Les orientations du 7e rapport sur l'agriculture et les paiements directs, comme réponse au GATT

Autor(en): **Piot, Jean-Claude**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **52 (1994)**

Heft 3: **Agriculture et gestion du paysage**

PDF erstellt am: **28.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-140318

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

LES ORIENTATIONS DU 7E RAPPORT SUR L'AGRICULTURE ET LES PAIEMENTS DIRECTS, COMME REPONSE AU GATT

Jean-Claude PIOT
ancien directeur de l'Office fédéral de l'agriculture
Bournens

1. Introduction

Pour mieux comprendre les nouvelles orientations de la politique agricole suisse, il est utile de jeter un bref regard en arrière. En effet, durant une quarantaine d'années, cette politique a été guidée par la Loi sur l'agriculture de 1951, elle-même fruit des "articles économiques" introduits dans la Constitution fédérale en 1947.

Dans le contexte de l'époque, et après les vicissitudes de la 2e guerre mondiale, la sécurité des approvisionnements en nourriture avait une grande importance. De même, la crainte d'un chômage potentiel croissant s'extériorisait par l'intention de maintenir dans l'agriculture le plus grand nombre possible de postes de travail, équitablement rétribués. Le préambule de la Loi sur l'agriculture le sous-entend :

"en vue de conserver une forte population paysanne et de faciliter l'approvisionnement du pays en assurant la production agricole et en encourageant l'agriculture compte tenu des intérêts de l'économie nationale".

L'article 29 de dite loi précise encore :

"1. Les mesures prévues dans la présente loi doivent être appliquées de manière à permettre aux produits agricoles indigènes de bonne qualité d'atteindre des prix qui couvrent les coûts de production moyens, calculés sur une période de plusieurs années, d'entreprises agricoles exploitées de façon rationnelle et reprises à des conditions normales.

2. Les autres branches de l'économie et les conditions matérielles des autres classes de la population seront prises en considération."

Il s'agissait indubitablement d'une loi de caractère protectionniste tant par les mesures de soutien des prix que par les divers freins à l'importation. Ces dispositions allaient donc, au cours des ans, provoquer d'âpres discussions, voire des affrontements entre les tenants d'un *statu quo* confortable pour la paysannerie et ceux qui, voyant les prix agricoles de l'étranger, demandaient des adaptations marquantes.

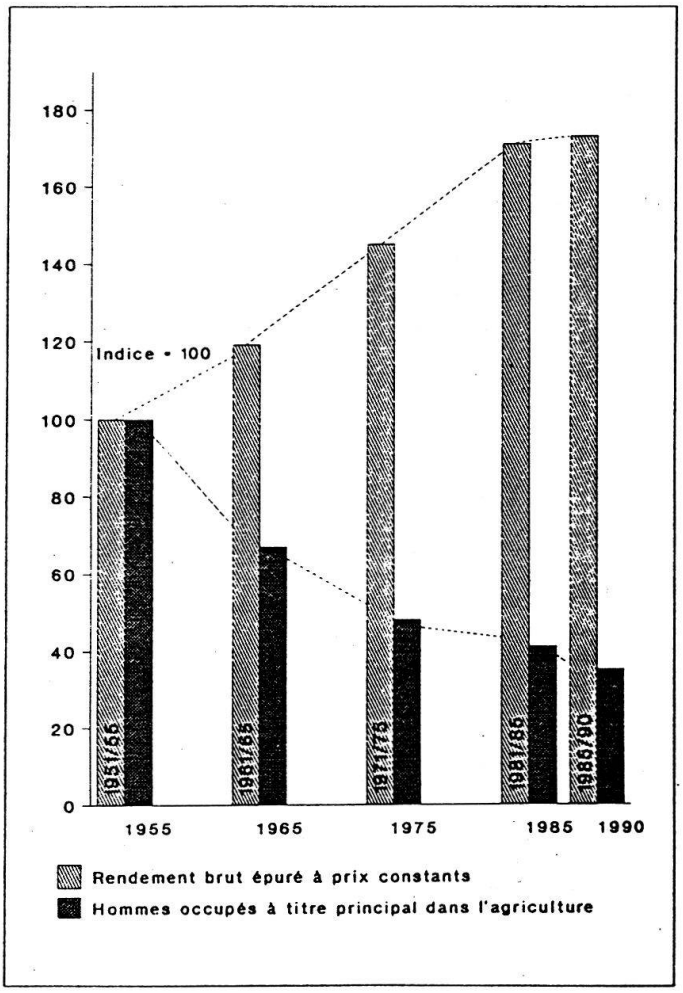
2. Evolution de l'agriculture entre 1950 et 1990

Cette période, et principalement les décennies 60 et 70, a été marquée pour toutes les agricultures des pays développés par le progrès technique. La mécanisation, l'utilisation de variétés végétales et de souches animales plus productives ont permis une très forte augmentation des productions agricoles, voire des surproductions sectorielles. (Le contingentement des livraisons de lait a été introduit chez nous en 1977, dans la CE en 1984).

En Suisse, la production agricole a presque doublé en volume entre 1950 et 1990. Compte tenu de l'augmentation de la population de résidence, le taux d'autoapprovisionnement alimentaire a passé de 55 à 65 pour cent en chiffres ronds.

Durant la même période, le nombre des exploitations agricoles a diminué de 54 % (1990 : 93'738 exploitations) et celui des hommes occupés à titre principal dans l'agriculture de 65 % (1990 : 97'349 hommes). Le graphique ci-dessous, tiré du 7e Rapport, donne une bonne image de l'évolution de l'agriculture suisse.

Evolution des quantités produites et de la main-d'oeuvre



Données: SPS, Statistiques et évaluations

Il n'est donc pas exact de prétendre que l'agriculture n'a pas évolué depuis des décennies. Mais cette évolution n'a pas été comprise par certains milieux agricoles attachés aux traditions et réfractaires au marché. L'initiative de 1978, pour un contingentement des denrées fourragères, retirée avant la votation, suite à la décision de verser des primes aux détenteurs d'animaux dès 1980 (Art. 19 c de la Loi sur l'agriculture), puis l'initiative rétrograde de l'Union des petits et moyens paysans (VKMB) intitulée "pour des exploitations paysannes et contre les fabriques d'animaux" rejetée de justesse par le peuple et les cantons le 4 juin 1989 en sont l'illustration. Ces péripéties ont cependant contribué à ralentir le processus de changement, proposé par le Conseil fédéral dans le 6e Rapport de 1984.

Il y relevait notamment les conflits d'objectifs toujours plus apparents d'une politique agricole axée sur les prix pour garantir les revenus et l'écoulement des produits, reléguant à l'arrière plan l'orientation des productions par les conditions du marché. Il fallait donc des paiements directs non liés aux volumes produits pour sortir de l'impasse. On verra plus loin que les nécessités nées du récent accord du GATT ne sont pas à l'origine de l'introduction des paiements directs, bien que ceux-ci soient indispensables à la maîtrise de celles-là.

3. Les défis lancés à l'agriculture suisse

L'attitude de la population à l'égard de l'agriculture s'est sensiblement modifiée au cours des dernières années. Les valeurs qu'elle attribue à la paysannerie ont changé. Les approvisionnements sont assurés et la part des denrées alimentaires dans les dépenses des ménages ne cesse de s'abaisser. L'abondance se rencontre aussi lors de voyages ou de villégiatures dans les pays qui nous entourent. Les comparaisons de prix nous sont généralement défavorables et incitent au tourisme des emplettes dans les zones frontalières.

Les fréquents débats sur les excédents agricoles, chez nous comme dans la CE, les coûts qui leur sont liés, font que les gens attachent moins d'importance qu'autrefois à la valeur des services rendus à la société par l'agriculture. On l'accuse aussi, à tort ou à raison, de nuire à la nature et à l'environnement par ses pratiques, à tout le moins de ne pas suffisamment prendre en compte les nécessités d'une bonne écologie.

La qualité des denrées alimentaires et leur origine - de plus en plus le consommateur veut savoir comment elles sont produites - jouent un rôle croissant; il est souvent disposé à payer un meilleur prix pour des produits répondant à son attente.

L'internationalisation, la mondialisation des économies et la croissance des échanges, la modernisation de la politique agricole commune de la CE - la perspective d'entrer dans l'espace économique européen, puis d'adhérer à la CE était encore à l'ordre

du jour - l'avancement laborieux des négociations de l'Uruguay-Round représentaient les défis extérieurs dont on se devait de tenir compte lors de la rédaction du 7e Rapport.

4. La nécessité de réformer la politique agricole

Les défis précités exigeaient du Conseil fédéral une formulation claire des options à prendre et de la nouvelle orientation à donner à la politique agricole, avec des mesures concrètes à la clé. C'était possible sans modification des dispositions constitutionnelles existantes (art. 31 bis, 3e al., lit. b).

Compte tenu de l'évolution des esprits et de la constellation économique générale, la nouvelle formulation des tâches incombant à l'agriculture a pris la tournure suivante :

- Approvisionnement en denrées alimentaires et sécurité d'approvisionnement, avec rôle accru du marché
- Utilisation et maintien des bases naturelles de la vie (agriculture durable)
- Maintien et entretien des sites cultivés et des paysages ruraux
- Contribution à la vie économique, sociale et culturelle de l'espace rural.

Le Conseil fédéral confirme ainsi le rôle économique de l'agriculture, mais relativise quelque peu la sécurité alimentaire au profit de l'écologie, de l'entretien et de la protection des sites constituant l'environnement rural. Ces derniers éléments représentent ce que l'on appelle aujourd'hui les multifonctions non économiques de l'agriculture en faveur de la société, qu'on ne saurait rétribuer par les prix des produits. D'où la nécessité d'introduire des paiements directs.

La conclusion de l'UR du GATT ne fait que renforcer le besoin de paiements directs non liés aux produits, car il exige des parties contractantes dans le délai de 6 ans :

- l'amélioration de l'accès au marché = davantage de possibilités d'importation, donc de concurrence
- la diminution du soutien interne lié aux produits, donc des prix plus bas
- la réduction des subventions à l'exportation.

Les plus récentes estimations de l'Institut d'économie rurale de l'EPFZ laissent prévoir une baisse sensible du revenu de l'agriculture, très partiellement compensée par une diminution des charges et par une évolution des structures supportable par l'abandon d'exploitations lors du changement de génération. Compte tenu de ces prémisses et pour maintenir le revenu de 1993 en valeur réelle, c'est un montant d'environ 1 milliard de francs qu'il s'agira de verser à l'agriculture sous forme de paiements directs complémentaires en l'an 2002, soit une somme de l'ordre de 120 millions cumulée chaque année à partir de 1996.

5. Les paiements directs comme réponse au GATT

L'idée d'introduire des paiements directs en faveur de l'agriculture n'est pas nouvelle, et les nécessités en relation avec le GATT ne font qu'en augmenter le montant à verser annuellement à l'agriculture. Le conflit d'objectif entre les prix pour assurer le revenu et les mesures nécessaires pour orienter la production est apparu peu après l'entrée en vigueur de la loi sur l'agriculture, soit à la fin des années 50. Il sied cependant de relever qu'en 1959 déjà, pour tenir compte des coûts de production accrus en montagne, des contributions aux frais des détenteurs de bétail ont été introduites, de préférence à une différenciation du prix du lait. C'est en fait la première forme de paiement direct dont ait bénéficié l'agriculture suisse, mais sur une base régionale seulement.

Une commission d'experts a été chargée, en 1971, d'étudier le problème général des paiements directs. Ses propositions furent ensuite soumises à un cénacle où siégeaient des représentants de l'économie et de la politique. Celui-ci refusa à la majorité l'introduction de paiements directs pour l'agriculture de plaine, mais préavisa favorablement de tels paiements en faveur de l'agriculture de montagne (contributions à la surface et pour l'estivage des troupeaux). La Loi fédérale instituant des contributions à l'exploitation du sol en conditions difficiles fut votée par les Chambres le 14 décembre 1979, avec entrée en vigueur l'année suivante.

Le 6e Rapport sur l'agriculture (1984) a mis en évidence que la production agricole et l'alimentation connaissaient des développements qui rendaient nécessaires des adaptations de la politique agricole. On y a formulé la conception des "prix indicatifs propres à orienter la production, complétés par des paiements directs pour assurer le revenu". Cette conception a trouvé un écho favorable au Parlement qui a demandé la concrétisation de cette stratégie, une analyse de ses conséquences et de son financement.

Dans son rapport à l'Assemblée fédérale sur "Les grandes lignes de la politique gouvernementale pour la période 1987-1991", le Conseil fédéral a proposé une révision de la Loi sur l'agriculture en vue de permettre l'octroi de paiements compensatoires à l'agriculture. Une nouvelle commission élargie d'experts a été instituée en 1987, avec le mandat d'élaborer des propositions visant à créer, sur des bases légales nouvelles, une solution durable et globale, incluant les contributions aux détenteurs d'animaux, et tenant compte des objectifs de couverture du revenu agricole et de l'orientation des productions.

L'étude devait porter sur deux types de paiements directs :

- des contributions généralisées, indépendantes de la production, comme complément au revenu (art. 31 a)

- des contributions spécifiques pour des prestations particulières de caractère écologique (art. 31 b), pour tenir compte de la sensibilité croissante de la population aux problèmes de l'environnement.

Les travaux furent laborieux car de nombreuses divergences se manifestèrent au sein de la commission d'experts, certains voulant profiter d'y introduire un volet social très important. Publié en mai 1990, ce rapport fut l'objet d'un accueil favorable et d'un appui quasi général.

Restaient cependant ouvertes les questions du financement, de la simplicité dans l'application et de l'intégration des paiements directs existants.

En janvier 1991, le projet de modification de la Loi sur l'agriculture fut envoyé en consultation. L'analyse des conditions-cadre de la future politique agricole a manqué de peu l'unanimité et une très large majorité a soutenu l'introduction de ces deux types de paiements directs. Quant au financement, les avis étaient divergents (Caisse fédérale, ICHA/TVA, voire taxes d'incitation sur les engrais et les produits phytosanitaires).

Le projet définitif fut envoyé au Parlement le 27 janvier 1992, conjointement avec le 7e Rapport, dont il est partie intégrante. Les négociations du GATT n'étant pas terminées, la question de l'entrée dans l'EEE restant ouverte - c'était bien avant le 6 décembre 1992 - le Conseil fédéral a néanmoins défini les lignes de force de la nouvelle politique agricole. Il s'est limité quant aux moyens, et vu l'urgence, à présenter les propositions relatives à l'introduction des deux types de paiements directs précités. Les autres mesures seraient traitées ultérieurement, après décantation de la situation (voir annexe 1).

Les art. 31 a et 31 b dans leur version définitive ont été approuvés par les Chambres le 9 octobre 1992. L'entrée en vigueur eut lieu le 1er janvier 1993.

L'art. 31 a traite essentiellement du complément du revenu. Il institue une contribution de base par exploitation, une contribution complémentaire pour autant que la surface soit au moins de 9 ha. et une contribution à la surface par ha. de surface agricole utile. (Un exemple des paiements directs tolérés par le GATT "la boîte verte" : la baisse du prix du lait de 10 ct/l décidée en septembre 1993 a été "compensée" par une contribution de fr. 160.- par ha. de surface herbagère.)

Ces contributions ne sont plus versées au delà de 50 ha., et le droit à la contribution s'éteint si le revenu AVS dépasse 105'000.- fr. par an. La limite d'âge a été fixée à 65 ans, aux fins de dynamiser les reprises d'exploitations. Les montants versés en 1993 ont atteint la somme de 610,7 millions de francs.

L'art. 31 b est l'article "écologique", qui doit inciter l'agriculture à un meilleur respect de l'environnement, selon la stratégie proposée par le Conseil fédéral, où il s'agit dans l'ordre :

- de motiver les agriculteurs à de nouvelles pratiques par la recherche, la formation professionnelle et la vulgarisation
- de les encourager par des incitations d'ordre financier à l'application de pratiques favorables à l'environnement, qui doivent aussi être intéressantes au point de vue économique
- de les obliger à de meilleures pratiques par des prescriptions ou des charges.

L'essence du contenu de l'article 31 b est en rapport direct avec le second type. Les contributions sont versées en fonction de prestations écologiques particulières, sur la base d'un contrat volontaire conclu par l'agriculteur avec le canton ou avec une organisation professionnelle agréée.

Trois types de contributions existent, selon le contenu du contrat, soit pour :

- les surfaces de compensation écologique
- la pratique de la production intégrée ou de l'agriculture biologique
- la détention d'animaux en plein air.

(La description du détail des exigences requises dépasse le cadre de cet article. Des compléments d'information peuvent être obtenus à l'Office fédéral de l'agriculture, Mattenhofstrasse 5, 3003 Berne). Le montant prévu au budget 1993 était de 55 millions de francs. La somme totale de 94,3 millions a finalement été versée, preuve de l'intérêt marqué par les agriculteurs aux mesures de protection du milieu rural. Des montants nettement plus élevés seront nécessaires quand la totalité des paysans participeront à ce programme, ce qui ne saurait tarder.

6. Conclusions

Les tâches de l'agriculture étant multiples :

- production de denrées alimentaires
- maintien de la fertilité des terres et de la biodiversité agricoles
- respect de l'environnement et de la nature
- entretien des sites cultivés et du paysage
- peuplement de l'espace rural

la rétribution équitable du travail des familles paysannes par le prix des produits soumis progressivement aux lois du marché international n'est plus réalisable.

Il importe donc que la société, par le truchement de paiements directs non liés aux produits, assure un revenu décent à la population paysanne. Toutefois, le seul fait d'être agriculteur ne saurait donner le droit à des paiements directs compensatoires. Il est indispensable que l'octroi de tels paiements soit lié à des contre-prestations mesurables

de la part des bénéficiaires, ne serait-ce que pour ménager les deniers publics. Cette condition n'est pas facile à remplir, car ces paiements doivent pouvoir être accordés selon un système simple, pour éviter un surcroît d'administration. L'annexe 2 donne une vue d'ensemble des diverses formes de paiements directs versés pour l'année 1993, en comparaison avec 1980 et le budget 1994.

L'agriculture dispose aussi de possibilités propres pour améliorer sa situation. A commencer par l'initiative des chefs d'exploitation, la rationalisation du travail, l'organisation des exploitations et l'ajustement structurel, en vue d'abaisser les coûts de production.

Dans l'intérêt de la caisse fédérale, il faut souhaiter que les déréglementations à venir, qui toucheront aussi les secteurs d'amont et d'aval de la production agricole, soient de nature à favoriser la prise de responsabilité accrue des familles paysannes car le pays aura toujours besoin d'une agriculture moderne et performante, qui reste intégrée dans l'économie nationale.

Annexe 1

Les principaux changements de cap introduits par le 7e rapport sur l'agriculture

Réglementations actuelles	Innovations
1. Protection à la frontière	
– limitations quantitatives – taxes sur les importations	– passage progressif à des mesures tarifaires avec clause de protection
2. Revenu	
– garanties de prix – paiements directs pour péréquations régionales et sociales	– assouplissement des garanties de prix – transition vers des prix indicatifs – paiements directs généraux en complément à la politique des revenus
3. Orientation de la production	
– prix – contingentement laitier – limitations de production pour les principaux produits	– influence accrue des prix – assouplissement du contingentement laitier – production sous contrat autant que possible – extensification, mise en jachère – matières premières renouvelables
4. Ecologie	
– orientation écologique de la recherche, de la formation et de la vulgarisation – paiements directs liés à certaines conditions, avantages financiers – prescriptions dans divers domaines	– remplacement de prescriptions par des avantages économiques – contributions pour prestations écologiques particulières, p.ex. pour PI et culture biologique
5. Politique structurelle	
– entraves au changement – échelonnement des contributions, quantités libres et quotas de production – encouragement à la propriété	– encouragement d'adaptations – suppression d'entraves à l'application de mesures – régime de préretraite
6. Financement	
– taxes à affectation déterminée – moyens généraux de la Confédération – recettes provenant des prélèvements à la frontière	– recettes supplémentaires provenant de la tarification et de l'ICHA – taxes d'orientation
7. Mesures d'entraide	
– prioritaire dans tous les secteurs	– base légale pour des contributions de solidarité

Office fédéral de l'agriculture, Berne

Annexe 2

Paiements directs à l'agriculture

Type de contribution	Montants en mio. de fr.			
	1980 1)	1993 2)		1994 5)
		Total	dont en montagne3)	Budget
1. Paiements directs complémentaires	**0,0**	**610,7**	**366,2**	**800,0**
1.1 Paiements directs complémentaires selon l'art. 31a	0,0	610,7	366,2	800,0
2. Paiements compensatoires pour conditions difficiles	**202,5**	**451,6**	**428.6**	**441,7**
2.1 Contributions aux frais des détenteurs de bétail	125,3	266,5	266,5	270,0
2.2 Contributions destinées à améliorer l'élevage du bétail	14,9	0,0	0,0	0,0
2.3 Contributions à la surface et contributions d'estivage	32,6	139,9	139,1	144,5
2.4 Contributions pour céréales fourragères (suppléments)	11,7	0,0	0,0	0,0
2.5 Subsides à la production de céréales panifiables	13,4	0,0	0,0	0,0
2.6 Contributions à la culture de pommes de terre en montagne	4,6	0,0	0,0	0,0
2.7 Paiements compensatoires (en remplacement des postes 2.4 à 2.6)	0,0	45,2	23,0	27,2
3. Paiements directs écologiques	**0,0**	**165,5**	**94,5**	**240,4**
3.1 Contributions selon l'art. 31 b (4 programmes)	0,0	81,0	57,0	171,4
3.2 Contributions pour prairies extensives	0,0	11,8	6,0	0,0
3.3 Contributions pour surfaces de compensation écologique	0,0	2,4	0,5	0,0
3.4 Contributions pour la production céréalière extensive	0,0	64,1	31,0	61,0
3.5 Contrib. d'exploitation de terrains secs et de prés à litière	0,0	6,2	0,0	8,0
4. Paiements directs pour orientation de la production	**228,3**	**359,2**	**235,9**	**326,8**
4.1 Primes de culture pour céréales fourragères et légumineuses	66,3	61,6	17,0	62,5
4.2 Contr. pour jachères vertes et matières prem. renouvelables	0,0	10,0	3,0	17,8
4.3 Contributions aux détenteurs de vaches	47,2	119,2	98,0	105,0
4.4 Contributions à l'élimination du bétail	22,4	37,2	32,0	15,0
4.5 Contributions pour l'exportation de bétail	26,0	28,0	28,0	32,0
4.6 Contributions aux achats d'allégement	0,9	1,9	1,9	2,5
4.7 Indemnité de non-ensilage	35,0	57,8	32,0	48,4
4.8 Supplément de prix pour le lait transformé en fromage	30,5	43,5	24,0	43,6
5. Paiements directs à caractère social 4)	**67,2**	**133,2**	**76,0**	**136,0**
5.1 Allocations familiales aux petits paysans	55,8	106,0	71,0	108,0
5.2 Allocations familiales aux travailleurs agricoles	11,4	27,2	5,0	28,0
Total	**498,0**	**1720,2**	**1201,2**	**1944,9**

1) Montants correspondant aux dépenses de l'exercice (diffèrent donc de ceux figurant dans le compte d'Etat)
2) Certains chiffres sont provisoires
3) Zone préalpine des collines et région de montagne
4) Financés par les contributions des employeurs et de la Confédération (2/3) et les cantons (1/3)
5) Décisions du Conseil fédéral du 16 janvier 1994 comprises