

Comment les cantons soutiennent-ils leur agriculture?

Simon Binder et Stefan Mann

Agroscope, 8356 Ettenhausen, Suisse

Renseignements: Stefan Mann, e-mail: stefan.mann@agroscope.admin.ch



De nombreux cantons ont leurs propres mesures de soutien à l'agriculture: dans certains endroits, les arbres fruitiers haute-tige bénéficient de programmes cantonaux spécifiques. (Photo: Simon Binder, Agroscope)

Introduction

Aucun autre instrument d'incitation n'est aussi largement débattu dans l'opinion publique que les paiements directs de la Confédération pour l'agriculture. La Confédération régit l'ensemble de ses programmes de subventions via l'ordonnance sur les paiements directs (OFAG 2013), le législateur débat tous les quatre ans de l'évolution de la politique agricole et le rapport agricole (OGAG 2018a) fournit chaque année des informations sur les impacts économiques, écologiques et sociaux de cette politique. Les initiatives agricoles nationales impliquent également l'électorat, comme récemment avec l'initiative pour les vaches à cornes.

Alors que les paiements directs de la Confédération suscitent un large débat, on ne parle quasiment pas des instruments décentralisés de la politique agricole, tels que ceux des cantons. Quels sont les mesures et les projets au niveau cantonal? Il ne suffit plus depuis longtemps de citer une ordonnance unique pour répondre à cette question et, malheureusement, les sites Internet des offices cantonaux de l'agriculture ne fournissent que peu d'informations à ce sujet. Pourtant, il serait important de faire l'inventaire de toutes les mesures agricoles prises par les cantons. Des projets cantonaux ayant un objectif similaire pourraient par exemple indiquer des besoins de

la part des cantons qui n'ont pas encore été satisfaits par les paiements directs de la Confédération. En outre, des différences entre les cantons en ce qui concerne la mise en place de tels programmes d'encouragement pourraient refléter d'éventuelles différences structurelles dans l'agriculture. Et dans quelle mesure ces instruments politiques décentralisés influencent-ils la comparabilité statistique? En l'absence d'informations plus détaillées, l'OCDE (2019) inclut par exemple la moitié des dépenses agricoles cantonales et municipales sous forme de prestations de soutien dans son calcul de l'estimation du soutien aux producteurs ESP (Producer Support Estimate, PSE). Il semble donc grand temps d'examiner de plus près le domaine des mesures agricoles décentralisées.

Méthodes

Dans un premier temps, l'inventaire des mesures agricoles cantonales s'est appuyé sur des recherches effectuées sur Internet. Les sites Internet des offices cantonaux de l'agriculture et d'autres publications du service public ont été les premières sources d'information. Des articles dans des revues spécialisées et des journaux locaux ont apporté des éléments supplémentaires. Dans un deuxième temps, les responsables des offices cantonaux de l'agriculture et de l'environnement ont été confrontés aux résultats de la recherche et ont été priés de corriger et de compléter les investigations.

Il est rapidement apparu qu'une «mesure agricole cantonale» pouvait être comprise de différentes manières et que les réponses dépendaient beaucoup de la formulation de la question. Afin d'obtenir des réponses aussi comparables que possible, nous nous sommes limités à la définition suivante: «Le sujet porte sur des projets et des mesures qui ont été initiés par votre canton lui-même et qui profitent avant tout à l'agriculture». Cette définition aurait pu être encore davantage restreinte, par exemple en incluant l'organe responsable, la clé de répartition du financement ou les conditions de participation. Cependant, nous nous sommes délibérément limités à une question simple. L'enquête s'est déroulée entre août et novembre 2018 par e-mail et parfois aussi par téléphone.

En outre, des informations sur le budget des différents projets ont été demandées. Les retours sur ce point ont été assez difficiles à comparer, en raison des différences dans la clé de répartition du financement ou dans la délimitation des comptes. D'autres projets liés à des événements particuliers avaient un impact très variable sur les coûts. C'est pourquoi, pour les comparaisons financières, nous nous concentrerons ci-après sur les données

Résumé

Les structures fédéralistes de la Suisse sont peu perceptibles dans la politique agricole, laquelle est fortement influencée par la Confédération. Cependant, selon leur localisation, les exploitations agricoles peuvent participer à certains programmes cantonaux en parallèle aux paiements directs de la Confédération. Dans le but de promouvoir et d'orienter l'agriculture régionale en fonction des besoins locaux, un grand nombre de programmes de soutien individuels ont vu le jour, qui n'avaient jamais été documentés de manière centralisée jusqu'ici. Des entretiens personnels avec les offices cantonaux de l'agriculture nous ont permis de faire l'inventaire des instruments décentralisés de la politique agricole. Notre enquête montre que les cantons utilisent le programme d'aide financière de la Confédération pour des projets innovants dans le cadre de leurs propres mesures d'encouragement, mais qu'ils sont rarement actifs au-delà. Le manque de moyens financiers est souvent invoqué pour expliquer l'engagement parfois faible des cantons. Les projets régionaux les plus fréquents sont ceux qui portent sur la protection des abeilles et des végétaux. La participation financière annuelle des cantons aux paiements directs varie considérablement d'un canton à l'autre. Cette participation est estimée à 76 millions de francs en 2016 (OFS 2018), ce qui est peu par rapport au budget de la Confédération pour l'agriculture. L'influence des instruments de politique cantonale sur les structures agricoles devrait donc être relativement faible.

harmonisées de l'Administration fédérale des finances (AFF) et de l'Office fédéral de la statistique (OFS).

Résultats

Mesures agricoles des cantons

La Confédération tient compte de la diversité de la Suisse en ayant recours, pour certains de ses instruments comme les contributions à la qualité du paysage ou les projets de développement régional, à des mesures émanant d'organismes régionaux. L'exemple le plus connu est celui des contributions à la qualité du paysage, pilier

central des paiements directs, qui sont mises en œuvre au niveau régional par les cantons ou des groupes de projet. Les cantons prennent en charge 10 % des coûts. De nombreux autres types de projets et de mesures existent au niveau cantonal, dont certains sont soutenus par des fonds fédéraux.

- Les cantons mettent en œuvre l'ordonnance sur les améliorations structurelles en définissant leurs propres priorités, la Confédération participant jusqu'à 100 % aux aides à l'investissement (prêts sans intérêts) et cofinçant en partie les contributions à fonds perdu. Plusieurs cantons octroient également des contributions à l'innovation indépendantes du programme d'amélioration structurelle de la Confédération.
- La Loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) oblige les cantons à prendre des mesures de compensation écologique. Ces instruments sont eux aussi essentiellement financés par la Confédération. Actuellement, de nombreux projets LPN ont été remplacés par des contributions à la biodiversité et des contributions à la qualité du paysage. Certains cantons continuent à proposer des programmes LPN, car ceux-ci concernent également les exploitations sans PER (prestations écologiques requises).
- Le Programme fédéral de protection des eaux apporte aux cantons un soutien financier pour la réalisation de projets concernant les eaux, par exemple les projets de réduction des nitrates.
- Dans le cadre de l'aide financière de la Confédération, de nombreux projets extrêmement divers bénéficient d'une contribution de 50 % de la Confédération ou jusqu'à un montant de 20 000 francs. Un soutien à des projets agricoles innovants de toutes sortes peut être sollicité auprès de la plateforme de coordination des

projets innovants (OFAG 2018b). De nombreux projets de développement régional (PDR) ont notamment recours à cette possibilité.

- Certains cantons ont mis en place un fonds phytosanitaire destiné à la protection contre les maladies (par exemple le feu bactérien).
- Plusieurs projets sur les pesticides fournissent des incitations qui visent à réduire l'apport de produits phytosanitaires dans l'environnement.
- La plupart des cantons octroient des contributions d'élimination sur le marché du bétail de boucherie. Dans plusieurs cantons, on retrouve également des contributions pour l'élevage du bétail, que ce soit sous la forme de contributions de soutien pour les expositions de bétail, de contributions de remonte ou de fonds pour l'élevage chevalin. Enfin, certains cantons proposent aussi d'autres programmes liés à l'élevage, telles que les contributions supplémentaires d'estivage et les contributions à la transformation du lait en fromage.
- Plusieurs cantons connaissent des contributions apicoles sous la forme d'une contribution forfaitaire pour les apiculteurs, d'un soutien aux apiculteurs et aux associations d'apiculture et de la création d'un fonds pour les épizooties en cas d'apparition de la varroase.
- Certaines contributions fédérales sont complétées par les cantons. Il existe par exemple des contributions supplémentaires pour les surfaces en pente ou en forte pente, ainsi que des programmes cantonaux sur la biodiversité.

Les nombreuses réponses des offices cantonaux de l'agriculture et de l'environnement ont permis d'inventorier une centaine de projets et mesures au niveau cantonal. Outre les difficultés de définition mentionnées

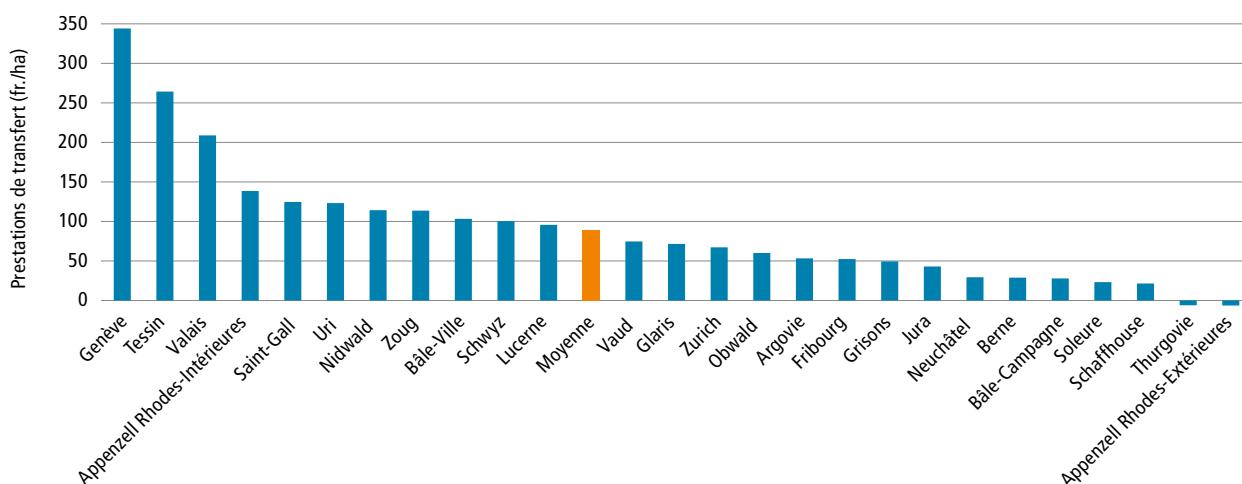


Figure 1 | Les prestations de transfert annuelles des cantons en moyenne sur la période 2013–2016.

Tableau 1 | Mesures de soutien dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et du Jura.

Canton	Mesure/Projet	Étendue des coûts du canton (annuels)	Remarques
Appenzell Rhodes-Intérieures	Élevage de bétail	Fr. 97 000.–	Expositions de petit et gros bétail, primes d'élevage
	Marché du bétail de boucherie	Fr. 140 000.–	Bonus de Fr. 100.– à 150.– par animal
	Production laitière	Fr. 3000.–	Recherche d'inhibiteurs dans le lait
Jura	Promotion de l'apiculture	Fr. 5000.– par apiculteur Fr. 20 000.– pour les formations Fr. 17 500.– pour le fonds épizootie	Montant annuel forfaitaire de Fr. 5 000.– par apiculteur, contributions pour la formation, le fonds épizootie
	Contributions pour la production animale	Fr. 928 000.–	Marchés aux bestiaux, concours de taureaux, de moutons et de chèvres et élevage de chevaux
	Label de qualité «Spécialité du canton du Jura»	Fr. 50 000.–	Promotion de nouvelles stratégies de vente
	Promotion de l'agrotourisme	Fr. 1 000 000.–	

plus haut, les réponses étaient également très hétérogènes. Certaines mesures ont parfois été mentionnées deux fois, mais sous des noms différents. De plus, notre liste de projets n'est guère exhaustive, car les réponses n'étaient pas toutes aussi complètes et détaillées les unes que les autres. Pour toutes ces raisons, la présente énumération est de nature purement qualitative.

Les réponses des offices cantonaux de l'agriculture montrent d'emblée que les mesures incitatives proposées par la Confédération sont largement utilisées. La plupart des projets lancés par des initiatives cantonales sont également financés en grande partie par la Confédération. Toutefois, les différences sont frappantes en ce qui concerne la participation des cantons à ce type de programmes. Alors que le canton de Vaud propose plusieurs PDR et projets de développement des ressources, il n'en va pas de même pour le canton voisin de Neuchâtel. D'après les informations fournies par le service des paiements directs du canton de Neuchâtel, aucun programme de ce type n'est prévu dans un avenir proche en raison de la situation financière tendue.

À souligner également que des projets cantonaux sont souvent mis en place pour préserver des traditions régionales. Ainsi, le canton du Jura soutient ses éleveurs de chevaux, le canton du Valais investit des sommes importantes dans la préservation des vignobles en terrasses et le canton de Thurgovie gère un fonds phytosanitaire, en particulier pour pouvoir indemniser les producteurs en cas de feu bactérien.

Évaluation des prestations de soutien cantonales

L'estimation de l'Office fédéral de la statistique (OFS) a été particulièrement utile dans notre recherche du montant des «paiements directs cantonaux». Ses calculs pour 2016 ont indiqué des contributions financières des cantons aux exploitations agricoles de l'ordre de 76 millions

de francs. Ce chiffre ne comprend pas les fonds octroyés dans le cadre de l'aide cantonale à l'investissement, qui sont comparables. Par rapport aux contributions de la Confédération (environ trois milliards de francs par an), on peut donc s'attendre à ce que l'influence exercée par les cantons sur les structures et les revenus agricoles soit plutôt faible.

Pour obtenir une représentation plus proche, il est nécessaire de comparer les cantons entre eux. En effet, de faibles contributions pourraient avoir un impact important au niveau local si les fonds étaient concentrés sur un petit nombre de cantons. Pour ce faire, nous avons effectué un calcul simplifié similaire à celui de l'OFS. Les chiffres proviennent des comptes annuels des cantons. La figure 1 illustre la différence entre les dépenses et recettes de transfert des cantons par rapport à leur surface agricole utile. Afin de réduire autant que possible les influences comptables telles que les régularisations, les calculs sont basés sur les valeurs moyennes des années 2013–2016.

La soustraction des paiements de transfert s'explique parce que les paiements directs fédéraux sont traités à la fois comme des dépenses et comme des recettes par les cantons. La différence qui en résulte devrait donc correspondre à la part cantonale des transferts financiers. Elle s'élève à un total de 71 millions de francs pour l'ensemble des cantons en moyenne annuelle de la période observée (2013–2016), soit une différence relativement faible par rapport au calcul de l'OFS.

Le calcul cantonal séparé offre un aperçu de la répartition géographique de ces fonds, sachant que Genève et le Tessin se distinguent particulièrement des autres cantons – le canton de Genève du fait de sa petite superficie et le Tessin du fait des petites structures qui caractérisent son agriculture. La figure 1 doit cependant être considérée avec prudence, car avec l'unité choisie

(fr./ha de SAU), les cantons qui disposent d'une forte proportion de surface d'estivage pourraient être sur-représentés. Cependant, nous considérons que l'influence de cette erreur est plutôt faible, car des différences similaires d'importance comparable peuvent également être observées avec d'autres formes de représentation telles que les fr./exploitation. Les cantons de Thurgovie et d'Appenzell Rhodes-Extérieures présentent des valeurs légèrement négatives, c'est-à-dire qu'ils affichent plus de recettes de transfert que de dépenses de transfert. Interrogés sur la question, les offices de l'agriculture concernés ont fait état de différences dans l'interprétation des comptes pour expliquer ces divergences. En fait, plus l'analyse est détaillée, plus les chiffres des différents cantons doivent être comparés avec prudence. Par ailleurs, la comparaison entre les cantons est déjà limitée par le fait que les cantons et les communes ne sont pas tous passés au même moment au nouveau modèle comptable harmonisé HRM2.

À titre d'illustration, le tableau 1 présente les informations relatives à deux cantons qui nous ont été fournies par les offices agricoles respectifs.

Conclusions

Les retours témoignent de plus d'une centaine de projets cantonaux pour les exploitations agricoles. Les incitations fédérales pour l'élaboration de telles mesures sont certainement utilisées – en particulier dans le cadre de l'aide financière à des projets innovants. Les offres des cantons sont en grande partie cofinancées par la Confédération. Il existe des différences cantonales en ce qui concerne la variété des programmes. Certains cantons s'engagent peu dans ce domaine, sans doute davan-

tage en raison de priorités politiques que de contraintes financières, étant donné le niveau souvent élevé du cofinancement de la Confédération. Les cantons utilisent les instruments de politique agricole décentralisée en particulier pour préserver des traditions locales et pour aménager le paysage local typique, ce qui correspond également à la fonction principale du programme fédéral. Les programmes phytosanitaires et les projets apicoles ont également été cités avec une fréquence frappante. Cette priorité est évidente en raison de l'intérêt élevé du public pour la protection des plantes et les abeilles. Selon une estimation de l'OFS, la contribution financière des cantons aux exploitations agricoles sous forme de transferts financiers s'élevait à environ 76 millions de francs en 2016, ce qui paraît relativement faible par rapport aux paiements directs de la Confédération. On peut en déduire que l'influence des instruments de politique cantonale sur les structures agricoles est plutôt faible. Cela ne devrait pas non plus avoir d'impact sur la comparabilité statistique avec d'autres pays via l'Estimation du soutien aux producteurs (ESP) de l'OCDE. Toutefois, la répartition de la contribution financière par canton révèle d'importantes différences en matière d'engagement financier des cantons.

En résumé, les cantons utilisent tout à fait la marge de manœuvre dont ils disposent pour aménager l'agriculture dans le cadre de projets de la Confédération. Le niveau d'engagement et le montant du financement cantonal sont certes variables, mais restent globalement faibles. Il semble que les structures fédéralistes typiques de la Suisse n'aient pas pu vraiment se mettre en place dans l'agriculture du fait des offres intensives de la Confédération. ■

Riassunto**In che modo i Cantoni promuovono l'agricoltura regionale?**

In Svizzera, la politica agricola è condotta principalmente dalla Confederazione. Ne consegue che, in questo ambito, i Cantoni hanno un ruolo e una visibilità marginali. Nonostante ciò, parallelamente al sistema federale dei pagamenti diretti, le aziende agricole possono partecipare a determinati programmi cantonali. Le possibilità di partecipazione dipendono dalla localizzazione delle singole aziende. Al fine di promuovere l'agricoltura regionale e di orientarla verso le esigenze locali, si sono sviluppati molti programmi di sostegno individuali, fino ad oggi mai documentati a livello federale. Questa lacuna è stata attualmente colmata attraverso contatti personali, svolti presso gli uffici dell'agricoltura dei diversi Cantoni. Il nostro sondaggio mostra che i Cantoni utilizzano il programma d'aiuti finanziari della Confederazione, per progetti innovativi concernenti proprie misure di promozione. La continuità di questi progetti è, però, assicurata solo raramente. A giustificazione del loro parziale disimpegno, i Cantoni indicano sovente la mancanza di risorse finanziarie. Il più delle volte, si tratta di progetti regionali centrati sulla protezione di api e piante. Il contributo dei Cantoni a quanto previsto dal sistema dei pagamenti diretti, varia parecchio di anno in anno. Per il 2016, questo importo è stato stimato in circa 76 milioni di franchi (UST 2018) che, confrontati con il budget della Confederazione per l'agricoltura, appaiono ben poca cosa. Di conseguenza, l'influsso che gli strumenti di politica cantonale hanno sulle strutture agricole è probabilmente piuttosto limitato.

Summary**How do the cantons support their agricultural sector?**

With an agricultural policy that is largely shaped by the Confederation, Switzerland's federalist structures are only marginally noticeable. Even so, depending on their location, farms can take part in certain cantonal programmes whilst making use of the direct-payment instruments of the Confederation. With the aim of promoting and steering regional agriculture according to local needs, numerous individual funding programmes have been created which have never before been centrally documented. Now, through personal interviews with cantonal agricultural offices, agricultural policy instruments with a local focus have been recorded. Our survey shows that the cantons make use of the Swiss federal funding programme for innovative projects for their own support measures, but are seldom active beyond this. A lack of financial resources is often cited as a reason for the at-times low cantonal involvement. Regional bee- and crop-protection projects are the most common. There are major differences in the cantons' annual financial participation in direct payments. This is estimated at a total of CHF 76 million for 2016, a trivial sum compared to federal budget for agriculture. Consequently, the influence of cantonal policy instruments on agricultural structures is likely to be fairly minor.

Key words: decentral, policy, instruments, direct, payments.

Bibliographie

- OFAG, 2013. Ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture. Office fédéral de l'agriculture OFAG, Berne. Accès: <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20130216/index.html> [26.6.19].
- OFAG, 2018a. Rapport agricole 2018. Office fédéral de l'agriculture OFAG, Berne. Accès: <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/services/agrarbericht.html> [26.6.19].
- OFAG, 2018b. Études préliminaires de projets innovants. Office fédéral de l'agriculture OFAG, Berne. Accès: <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/instrumente/projektunterstuetzung/vorabklaerungen-fuer-innovative-projekte.html> [27.6.19].
- OCDE, 2019. Agricultural policy monitoring and evaluation. Organisation for Economic Co-operation and Development OECD, Paris. Accès: <http://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/> [26.6.19].