs en 2016 par rapport à 2013 20

4 Synthèse et suite des événements **21**

4.1 Effets et redistributions consécutifs à la PA 2014–2017 ..... **21**
4.2 Nécessité de modifier la politique agricole **23**

5 Annexe **24**

5.1 Abréviations **24**

Liste des figures

Figure 1 : Total des paiements directs selon la région de 2013 à 2016 9
Figure 2 : Paiements directs par exploitation selon la région de 2013 à 2016 9
Figure 3 : Paiements directs par ha selon la taille de l'exploitation 16
Figure 4 : Évolution des paiements directs par exploitation en 2016 par rapport à 2013, par région et par tranche de paiements directs perçus en moins ou en plus. 19
Figure 5 : Nombre d'exploitations ayant vu leurs paiements directs augmenter de plus de 15 000 francs en 2016 par rapport à 2013 20
Figure 6 : Nombre d'exploitations avec une baisse de plus de 15 000 francs des paiements directs en 2016 par rapport à 2013 21
Figure 7 : Évolution des paiements directs par commune de 2016 par rapport à 2013 en %, y c. les contributions dédiées à l'estivage 22

Liste des tableaux

Tableau 1 : Variation des paiements directs moyens des exploitations en 2016 par rapport à 2013 ; répartition des exploitations par type et par région selon l'état 2016 ; sont comptées uniquement les exploitations qui ont reçu des paiements directs en 2013 et en 2016. 10
Tableau 2 : Variation des paiements directs moyens par exploitation en 2016 par rapport à 2013 ; répartition des exploitations par catégorie et par région selon l'état 2016 ; sont comptées uniquement les exploitations qui ont reçu des paiements directs en 2013 et en 2016. 11
Tableau 3 : Impact du plafonnement des paiements directs en fonction du revenu et de la fortune entre 2010 et 2016 12
Tableau 4 : Effet du plafonnement des paiements directs en fonction du revenu et de la fortune en 2013 et en 2016, par région et par taille d'exploitation 12
Tableau 5 : Effet de l'échelonnement en fonction de la surface et du nombre d'animaux entre 2010 et 2016 13
Tableau 6 : Effet de l'échelonnement en fonction de la surface et du nombre d'animaux selon les régions entre 2010 et 2016 14
Tableau 7 : Effet de l'échelonnement en fonction du type d'exploitation entre 2012 et 2016 14
Tableau 8 : Hauteur du plafonnement des paiements directs par UMOS entre 2011 et 2016 15
Tableau 9 : Plafonnement des paiements directs par UMOS en 2016 ; par type d'exploitation 15
Tableau 10 : Différence moyenne des paiements directs en francs par ha SAU en 2016 par rapport à 2013 ; classement par taille des exploitations en 2016 ; seules les exploitations qui ont perçu des paiements directs en 2013 et en 2016 sont prises en compte. 16
Tableau 11 : Paiements directs moyens des nouveaux types de contribution (ER, QP et PLVH) en 2016, en francs par ha SAU 17
Tableau 12 : Contributions par exploitation : nombre d'exploitations avec les contributions par exploitation correspondantes 17
Tableau 13 : Analyse des exploitations percevant plus de 150 000 francs de paiements directs par an. Elles peuvent être comptées dans plusieurs catégories. 18

Condensé

Le Conseil fédéral a été chargé par le Conseil national d'établir un rapport montrant les effets des adaptations effectuées à la faveur de la PA 14-17. En plus des effets sur la répartition des paiements directs entre les exploitations et entre les régions, le rapport doit montrer quelles sont les mesures pour lesquelles les redistributions sont particulièrement importantes et doit montrer s'il est nécessaire de corriger le tir à la lumière des objectifs de la politique agricole. Ce document s'appuie sur différents éléments, à savoir sur les résultats des analyses des paiements directs alloués aux exploitations agricoles, sur les décisions prises par le Parlement et le Conseil fédéral en lien avec la politique agricole 2014–2017 ainsi que sur les axes stratégiques et orientations du système développé des paiements directs.

Le présent rapport analyse les différentes redistributions des paiements directs et les effets de la PA 2014-2017 en se fondant sur les données relatives aux exploitations, aux structures et aux contributions recueillies par le Système d'information sur la politique agricole (SIPA) de l'Office fédéral de l'agriculture. Cette étude tient également compte du type d'exploitation ou de la région ainsi que des différents échelonnements ou plafonnements du système des paiements directs.

L'analyse de la situation, trois ans après l'introduction de la PA 2014–2017, a mis en évidence une multitude de facteurs expliquant pourquoi une exploitation reçoit aujourd'hui plus ou moins de paiements directs que dans l'ancien système. Les changements structurels et les contributions importantes versées ultérieurement ou restituées jouent un rôle non négligeable dans les écarts considérables, négatifs ou positifs, observés dans la plupart des exploitations entre 2016 et 2013.

La principale réallocation des contributions a été introduite par la Politique agricole 2014-2017 dans le but d'apporter aux régions d'estivage un plus grand soutien, de l'ordre de 70 millions de francs par an. Le crédit étant le même, ce montant a été économisé dans toutes les régions sur les fonds affectés aux exploitations à l'année. Les autres redistributions résultent de la modification des échelonnements des contributions en fonction de la surface et du nombre d'animaux. Les grandes exploitations (effectif et/ou surface importants) ont reçu en 2016 environ 28 millions de francs de plus qu'en 2013. Cette somme est compensée par de plus faibles taux des contributions dans d'autres catégories de paiements directs. La suppression du plafonnement des paiements directs selon le revenu et la fortune a, par contre, eu une incidence relativement limitée. Les exploitants ayant une fortune et un revenu élevés reçoivent 7 millions de francs pour les prestations qu'ils ont fournies.

Le Conseil fédéral conclut qu'à la lumière des objectifs de la PA 2014-2017 et en fonction de la répartition des fonds, il n'est pas nécessaire dans l'immédiat de remanier le système des paiements directs. Pendant la session de printemps 2017, le Parlement a pris connaissance du maintien dans la LAgr des actuelles bases légales du système des paiements directs jusqu'en 2021.

Le Conseil fédéral tient compte des économies d'échelle positives réalisées lors de la fourniture de prestations grâce à la taille de l'exploitation en échelonnant la contribution de base à la sécurité de l'approvisionnement à partir de 60 hectares. Les paiements directs moyens versés par hectare diminuent nettement lorsque la taille de l'exploitation augmente.

Le Conseil fédéral approuvera vraisemblablement en 2019 un message sur la politique agricole qui sera appliquée à partir de 2022 ainsi qu'une proposition d'enveloppe financière pour la période 2022-2025. Il en profitera pour examiner s'il y a également lieu d'ajouter des plafonnements ou des échelonnements au système des paiements directs.

1 Introduction

1.1 Mandat

Le conseiller national Erich von Siebenthal a déposé le 17 décembre 2015 le postulat « Politique agricole 2014-2017. Correction des indemnisations ». Le Conseil fédéral a proposé l'adoption du postulat, lequel a été approuvé par le Conseil national le 18 mars 2016.

Texte du postulat 15.4180 du 17 décembre 2015 :

La deuxième année de la politique agricole 2014-2017 (PA 14-17) touche à sa fin. La répartition des paiements directs montre que certaines exploitations et régions sont très défavorablement touchées par les adaptations en la matière. Des versements élevés en faveur de grandes exploitations fragilisent par ailleurs le système des paiements directs. Une analyse minutieuse de la situation semble indiquée. Le Conseil fédéral est donc prié d'indiquer dans un rapport :

1. *Quels effets les adaptations de la PA 2014-2017, en particulier l'abolition ou l'ajustement de la réduction des paiements directs en fonction du revenu et de la fortune ainsi que l'échelonnement des paiements directs en fonction de la surface et du nombre d'animaux, ont-elles sur la répartition des moyens entre les exploitations et entre les régions ?*
2. *Quelles sont les mesures pour lesquelles les redistributions effectuées sur la base de ces adaptations sont particulièrement importantes ?*
3. *Est-il nécessaire de corriger le tir à la lumière des objectifs de la politique agricole ?*

1.2 Structure du rapport

Le présent rapport rappelle l'orientation de la Politique agricole 2014-2017 dans le domaine des paiements directs et montre comment les décisions prises par le Parlement ont été appliquées concrètement (chap. 2). Il présente ensuite, en réponse à la première question du postulat, les changements intervenus dans la répartition des paiements directs dans les exploitations et dans les régions depuis l'introduction de la Politique agricole 2014-2017 et explique dans quelle mesure ces redistributions correspondent aux attentes et aux pronostics (chap. 3). Pour répondre à la question 2, le ch. 3.9 retrace l'évolution des valeurs extrêmes des statistiques et indique les exploitations qui sont particulièrement touchées financièrement par le nouveau système des paiements directs. La troisième question est traitée dans la synthèse et l'évaluation de la conformité aux objectifs de l'évolution observée jusqu'ici (ch. 4.2).

Le présent rapport n'a pas pour objet l'évaluation des différents instruments des paiements directs et de l'ensemble du système des paiements directs, notamment sous l'angle de la sécurité de l'approvisionnement, du paysage cultivé ou de la biodiversité. Ces questions seront traitées dans des rapports *ad hoc*.

2 Politique agricole 2014–2017

2.1 Contexte

En vertu de l'art. 104 de la Constitution suisse, la Confédération complète le revenu paysan par des paiements directs aux fins de rémunérer équitablement les prestations fournies. Elle encourage, 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. Le

Conseil fédéral et le Parlement ont notamment développé le système des paiements directs dans le contexte de la Politique agricole 2014–2017 (PA 2014–2017), sur la base du message du Conseil fédéral du 1er février 2012 concernant l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014 à 2017[1]. Le Parlement a adopté la modification de la loi sur l'agriculture[2] (LAgr) le 22 mars 2013[3] et, le 13 mars 2013, l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2014 à 2017[4]. Le Conseil fédéral a, sur cette base, fixé au 1er janvier 2014 l'entrée en vigueur des dispositions d'exécution formulées à la faveur de la révision totale de l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs[5] (OPD).

Le Parlement a fixé, dans l'arrêté fédéral du 7 mars 2017 sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021[6], un montant maximal d'environ 2,8 milliards de francs par an. Les paiements directs agricoles versés chaque année se situent à ce niveau depuis 2008. Le Parlement a en outre pris acte de la proposition du Conseil fédéral de s'appuyer jusqu'en 2021 sur les bases légales actuelles pour les paiements directs.

2.2 Axes stratégiques de la Politique agricole 2014–2017

Conformément au message du 1er février 2012 concernant l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014 à 2017, la Politique agricole 2014–2017 s'articule autour de **quatre axes stratégiques**, qui sont énumérés ci-après.

- Garantir une **production et un approvisionnement alimentaires sûrs et compétitifs**. C'est à cette fin que les contributions à la sécurité de l'approvisionnement ont notamment été introduites, et que la protection douanière a été adaptée en particulier pour les céréales.
- **Utiliser avec efficience les ressources naturelles et encourager une consommation durable**. Les contributions à l'utilisation efficiente des ressources ont été introduites et la biodiversité a été favorisée par des mesures supplémentaires en vue de la réalisation de cet objectif. Les nouvelles contributions au système de production ont par ailleurs permis de renforcer les modes de production respectueux de l'environnement et du bien-être des animaux.
- Les contributions au paysage cultivé et à la qualité du paysage ont été introduites pour **renforcer la vitalité et l'attrait de l'espace rural**. Elles comprennent également les contributions à l'estivage et pour terrains en pente, qui sont désormais regroupées dans les contributions au paysage cultivé.
- **Encourager l'innovation et l'esprit d'entreprise dans l'agriculture et la filière alimentaire**. C'est dans ce but que le nombre de dispositions anticoncurrentielles applicables aux paiements directs a été diminué : l'échelonnement en fonction de la surface a été assoupli, l'échelonnement en fonction du nombre d'animaux a, quant à lui, été supprimé, et la limitation des paiements directs en fonction du revenu et de la fortune est limitée aux contributions de transition.

Les instruments de politique agricole ont été adaptés à ces axes stratégiques, notamment dans le domaine des paiements directs. Les paiements directs ont été davantage axés sur les objectifs de la Constitution suisse et sur les domaines présentant des lacunes. La contribution générale à la surface et les contributions pour animaux ont par ailleurs été supprimées. De nouveaux instruments, tels que les contributions à l'utilisation efficiente des ressources et les contributions à la qualité du paysage, ont été introduits.

[1] FF **2012** 1857
[2] RS 910.1
[3] RO **2013** 3463
[4] FF **2014** 6013
[5] RS 910.13
[6] FF **2017** 3271

2.3 Axes stratégiques des paiements directs

Les modifications des instruments et l'ajustement des plafonnements et des échelonnements des paiements directs prévus par la Politique agricole 2014–2017 ont des effets sur la répartition des fonds dans les exploitations et les régions. Pour mieux comprendre les analyses et l'appréciation des répartitions exposées dans les chapitres suivants, il faut connaître certaines décisions et certains mécanismes importants de cette politique, qui ont une incidence sur la répartition des paiements directs entre les exploitations et les régions.

- **Budget global Paiements directs** : le budget global destiné aux paiements directs reste environ au même niveau qu'avant la PA 14-17. Près de 2,8 milliards de francs sont versés chaque année au titre des paiements directs.

- **Exploitations à l'année et exploitations d'estivage :** le relèvement des contributions à l'estivage de quelque 20 % et l'introduction des programmes de la qualité du paysage et de la biodiversité dans les régions d'estivage sont des mesures qui ont permis d'augmenter les montants versés pour les prestations des exploitations d'estivage. La somme totale restant constante, cette augmentation est à la charge des exploitations à l'année, qui reçoivent par conséquent des sommes plus faibles.

- **Charge de bétail :** la suppression des contributions pour animaux a entraîné une diminution des paiements directs reçus par les exploitations pratiquant l'élevage intensif.

- **Culture des champs et cultures pérennes :** grâce à la nouvelle contribution pour terres ouvertes et cultures pérennes, ces cultures pourront bénéficier d'un meilleur soutien financier par rapport aux surfaces herbagères.

- **Région de plaine et région de montagne :** la contribution au paysage cultivé et la contribution à la sécurité de l'approvisionnement permettent d'encourager plus fortement les prestations fournies dans la région de montagne que celles de la région de plaine.

- **Plafonnement des paiements directs en fonction du revenu et de la fortune :** dans la PA 2014-2017, les paiements directs, à l'exception de la contribution de transition, ne sont plus plafonnés comme avant pour les exploitations à l'année dont la fortune et/ou le revenu sont élevés. Celles-ci recevront donc en général davantage de paiements directs que par le passé.

- **Échelonnement des paiements directs selon la surface et le nombre d'animaux :** l'échelonnement des paiements directs selon le nombre d'animaux a été supprimé dans la PA 2014-2017. L'échelonnement des paiements directs selon la surface a en outre été modifié. Il ne s'appliquera plus qu'à la contribution de base à la sécurité de l'approvisionnement à partir de 60 hectares de surface agricole utile (jusqu'en 2013 : 40 ha). Les exploitations présentant une grande surface tendent à recevoir plus de paiements directs qu'avant.

- **Plafonnement des paiements directs en fonction du nombre d'unités de main-d'œuvre (UMOS) :** cette limite reste de 70 000 francs par UMOS. Les changements portent sur les valeurs UMOS et sur les types de paiements directs concernés. Les paiements directs versés aux exploitations nécessitant peu de main-d'œuvre s'en trouvent réduits. Il s'agit dans la plupart des cas d'exploitations qui ne détiennent pas d'animaux.

- **Encouragement à fournir des prestations :** certaines prestations, en particulier les prestations écologiques, bénéficient d'un soutien plus ciblé et financièrement plus important que dans l'ancien système des paiements directs avec les contributions générales à la surface et les contributions pour animaux. Ce remaniement favorise les exploitations capables de fournir de telles prestations et qui participent rapidement aux nouveaux programmes. La

promptitude des exploitants à s'impliquer dans ces programmes a par ailleurs une incidence directe sur le montant des paiements directs reçus et sur le reste du crédit des paiements directs qui est disponible pour les contributions de transition. Plus la participation aux nouveaux programmes est importante, plus le montant de ces contributions est bas. En effet, les contributions de transition, fruit de considérations sociopolitiques, ont été conçues pour atténuer les conséquences financières du passage au nouveau système.

Le constat à retenir est le suivant : la modification du montant des paiements directs alloués à une exploitation ou à une région à la faveur du passage au nouveau système en 2014 résulte toujours d'une combinaison de divers facteurs (région, surface, charge en bétail, mode de production, surfaces herbagères ou culture des champs/cultures pérennes, participation aux nouveaux programmes, revenu, fortune, etc.).

3 Changements dans la répartition des paiements directs résultant de la PA 2014–2017

Les analyses présentées ci-après s'appuient sur des données relatives à l'exploitation, à la structure et aux contributions que contient la base de données centralisée SIPA de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Les cantons transmettent chaque année à la Confédération ces données, lesquelles ont été recueillies lors de l'exécution des paiements directs. L'analyse a uniquement porté sur des données de contributions qui sont versées en vertu de l'OPD, raison pour laquelle elle ne traite pas les contributions pour les projets d'utilisation durable des ressources visées aux art. 77*a* et 77*b* LAgr ni les contributions définies à l'art. 62*a* de la loi sur la protection des eaux (LEaux[7]). Ces deux contributions sont financées par le crédit affecté aux paiements directs, qui s'est élevé en 2016 à 14,3 millions de francs. L'évaluation n'englobe pas non plus les contributions à des cultures particulières, qui s'appuient sur l'art. 54 LAgr et dépendent d'un crédit distinct.

La majeure partie des analyses concernent les exploitations à l'année. Les exploitations d'estivage figurent seulement dans l'analyse par région du ch. 3.1 et dans l'analyse réalisée en fonction des écarts entre les contributions du ch. 3.10.

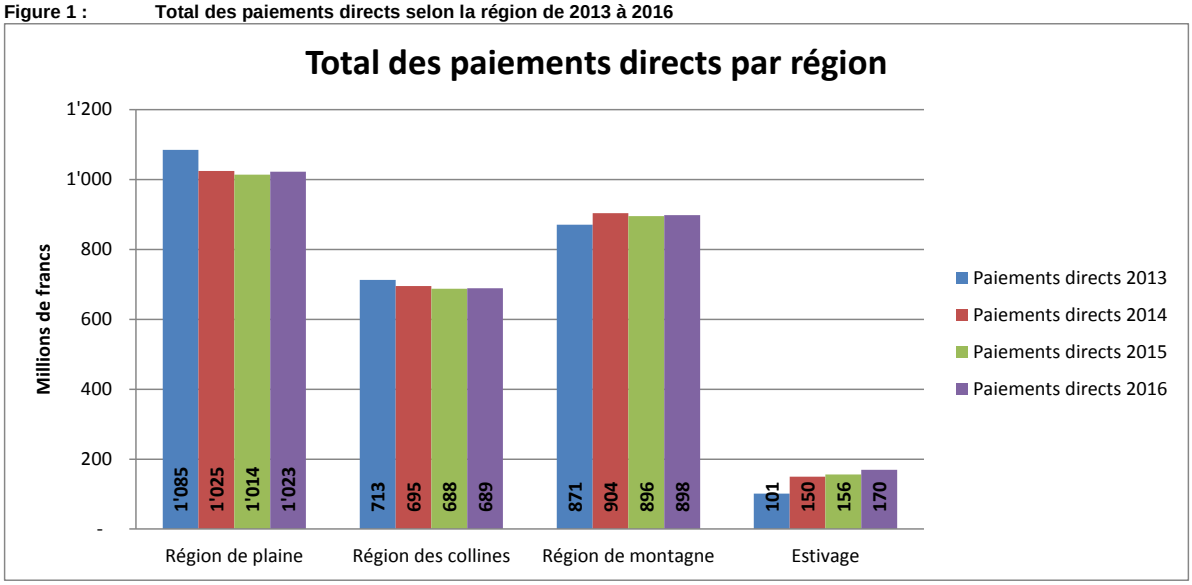
3.1 Analyse par région

La surface utilisée à des fins agricoles en Suisse est subdivisée en région de plaine, en région des collines, en région de montagne et en région d'estivage. Une répartition qui est aussi reprise dans le rapport agricole de l'OFAG. Elle se fonde sur l'ordonnance sur les zones agricoles[8], dans laquelle la région de plaine correspond à la zone de plaine, la région des collines couvre la zone des collines et la zone de montagne I et la région de montagne englobe les zones de montagne II, III et IV.

La PA 2014–2017 prévoyait de réaffecter le total des paiements directs des régions à basse altitude aux régions en altitude. C'est ainsi que les paiements directs versés à la région de plaine et à la région des collines ont nettement diminué, tandis que la région d'estivage en particulier, mais aussi celle de montagne ont vu les leurs augmenter.

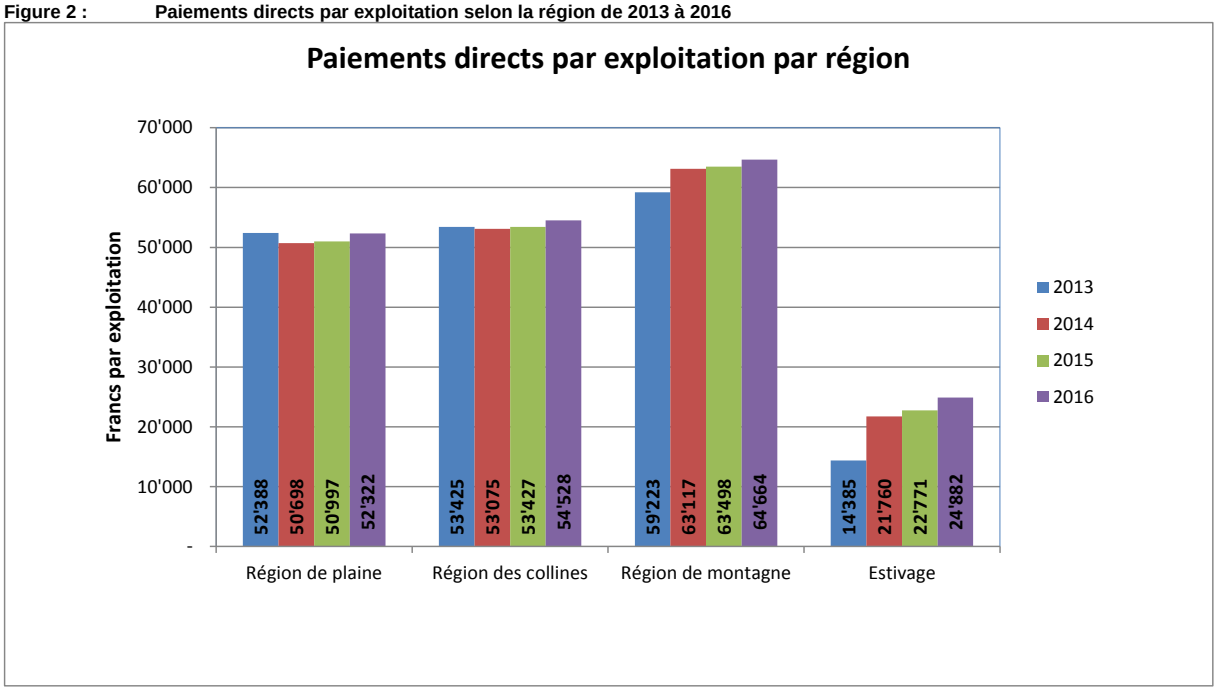
[7] RS 814.20
[8] RS 912.1

Figure 1 : Total des paiements directs selon la région de 2013 à 2016



Les changements structurels sont à l'origine de la régression du nombre d'exploitations qui se répartissent le budget des paiements directs. En conséquence, le montant moyen alloué à chaque entreprise a progressé dans toutes les régions ou est au moins resté pratiquement identique dans la région de plaine.

Figure 2 : Paiements directs par exploitation selon la région de 2013 à 2016



L'amélioration générale du soutien apporté aux prestations des exploitations dans les régions à haute altitude est conforme à l'objectif visé. La région d'estivage en profite d'autant plus que les contributions à l'estivage ont augmenté et que des mesures en faveur de la biodiversité et de la qualité du paysage ont également été introduites. Le crédit restant identique, les moyens de 70 millions de francs supplémentaires versés à la région d'estivage doivent être compensés par une réduction des montants des paiements directs réservés aux autres régions.

3.2 Analyse par type d'exploitation

En fonction de leur type, les exploitations agricoles sont plus ou moins touchées par la nouvelle répartition des paiements directs. Le nombre d'exploitations d'un type particulier est très variable. Tandis que 34 % de toutes les exploitations sont classées dans le type Lait commercialisé, elles ne sont que 6 % dans le type Grandes cultures et 8 % dans le type Vaches mères.

Tableau 1 : Variation des paiements directs moyens des exploitations en 2016 par rapport à 2013 ; répartition des exploitations par type et par région selon l'état 2016 ; sont comptées uniquement les exploitations qui ont reçu des paiements directs en 2013 et en 2016.

Type d'exploitation (sélection)	**Changement en 2016 par rapport à 2013**		
	région de plaine	**région des collines**	**région de montagne**
Grandes cultures	-2,0 %	5,5 %	
Cultures particulières (maraîchage, arboriculture, viticulture)	3,5 %	15,4 %	24,2 %
Lait commercialisé	-5,9 %	-2,2 %	4,7 %
Vaches allaitantes	-4,0 %	0,8 %	10,3 %
Autres bovins	-11,7 %	-2,2 %	6,3 %
Équidés, moutons, chèvres	-8,5 %	-0,8 %	9,8 %
Perfectionnement (porcs, volaille)	-0,3 %	-1,1 %	2,9 %
Toutes les exploitations	**-3,1 %**	**-0,6 %**	**6,2 %**

L'analyse indique que la région et le type d'exploitation sont aussi déterminants l'un que l'autre par rapport au changement dans les paiements directs apporté par la PA 2014-2017. Il existe des différences notoires entre les régions, mais aussi entre les types d'exploitation. Les grandes cultures bénéficient d'un encouragement financier plus important que les surfaces herbagères : c'est l'un des objectifs de la nouvelle politique agricole. Il se traduit par le fait que dans les différentes régions, les exploitations de type grandes cultures ou cultures particulières perçoivent plus de paiements directs que les autres types. Les contributions plus importantes pour les prestations fournies dans le domaine des grandes cultures découlent essentiellement des contributions à la sécurité de l'approvisionnement, qui sont plus élevées pour les surfaces cultivées ouvertes que pour les surfaces herbagères. En outre, les exploitations ayant des surfaces cultivées ouvertes et des cultures pérennes profitent du fait que, dans le système de contributions développé pour toutes les surfaces, les contributions à la sécurité de l'approvisionnement et au paysage cultivé sont plus importantes dans les régions situées à des altitudes élevées. Dans l'ancien système, les paiements directs généraux pour ce type de cultures étaient égaux dans toutes les régions.

3.3 Analyse selon la charge en bétail (intensité) de l'exploitation

Sont considérés comme animaux de rente consommant des fourrages grossiers (UGBFG) les animaux qui se nourrissent essentiellement de fourrages grossiers tels que l'herbe. Il s'agit par exemple des bovins, des équidés et des ovins. Les contributions pour la garde d'animaux qui étaient octroyées aux UGBFG dans l'ancien système ont été supprimées avec l'introduction du nouveau système.

La répartition des exploitations dans les différentes catégories est variable. La région de plaine comprend une majorité d'exploitations de moins de 0,5 UGBFG par ha. La région des collines englobe en majorité des exploitations de la catégorie 1,0 à 1,5 UGBF par ha et la région de montagne des

exploitations de la catégorie 0,5 à 1,0 UGBFG par ha. Par ailleurs, la région de montagne ne compte qu'un petit nombre d'exploitations de la catégorie de moins de 0,5 ou de plus de 2,0 UGBFG par ha.

Tableau 2 : Variation des paiements directs moyens par exploitation en 2016 par rapport à 2013 ; répartition des exploitations par catégorie et par région selon l'état 2016 ; sont comptées uniquement les exploitations qui ont reçu des paiements directs en 2013 et en 2016.

UGBFG par ha	région de plaine	région des collines	région de montagne
moins de 0,5	1,4 %	6,0 %	24,3 %
de 0,5 à 1,0	-1,3 %	5,4 %	10,9 %
de 1,0 à 1,5	-5,0 %	-1,8 %	1,7 %
de 1,5 à 2,0	-8,0 %	-4,8 %	-2,4 %
plus de 2,0	-8,7 %	-4,3 %	-5,0 %
Toutes les exploitations	**-3,1 %**	**-0,6 %**	**6,2 %**

Dans la PA 2014-2017, les paiements directs sont octroyés en fonction des prestations fournies et non du nombre d'animaux d'une exploitation. Les contributions à la garde d'animaux ont été supprimées et les fonds correspondants ont été transférés aux contributions pour la sécurité de l'approvisionnement. C'est au marché de déterminer combien d'animaux sont détenus dans une exploitation et non pas aux paiements directs. C'est désormais uniquement à travers la charge en bétail minimale de faible niveau et à travers les contributions à l'estivage et au bien-être animal que le paiement est lié à un animal. Cette méthode a entraîné une baisse des contributions pour les exploitations intensives avec un grand nombre d'animaux et une hausse pour les exploitations extensives avec un petit nombre d'animaux. Ce résultat était prévisible avec la conception des nouveaux instruments.

3.4 Plafonnement en fonction du revenu et de la fortune

Jusqu'en 2013, les paiements directs dans leur ensemble étaient touchés par le plafonnement en fonction du revenu et de la fortune, à l'exception des contributions pour la compensation écologique, des contributions selon l'ordonnance sur la qualité écologique et des contributions d'estivage. Depuis 2014, seule la contribution de transition est encore touchée par le plafonnement en fonction du revenu et de la fortune. En 2016, les contributions de transition ne représentaient plus que 6 % environ de l'enveloppe des paiements directs. Toutes les autres contributions sont octroyées indépendamment de la hauteur du revenu et de la fortune d'un exploitant. Selon le concept, les contributions de transition seront transférées en continu dans les autres instruments de paiements directs, si bien que le plafonnement en fonction du revenu et de la fortune n'aura plus lieu d'être à terme.

La nouvelle politique agricole a permis de diviser par deux les effets du plafonnement en fonction du revenu et de la fortune. Alors qu'en 2013, la somme retenue était de 13,9 millions de francs, ce montant s'est réduit à 6,4 millions de francs en 2014. La réduction induite par le plafonnement en fonction du revenu était moins importante (- 40 %) que celle induite par le plafonnement en fonction de la fortune (- 70 %).

Le nombre d'exploitations qui sont touchées par le plafonnement en fonction du revenu et / ou de la fortune a toutefois fortement augmenté avec la nouvelle politique agricole. Parallèlement, le nombre total d'exploitations percevant des paiements directs a diminué. Dans les années 2011–2013, le nombre d'exploitations touchées par le plafonnement a augmenté en moyenne de 110 exploitations par an. Dans les années 2014–2016, une moyenne de 210 exploitations supplémentaires par an sont venues s'y ajouter. Dans la période 2011–2013, le plafonnement en fonction du revenu concernait 40 exploitations supplémentaires par an et, dans la période 2014–2016, un total de 140 exploitations supplémentaires par an. En 2013, près de 4 % des exploitations percevant des paiements directs ont

subi une réduction en raison du plafonnement en fonction du revenu ou de la fortune. En 2016, 6 % des exploitations se sont vues appliquer une réduction de la contribution de transition.

Tableau 3 : Impact du plafonnement des paiements directs en fonction du revenu et de la fortune entre 2010 et 2016

Année	Total exploitations	Plafonnement en fonction du revenu		Plafonnement en fonction de la fortune		Total réduction
		Exploitations	Réduction	Exploitations	Réduction	
	(nombre)	*(nombre)*	*(francs)*	*(nombre)*	*(francs)*	*(francs)*
2010	51 781	1 228	6 853 000	236	4 670 000	11 523 000
2011	50 745	1 324	7 253 000	267	4 603 000	11 856 000
2012	49 705	1 423	7 388 000	307	5 608 000	12 996 000
2013	48 708	1 547	7 750 000	341	6 125 000	13 875 000
2014	47 600	1 606	4 507 000	541	1 876 000	6 384 000
2015	46 826	1 911	4 397 000	644	1 371 000	5 768 000
2016	46 043	2 167	5 138 000	756	1 568 000	6 706 000

Le plafonnement des contributions en 2013 a touché essentiellement des exploitations de plaine (10,4 millions de francs) et près de la moitié de l'effet (6,8 millions de francs) s'est répercuté sur les exploitations de moins de 20 ha de surface agricole utile (SAU). En 2016, l'effet s'est réduit à 1,7 million de francs pour les exploitations de ce type et à 4,8 millions de francs pour l'ensemble des exploitations en région de plaine. Les exploitations de moins de 20 ha SAU ont donc profité du changement de manière disproportionnée, ce qui est notamment dû au fait que les petites exploitations perçoivent généralement une contribution de transition modeste, si bien qu'à fortune ou revenu égal, le plafonnement par exploitation est donc moindre. En 2013, l'effet moyen du plafonnement en fonction du revenu et / ou de la fortune était pratiquement identique pour les exploitations de plus de 20 ha (7900 francs par exploitation) et pour celles de moins de 20 ha (7300 francs par exploitation). En 2016 par contre, l'effet était double pour les exploitations de plus de 20 ha SAU (3300 francs) par rapport à celles de moins de 20 ha SAU (1500 francs).

Tableau 4 : Effet du plafonnement des paiements directs en fonction du revenu et de la fortune en 2013 et en 2016, par région et par taille d'exploitation

	Région de plaine		Région des collines		Région de montagne		
Taille de l'exploitation	**Part exploitations**	**Réduction** *(francs)*	**Part exploitations**	**Réduction** *(francs)*	**Part exploitations**	**Réduction** *(francs)*	**Total réduction** *(francs)*
année 2013							
de moins de 20 ha	5,5 %	4 412 000	2,4 %	1 558 000	1,6 %	820 000	13 875 000
de plus de 20 ha	6,6 %	5 958 000	2,8 %	832 000	1,6 %	294 000	
année 2016							
de moins de 20 ha	7,9 %	1 097 000	3,3 %	391 000	2,1 %	246 000	6 706 000
de plus de 20 ha	11,0 %	3 726 000	4,8 %	766 000	2,6 %	481 000	
Différence 2016 par rapport à 2013							
de moins de 20 ha	*2,3 %*	*-3 315 000*	*0,8 %*	*-1 167 000*	*0,5 %*	*-574 000*	*-7 170 000*
de plus de 20 ha	*4,4 %*	*-2 232 000*	*2,0 %*	*-66 000*	*1,0 %*	*187 000*	

En raison de ces adaptations de la politique agricole, les exploitants à haut revenu et / ou à fortune élevée qui étaient auparavant exclus entièrement ou partiellement de certaines contributions ou qui renonçaient à demander des paiements directs en raison de plafonnements trop limitatifs sont désormais plus fortement incités à obtenir des paiements directs. Il est donc tout à fait logique que les exploitations concernées par le plafonnement soient beaucoup plus nombreuses depuis 2014.

La réduction de l'effet est plus grande pour ce qui concerne le plafonnement en fonction de la fortune que le plafonnement en fonction du revenu. Cela provient du fait que l'ancien système fixait un montant maximal de la fortune au-delà duquel il n'était plus possible d'avoir droit à des paiements directs (plus d'un million de francs de fortune déterminante), alors qu'il n'y avait pas de limite absolue pour le revenu. C'est pourquoi seule une partie des paiements directs était généralement plafonnée.

3.5 Échelonnage en fonction de la surface et du nombre d'animaux

La PA 2014–2017 a conservé l'échelonnement des contributions d'une exploitation à partir d'une certaine surface et l'a simplement adapté. En 2013, tous les types de contributions ont été échelonnés conformément à l'OPD du 7 décembre 1998. L'effet de l'échelonnement en fonction de la surface a représenté l'équivalent de 21,3 millions de francs en 2013. À partir de 2014, seule la contribution de base à la sécurité de l'approvisionnement est échelonnée, ce qui représente au total environ 30 % de tous les paiements directs. En outre, la limite à partir de laquelle les contributions par hectare sont réduites a été augmentée de 40 ha à 60 ha. C'est essentiellement en raison de ce réajustement que l'échelonnement est de moindre ampleur depuis 2014.

L'échelonnement des contributions à partir d'un certain nombre d'animaux a été supprimé sur proposition du Parlement et du Conseil fédéral. En 2013, l'effet de l'échelonnement en fonction du nombre d'animaux s'est monté à 10,8 millions de francs, dont 6,5 millions concernaient les contributions au bien-être des animaux. Le montant restant concernait l'échelonnement dans les contributions « à la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers » et « à la garde d'animaux dans des conditions de production difficiles ». Ces deux types de contributions, aussi appelés contributions à la garde d'animaux, n'ont pas été reconduits par la PA 2014–2017.

Avec le changement structurel, les exploitations agricoles ont tendance à s'agrandir en termes de surface. C'est pourquoi l'effet de l'échelonnement, et donc le nombre d'exploitations concernées, augmente chaque année tant dans l'ancien que dans le nouveau système.

Tableau 5 : Effet de l'échelonnement en fonction de la surface et du nombre d'animaux entre 2010 et 2016

Année	Total exploitations	Échelonnement par surface		Échelonnement par nombre d'animaux		Total réduction
	(nombre)	Exploitations concernées *(nombre)*	Réduction *(francs)*	Exploitations concernées *(nombre)*	Réduction *(francs)*	*(francs)*
2010	51 781	3 537	17 435 000	2 779	7 951 000	25 386 000
2011	50 745	3 700	18 788 000	3 006	9 049 000	27 837 000
2012	49 705	3 823	19 840 000	3 155	9 888 000	29 727 000
2013	48 708	4 038	21 300 000	3 299	10 824 000	32 124 000
2014	47 600	859	3 559 000	–	–	3 559 000
2015	46 826	928	3 762 000	–	–	3 762 000
2016	46 043	1 001	4 142 000	–	–	4 142 000

Tableau 6 : Effet de l'échelonnement en fonction de la surface et du nombre d'animaux selon les régions entre 2010 et 2016

	Région de plaine		Région des collines		Région de montagne	
Année	**Exploitations concernées**	**Réduction** *(francs)*	**Exploitations concernées**	**Réduction** *(francs)*	**Exploitations concernées**	**Réduction** *(francs)*
2010	13,3 %	15 694 572	8,5 %	5 005 037	6,6 %	4 686 401
2011	14,3 %	17 194 738	9,1 %	5 386 084	7,0 %	5 256 435
2012	15,2 %	18 305 207	9,6 %	5 824 143	7,5 %	5 598 022
2013	16,3 %	19 596 378	10,5 %	6 451 181	8,1 %	6 076 563
2014	2,3 %	2 301 010	1,2 %	478 523	1,6 %	779 134
2015	2,6 %	2 447 481	1,4 %	509 472	1,7 %	805 072
2016	2,8 %	2 742 042	1,4 %	545 256	1,9 %	854 398

Avec la nouvelle politique agricole, les exploitations de perfectionnement ne sont pratiquement plus touchées par l'échelonnement en fonction de la surface et du nombre d'animaux. Les autres exploitations de détention d'animaux sont également nettement moins touchées en 2016 par rapport à 2013.

Tableau 7 : Effet de l'échelonnement en fonction du type d'exploitation entre 2012 et 2016

Type d'exploitation	**2012** *(francs)*	**2013** *(francs)*	**2014** *(francs)*	**2015** *(francs)*	**2016** *(francs)*
Grandes cultures	3 003 000	3 203 000	514 000	586 000	589 000
Cultures particulières (maraîchage, arboriculture, viticulture)	2 410 000	2 609 000	734 000	766 000	873 000
Lait commercialisé	6 289 000	6 762 000	674 000	731 000	768 000
Vaches mères	1 535 000	1 628 000	173 000	233 000	199 000
Autres bovins	507 000	568 000	95 000	53 000	129 000
Équidés, moutons, chèvres	713 000	735 000	73 000	73 000	71 000
Perfectionnement (porcs, volaille)	1 715 000	1 734 000	–	2 000	2 000
Exploitations combinées	13 555 000	14 885 000	1 294 000	1 318 000	1 509 000
Total	*29'727'000*	*32'124'000*	*3'557'000*	*3'762'000*	*4 140 000*

L'effet de l'échelonnement s'est très fortement réduit avec la PA 2014–2017. Cette diminution se justifie par la suppression complète de l'échelonnement en fonction du nombre d'animaux, mais surtout par le rehaussement de la limite de l'échelonnement en fonction de la surface du 40e au 60e ha. Jusqu'en 2013, la majeure partie des exploitations à échelonnement des contributions étaient en région de plaine. Elles ont particulièrement profité du changement. Par rapport au type d'exploitation, ce sont surtout les exploitations combinées et les exploitations de lait commercialisé dont les contributions sont échelonnées à un moindre degré.

3.6 Plafonnement des paiements directs en fonction de l'unité de main-d'œuvre standard

Les paiements directs sont plafonnés en fonction de l'unité de main-d'œuvre standard (UMOS). Un montant maximal de 70 000 francs de paiements directs est octroyé par UMOS. La PA 2014–2017 reconduit ce plafonnement. Cependant, les contributions qui sont cofinancées par le canton et celles qui ne sont allouées que pour une durée limitée sont octroyées indépendamment de ce plafonnement. Il s'agit de la contribution de mise en réseau, des contributions à la qualité du paysage, des contributions à l'efficience des ressources et de la contribution de transition.

En procédant à l'adaptation de l'ordonnance sur la terminologie agricole (OTerm[9]), le Conseil fédéral a adapté le calcul de l'UMOS au 1er janvier 2016. Cette modification des facteurs UMOS a eu pour effet que la plupart des exploitations présentent moins d'UMOS qu'auparavant.

L'effet du plafonnement des paiements directs par UMOS est relativement faible. Dans l'ancien système, environ 150 exploitations étaient touchées par une réduction des contributions atteignant 300 000 francs. En 2014 et en 2015, l'effet s'est encore réduit davantage, car certaines contributions du nouveau système ne sont pas touchées par le plafonnement et l'adaptation des facteurs servant au calcul des UMOS n'a pas eu lieu en 2014, comme prévu. Cette adaptation ayant été faite ultérieurement, elle a provoqué un effet nettement plus important en 2016.

Tableau 8 : Hauteur du plafonnement des paiements directs par UMOS entre 2011 et 2016

Année	Total exploitations *(nombre)*	Plafonnement par UMOS	
		Exploitations *(nombre)*	Réduction *(francs)*
2011	50 745	163	349 042
2012	49 705	143	297 412
2013	48 708	145	334 527
2014	47 600	30	173 622
2015	46 826	35	190 718
2016	46 043	382	1 714 611

Le plafonnement par UMOS touche toutes les exploitations, les petites aussi bien que les grandes. Étant donné que les exploitations de grande taille perçoivent aussi des contributions plus élevées, la réduction absolue est aussi considérablement plus importante pour elles par rapport aux petites. La majorité des exploitations concernées ont toutefois moins de 0,7 UMOS.

Le plafonnement par UMOS concerne avant tout les exploitations en région de plaine, notamment celles de type grandes cultures. Les exploitations concernées ne détiennent que peu voire pas du tout d'animaux.

Tableau 9 : Plafonnement des paiements directs par UMOS en 2016 ; par type d'exploitation

Type d'exploitation	exploitations *(nombre)*
Grandes cultures	265
Lait commercialisé	1
Vaches mères	1
Autres bovins	3
Équidés, moutons, chèvres	5
Exploitations combinées	107
Total	*382*

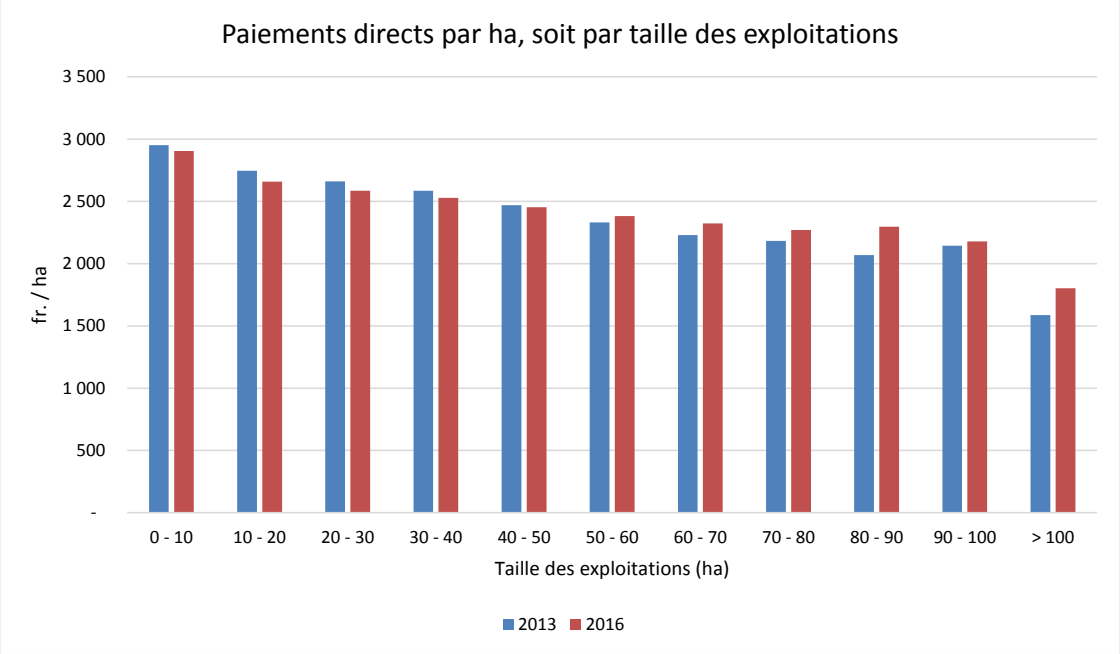
3.7 Analyse par classe de grandeur

Les contributions moyennes par ha permettent de comparer les exploitations entre elles par rapport au soutien total reçu sous forme de paiements directs. Plus l'exploitation est grande, plus les contributions moyennes sont basses. En 2016, les exploitations de moins de 20 ha ont perçu en moyenne 2700 francs/ha, tandis que les exploitations de plus de 60 ha ont perçu en moyenne 2200 francs/ha. Avec la PA 2014–2017, ce rapport s'est légèrement décalé en faveur des grandes

[9] RS 910.91

exploitations, alors qu'auparavant, la différence était encore plus importante. Ce glissement est principalement dû à la modification de l'échelonnement des contributions en fonction de la surface.

Figure 3 : **Paiements directs par ha selon la taille de l'exploitation**



Le tableau suivant montre qu'en 2016, les exploitations de plus de 60 ha ont perçu des contributions en moyenne plus élevées qu'en 2013 dans toutes les régions. En revanche, pour les exploitations de moins de 20 ha, c'est le cas uniquement dans la région de montagne.

Tableau 10 : **Différence moyenne des paiements directs en francs par ha SAU en 2016 par rapport à 2013 ; classement par taille des exploitations en 2016 ; seules les exploitations qui ont perçu des paiements directs en 2013 et en 2016 sont prises en compte.**

Taille d'exploitation	**Région de plaine** *(francs/ha)*	**Région des collines** *(francs/ha)*	**Région de montagne** *(francs/ha)*	**Toutes les régions** *(francs/ha)*
de moins de 20 ha	-174	-123	30	-94
de 20 à 40 ha	-172	-102	63	-87
de 40 à 60 ha	-105	-14	126	-23
de plus de 60 ha	37	49	204	78
Toutes les tailles	-136	-86	71	-65

Du fait des contributions plus élevées pour la région d'estivage et d'un budget resté inchangé, il y a dans l'ensemble moins d'argent à disposition pour les exploitations à l'année dans les régions de plaine, des collines et de montagne, ce qui se traduit par un recul de 65 francs par ha dans la moyenne suisse.

3.8 Analyse de nouveaux types de contribution

L'analyse des nouveaux types de contribution (contributions à l'efficience des ressources [ER] ; contributions à la qualité du paysage [CQP] et contributions à la production de lait et de viande basée sur les herbages [PLVH]) montre que les contributions moyennes par ha SAU de ces trois types augmentent dans la région de montagne par rapport à la région de plaine. Les prestations de la région de montagne sont mieux soutenues que celles de la région de plaine. En ce qui concerne la taille de l'exploitation, les différences ne sont que minimes. Les grandes exploitations ont néanmoins tendance à percevoir des contributions par ha plus basses.

Tableau 11 : Paiements directs moyens des nouveaux types de contribution (ER, QP et PLVH) en 2016, en francs par ha SAU

Taille d'exploitation	Région de plaine *(francs/ha)*	Région des collines *(francs/ha)*	Région de montagne *(francs/ha)*	Toutes les régions *(francs/ha)*
de moins de 20 ha	199	296	344	272
de 20 à 40 ha	205	278	338	261
de 40 à 60 ha	202	256	321	245
de plus de 60 ha	196	234	310	230
Toutes les tailles	**202**	**277**	**335**	**258**

3.9 Analyse sur la base des contributions totales

3.9.1 Répartition entre les classes de contribution

La répartition des paiements directs entre les exploitations change au fil du temps. En raison du changement structurel, le nombre d'exploitations agricoles a diminué tandis que les dépenses pour les paiements directs sont restées plus ou moins stables ces dernières années. Par conséquent, le montant moyen par exploitation est en augmentation. Le nombre d'exploitations avec des contributions basses diminue avec les années, tandis que le nombre d'exploitations avec des contributions élevées augmente.

Dans le tableau, on peut observer qu'entre 2011 et 2013, le nombre d'exploitations recevant moins de 25 000 francs par an a reculé d'environ 500 exploitations par an. Parallèlement, les exploitations recevant plus de 50 000 francs par an sont chaque année plus nombreuses. La PA 2014–2017 a eu pour effet de faire à nouveau légèrement augmenter le nombre d'exploitations percevant moins de 25 000 francs, mais elle a aussi provoqué une hausse plus que proportionnelle du nombre d'exploitations recevant plus de 150 000 francs entre 2013 et 2014. Le nombre d'exploitations recevant moins de 25 000 francs a continué à croître un peu en 2015, mais entre 2015 et 2016, il a retrouvé son niveau d'avant 2014 avec 450 exploitations en moins.

Tableau 12 : Contributions par exploitation : nombre d'exploitations avec les contributions par exploitation correspondantes

Paiements directs par exploitation (en francs) et par an	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Exploitations (nombre)	*Part (%)*	*Exploitations (nombre)*	*Part (%)*	*Exploitations (nombre)*	*Part (%)*	*Exploitations (nombre)*	*Part (%)*	*Exploitations (nombre)*	*Part (%)*	*Exploitations (nombre)*	*Part (%)*
jusqu'à 25 000	11 000	21,7	10 574	21,3	10 052	20,6	10 151	21,3	10 037	21,4	9 595	20,8
de 25 000 à 50 000	17 147	33,8	16 507	33,2	15 824	32,5	15 627	32,8	15 324	32,7	14 746	32,0
de 50 000 à 100 000	17 857	35,2	17 701	35,6	17 652	36,2	16 476	34,6	16 059	34,3	16 034	34,8
de 100 000 à 150 000	3 847	7,6	3 968	8,0	4 162	8,5	4 036	8,5	4 039	8,6	4 187	9,1
de 150 000 à 200 000	687	1,4	730	1,5	772	1,6	932	2,0	948	2,0	1 033	2,2
de 200 000 à 300 000	187	0,4	207	0,4	223	0,5	330	0,7	357	0,8	387	0,8
plus de 300 000	30	0,1	30	0,1	34	0,1	48	0,1	61	0,1	61	0,1
Total	**50 755**	**100**	**49 717**	**100**	**48 719**	**100**	**47 600**	**100**	**46 825**	**100**	**46 043**	**100**

3.9.2 Exploitations percevant plus de 150 000 francs de paiements directs

Le conseiller national Louis Schelbert pose différentes questions dans son interpellation 17.3024 « Des paiements directs extrêmement élevés sont-ils justifiés ? ». Il souhaite notamment savoir si le Conseil fédéral serait prêt à plafonner les paiements directs à 150 000 francs par exploitation. Dans sa réponse à l'interpellation, le Conseil fédéral se propose d'analyser plus en détail les exploitations recevant un montant élevé de paiements directs. Par conséquent, en plus des évaluations déjà effectuées, les exploitations recevant plus de 150 000 francs sont analysées plus en détails ici.

Dans cette catégorie, le nombre d'exploitations est en constante augmentation depuis de nombreuses années suite au changement structurel. Le bond le plus important a été enregistré en 2014 avec 281 exploitations supplémentaires. Sur les 1481 exploitations qui ont perçu plus de 150 000 francs en 2016, 20 % étaient exploitées en communauté d'exploitation, ce qui représente une fusion d'au moins deux exploitations. En outre, 44 % des exploitations étaient situées en région de plaine et 56 % en région de montagne. On notera que 29 % parmi elles pratiquaient l'agriculture biologique, soit une proportion relativement importante d'exploitations avec des paiements directs aussi élevés, ce qui s'explique à priori par les contributions supplémentaires pour l'agriculture biologique. La proportion d'exploitations avec plus de 50 % des surfaces exploitées comme surfaces de biodiversité atteignait 12 % en 2016. Cette catégorie suit une progression supérieure à la moyenne depuis 2011.

49 % des exploitations recevant plus de 150 000 francs sont de type lait commercialisé ou vaches mères, seulement 6 % appartiennent aux types grandes cultures ou cultures particulières. Le nombre d'exploitations de type lait commercialisé ou vaches mères a augmenté plus que la moyenne dans la période de 2013 à 2016. Sur les 452 exploitations supplémentaires, 24 % sont de type vaches mères et 38 % de type lait commercialisé. Parmi elles, une proportion supérieure à la moyenne se trouve en région de montagne (65 %) et pratique l'agriculture biologique (43 %).

Tableau 13 : Analyse des exploitations percevant plus de 150 000 francs de paiements directs par an. Elles peuvent être comptées dans plusieurs catégories.

	2011 *(nombre)*	**2012** *(nombre)*	**2013** *(nombre)*	**2014** *(nombre)*	**2015** *(nombre)*	**2016** *(nombre)*
Toutes les exploitations	904	967	1 029	1 310	1 366	1 481
UMOS de ces exploitations	5,8	5,9	6,0	5,8	5,8	5,2
moins de 40 ha SAU	*23*	*20*	*22*	*56*	*56*	*58*
communauté d'exploitation	*299*	*283*	*307*	*290*	*297*	*300*
bio	*197*	*222*	*235*	*388*	*390*	*430*
avec réduction d'UMOS	*2*	*1*	*2*	*2*	*5*	*9*
en région de plaine	*421*	*461*	*489*	*537*	*591*	*645*
en région de montagne	*483*	*506*	*540*	*773*	*775*	*836*
avec plus de 50 % SPB	*59*	*76*	*75*	*174*	*172*	*173*
avec plus de 25 % SPB	*181*	*210*	*236*	*470*	*473*	*519*
plaine, non bio, non CE, <25 % SPB	*177*	*186*	*201*	*233*	*264*	*286*
non bio, non CE, <25 % SPB	*368*	*389*	*425*	*482*	*517*	*554*

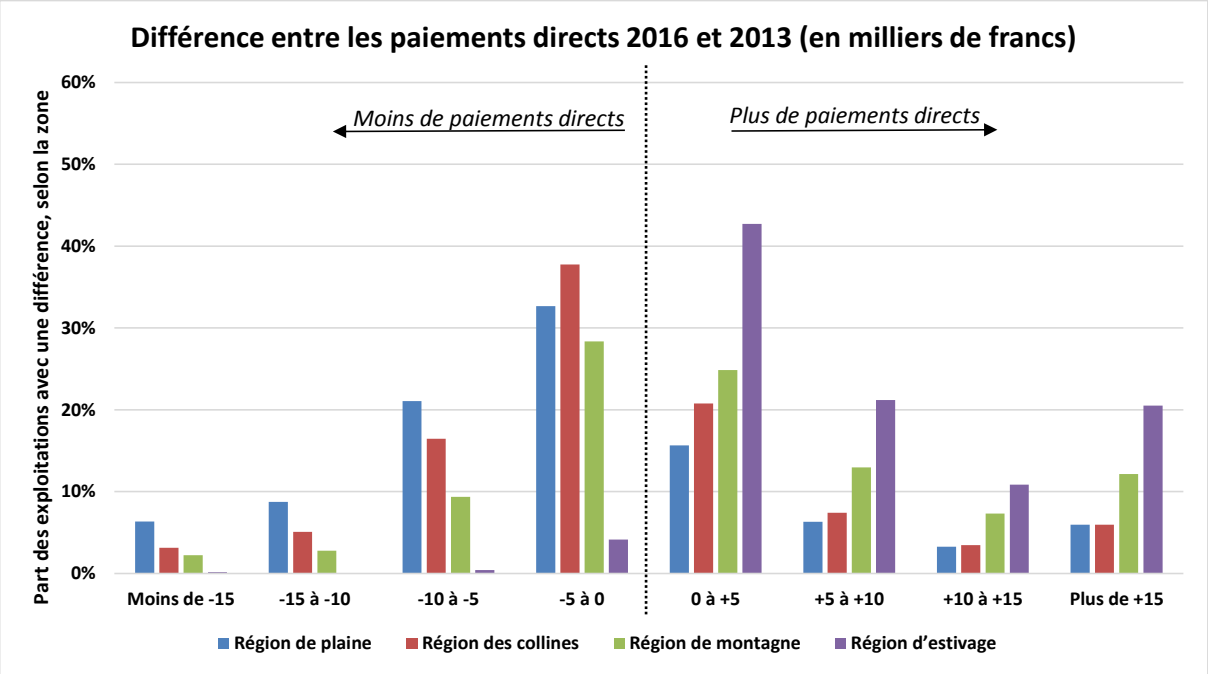
Suite à la politique agricole 2014–2017, les dispositions d'entrave à la concurrence ont été réduites dans le domaine des paiements directs. L'échelonnement en fonction de la surface a été modifié et l'échelonnement en fonction du nombre d'animaux a été supprimé. La hausse plus que proportionnelle du nombre d'exploitations avec des paiements directs élevés qui s'en est ensuivie en 2014 est donc tout à fait logique. En 2016, 3 % des exploitations ont reçu plus de 150 000 francs chacune. On trouve des exploitations avec des paiements directs élevés dans toutes les régions et dans tous les types d'exploitation. Bon nombre d'entre elles pratiquaient l'agriculture biologique ou

avaient une part élevée de surfaces de promotion de la biodiversité. Par conséquent, les prestations de service public qu'elles fournissent sont aussi plus élevées que la moyenne.

3.10 Analyse selon les différences de contribution

Le graphique suivant montre la proportion d'exploitations par région et les paiements directs qu'elles ont perçus en moins ou en plus.

Figure 4 : **Évolution des paiements directs par exploitation en 2016 par rapport à 2013, par région et par tranche de paiements directs perçus en moins ou en plus.**



Cette figure permet de constater qu'il y a dans toutes les régions des exploitations qui ont vu leurs contributions augmenter ou baisser de façon conséquente suite à la nouvelle politique agricole. L'impact de la PA 2014-2017 dépend de très nombreux autres facteurs outre la région. La proportion d'exploitations avec des contributions basses est toutefois plus élevée dans les régions de plaine que dans les autres régions, ce qui correspond aussi aux analyses présentées ci-dessus.

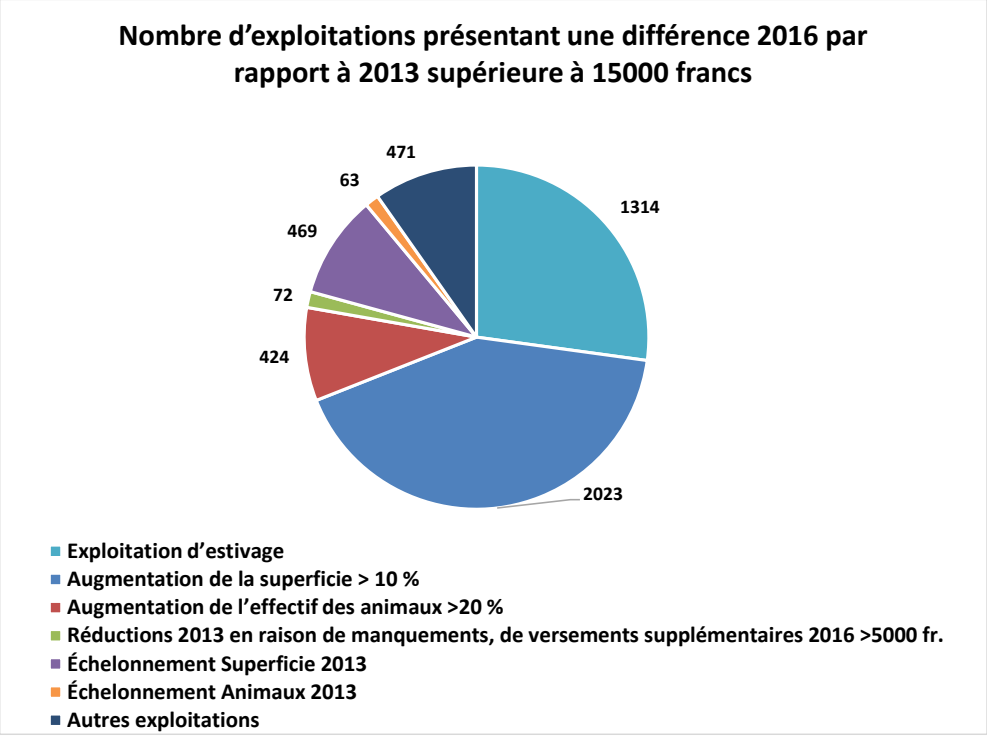
Les exploitations de la région d'estivage constituent une exception. Suite à la modification du système de paiements directs, les exploitations d'estivage ont perçu des contributions plus élevées et, pour certaines, nouvelles. En moyenne, les contributions ont augmenté de 70 % en 2016 par rapport à 2013 dans la région d'estivage. Ce report de fonds est financé par la baisse des contributions pour les exploitations à l'année.

3.10.1 Hausse des contributions de plus de 15 000 francs en 2016 par rapport à 2013

Pour les besoins de la présente analyse, on a comparé les paiements effectués en 2013 et en 2016. Mis à part le réaménagement des contributions dû au changement de politique agricole, les exploitations se sont aussi adaptées et développées par elles-mêmes. En conséquence, les figures suivantes présentent une analyse des exploitations qui ont vu leurs paiements directs fortement augmenter ou diminuer en 2016 par rapport à 2013.

Dans la figure suivante, chaque exploitation n'est comptée qu'une seule fois selon une sélection par élimination. Cela signifie que les exploitations qui ont augmenté leur surface de plus de 10 % et leur cheptel de plus de 20 % ne sont comptées que dans la catégorie augmentation de surface.

Figure 5 : Nombre d'exploitations ayant vu leurs paiements directs augmenter de plus de 15 000 francs en 2016 par rapport à 2013

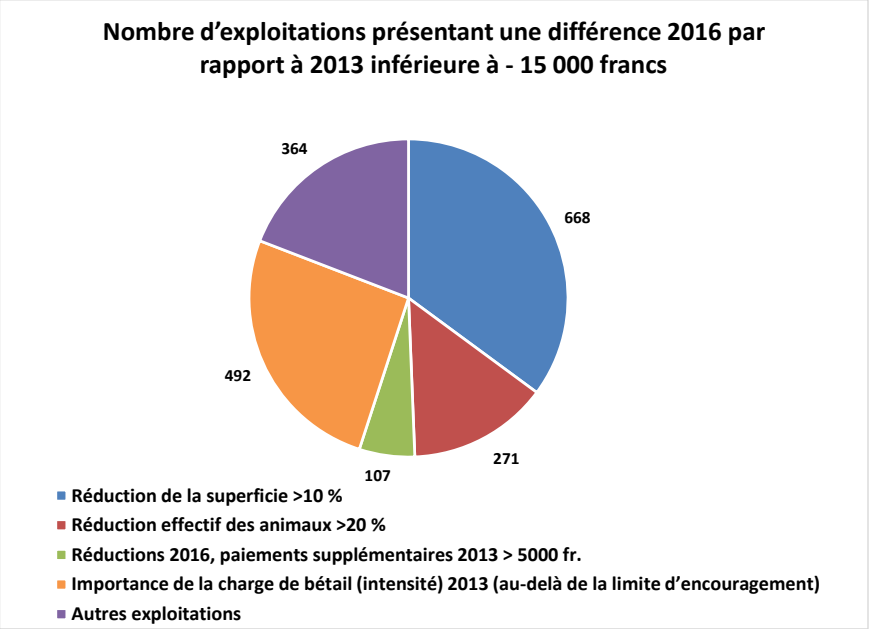


Selon ce graphique, la forte hausse des contributions perçues par 4836 exploitations suite à la nouvelle politique agricole s'explique dans la majorité des cas par une autre raison qui n'a rien à voir avec la nouvelle politique agricole. 52 % des exploitations avec plus de 15 000 francs de hausse ont augmenté leurs surfaces ou leur cheptel, avaient subi une réduction de leurs paiements directs en 2013 suite à des contrôles, ou ont reçu un paiement complémentaire de plus de 5000 francs en 2016 pour des prestations de l'année précédente. Une part de 27 % est constituée par des exploitations d'estivage qui ont reçu des contributions plus élevées grâce à la PA 2014–2017. Une part de 11 % était touchée en 2013 par l'échelonnement en fonction de la surface ou du nombre d'animaux et a donc perçu des contributions plus élevées après le changement de système. Pour 471 ou 8 % des exploitations avec une hausse de plus de 15 000 francs, aucune de ces explications ne convient et ce sont pour d'autres raisons encore qu'elles perçoivent des contributions plus élevées dans le nouveau système par rapport à l'ancien système (p. ex. participation aux nouveaux programmes ou de très nombreuses surfaces en pente).

3.10.2 Baisse des contributions de plus de 15 000 francs en 2016 par rapport à 2013

Sur les 1902 exploitations qui ont vu leurs paiements directs de l'année 2016 baisser de plus de 15 000 francs par rapport à 2013, 55 % d'entre elles avaient réduit leur surface de plus de 10 % ou leur cheptel de plus de 20 %, avaient subi une réduction des paiements directs suite à des contrôles en 2016, ou avaient reçu un paiement complémentaire 2013 de plus de 5000 francs. Un total de 492 ou 26 % des exploitations avaient une charge en bétail élevée en 2013 et percevaient donc des contributions comparativement élevées dans l'ancien système. Aucune de ces raisons n'est valable pour 364 ou 19 % des exploitations, qui ont reçu moins de paiements directs pour d'autres raisons.

Figure 6 : Nombre d'exploitations avec une baisse de plus de 15 000 francs des paiements directs en 2016 par rapport à 2013



4 Synthèse et suite des travaux

4.1 Effets et redistributions consécutifs à la PA 2014–2017

Question 1 : *Quels effets les adaptations de la PA 2014-2017, en particulier l'abolition ou l'ajustement de la réduction des paiements directs en fonction du revenu et de la fortune ainsi que l'échelonnement des paiements directs en fonction de la surface et du nombre d'animaux, ont-elles sur la répartition des moyens entre les exploitations et entre les régions ?*

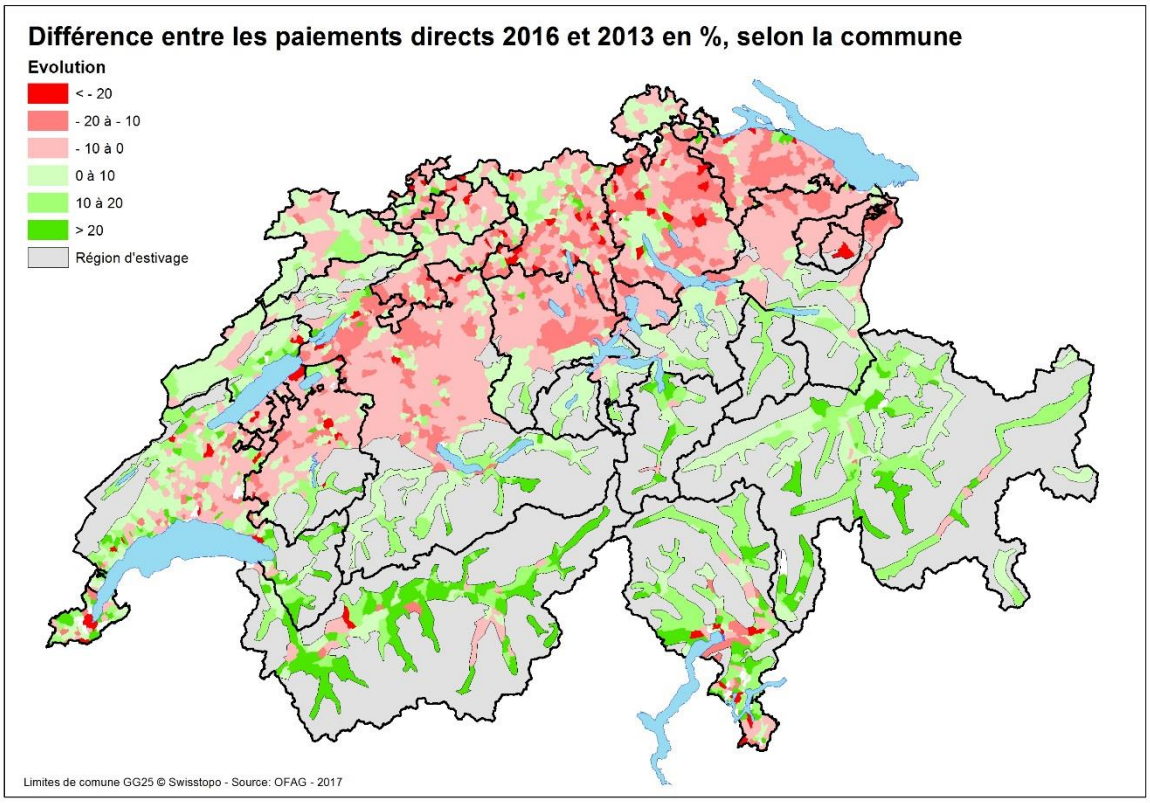
Question 2 : *Quelles sont les mesures pour lesquelles les redistributions effectuées sur la base de ces adaptations sont particulièrement importantes ?*

L'analyse dont les différentes exploitations ont fait l'objet trois ans après l'introduction de la PA 2014–2017 a mis en évidence une multitude de raisons qui expliquent pourquoi une exploitation reçoit plus ou moins de paiements directs que dans le système précédent. Ces raisons sont le fait, non pas de la politique agricole, mais d'importants changements structurels ou de versements supplémentaires et demandes de remboursement de contributions conséquents, dans la plupart des exploitations où de grandes différences (favorables ou défavorables) ont été constatées entre 2016 et 2013.

Les analyses du système des paiements directs montrent, au chapitre 3, que la nouvelle répartition a généralement eu les effets attendus. Si elles n'ont pas relevé de répercussions contraires aux objectifs visés et aux orientations de la PA 2014–2017, elles ont néanmoins constaté un renforcement du soutien financier dont bénéficient la région de montagne et, en particulier, la région d'estivage. Dans ces régions, les exploitations fournissent des prestations pour lesquelles l'encouragement est plus élevé ou désormais possible grâce à la nouvelle politique agricole. La PA 2014-2017 prévoyait aussi d'apporter aux grandes cultures et aux cultures pérennes un soutien relativement plus important par rapport aux surfaces herbagères, ce qui peut désormais être observé grâce à la répartition des fonds. Les effets de la suppression des contributions pour animaux se font également sentir, en ce sens que les exploitations pratiquant l'élevage intensif reçoivent moins de paiements directs qu'avant.

L’analyse détaillée des différentes limitations révèlent que c’est surtout l’échelonnement en fonction de la surface et du nombre d’animaux qui a eu un impact assez fort.

Figure 7 : **Évolution des paiements directs par commune de 2016 par rapport à 2013 en %, y c. les contributions dédiées à l’estivage**



La plus grande redistribution des fonds procède de la volonté d’apporter un soutien plus important aux prestations fournies dans la région d’estivage, de l’ordre de 70 millions de francs. Le crédit étant inchangé, il a fallu économiser cette somme sur les fonds destinés aux exploitations à l’année de toutes les régions, ce qui a entraîné, en moyenne, une réduction de 1500 francs par exploitation.

Ces redistributions ont également été largement dues au remaniement des plafonnements des contributions selon la surface et le nombre d’animaux. Les grandes exploitations (cheptel et/ou surface importants) ont reçu en 2016 environ 28 millions de francs de plus qu’en 2013. Ce montant est compensé par une réduction des contributions dans d’autres types de paiements directs. Cette réallocation concerne principalement les petites et moyennes exploitations.
Le système remanié des paiements direct prévoit le versement de contributions en fonction des prestations. Les exploitations réalisant un grand nombre de prestations reçoivent des paiements élevés et généralement illimités. En conséquence, les grandes exploitations bénéficient d’un meilleur soutien financier puisqu’elles fournissent de nombreuses prestations.

La suppression du plafonnement des paiements directs selon le revenu et la fortune a eu au bout du compte un effet relativement faible, qui correspond à un total de 7 millions de francs. Ce montant est désormais versé à des exploitants ayant une fortune et un revenu élevés pour les prestations qu’ils ont fournies. Les modifications apportées au plafonnement des contributions en fonction des UMOS jouent un rôle marginal, puisque les fonds affectés aux exploitations nécessitant peu de main-d’œuvre ont seulement diminué d’un million de francs par rapport à 2013. L’analyse réalisée en fonction de la charge de bétail a mis en évidence une redistribution allant d’exploitations avec un cheptel par surface

dense à des exploitations avec un cheptel plutôt moins dense. Il est difficile de chiffrer le montant exact.

4.2 Nécessité de modifier la politique agricole

Question 3 : *Est-il nécessaire de corriger le tir à la lumière des objectifs de la politique agricole ?*

Se fondant sur les présentes analyses, le Conseil fédéral parvient à la conclusion que la redistribution des fonds ne nécessite pas dans l'immédiat une adaptation du système des paiements directs à la lumière des objectifs de la PA 2014-2017. Le Parlement a jeté les bases juridiques du système des paiements directs dans la LAgr et, ce faisant, pris acte d'une certaine stabilité jusqu'en 2021 avec les enveloppes financières agricoles 2018-2021.

Le Conseil fédéral tient compte des économies d'échelle positives dues à la taille de l'exploitation qui sont réalisées lors de la fourniture de prestations grâce à l'échelonnement actuel de la contribution de base à la sécurité de l'approvisionnement à partir de 60 hectares. Plus l'exploitation est grande, plus la moyenne des paiements directs par hectare diminue nettement. Avec un même crédit, l'échelonnement des contributions à partir d'un nombre moins important d'hectares entraînerait une plus forte rémunération des prestations fournies par de petites exploitations. Or, une telle redistribution n'est pas suffisamment justifiée.

Le Conseil fédéral approuvera vraisemblablement en 2019 un message sur la politique agricole à partir de 2022, où il proposera un arrêté fédéral sur l'enveloppe financière 2022-2025. Ce message s'appuiera en grande partie sur les résultats des évaluations. L'accent sera mis à cet égard sur la redéfinition des objectifs et sur la création des instruments efficients nécessaires.

5 Annexe

5.1 Abréviations

Abréviation	Signification
CBD	Contributions à la biodiversité
SPB	Surface de promotion de la biodiversité
CE	Communauté d'exploitation
Bio	Exploitation biologique
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
SST	Systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux
PLVH	Production de lait et de viande basée sur les herbages
CPC	Contributions au paysage cultivé
SAU	Surface agricole utile
LAgr	Loi sur l'agriculture
CQP	Contributions à la qualité du paysage
SRPA	Sorties régulières en plein air
CER	Contributions à l'utilisation efficience des ressources
UMOS	Unité de main-d'œuvre standard