

Développement du système des paiements directs

Simon Lanz, Lukas Barth, Christian Hofer et Samuel Vogel, Office fédéral de l'agriculture OFAG, 3003 Berne
Renseignements: Simon Lanz, e-mail: simon.lanz@blw.admin.ch, tél. +41 31 322 26 02



Le développement du système des paiements directs a pour objectif de mieux concilier les intérêts de la production et ceux de l'écologie.
(Photo: Julien Berberat, Fondation Rurale Interjurassienne)

Introduction

Le rapport du Conseil fédéral sur le développement du système des paiements directs (2009) a eu pour origine la motion du 10 novembre 2006 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats. Celle-ci demandait au Conseil fédéral de présenter au plus tard en 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.

Réduction et découplage du soutien agricole

La réforme de la politique agricole entamée au début des années nonante (fig. 1) a permis, progressivement,

de réduire le soutien agricole et de le découpler de la production.

Le soutien total a baissé, passant plus de 8 milliards de francs au début de la réforme à environ 6 milliards aujourd'hui. Si la part du soutien liée aux produits (protection douanière et soutien du marché, subventions à l'exportation comprises) représentait encore plus de 80 % du soutien total durant les années 1990/92, elle est tombée à quelque 50 % en 2009. En faisant abstraction de la protection douanière pour ne considérer que le soutien financé par les fonds fédéraux, le découplage est même plus marqué. Au début des années nonante, 60 % du budget de l'agriculture et de l'alimentation étaient affectés au soutien du marché; aujourd'hui, cet-

te part ne s'élève plus qu'à 15 %. En même temps, le pourcentage des paiements directs non liés aux produits dans les dépenses fédérales est passé d'environ 25 à plus de 70 %.

Une réforme actuelle porteuse d'améliorations

La stratégie cohérente de diminution du soutien interne des marchés et de réallocation des fonds aux paiements directs a entraîné de nettes améliorations (cf. fig. 2) :

- la part des surfaces exploitées dans le respect de la nature (compensation écologique, agriculture biologique) a fortement augmenté et le recul des oiseaux nicheurs a pu être enrayeré;
- les répercussions négatives de la production agricole sur l'environnement ont été réduites (p. ex. pertes d'azote: - 15 %);
- en même temps, la production des calories a augmenté (+ 5 %), c'est-à-dire que l'efficacité de l'utilisation des ressources a nettement progressé;
- l'élevage respectueux des animaux de rente s'est développé;
- l'agriculture continue de contribuer substantiellement à l'occupation décentralisée du territoire, en particulier dans les régions rurales périphériques;
- les exploitations agricoles ont pu effectuer les investissements nécessaires. Le taux de renouvellement du capital s'est même amélioré.

Le découplage ne suffit pas

L'expérience montre que le découplage du soutien de la production a conduit à des améliorations notables (OFAG 2009). Toutefois, il ne suffit pas à garantir seul que les prestations d'intérêt public soient effectivement

Résumé Les paiements directs doivent à l'avenir être nettement orientés sur les prestations d'intérêt public fournies par l'agriculture, souhaitées par la population. Dans un rapport adopté le 6 mai 2009, le Conseil fédéral propose un développement du système actuel des paiements directs. Les mesures non liées à un objectif spécifique doivent être remplacées par des instruments ciblés sur les objectifs. L'efficacité et l'efficience du système des paiements directs s'en trouveront améliorées.

fournies de manière efficiente et dans la mesure attendue par la société. Sans un rapport clairement défini avec des prestations, les paiements directs ne permettent pas d'atteindre les objectifs de la politique agricole s'ils n'ont qu'un caractère compensatoire. 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»; cf. encadré 2).

Afin de parvenir à maximiser dans toute la mesure du possible l'efficacité et l'efficience de la politique agricole et des paiements directs, il faut absolument définir des objectifs concrets et vérifiables et établir un rapport clair entre les objectifs et les instruments utilisés.

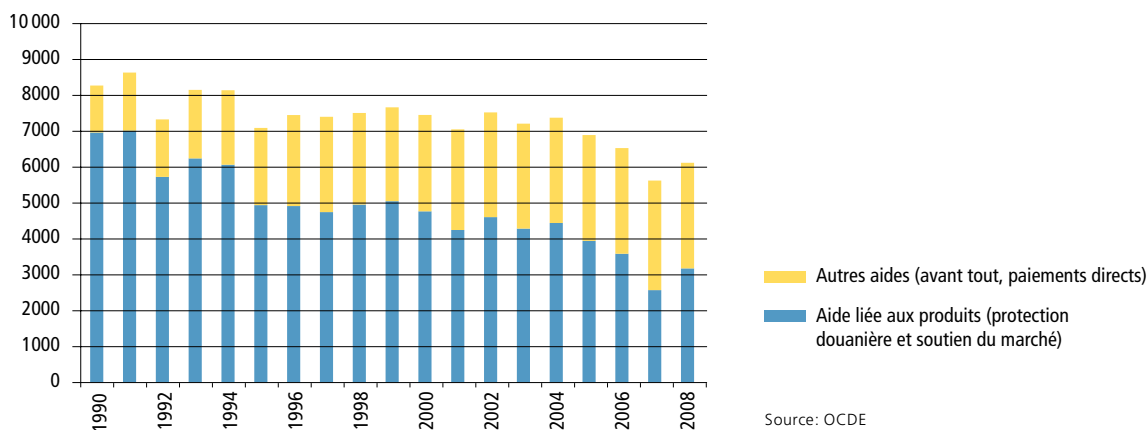


Figure 1 | Evolution du soutien à l'agriculture selon l'OCDE (PSE) de 1990 à 2008.

Faiblesses du système actuel

Le système actuel des paiements directs ne satisfait que partiellement à ces exigences. D'une part, les objectifs ne sont pas toujours clairement définis pour différentes prestations d'intérêt public et, d'autre part, le rapport entre les mesures et les objectifs est parfois incertain. Alors que les paiements directs écologiques ont un rapport clair avec les objectifs dans les domaines de la préservation des ressources naturelles et du bien-être des animaux, les mesures visant à promouvoir la sécurité d'approvisionnement et l'entretien du paysage rural ou à assurer le revenu dans le cadre des paiements directs généraux sont très peu spécifiques.

Le ciblage insuffisant des mesures sur les objectifs entraîne des fausses incitations indésirables: Primo, 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) incitent à accroître les effectifs de bétail. Il s'ensuit une intensification de l'élevage, avec des répercussions négatives sur la préservation des ressources naturelles. Le cheptel bovin augmente ainsi de nouveau depuis 2003 (+4 %). Secundo, les contributions UGBFG concurrencent dans des proportions indésirables la culture des champs, qui revêt une importance

cruciale pour la sécurité de l'approvisionnement. Tertio, tous les paiements directs sont aujourd'hui 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 (cf. encadré 5). En outre, les contributions liées aux animaux, notamment, devraient être évaluées de façon critique quant à leur compatibilité avec la Boîte verte de l'OMC.

Méthodes

Proposition du Conseil fédéral

Compte tenu de cette analyse, le Conseil fédéral estime qu'il faut poursuivre le développement du système des paiements directs. Dans son rapport, il définit des objectifs concrets et vérifiables pour toutes les prestations d'intérêt public selon l'art. 104 de la Constitution fédérale (sécurité d'approvisionnement, préservation des ressources naturelles, paysage rural, occupation décentralisée du territoire et bien-être des animaux) et propose un concept d'un système de paiements directs axé d'une manière conséquente sur ces objectifs. L'idée maî-

Encadré 1 | Quelle est la fonction des paiements directs ?

Dans le débat politique, on affirme souvent que les paiements directs doivent rémunérer les prestations fournies par l'agriculture dans l'intérêt public, soit les prestations non marchandes. La rétribution des agriculteurs est le produit des ventes des biens privés tels que le lait ou les céréales, tandis que les paiements directs rétribuent les biens publics tels que le paysage ou la biodiversité. Toutefois, cette séparation nette entre les marchés des biens privés et des biens publics n'existe pas dans la réalité. La multifonctionnalité de l'agriculture se caractérise précisément par un couplage étroit entre ces deux types de biens. La production de biens agricoles (privés) est à l'origine des externalités positives considérées comme des biens publics (prestations d'intérêt public). Aux conditions du marché, l'offre de prestations d'intérêt public serait inférieure à la demande sociétale. La production indigène serait nettement plus basse et concentrée dans des régions propices (Hättenschwiler et Flury 2007), avec des répercussions négatives sur le paysage, la biodiversité et l'occu-

pation décentralisée du territoire. Les instruments de politique agricole en général et les paiements directs en particulier ont pour objectif de corriger cette défaillance du marché. Si les prestations d'intérêt public étaient fournies sans l'intervention de l'Etat, elles auraient certes une valeur pour la société, mais personne ne paierait pour leur utilisation. Cette différence entre l'offre privée et la demande sociétale rend nécessaire l'intervention de l'Etat. Ainsi, les paiements directs ne sont pas des indemnités, mais des incitations (aides) financières pour la fourniture des prestations d'intérêt public (Huber 2003). Cela signifie aussi que le niveau des paiements directs n'est pas indépendant du prix des produits agricoles. Si les prix sont élevés, le marché contribue par exemple plus au maintien d'un paysage rural ouvert que s'ils sont bas. Selon la situation des prix, les paiements directs doivent être plus ou moins élevés pour que les prestations d'intérêt public soient fournies.

trasse de ce système consiste à définir une mesure spécifique pour chaque objectif. Le tableau 1 donne un aperçu des objectifs et des instruments correspondants ainsi que les indicateurs permettant de vérifier la réalisation des objectifs.

Discussion

Prestations d'intérêt public

Cinq instruments de paiements directs doivent permettre de promouvoir et d'assurer à long terme les prestations d'intérêt public de l'agriculture:

les **contributions au paysage cultivé** visent à maintenir un paysage rural ouvert, grâce à l'exploitation de l'ensemble des surfaces agricoles (y compris les régions d'estivage). Cette condition est essentielle à la fourniture des autres prestations d'intérêt public. Le montant des contributions doit être calculé de façon à ce qu'une exploitation extensive soit possible. Les contributions sont différenciées en fonction des conditions naturelles difficiles et 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 na-

tuelles 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 (p. ex. charge minimale en bétail). En outre, les contributions à la sécurité de l'approvisionnement compensent les difficultés et les désavantages comparatifs des coûts 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 concernés puissent être atteints par ces contributions volontaires. L'exigence selon laquelle une part minimale par exploitation doit être affectée aux surfaces de compensation écologique, prévue dans le cadre des prestations écologiques requises (PER), peut ainsi être progressivement supprimée. Seront en outre encouragés des mesures de revalorisation et des pro-

Encadré 2 | 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 de réduire au mieux le coût de la réalisation des objectifs.

Targeting (ciblage sur les objectifs): un paiement est donc considéré comme ciblé lorsque les valeurs spécifiques à un objectif défini 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 2007).

Tailoring (conception sur mesure): le montant et la durée d'un paiement doivent être calculés avec précision afin que l'objectif défini soit atteint. Les incitations qui dépassent le niveau nécessaire à la réalisation de l'objectif sont superflues (OCDE 2003).

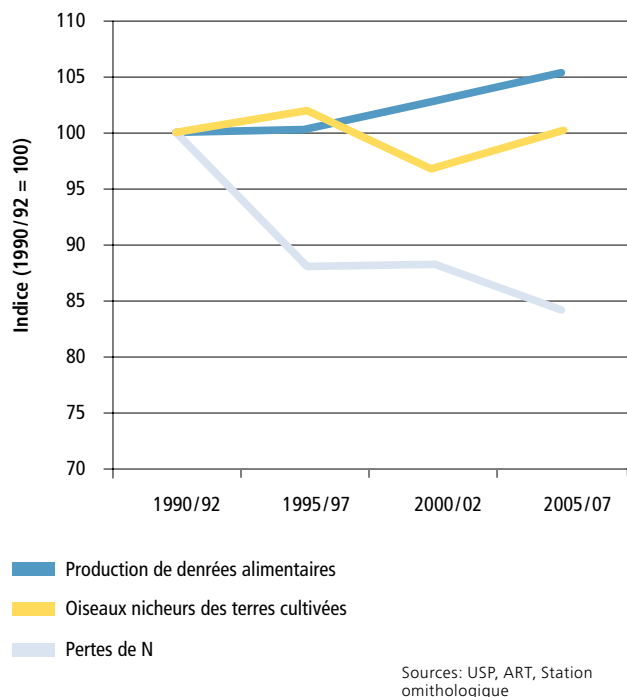


Figure 2 | Evolution de la production alimentaire et des atteintes à l'environnement.

Tableau 1 | Prestations, objectifs, mesures et indicateurs

Prestations et objectifs	Mesures	Indicateurs
Approvisionnement sûr de la population		
Maintenir la capacité de production à son niveau actuel grâce à une production de calories dans le pays	Contributions à la sécurité de l'approvisionnement: <ul style="list-style-type: none"> • Contribution de base: montant unique, quelle que soit la zone, par ha de surface agricole utile (SAU). • Composante exploitation en conditions difficiles: contribution différenciée selon la zone par ha SAU. • Composante grandes cultures: montant unique, par ha de terres ouvertes. 	Térajoules (TJ) produits en Suisse comme critère de disponibilité de l'infrastructure et du savoir-faire.
Maintenir un taux minimal de cultures d'importance stratégique	<ul style="list-style-type: none"> • Composante culture particulière: montant unique, quelle que soit la zone, par ha SAU de culture particulière. 	Cultures d'importance stratégique (p. ex. oléagineux, betteraves sucrières, semences) en ha.
Préserver des sols fertiles et cultivables en quantité suffisante	Protection quantitative du sol: <ul style="list-style-type: none"> • Exclusion des paiements directs (PD) pour les surfaces situées en zone à bâtir. • Obligation des cantons ou des communes à participer au financement des PD en cas de forte consommation de terres agricoles. • Intégration de la protection quantitative du sol dans le concept des projets sur la qualité du paysage. 	Sol arable en ha.
Conservation des ressources vitales naturelles		
L'agriculture apporte une contribution essentielle à la préservation et à la promotion de la biodiversité. Objectif partiel 1: diversité des espèces et diversité des habitats. Objectif partiel 2: diversité génétique au sein des espèces. Objectif partiel 3: biodiversité fonctionnelle.	Contributions à la biodiversité: <ul style="list-style-type: none"> • Versements permanents pour les surfaces favorables à une biodiversité de qualité, par ha SAU et dans la région d'estivage. • Versement unique pour des mesures de valorisation définies. • Versements uniques et permanents pour des mesures de protection définies des espèces. • Versements permanents pour la biodiversité fonctionnelle sur les surfaces de production (y compris pour les approches globales telles que l'agriculture biologique ou la production intégrée). 	Surfaces de promotion de la biodiversité (SPB) de qualité en ha. Inventaire et sauvegarde des anciens types de culture et espèces. Fertilité du sol (p. ex. teneur en humus, organismes vivant dans le sol) sur les surfaces de production.
Utilisation durable des ressources naturelles (sol, air, eau).	<ul style="list-style-type: none"> • Maintien des prestations écologiques requises PER et des autres dispositions légales. • Poursuite de la promotion de projets environnementaux facultatifs (régionaux ou sectoriels). • Contributions temporaires à l'efficacité des ressources (au niveau national). • Réduction des effets secondaires des instruments PD permanents. 	Sol: substances polluantes, érosion et tassement. Eau: nitrates, phosphore, produits phytosanitaires et médicaments. Climat et air: gaz à effet de serre, substances polluantes azotées et suie diesel.
Entretien du paysage rural		
Maintenir un paysage rural ouvert grâce à l'exploitation de toute la surface agricole (aspect quantitatif).	Contributions au paysage cultivé: <ul style="list-style-type: none"> • Contribution de base: montant unique, quelle que soit la zone, par ha SAU. • Composante exploitation en conditions difficiles: contribution selon la zone et la pente du terrain par ha SAU. • Composante estivage: contribution par pâturage normal estivé. 	Surfaces agricoles (ha).
Préserver et promouvoir la variété des paysages ruraux (aspect qualitatif). Les cantons ou d'autres organismes régionaux peuvent fixer des objectifs qualitatifs correspondants selon les prescriptions de la Confédération.	Contributions à la qualité du paysage: <ul style="list-style-type: none"> • Versements en fonction des prestations par ha de surface contractuelle sur la SAU et dans la région d'estivage. 	Paysages ruraux diversifiés marqués par l'exploitation agricole. Définition concrète des objectifs et indicateurs sur le plan régional par les responsables de projet.
Occupation décentralisée du territoire		
Au titre de la subsidiarité, les cantons possédant des régions qui se dépeuplent doivent définir leurs propres objectifs en matière d'occupation décentralisée.	<ul style="list-style-type: none"> • Base: promotion passant par d'autres instruments PD. • Encouragement spécifique par le biais des aides à l'investissement. 	Définition concrète d'objectifs et d'indicateurs sur le plan régional par les cantons.
Bien-être animal		
Participation aussi importante que possible pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux (valeur indicative: 80 %).	Contributions au bien-être animal: <ul style="list-style-type: none"> • SST: paiements permanents par UGB. • SRPA: paiements permanents par UGB. Aides à l'investissement plus élevées pour les SST.	Taux de participation aux programmes: – Systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux (SST). – Sorties régulières en plein air (SRPA).
Garantie du revenu		
Assurer à long terme la fourniture des prestations d'intérêt public.	Pilotage par le biais du montant des PD liés aux prestations.	Taux du renouvellement du capital. Stabilité financière.
Prévention des situations de détresse sociale dues aux changements des conditions-cadre de la politique agricole.	Contributions à l'adaptation: <ul style="list-style-type: none"> • Paiements temporaires liés à la personne à hauteur de la différence des PD perçus avant et après la réforme. 	Changement de structures (modification du nombre d'exploitations et de la main-d'œuvre). Nombre de ménages d'agriculteurs en dessous du minimum vital.

grammes de promotion des espèces axés sur les espèces-cibles. Les contributions à la biodiversité seront versées pour l'ensemble de la surface agricole utile et, fait nouveau, pour la zone 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. En outre, les exploitants doivent être encouragés à renoncer à certains produits phytosanitaires et engrais minéraux, pour maintenir la biodiversité fonctionnelle (fertilité du sol, régulation naturelle des organismes nuisibles) sur la surface de production. Il est ainsi possible de promouvoir comme jusqu'à présent des approches conformes au principe de la globalité, qui impliquent l'abandon de certains moyens de production à long terme (comme dans l'agriculture biologique ou en production intégrée, par exemple).

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 liés au paysage sont fixés à l'échelon régional par les promoteurs dans le cadre d'un processus participatif et suprasectoriel. 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 selon 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 du coût unique et des frais permanents engendrés par les stabulations particulièrement respectueuses des animaux, en tenant compte des recettes supplémentaires pouvant être réalisées sur le marché grâce à ce type d'élevage;

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'amé-

Encadré 3 | Le bio est-il pris en considération ?

En dehors des paiements directs octroyés aux exploitations biologiques à travers différents instruments particuliers, il est prévu de continuer à soutenir l'approche globale de l'agriculture biologique. L'utilité supplémentaire essentielle du principe de la globalité bio concerne la biodiversité fonctionnelle. La renonciation aux produits phytosanitaires chimiques de synthèse et aux engrais minéraux est favorable à la fertilité du sol sur les surfaces de production. Il en va de même pour d'autres systèmes de production où l'on renonce à long terme à l'utilisation de ces moyens de production, tels que la production intégrée. La Confédération doit donc continuer à promouvoir des formes de production particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et des animaux par des incitations présentant un intérêt économique. Les contributions bio sont entièrement intégrées dans le nouveau concept.

liorations structurelles, celles-ci étant mieux adaptées pour encourager les initiatives locales d'augmentation de la valeur ajoutée.

Utilisation durable des ressources

Pour que les ressources naturelles soient utilisées de manière durable, la fourniture des PER restera la condition d'octroi des paiements directs. En outre, il est prévu de poursuivre les projets régionaux facultatifs visant à prévenir les externalités négatives et à augmenter l'efficacité de l'utilisation des ressources, selon l'art. 62a de la loi sur la protection des eaux et les art. 77a et 77b de la loi sur l'agriculture. Un nouvel instrument clé est introduit: les contributions temporaires à l'efficacité des ressources, destinées à réduire, voire à combler, les lacunes concernant la réalisation des objectifs dans le domaine de l'environnement. Cet instrument vise à 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. Une possibilité permettant d'y parvenir consiste à ajouter, au terme de la période d'encouragement, l'utilisation de la technique concernée aux PER en tant que bonne pratique agricole.



Le maintien de terres cultivables fertiles dans une optique qualitative et quantitative revêtera une importance capitale à l'avenir. Les paiements directs et les instruments de l'aménagement du territoire pourraient donc être combinés afin de réduire l'incitation au bétonnage des surfaces agricoles (p. ex. par l'exclusion des surfaces se trouvant dans la zone à bâtir des paiements directs).

Développement socialement acceptable

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; elles sont complètement découplées de la production et liées à la personne. Limitées dans le temps, elles seront progressivement réduites, à un rythme socialement supportable. La nette séparation entre les instruments destinés à promouvoir les prestations et ceux visant 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.

Conclusions

Par rapport au système actuel des paiements directs, le régime proposé offre les avantages suivants:

- un ciblage clair sur les objectifs permet d'augmenter l'efficacité des paiements directs;
- l'amélioration de l'efficacité permet de mieux atteindre les objectifs définis;

- l'attribution rigoureuse des prestations, objectifs, mesures et indicateurs augmente la transparence et, donc, le pilotage politique;
- la communicabilité des paiements directs augmente. Les contribuables comme les paysans comprennent mieux pourquoi les paiements directs sont versés;
- la claire distinction entre les instruments axés sur les prestations et axés sur le transfert financier (contributions à l'adaptation) permet d'éliminer les fausses incitations structurelles du système actuel, ce qui augmente la mobilité des surfaces et améliore la compétitivité;
- la compatibilité du système des paiements directs avec la Boîte verte de l'OMC s'améliore. En outre, la proposition va dans la même direction que le développement de la politique agricole au sein de l'UE.

Un meilleur ciblage sur les objectifs comporte toutefois le risque d'une augmentation des tâches d'exécution. Il convient donc d'accorder à l'exécution une attention particulière lors de la mise en œuvre du concept.

Dans un prochain avenir

Le rapport et le concept proposé sont actuellement discutés au sein des commissions parlementaires compétentes. Le 16 octobre 2009, la commission du Conseil des Etats a présenté une motion chargeant le Conseil fédéral de concrétiser la proposition de concept et de soumettre au Parlement avant fin 2011 un message concernant la modification de la loi sur l'agriculture (motion 09.3973). ■

Encadré 4 | Potentiel d'amélioration de l'efficacité et contributions à l'adaptation

Selon des comparaisons internationales, l'agriculture suisse possède toujours un potentiel d'amélioration de l'efficacité et de réduction des coûts (Schmid 2009). La politique agricole doit créer des conditions-cadre permettant d'utiliser ce potentiel d'amélioration. Le concept prévoit à cet effet de séparer clairement la promotion des prestations d'intérêt public d'une part et la garantie d'une évolution socialement supportable

d'autre part. C'est la fonction des nouvelles contributions à l'adaptation. Elles seront réduites par étape et les fonds devenus disponibles seront réalloués, grâce aux futures ouvertures du marché, à d'autres instruments liés aux prestations. Le Conseil fédéral a l'intention de continuer à soutenir l'agriculture par des moyens financiers de l'ordre du niveau actuel.

Encadré 5 | Le lien entre paiements directs et surfaces entrave-t-il la mobilité des surfaces?

Selon Mann (2008), le principal facteur influant sur la mobilité des surfaces est le montant total du soutien agricole (protection douanière, soutien du marché, paiements directs), c'est-à-dire la question de l'intérêt que présente l'exploitation d'un hectare de terres. Toute baisse du soutien promeut donc la mobilité des surfaces. Les paiements directs actuels sont avant tout versés en fonction de la surface. Vu la limite d'octroi prévue pour les contributions UGBFG et GACD, plus de 90 % des paiements directs actuels sont liés à la surface. La proposition du Conseil fédéral ne renforce pas le lien entre paiements directs et surface. Certains milieux préconisent l'introduction d'un paiement par unité de main-d'œuvre standard (UMOS). Cependant, cela

renforcerait les flux financiers vers les branches de production exigeant beaucoup de main-d'œuvre (cultures spéciales, lait). Le renforcement du soutien bénéficiant à ces branches attiserait la concurrence pour les surfaces dans ces domaines, de sorte que la mobilité des surfaces ne s'améliorerait pas. Le critère de l'octroi (surface, animaux, UMOS) est moins important que le fait de calculer correctement les paiements directs et de les cibler sur les objectifs. C'est précisément ce que propose le Conseil fédéral dans son concept. L'introduction des contributions à l'adaptation permet en outre de réduire fortement les fausses incitations et les rentes existant dans le système actuel, ce qui augmente globalement la mobilité des surfaces.

Riassunto ■ **Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti**

In futuro, i pagamenti diretti saranno orientati in maniera più coerente verso le prestazioni d'interesse pubblico fornite dall'agricoltura e auspicate dalla popolazione. In un rapporto varato il 6 maggio 2009 il Consiglio federale propone uno sviluppo dell'attuale sistema dei pagamenti diretti. Le misure senza finalità specifiche saranno sostituite da nuovi strumenti mirati con conseguente miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza del sistema.

Summary ■ **Development of the Swiss Direct Payments System**

In the future, direct payments shall target consistently the public services provided by agriculture as requested by society. In its report of 6th May 2009, the Federal Council proposed a modification of the current system of direct payments. Measures without specific aims are to be replaced by targeted tools. Thus the effectiveness and efficiency of the direct payments system will be improved.

Key words: agricultural policy, multifunctionality, direct payments, targeting, reform

Bibliographie

- Conseil fédéral, 2009. Développement du système des paiements directs, Berne.
- OFAG, 2009. L'agriculture suisse en mouvement, La nouvelle loi sur l'agriculture – un bilan dix ans après.
- Hättenschwiler P. & Flury C., 2007. Beitrag der Landwirtschaft zur Ernährungssicherung. *Agrarforschung* 14 (11–12), 554–559.
- Huber A. J., 2003. Direktzahlungen sind Subventionen. *Blätter für Agrarrecht* 37.
- Mann S., 2008. Was hat es auf sich mit der Flächenmobilität? *Agrarforschung* 15 (9), 464–469.
- OCDE, 2003. Multifunctionality – The Policy Implications. Paris.
- OCDE, 2007. Policy Design Characteristics for Effective Targeting. Paris.
- OCDE, 2008. Synthesis Report: Policy Design and Implementation. Paris.
- Schmid D., 2009. Schweiz – Baden-Württemberg: Ein Produktivitätsvergleich. *Agrarforschung* 16 (4) 52–57.