

Les politiques agricoles cantonales à l'épreuve

Des pistes pour plus de régionalisation dans l'agriculture suisse

analyse

Patrick Dümmler et Mario Bonato

Le Covid-19 a montré que même en cas de crise, la Suisse est suffisamment approvisionnée en denrées alimentaires. Elle dépense pour cela plus de 3,9 milliards de francs par an au niveau fédéral. Cette étude analyse pour la première fois les 500 millions de francs que les cantons et les communes consacrent en plus au secteur primaire.

Il existe de grandes différences dans le soutien cantonal à l'économie agricole. Dans 23 cantons, les dépenses publiques dépassent la valeur ajoutée nette de l'agriculture – une perte de prospérité d'un point de vue économique.

De nombreux règlements régissent l'agriculture, créant des centaines de postes de fonctionnaires qui coûtent à eux seuls 250 millions de francs par an. La majeure partie est payée par les cantons – le plus économe a un pourcentage d'emplois par exploitation dix-huit fois inférieur à celui du canton le plus dépensier.

Les résultats sont condensés dans un indice cantonal agricole inédit. Il compare le degré de soutien au secteur primaire et l'efficacité de la mise en œuvre cantonale. Il en découle cinq conclusions pour une agriculture à haute valeur ajoutée.

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier les membres de la Commission des programmes d'Avenir Suisse, et les Professeurs Giorgio Behr et Reto Föllmi pour leurs corrections externes. La responsabilité du contenu incombe uniquement aux auteurs et au directeur d'Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

1	Des dépenses publiques élevées pour l'agriculture	3
2	Mise en œuvre cantonale de la politique agricole	6
3	Indice cantonal agricole 2020	14
4	Cinq pistes pour une agriculture à haute valeur ajoutée	16
	Annexe	17
	Bibliographie	19

Editeur	Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Relecture interne	Jérôme Cosandey, Claire-Andrée Nobs
Traduction et adaptation	Chloé Pang
Conception	Carmen Sopi

© Juillet 2020 Avenir Suisse, Zurich

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette œuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

Télécharger <https://www.avenir-suisse.ch/fr/publication/les-politiques-agricoles-cantoniales-a-lepreuve/>

1 _ Des dépenses publiques élevées pour l'agriculture

La crainte d'une pénurie de denrées alimentaires, qui a provoqué des achats frénétiques d'aliments dans les premières semaines de la pandémie de Covid-19, n'a pas épargné la Suisse. Certains produits sont venus à manquer chez les détaillants, et de nombreux consommateurs se sont donc tournés vers les magasins à la ferme. Pour la première fois depuis des décennies, la population a pris conscience de l'importance de garantir l'approvisionnement alimentaire pendant les crises. Il est important de relever que même si de brefs manques ont pu être observés, il n'y a pas eu de pénurie généralisée en Suisse.

Cette thèse est également soutenue par l'évaluation de l'indice de sécurité alimentaire mondiale de The Economist (2019), où la Suisse se classe première sur 113 pays étudiés dans le sous-indicateur «accès aux denrées alimentaires». Non seulement l'approvisionnement en nourriture a été assuré, mais l'accès des agriculteurs aux fournitures essentielles telles que les semences ou les engrais l'a également été (Schweizer Bauer 2020). Il n'a pas été nécessaire de recourir au système de réserves obligatoires. Le système a passé le test avec succès.

Mais les coûts supportés par la Suisse sont élevés, et les fonds publics ne sont pas toujours utilisés de manière efficace. Les contribuables soutiennent l'autosuffisance à hauteur d'environ 1,1 milliard de francs par an au travers de la politique agricole (BLW 2019). Une évaluation d'Agroscope (Möhring et al. 2018) conclut qu'avec environ 170 millions de francs suisses par an, environ la moitié des calories produites grâce aux contributions dites de «sécurité de l'approvisionnement» pourraient déjà être mises à disposition. L'autre moitié de la production nécessite donc 930 millions de francs suisses.

Mais cela ne couvre pas encore tous les coûts de l'autosuffisance. Afin d'éviter que la production nationale ne soit confrontée à une concurrence étrangère importante, la Suisse a mis en place un système de protection des frontières pour les produits agricoles qui ne connaît pas d'équivalent au niveau international. En conséquence, les consommateurs paient environ 3,1 milliards de francs de plus chaque année pour les denrées alimentaires en raison des prix suisses plus élevés qu'ils ne le seraient avec le libre-échange. Afin de maintenir le *statu quo*, une alliance politique jusqu'ici fructueuse bloque la conclusion d'accords de libre-échange incluant les denrées alimentaires – au détriment de l'industrie d'exportation, qui représente environ la moitié du produit intérieur brut et qui profiterait d'un accès préférentiel à des marchés de vente importants comme les Etats-Unis (Dümmler et Anthamatten 2019) ou le Marché Commun du Sud (Mercosur).

Au total, les coûts de la politique agricole suisse peuvent être estimés à environ 20,6 milliards de francs par an. Les consommateurs et les contribuables supportent la plus grande part de ces coûts (8,5 milliards de francs), suivis des coûts environnementaux (7,6 milliards de francs) et des coûts pour les entreprises (4,5 milliards de francs ; Dümmler et Anthamatten 2020).

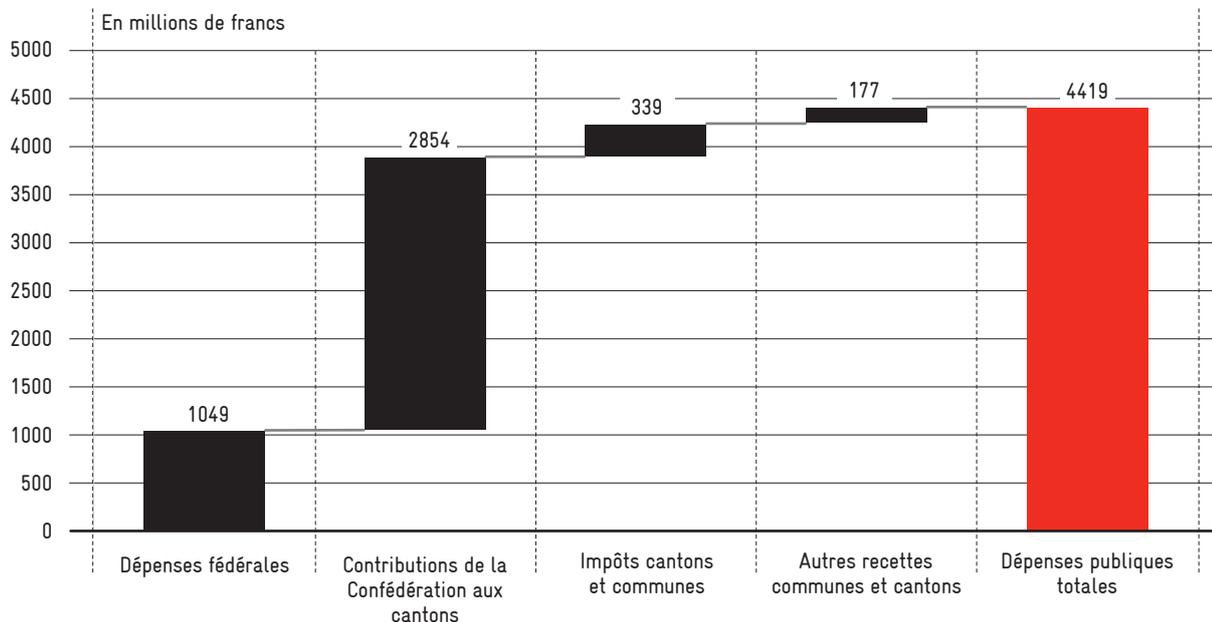
La Confédération distribue près de 3,9 milliards de francs, dont la majeure partie (environ 2,9 milliards de francs) prend la forme de contributions aux cantons pour la mise en œuvre de la politique agricole. Avec les communes, les cantons complètent les transferts fédéraux avec plus de 500 millions de francs, comme le montrent pour la première fois les chiffres de cette étude (derniers chiffres disponibles : 2017). Ce montant est financé par les impôts des cantons et des communes (339 millions de francs), les redevances (71 millions de francs), les fonds publics complémentaires des cantons et des communes aux contributions de la Confédération pour les investissements (60 millions de francs) et d'autres recettes (46 millions de francs, dont 24 millions de francs de compensation fédérale supplémentaire). Au total, les dépenses publiques consacrées à l'agriculture s'élèvent à plus de 4,4 milliards de francs (voir figure 1).

Dans ce qui suit, les cantons (y compris leurs communes) sont au centre de l'analyse ; des informations sur les données utilisées figurent dans l'encadré 1 (p.5), tandis que des informations plus détaillées sur les dépenses fédérales sont disponibles dans le Rapport agricole publié chaque année (BLW 2019) et dans le Re-

Figure 1

Dépenses publiques pour la mise en œuvre de la politique agricole (2017)

Sur l'ensemble des fonds publics destinés à la mise en œuvre de la politique agricole, environ 3,4 milliards de francs sont distribués par les cantons, la plus grande partie étant fournie par la Confédération. Les dépenses fédérales directes pour l'agriculture s'élèvent à environ 1 milliard de francs.



Source: propres calculs basés sur Ofag (2018), Dümmler et Roten (2018), AFF (2019)

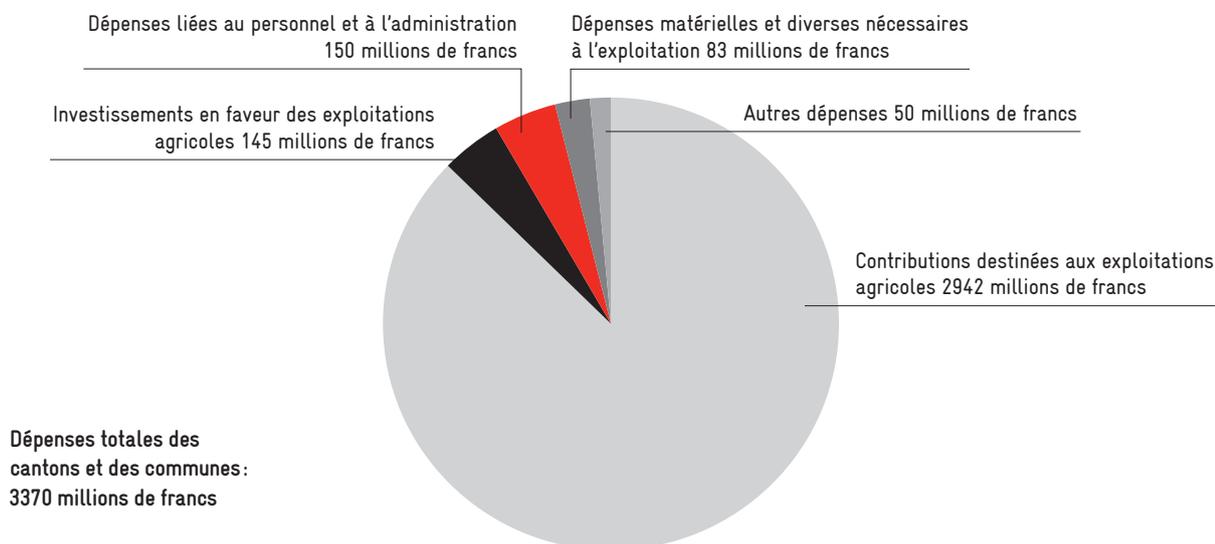
giste des privilèges d'Avenir Suisse (Dümmler et Anthamatten 2020). Sur les 3,4 milliards de francs de dépenses totales des cantons et des communes pour l'agriculture, la majorité va directement aux exploitations agricoles (3,1 milliards de francs), suivie des dépenses pour l'administration et la mise en œuvre de la politique agricole (233 millions de francs) et des autres postes budgétaires pour l'agriculture (50 millions de francs, principalement des dépenses d'investissement dans les bâtiments publics et le génie civil ; voir figure 2).

Pour l'ensemble des cantons, en comptant les fonds fédéraux, le montant dépensé par équivalent plein temps dans l'agriculture est estimé à 43 637 francs (propres calculs basés sur BFS 2019b, EFV 2019). Toutefois, ce montant n'est pas directement à disposition de l'agriculteur, les coûts administratifs liés à la mise en œuvre de la politique agricole devant en être déduits. A titre de comparaison, on dépense deux fois plus pour un employé à plein temps dans l'agriculture que pour un élève de l'enseignement obligatoire (2017 : 21 293 francs, BFS 2019a) ou pour un retraité après des décennies de cotisations (moyenne des rentes ordinaires de l'assurance-vieillesse et survivants AVS en 2018 : 22 200 francs, BSV 2019).

Figure 2

Dépenses des cantons et des communes pour la mise en œuvre de la politique agricole (2017)

Environ 92% des fonds versés par les cantons (y compris les communes) profitent directement aux exploitations agricoles. Cependant, avec 233 millions de francs suisses (7%) de frais d'exécution, les dépenses liées au personnel et de matériel sont également extrêmement importantes.



Source : propres calculs basés sur AFF (2019)

Encadré 1

Résistance de la bureaucratie agricole cantonale au partage de données

L'objectif principal de la présente étude est d'utiliser des chiffres actuels pour comparer les dépenses cantonales en matière d'agriculture et l'efficacité de la mise en œuvre de la politique agricole. La première tentative d'Avenir Suisse d'obtenir des données pertinentes a rencontré une résistance considérable de la part des responsables de l'agriculture des administrations cantonales à la fin de 2019. Une deuxième tentative, rappelant les prérogatives de la loi sur la transparence – et grâce au soutien de certains membres des gouvernements cantonaux concernés – a été nettement plus fructueuse. Toutefois, l'évaluation n'a pas abouti à la qualité souhaitée. En particulier, la comparabilité entre les cantons n'était pas suffisamment assurée.

Afin de disposer néanmoins d'un ensemble de données complet et comparable, les statistiques financières de l'Administration fédérale des finances (AFF) ont été utilisées pour la présente publication. Leur inconvénient est que les chiffres les plus récents datent de 2017. Comme la majorité des cantons ont basé leurs comptes 2017 sur le modèle comptable harmonisé 2 (MCH2), un haut degré de comparabilité est assuré. Seuls les cantons de Neuchâtel, de Schaffhouse et du Valais n'ont pas introduit le nouveau modèle comptable avant 2018, mais leurs données sont néanmoins citées par l'AFF sans restriction avec les chiffres clés des autres cantons.

Les données de l'AFF utilisées – recettes et dépenses par groupes et fonctions, y compris le n° 81 sur l'agriculture – ne se limitent pas aux cantons, mais incluent également les communes (FDK 2017). En 2017, seule la moitié des cantons exigeait des communes qu'elles présentent des comptes conformes à la MCH2 (EFV 2019). Cela limite quelque peu la comparabilité inter-cantonale, mais est négligeable en raison de la proportion probablement faible des fonds communaux dans les budgets agricoles. Malgré les limites mentionnées, les chiffres de l'AFF pour 2017 représentent la meilleure base de comparaison cantonale disponibles. Les chiffres pour 2000 et 2010 sont basés sur la même source, mais n'ont pas été collectés selon la norme MCH2. Les problèmes d'interprétation et de délimitation sont ici plus importants, c'est pourquoi ces chiffres doivent être considérés comme indicatifs.

2 _ Mise en œuvre cantonale de la politique agricole

2.1 _ Des différences importantes entre les cantons

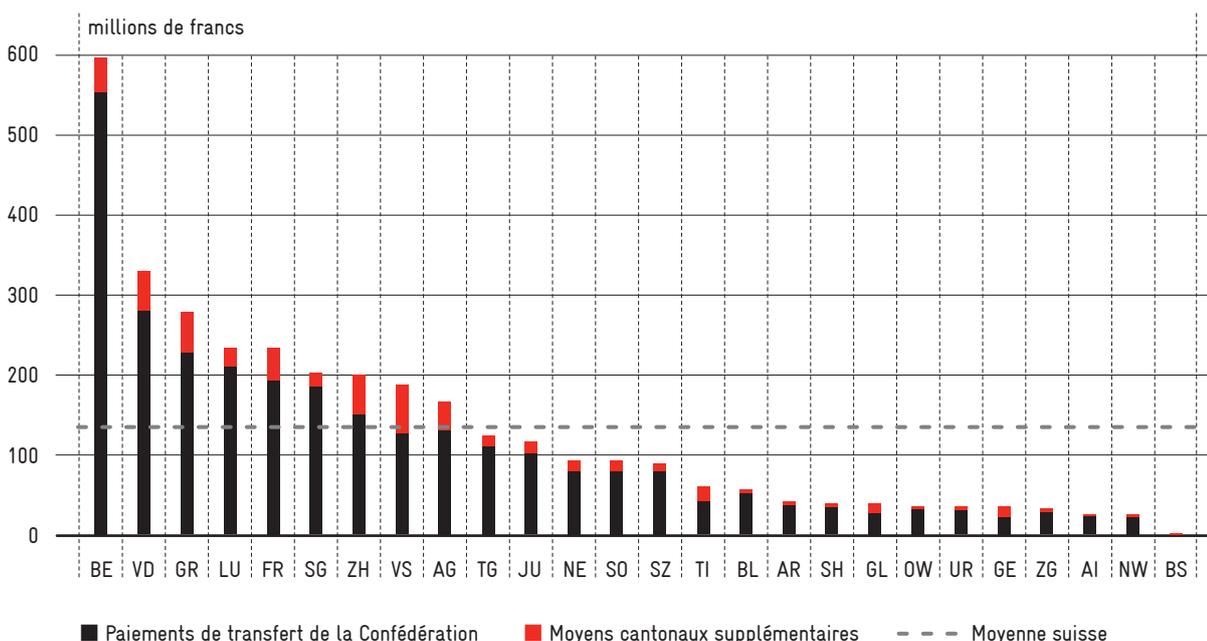
Les soutiens financiers au secteur agricole, articulés pour les 26 cantons, présentent de grandes différences, non seulement en ce qui concerne les transferts de fonds fédéraux aux cantons, mais aussi du côté du montant des paiements cantonaux supplémentaires. En tant que plus grand canton agricole, Berne est celui qui dépense le plus d'argent pour ses agriculteurs. Vaud et les Grisons suivent à distance (voir figure 3). Bâle-Ville pose des difficultés pour l'évaluation : il semble y avoir des problèmes de délimitation statistique dans les données, car les cantons des deux Bâle coopèrent de manière significative pour mettre en œuvre la politique agricole suisse. Alors qu'il y a plus de 900 exploitations agricoles dans la région de Bâle-Campagne, le canton de la ville ne compte que 13 exploitations couvrant une superficie de 429 hectares. Les valeurs calculées pour le canton de Bâle-Ville sont aberrantes dans tous les indicateurs, c'est pourquoi ce canton est souvent omis dans les évaluations suivantes.

Si tous les cantons (y compris leurs communes) apportent leurs propres ressources financières au secteur agricole en plus des contributions fédérales, le montant de ces ressources – mesuré en fonction de la contribution fédérale – est très variable. En termes relatifs, la mise en œuvre de la politique agricole dans le canton de Genève – avec le nombre modeste de 382 exploitations – semble être celle qui nécessite le plus de fonds cantonaux : Genève augmente le financement fédéral de 58 % (voir figure 4). Seuls les cantons de Bâle-Ville

Figure 3

Fonds publics en faveur de l'agriculture (2017)

Le canton de Berne est de loin celui qui reçoit le plus de subventions fédérales, avec plus de 554 millions de francs. Avec les fonds du canton et des communes, la politique agricole y coûte près de 600 millions de francs. Le plus dépensier est le canton du Valais, qui consacre 61 millions de francs à ses agriculteurs sur ses propres fonds cantonaux, en plus de la subvention fédérale de 127 millions de francs.

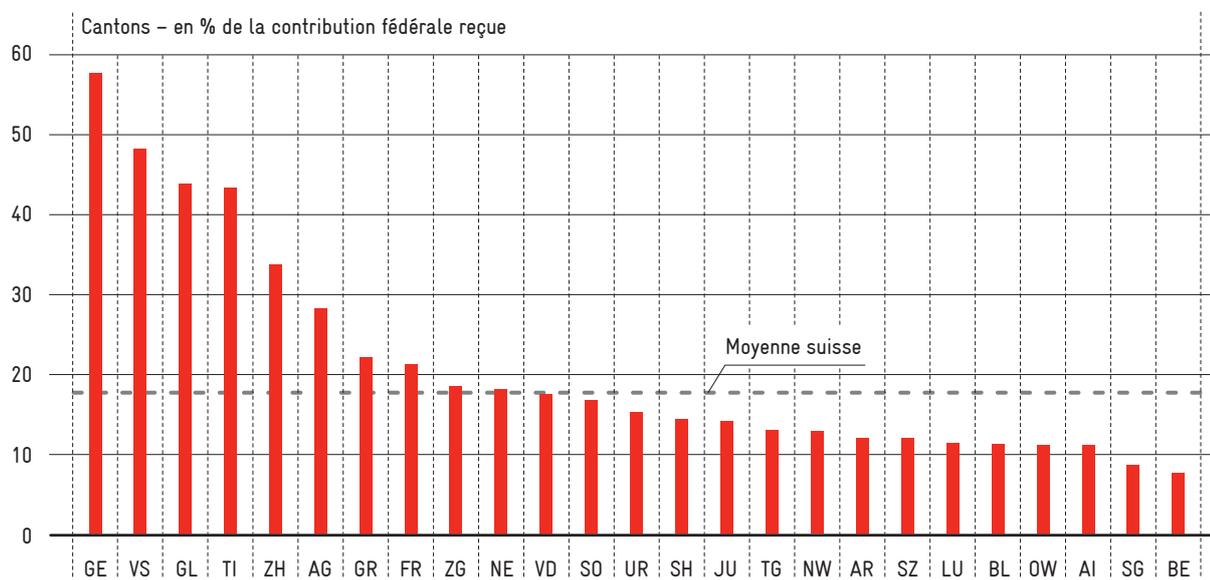


Source: OFS (2019c), AFF (2019), propres calculs

Figure 4

Fonds cantonaux et communaux supplémentaires pour l'agriculture (2017)

Par rapport aux contributions fédérales reçues, Genève est le plus généreux envers ses agriculteurs : les fonds cantonaux supplémentaires pour le secteur représentent 58% des fonds fédéraux (100%), contre 8% dans le canton de Berne et en moyenne 18% en Suisse.



Remarque : le canton de Bâle-Ville ne reçoit aucune contribution fédérale

Source : Ofag 2018, AFF (2019), propres calculs

et de Glaris comptent moins d'exploitations agricoles, ce dernier se classant en troisième position dans cette évaluation avec 44 %. Le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, avec seulement 11 % de contributions supplémentaires, montre qu'un petit nombre d'exploitations agricoles ne justifie pas une augmentation forte des fonds fédéraux. Contrairement à l'analyse en termes absolus, Berne se trouve en bas de liste dans cette évaluation, allouant seulement 8 % de fonds supplémentaires. Toutefois, ce faible pourcentage s'explique principalement par les transferts fédéraux reçus par les plus de 10 000 exploitations agricoles, qui sont de loin les plus élevés en termes absolus.

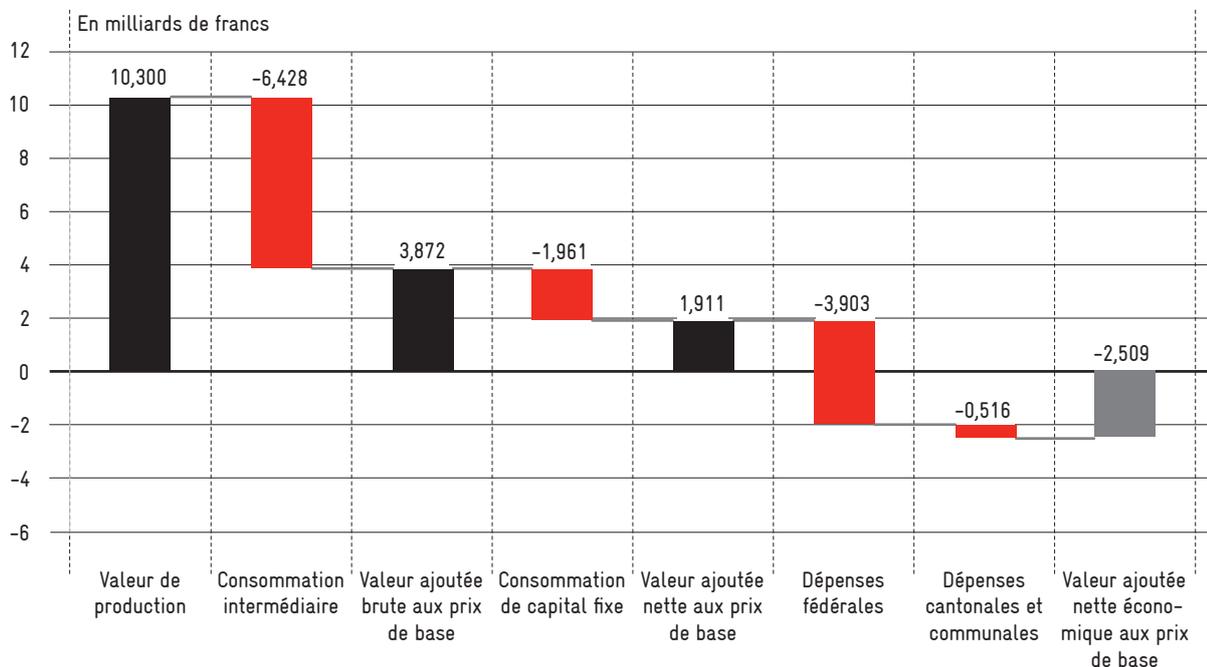
2.2 _ Valeur ajoutée nette économique négative du secteur agricole

Dans le cadre des «Comptes régionaux de l'agriculture», l'Office fédéral de la statistique (OFS) (BFS 2019c) indique la valeur ajoutée du secteur agricole sur une base cantonale. Le point de départ est la valeur de production de l'agriculture, de laquelle est déduite la consommation intermédiaire, ce qui donne la valeur ajoutée brute aux prix de base. Après déduction de la consommation de capital fixe, on obtient la valeur ajoutée nette aux prix de base (voir encadré 2). Dans l'analyse des exploitations agricoles de l'OFS, le revenu net d'entreprise est obtenu après d'autres ajouts et déductions. Pour l'analyse économique présentée dans cette publication, les dépenses publiques (fédérales, cantonales et communales) consacrées au secteur agricole sont déduites de la valeur ajoutée nette aux prix de base du secteur. Le résultat est – comme défini ici – la «valeur ajoutée nette économique» (aux prix de base).

Encadré 2

La valeur ajoutée nette économique aux prix de base

A partir de la valeur de production, la valeur ajoutée nette économique peut être calculée aux prix de base. En raison des dépenses publiques élevées de la Confédération, des cantons et des communes, elle est négative (tous les chiffres sont ceux de 2017).



Source : OFS (2019c), AFF (2019), propres calculs

La valeur ajoutée est évaluée aux prix de base, et non aux prix du marché (suisse), qui, pour une entreprise saine, devraient être supérieurs aux prix de base. Un autre facteur qui réduit la valeur ajoutée est que les prix des denrées alimentaires sur le marché suisse sont fortement faussés en comparaison internationale en raison de la rigidité de la protection des frontières. L'OFS et Eurostat (2020a) calculent que, corrigés du pouvoir d'achat, les prix des denrées alimentaires pour les consommateurs suisses sont 89 % plus élevés que dans l'Union européenne (28 pays). L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) estime le coût économique de la protection des frontières pour les consommateurs suisses à 3,1 milliards de francs (OECD 2019; Dümmler et Anthamatten 2020).

La valeur ajoutée nette économique de l'agriculture est négative pour presque tous les cantons. Les cantons des Grisons et de Berne, avec respectivement -335 millions de francs et -323 millions de francs, ont une valeur ajoutée économique du secteur agricole fortement négative (voir figure 5). En comparaison avec les Grisons (93 % des terres agricoles en zone de montagne), le canton du Valais, qui est également montagneux (74 % de zone de montagne), a une valeur ajoutée nette négative économique bien moindre. L'une des raisons en est la culture généralisée de produits de haute qualité comme le raisin, qui sont souvent transformés par les producteurs, ce qui augmente la valeur ajoutée nette.

Malgré sa bonne position initiale avec une valeur ajoutée nette élevée aux prix de base, le canton de Berne (zone de montagne à 50 %) se glisse dans la zone de valeur ajoutée nette économique négative en raison des transferts records de la Confédération. En d'autres termes, les dépenses publiques dépassent la valeur ajoutée du secteur.

Sur le principe, une économie agricole compétitive et productive est également possible en Suisse. Grâce à ses grandes surfaces agricoles facilement accessibles (dont 2% en zone de montagne), le canton de Thurgovie réalise une valeur ajoutée économique nette de plus de 132 millions de francs. Le canton de Genève occupe la deuxième place – également grâce à la viticulture – avec 56 millions de francs.

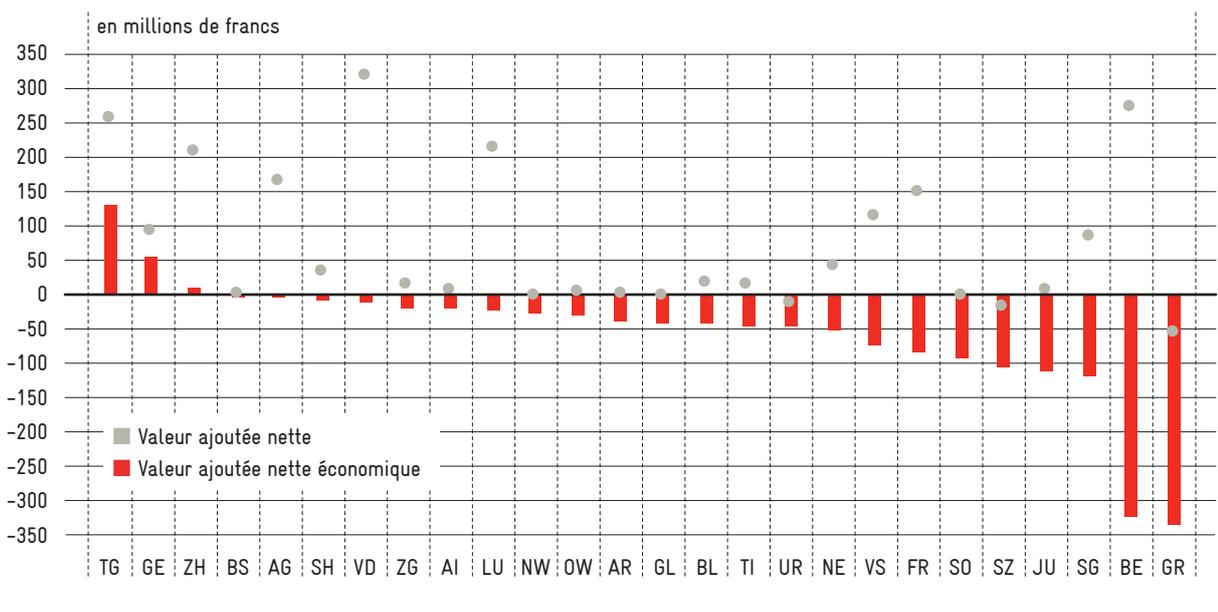
Les cantons où les transferts sont élevés et la valeur ajoutée faible, voire négative, permettent de tirer deux conclusions: premièrement, il faudrait acheter un nombre particulièrement important de biens publics pour justifier le niveau des contributions d'un point de vue économique. Deuxièmement, les agriculteurs sont contraints d'adopter une structure de production qui s'oriente sur les subventions plutôt que sur le marché. La politique agricole actuelle ne permet pas de trouver un équilibre entre les exigences du public et l'orientation du marché. Les perdants ne sont pas seulement les agriculteurs, mais aussi les contribuables.

Si l'on considère les dépenses publiques pour l'agriculture par franc de valeur ajoutée, on constate de grandes différences entre les cantons (propres calculs basés sur OFS 2019c, AFF): Genève et la Thurgovie n'utilisent respectivement que 38 et 48 centimes de fonds fédéraux, cantonaux et communaux pour chaque franc de valeur ajoutée nette aux prix de base. Seul le canton de Zurich (96 centimes) a également une valeur inférieure à un. Tous les autres cantons dépensent plus pour le secteur que ce dernier génère en valeur ajoutée. Un exemple extrême est le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures: pour chaque franc de valeur ajoutée nette aux prix de base, il y a 31.96 francs de transferts de la Confédération (28.50 francs) et du canton y compris les communes (3.46 francs). Avec 23.32 francs (Confédération 20.44 francs, canton et communes 2.88 francs), le canton du Jura a également une valeur élevée, suivi par Obwald (8.11 francs) et Appenzell Rhodes-Intérieures (5.19 francs).

Figure 5

Valeur ajoutée nette de l'agriculture cantonale après déduction des subventions (2017)

La valeur ajoutée nette économique est négative dans 23 cantons, en particulier dans les Grisons et à Berne. Seuls les cantons de Thurgovie, Genève et Zurich génèrent une valeur ajoutée qui reste positive après déduction de tous les transferts publics.



Source: OFS (2019c), AFF (2019), propres calculs

D'un point de vue économique, les dépenses publiques doivent être considérées de manière particulièrement critique si la valeur ajoutée nette aux prix de base du secteur agricole est déjà négative. C'est le cas dans six cantons : les exploitations agricoles du canton des Grisons réalisent une valeur ajoutée nette au prix de base de -57 millions de francs, pour 278 millions de francs de transferts du secteur public. La situation est à peine meilleure pour le canton de Schwyz : la valeur ajoutée négative de -17 millions de francs suisses est compensée par 88 millions de francs suisses de dépenses. La situation est similaire pour Soleure (-1 million de francs/92 millions de francs), Uri (-12 millions de francs/34 millions de francs), Glaris (-3 millions de francs/38 millions de francs) et Nidwald (-3 millions de francs/24 millions de francs).

Les cantons dont la valeur ajoutée nette est négative devraient remettre en question l'orientation des exploitations agricoles. Premièrement, en raison des incitations offertes par les subventions, il se peut que des structures tenant trop peu compte des caractéristiques locales soient maintenues dans certains cantons. Une politique agricole plus fortement axée sur les conditions locales pourrait contribuer à identifier les déficits de la politique agricole nationale et à mieux exploiter les possibilités locales.

Deuxièmement, les agriculteurs doivent pouvoir décider eux-mêmes ce qu'ils cultivent et comment. Cette décision doit être faussée le moins possible par des contributions pour des cultures ou des méthodes d'exploitation spécifiques. Si les agriculteurs tirent une grande partie de leurs revenus de subventions, ils ne sont pas incités à s'aligner sur la demande du marché. Si la production est principalement basée sur ce que la Confédération soutient, l'innovation et la création de valeur en souffrent.

Troisièmement, il convient également d'examiner au cas par cas si l'agriculture est vraiment la méthode la plus efficace pour lutter contre l'enfrichement local. Il existe des méthodes agricoles sans production alimentaire (par exemple, l'entretien du paysage) qui donnent les mêmes résultats à moindre coût pour le contribuable. Un problème de création de valeur agricole en Suisse est également la structure du marché local dans la transformation et le commerce de détail. Le pouvoir de marché des deux plus grands détaillants a une influence décisive sur les prix que les agriculteurs peuvent demander pour leurs produits (Dümmler et Roten 2018).

2.3 _ Des dépenses élevées pour les cantons et leurs communes malgré la diminution du nombre d'agriculteurs

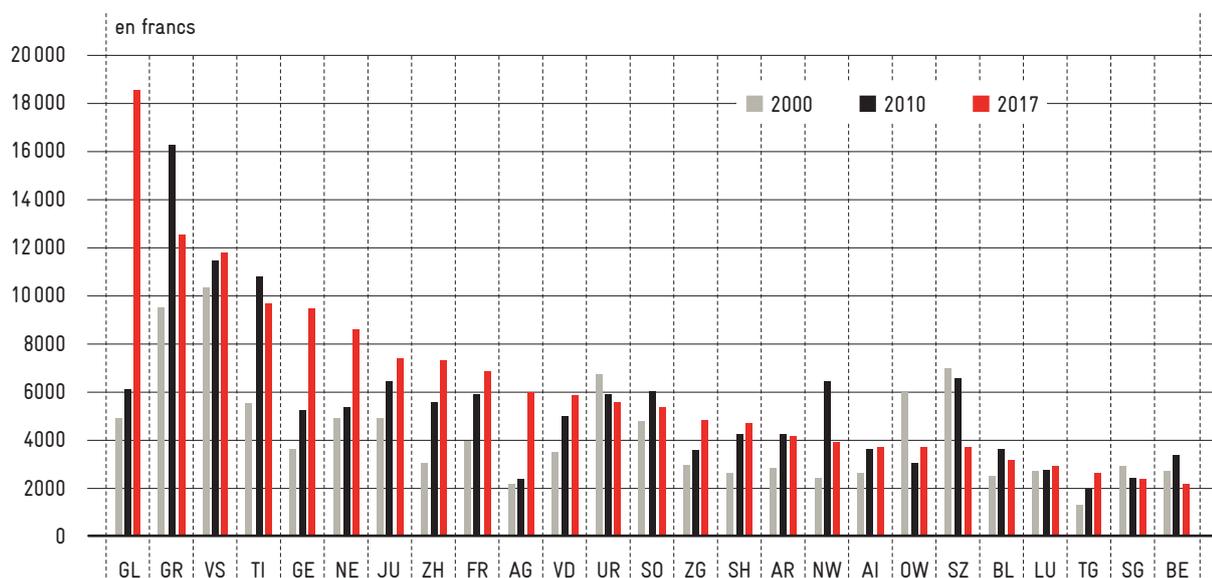
Si l'on examine les chiffres cantonaux concernant le soutien à l'agriculture au fil du temps, on peut observer des changements importants dans certains cas. Bien que les données de 2000 et 2010 rendent les comparaisons intercantoniales difficiles en raison de leur couverture peu harmonisée (voir encadré 1, p.5), quelques observations peuvent être faites : par rapport à 2000, les subventions cantonales (et communales) – mesurées en termes d'équivalents plein temps du secteur agricole cantonal – ont augmenté en faveur du secteur primaire dans la majorité des cas (voir figure 6). Cette situation est probablement due à la diminution du nombre de personnes employées dans l'agriculture, ce qui débouche sur une augmentation des transferts par habitant. Dans l'ensemble, le nombre d'équivalents plein temps a diminué de plus d'un quart depuis 2000. Sur environ 135 000 équivalents plein temps, il en reste 98 000 en 2017. Une conclusion similaire peut être tirée du niveau de soutien par exploitation agricole (voir figure 7). Ici aussi, le nombre d'exploitations a été réduit d'environ 70 000 en l'an 2000 à 51 000 en 2017.

Le nombre d'hectares cultivés a moins changé, et la croissance des transferts a été proportionnellement plus faible (voir figure 8). A cet égard, le canton de Glaris est au premier plan. Il semble avoir plus que doublé ses paiements de soutien, en particulier entre 2010 et 2017.

Figure 6

Dépenses cantonales et communales par équivalent plein temps dans l'agriculture

En moyenne, les dépenses cantonales et communales par équivalent plein temps pour l'agriculture suisse s'élèvent à 7308 francs, le canton de Glaris dépensant plus de deux fois et demie ce montant, soit 18 620 francs par équivalent plein temps (chiffres pour 2017).



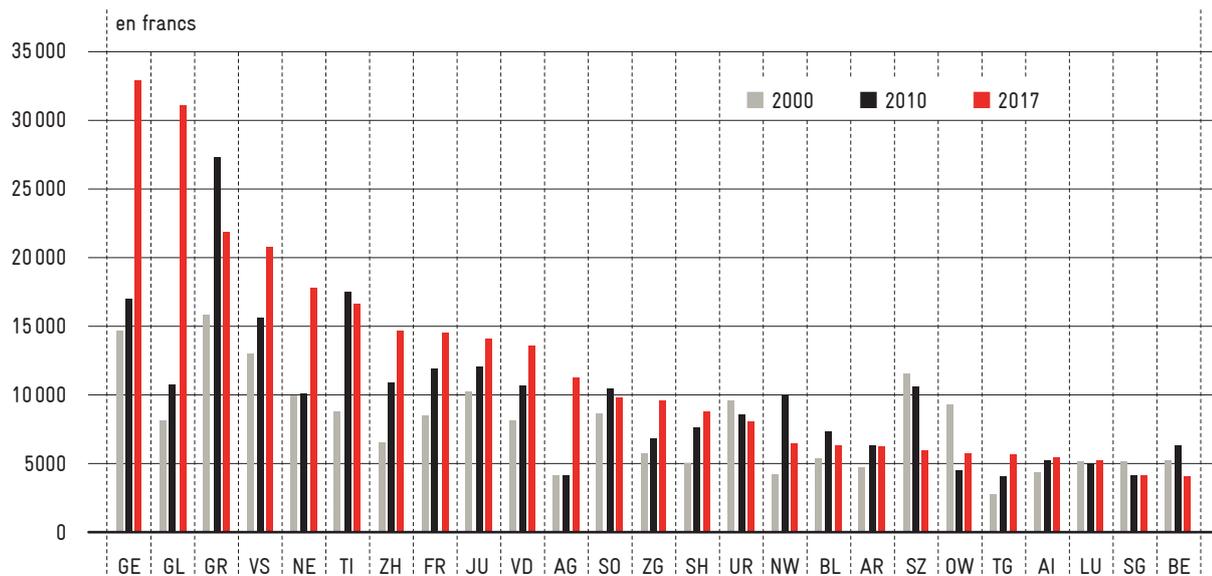
Remarque: le canton de Bâle-Ville a une valeur aberrante, qui n'apparaît pas dans le graphique: 32 284 pour 2000, 130 471 pour 2010 et 33 567 pour 2017.

Source: OFS (2019b), AFF (2019), propres calculs

Figure 7

Dépenses cantonales et communales par exploitation agricole

Le canton de Berne a pu maintenir ses dépenses par exploitation à un niveau relativement bas au cours des vingt dernières années, atteignant 4029 francs en 2017. Le canton de Genève possède une valeur beaucoup plus élevée, avec 32 909 francs par exploitation (chiffres pour 2017).



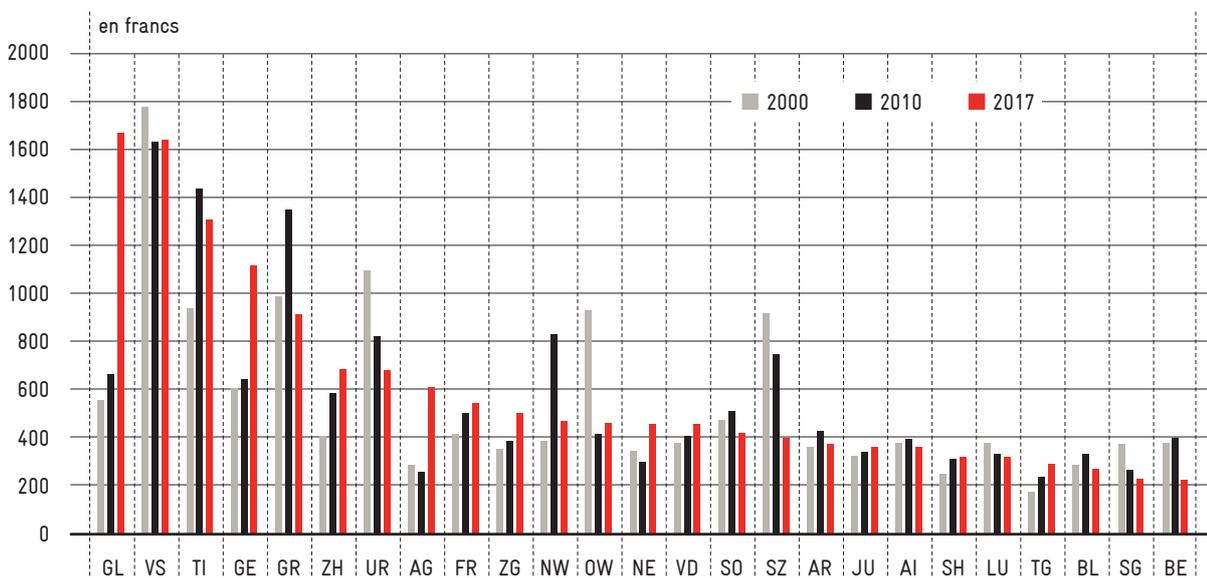
Remarque: le canton de Bâle-Ville a une valeur aberrante, qui n'apparaît pas dans le graphique: 194 625 pour 2000, 657 945 pour 2010 et 90 373 pour 2017.

Source: OFS (2019b), AFF (2019), propres calculs

Figure 8

Dépenses cantonales et communales par hectare de terres agricoles

Le canton de Glaris et ses communes versent le montant le plus élevé, soit 1668 francs par hectare de terres agricoles. La moyenne suisse de 602 francs par hectare est bien inférieure (chiffres pour 2017).



Remarque: le canton de Bâle-Ville a une valeur aberrante, qui n'apparaît pas dans le graphique: 7248 pour 2000, 19 498 pour 2010 et 2741 pour 2017.

Source: OFS (2019c), AFF (2019), propres calculs

2.4 – Des coûts liés au personnel qui diffèrent fortement dans la bureaucratie agricole

D'une part, on estime que 4000 pages de lois et d'ordonnances (Dümmler et Roten 2018) restreignent la liberté d'entreprendre des agriculteurs. D'autre part, il existe une horde de fonctionnaires qui doivent contrôler la mise en œuvre de la politique agricole et le respect des contraintes légales («bureaucratie agricole»). Au niveau fédéral, les dépenses qui y sont associées s'élèvent à 52 millions de francs, auxquels s'ajoutent la mise en œuvre et le contrôle par Agroscope, également 52 millions de francs (2017; BLW 2018). Au niveau cantonal et communal, les dépenses liées au personnel déclarées s'élèvent à 150 millions de francs (2017; EFV 2019). Le coût administratif total de la politique agricole peut être estimé à plus de 250 millions de francs.

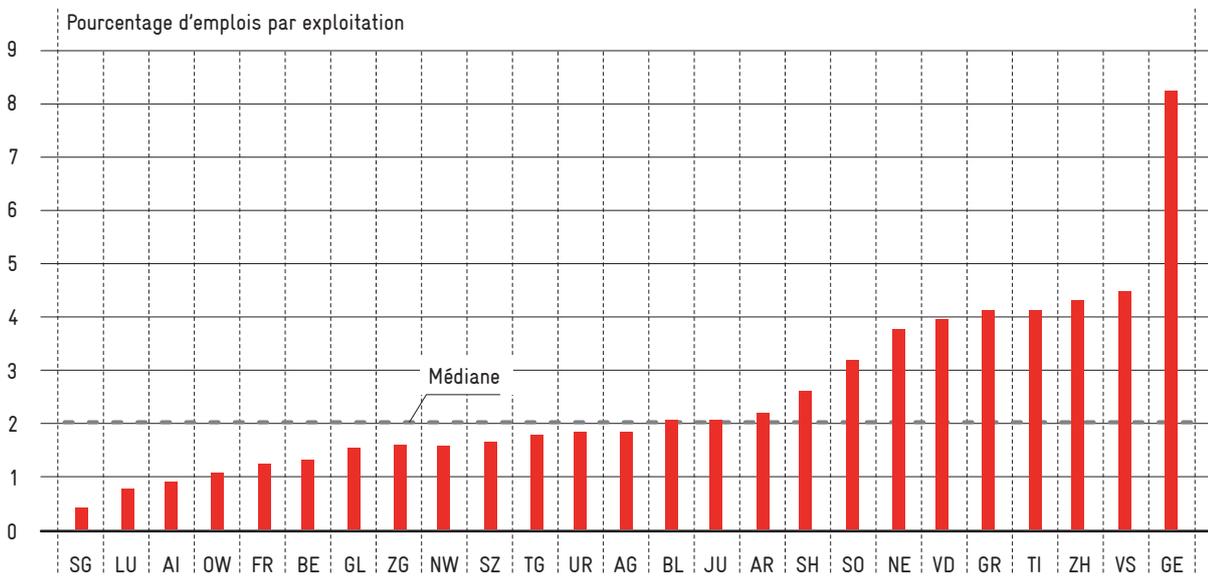
L'analyse des chiffres cantonaux montre que l'intensité en fonctionnaires varie considérablement (voir encadré 3 sur la méthode de calcul). Une fois encore, le canton de Genève est le plus généreux: avec 8,3% d'un poste administratif à plein temps par exploitation, il utilise plus de quatre fois plus de ressources humaines que la médiane suisse (2,0%). Des cantons comme Saint-Gall (0,5%) ou Lucerne (0,8%) montrent que même un pourcentage beaucoup plus faible d'emplois administratifs suffit pour mettre en œuvre la politique agricole. Saint-Gall, en tête du classement, a besoin d'environ dix fois moins de personnel pour la surveillance et le contrôle des exploitations que l'avant-dernier canton, le Valais (voir figure 9).

Les grandes différences entre les cantons indiquent un potentiel d'économies. Il convient de vérifier si les cantons de Genève, Valais, Zurich, Tessin, Grisons, Vaud, Neuchâtel, Soleure et Schaffhouse en particulier ont effectivement besoin d'autant de fonctionnaires agricoles que ceux calculés ici sur la base des coûts liés au personnel. Les processus et les directives internes de l'administration doivent faire l'objet d'un examen critique. Il existe un risque que des fonctionnaires supplémentaires viennent ajouter à la charge de

Figure 9

Emplois équivalents plein temps estimés pour les administrations cantonales et communales par exploitation agricole

Il existe de grandes différences entre les cantons. Alors que Saint-Gall met en œuvre la politique agricole fédérale avec un minimum calculé de dépenses de personnel, le canton de Genève dispose d'un appareil administratif dix-huit fois plus important par rapport à son nombre d'exploitations agricoles.



Remarque: le canton de Bâle-Ville a une valeur aberrante, qui n'apparaît pas dans le graphique: 11,3%.

Source: OFS (2019b), AFF (2019), propres calculs

travail administratif déjà élevée des agriculteurs dans les cantons concernés. L'objectif d'alléger la charge administrative pesant sur le secteur agricole demeure, et ce, depuis des années.

Encadré 3

Estimation de la densité du personnel dans l'administration publique

La qualité des réponses des administrations cantonales sur les équivalents plein temps nécessaires à la mise en œuvre de la politique agricole n'a pas toujours été satisfaisante. En raison des problèmes de délimitation et du manque d'intérêt des autorités, le nombre d'équivalents plein temps de l'administration pour le secteur agricole a dû être estimé. Ce nombre a été calculé sur la base du salaire brut médian dans le secteur public, majoré des cotisations sociales et des frais de formation professionnelle (y compris les autres dépenses), soit un total de 128 031 francs (chiffres pour 2018; BFS 2020c, BFS 2020d). Ce montant a été arrondi à 130 000 francs afin de calculer le nombre d'équivalent plein temps. En mettant ce montant en relation avec les dépenses liées au personnel pour un canton donné, il est possible d'estimer le nombre d'emplois par exploitation agricole pour un canton et ses communes.

3 _ Indice cantonal agricole 2020

Afin de répertorier systématiquement les performances des cantons en matière de mise en œuvre de la politique agricole et de pouvoir effectuer facilement des comparaisons croisées, le nouvel «indice cantonal agricole» est introduit ici pour la première fois. Cet indice est un outil en ligne dont les résultats sont disponibles sur le site d'Avenir Suisse.

Les résultats de l'indice cantonal agricole et les portraits de tous les cantons sont disponible en ligne à l'adresse suivante :

<https://www.avenir-suisse.ch/fr/publication/les-politiques-agricoles-cantoniales-a-lepreuve/>

L'indice cantonal agricole comporte deux dimensions différentes : d'une part, le «degré de subventionnement» et, d'autre part, l'«efficacité de la mise en œuvre» pour chaque canton. Le «degré de subventionnement» est mesuré par quatre indicateurs. Il s'agit des dépenses cantonales (y compris communales) :

- par hectare de terre agricole cultivable,
- par équivalent plein temps dans l'agriculture,
- par rapport à la valeur ajoutée brute aux prix de base,
- par rapport aux transferts fédéraux.

L'«efficacité de la mise en œuvre» est basée sur les coûts liés au personnel (y compris les frais de matériel et autres frais de fonctionnement). Dans le premier indicateur, les dépenses de personnel sont liées au nombre d'exploitations agricoles. Pour le deuxième indicateur, les frais de personnel sont calculés par franc de subvention (transferts fédéraux plus dépenses cantonales). Les six indicateurs sont pondérés de manière égale dans l'évaluation finale. Pour plus de détails, voir les explications en annexe.

Afin de satisfaire le fédéralisme suisse, les dépenses du canton et de ses communes sont additionnées. Cela correspond à la recommandation de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (FDK 2017). La décision de savoir quel niveau (canton ou commune) est responsable de la politique agricole est donc laissée au canton respectif et n'est pas incluse dans l'évaluation de l'indice cantonal agricole.

La première place est occupée par le canton de Saint-Gall (voir tableau 1), avec 68 des 100 points possibles. Par rapport à la politique agricole des autres cantons suisses, l'efficacité de la mise en œuvre est la plus élevée. Le niveau de subventionnement le deuxième plus bas de Suisse et la valeur ajoutée élevée et positive montrent que des niches de marché peuvent être trouvées, malgré 44 % des terres agricoles cultivables étant classées comme «de montagne» (BFS 2020b). Les cantons de Berne et de Lucerne sont également sur le podium. Pour Lucerne, cette place est due à des valeurs supérieures à la moyenne en ce qui concerne l'efficacité de la mise en œuvre ; pour Berne, c'est principalement le faible niveau de l'aide supplémentaire au secteur agricole par le biais des contributions propres par rapport aux fonds fédéraux (élevés) qui contribue à tirer le score vers le haut. Le secteur agricole dans le canton de Thurgovie semble également bien fonctionner (septième place), avec une valeur ajoutée nette économique supérieure à la moyenne. Une agriculture productive et compétitive est donc possible en Suisse à petite échelle sans subventions publiques excessives.

La situation semble moins bonne pour les autres cantons. Les cantons de Genève (24^{ème} place) et de Bâle-Ville s'offrent une administration coûteuse pour la mise en œuvre de la politique agricole. Dans le canton de Genève, plus de 16 000 francs suisses sont dépensés par an et par exploitation. Les chiffres pour Bâle-Ville semblent incompréhensibles : les treize exploitations agricoles coûtent plus d'un million de francs en frais administratifs, soit près de 79 000 francs par exploitation. Au mieux, il y a des problèmes de délimitation, puisque les deux cantons de Bâle coopèrent dans le domaine de l'agriculture (voir chapitre 2.1, p. 6).

La mise en œuvre de la politique agricole dans le canton de Glaris (25^{ème} place) est extrêmement généreuse. Pour chaque franc de valeur ajoutée (brute), 1.08 franc supplémentaire est dépensé sur les fonds cantonaux et communaux – en plus des transferts fédéraux. Cela signifie que la création de valeur bascule dans le négatif, le contribuable supportant les principaux coûts. Comme mentionné ci-dessus, plus de portraits et de résultats cantonaux sont disponibles en ligne.

L'ordre de classement de l'indice cantonal agricole peut également être déterminé pour des années antérieures. Cependant, plus les données sont anciennes, moins l'enquête de l'Administration fédérale des finances est uniforme. A titre d'illustration, les classements pour les années 2000 et 2010 ont été calculés afin de pouvoir observer une première évolution. La plus grande amélioration par rapport à l'an 2000 a été réalisée par le canton d'Obwald, qui a gagné quatorze places au cours de cette période. En particulier, la nette amélioration de l'efficacité de la mise en œuvre de la législation lui a permis de grappiller des places au fil du temps. Le canton de Schwyz a également progressé de douze places au total. En revanche, le canton de Thurgovie a subi les plus grands revers. Mais malgré la perte de six rangs, le canton se situe toujours dans la moitié supérieure de l'indice cantonal agricole.

Tableau 1

Indice cantonal agricole: classement pour 2017, 2010 et 2000

2017	Nombre de points	Canton	2010	2000
1	68.2 (sur 100 points possibles)	SG	1	5
2	65.8	BE	7	4
3	65.2	LU	3	2
4	63.4	AI	6	3
5	62.7	OW	4	19
6	61.8	BL	14	7
7	60.9	TG	2	1
8	59.4	SZ	18	20
9	59.0	NW	16	6
10	57.8	AR	10	11
11	56.6	ZG	8	12
12	56.0	JU	11	13
13	55.9	SH	13	8
14	53.3	FR	12	14
15	51.7	SO	17	17
16	51.1	VD	9	9
17	48.7	NE	15	18
18	48.7	AG	5	10
19	47.9	UR	19	22
20	35.9	ZH	20	15
21	32.5	GR	25	23
22	32.3	TI	23	21
23	23.2	VS	24	25
24	17.7	GE	22	24
25	14.4	GL	21	16
N.A.	N.A.	BS	N.A.	N.A.

Source: propre représentation

4 _ Cinq pistes pour une agriculture à haute valeur ajoutée

Quelles conclusions peut-on tirer des chiffres cantonaux (et communaux) sur les soutiens à l'agriculture?

- 01_ La politique agricole devrait être (encore) plus régionalisée. L'approche actuelle, qui est fortement influencée par le gouvernement fédéral, devrait être plus subsidiaire. Les opportunités locales – en particulier de niches – doivent être saisies au lieu d'être surimposées par les incitations des subventions fédérales. L'innovation et la création de valeur souffrent s'il est plus rentable pour les agriculteurs d'orienter leur structure de production vers les subventions plutôt que vers le marché. S'orienter vers le marché profiterait non seulement aux consommateurs mais aussi aux contribuables, ce qui permettrait de réduire progressivement le niveau de soutien.
- 02_ Les externalités positives de l'agriculture (par exemple, l'entretien du paysage) devraient être davantage prises en compte, en tenant compte des préférences régionales. Toutefois, le niveau élevé actuel des transferts permet de conclure que, dans de nombreux cas, l'objectif est davantage de maintenir les structures que de rétribuer des prestations. Il faut se détourner de ce type de subventionnement pur.
- 03_ Au lieu de produire des milliers de pages de règlements entravant la compétitivité des exploitations agricoles, il convient de réduire la charge administrative des agriculteurs. Cela accroît leur liberté et, en fin de compte, renforce l'esprit d'entreprise. Une agriculture productive et à haute valeur ajoutée est possible dans plusieurs endroits en Suisse.
- 04_ L'allègement des charges administratives de l'agriculture permettrait également de démanteler les lourds appareils administratifs cantonaux cantons. Il est incompréhensible que certains cantons – par rapport à leur nombre d'exploitations agricoles – doivent déployer un si grand nombre de fonctionnaires pour mettre en œuvre la politique agricole, alors que d'autres s'en sortent avec des ressources minimales. Les dépenses administratives à tous les niveaux de l'administration s'élèvent à 250 millions de francs et doivent être réduites à moyen terme d'un pourcentage à deux chiffres; une telle horde de fonctionnaire n'est imposée à aucun autre secteur de l'économie suisse.
- 05_ Il faudrait discuter ouvertement de la question de savoir si, dans certaines régions, un mode de gestion plus avantageux sur le plan économique ne pourrait pas être utilisé pour lutter contre l'enfrichement. Il existe des méthodes agricoles sans production alimentaire qui entraînent une baisse des coûts pour le contribuable avec les mêmes résultats pour le paysage.

Annexe

Méthodologie

L'indice cantonal agricole est un indice relatif. Il montre à quel point les cantons sont libéraux dans leur politique agricole par rapport à la moyenne de tous les cantons. Les cantons situés dans la moitié supérieure de l'indice ont des conditions-cadre plus libérales et une mise en œuvre plus efficace que la moyenne des cantons, tandis que les cantons situés dans la moitié inférieure interviennent plus fortement dans l'économie. L'indice est calculé comme un agrégat des deux sous-indices pour le degré de subventionnement et l'efficacité de la mise en œuvre. Etant donné qu'un certain arbitraire est inhérent à toute pondération des indicateurs, l'indice global est calculé comme une simple moyenne arithmétique de tous les indicateurs. L'indice par canton est déterminé comme suit.

L'indice est calculé à partir de six indicateurs différents. Deux ajustements sont nécessaires pour comparer les différentes échelles : dans un premier temps, le sens des échelles est ajusté de telle sorte que pour chaque indicateur, une valeur plus élevée signifie plus de libéralisme. Cet ajustement est effectué par une simple multiplication par -1 des indicateurs qui expriment initialement plus de liberté avec une valeur inférieure. Dans un deuxième temps, les fourchettes numériques dans lesquelles évoluent les différents indicateurs sont ajustées par normalisation. La formule suivante est utilisée pour chaque indicateur I et pour le canton x :

Indice cantonal agricole $I(x) = x - \mu \sigma$

où μ représente la moyenne et σ l'écart-type de l'ensemble des cantons pour l'indicateur I . Avec cette standardisation, la valeur moyenne est fixée à 0 et l'écart type à 1 pour chaque indicateur. Cela permet une comparaison directe entre les indicateurs. Pour un canton x et un indicateur I , la valeur $I(x)$ indique la distance (mesurée en écarts-types) d'un canton par rapport à la valeur moyenne de tous les cantons.

Pour déterminer l'indice cantonal agricole agrégé, les valeurs moyennes de tous les indicateurs constitutifs sont d'abord calculées pour chaque canton. La valeur de l'indice cantonal agricole d'un canton correspond alors à son écart moyen par rapport à la moyenne des cantons sur l'ensemble des indicateurs considérés. L'utilisation de la valeur moyenne garantit la comparabilité directe des indicateurs. Afin d'accroître encore cette comparabilité, une normalisation supplémentaire est effectuée. Cela garantit que l'indice cantonal agricole se situe dans une fourchette numérique claire. A cette fin, la valeur moyenne des cantons est fixée à 50 et la variance est normalisée à un écart-type de 15. Ainsi, les valeurs de l'indice cantonal agricole se situent normalement entre 0 et 100. La différence entre la valeur d'un canton et la valeur 50 indique dans quelle mesure le canton est meilleur (ou pire) que la moyenne. Les valeurs supérieures à 50 indiquent une performance supérieure à la moyenne. La progression dans le temps des valeurs de l'indice montre comment le canton a évolué par rapport à la moyenne cantonale pour l'année en question. En raison de la nature relative de l'indice, les variations dans le temps des valeurs de l'indice d'un canton n'indiquent pas nécessairement une amélioration ou une détérioration absolue – elles peuvent également être une conséquence du changement de position relative.

Calcul des indicateurs

	<i>Description de l'indicateur</i>	<i>Bases de calcul</i>
<i>Hauteur des dépenses</i>	Dépenses par hectare	Dépenses cantonales supplémentaires (en plus des transferts fédéraux) (recettes fiscales, c'est-à-dire sans redevances, etc.) par hectare de surface agricole dans le canton concerné
	Dépenses par équivalent plein temps	Dépenses cantonales supplémentaires (recettes fiscales, c'est-à-dire sans redevances, etc.) par équivalent plein temps dans l'agriculture dans le canton concerné
	Dépenses par rapport à la valeur ajoutée	Dépenses cantonales supplémentaires (recettes fiscales, c'est-à-dire sans redevances, etc.) par rapport à la valeur ajoutée brute aux prix de base dans le canton concerné
	Dépenses par rapport aux transferts fédéraux	Dépenses cantonales supplémentaires (recettes fiscales, c'est-à-dire sans redevances, etc.) en rapport avec les transferts fédéraux au canton concerné
<i>Efficacité de la mise en œuvre</i>	Coûts liés au personnel par exploitation	Frais de personnel plus frais de matériel et autres frais de fonctionnement cantonaux dans le domaine de l'agriculture par rapport au nombre d'exploitations agricoles dans le canton respectif
	Part des dépenses liées au personnel	Frais de personnel plus frais de matériel et autres frais de fonctionnement cantonaux dans le domaine de l'agriculture en rapport avec les transferts fédéraux plus frais cantonaux supplémentaires

Bibliographie

- AFF, Administration fédérale des douanes (2019): voir EFV (2019).
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019a): Bildungsausgaben pro Person in Ausbildung nach Bildungsstufe. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/grafiken.assetdetail.12527152.html>. Consulté le 22.06.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019b): Landwirtschaftliche Betriebe und Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) auf Klassifizierungsebene 3 nach Kanton. [https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-0702000000_106/px-x-0702000000_106.px](https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-0702000000_106/px-x-0702000000_106/px-x-0702000000_106.px). Consulté le 04.05.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019c): Regionale Landwirtschaftliche Gesamtrechnung. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/land-forstwirtschaft/gesamtrechnung-satellitenkonto/regional-landwirtschaft.html>. Consulté le 25.04.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020a): Kaufkraftparitäten. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.12687966.html>. Consulté le 17.05.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020b): Beschäftigte, Landwirtschaftliche Betriebe, Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) und Nutztiere auf Klassifizierungsebene 2 nach Kanton. [https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-0702000000_102/px-x-0702000000_102.px](https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-0702000000_102/px-x-0702000000_102/px-x-0702000000_102.px). Consulté le 01.05.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020c): Monatlicher Bruttolohn nach Wirtschaftsabteilungen (NOGA08) – Privater und öffentlicher Sektor zusammen – Schweiz [T1_b]. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/loehne-erwerbseinkommen-arbeitskosten.assetdetail.12488252.html>. Consulté le 29.06.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020d): Struktur der Arbeitskosten je geleistete Stunde nach Wirtschaftsabschnitten. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/loehne-erwerbseinkommen-arbeitskosten.assetdetail.13027089.html>. Consulté le 29.06.2020.
- BLW, Bundesamt für Landwirtschaft (2018): Agrarbericht 2018. <https://2018.agrarbericht.ch/de/politik/einleitung>. Consulté le 05.04.2020.
- BLW, Bundesamt für Landwirtschaft (2019): Versorgungssicherheitsbeiträge. Agrarbericht 2019. <https://www.agrarbericht.ch/de/politik/direktzahlungen/versorgungssicherheitsbeitraege?highlight=versorgungssicherheits>. Consulté le 10.06.2020.
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2019): Schweizerische Sozialversicherungsstatistik (SVS). <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/ueberblick/grsv/statistik.html>. Consulté le 21.06.2020.
- Dümmler, Patrick; Anthamatten, Jennifer (2020): Registre des privilèges de l'agriculture suisse 2020. Zurich: Avenir Suisse. www.avenir-suisse.ch/fr/registre-des-privileges-agricoles-2020/. Consulté le 10.06.2020.
- Dümmler, Patrick; Anthamatten, Jennifer (2019): Libre-échange Suisse-USA: un accord mutuellement bénéfique. Arguments pour un accord avec notre deuxième partenaire commercial. Zurich: Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/fr/publication/libre-echange-suisse-usa-un-accord-mutuellement-benefique/>.
- Dümmler, Patrick; Roten, Noémie (2018): Une politique agricole d'avenir. Stratégie en dix points en faveur des consommateurs, des contribuables et des entrepreneurs agricoles. Zurich: Avenir Suisse. www.avenir-suisse.ch/fr/publication/une-politique-agricole-davenir/. Consulté le 22.06.2020.
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2019): Finanzstatistik. <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html>. Consulté le 08.03.2020.
- FDK, Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (2017): Handbuch. Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden. https://www.srs-csppc.ch/sites/default/files/pages/srs-csppc_zusammenstellung_einfuhrung_hrm2_nach_kantonen_2016-12.pdf. Consulté le 10.05.2020.
- Möhring, Anke et al. (2018): Evaluation Versorgungssicherheitsbeiträge. Schlussbericht. Agroscope. Nr. 66/2018. <https://www.aramis.admin.ch/Default.aspx?DocumentID=49822&Load=true>. Consulté le 12.05.2020.
- OECD, Organization of Economic Cooperation and Development (2019): Agricultural Policy Indicators. Producer and Consumer Support Estimates. <https://stats.oecd.org/>. Consulté le 05.12.2019.
- Ofag, Office fédéral de l'agriculture (2018): voir BLW (2018).
- OFS, Office fédéral de la statistique (2019b): voir BFS (2019b).
- Schweizer Bauer (2020): Versorgung trotz Corona gesichert. Von: Schärer, Ann. 08.04.2020. <https://www.schweizerbauer.ch/politik-wirtschaft/agrarwirtschaft/versorgung-trotz-corona-gesichert-56738.html>. Consulté le 10.06.2020.
- The Economist Intelligence Unit (2019): Global Food Security Index. <https://foodsecurityindex.eiu.com>. Consulté le 10.06.2020.