

Manfred Bötsch: «Le nouveau système garde les primes bio»

La proposition de révision du système des paiements directs faite par l'office fédéral de l'agriculture (OFAG) aura décidément mis l'agriculture en émoi. L'agriculture biologique s'est fait du souci parce que les contributions bio devaient être supprimées. Elles sont de retour, dit le directeur de l'OFAG Manfred Bötsch au cours d'une grande entrevue avec le bio actualités, montrant où elles se trouvent et quels seront les avantages du nouveaux système s'il franchit tous les obstacles politiques.

bio actualités: Où voulez-vous conduire l'agriculture suisse?

Manfred Bötsch: Nous avons clairement esquissé dans le rapport que nous voulons appliquer l'article constitutionnel existant et qui continue de jouir d'un grand soutien dans la population. En clair: paysage entretenu et riche biodiversité, conservation des ressources et contribution à l'alimentation de la population avec des produits de haute qualité. La population se tiendra derrière l'agriculture tant que

«La sélection animale nous a appris que, dans les programmes de sélection, le progrès par but d'élevage est d'autant plus petit que le nombre de buts différents est grand.»

nous atteindrons ces objectifs. Les divergences se situent au niveau de la définition des priorités.

La politique agricole suisse s'est établie et fonctionne relativement bien depuis le début des années nonante avec l'introduction des paiements directs. Pourquoi est-il soudain nécessaire de la transformer?

Nous avons pu faire des progrès dans les trois dimensions de la durabilité que sont l'écologie, la rentabilité et le social ...

Les paysans et les paysannes qui ne peuvent plus payer leurs factures ne seront certainement pas d'accord.

Nous voilà donc au cœur même de la question: les paysans veulent plus de rentabilité, les écologistes sont insatisfaits des progrès réalisés dans l'écologie, et d'autres encore sont mécontents de l'état du territoire rural. La sélection animale nous a appris que, dans les programmes de sélection, le progrès par but d'élevage est d'autant plus petit que le nombre de buts différents est grand. Si nous considérons le système agricole comme un tout, des

progrès peuvent être constatés dans tous les domaines.

L'orientation générale étant donc bonne, on pourrait tout laisser tel quel.

Le développement du système des paiements directs se justifie pour deux raisons: Premièrement, le changement proposé a pour arrière-plan une motion parlementaire qui exprime un fréquent mécontentement à l'égard du système actuel. Nous avons essayé d'élucider scientifiquement les déficits qui ont été relevés. Cette analyse a révélé que certains objectifs de notre système actuel ne sont pas complètement atteints. Nous avons donc essayé de montrer quelles possibilités de développement du système actuel nous permettront d'avancer en direction de la réalisation des objectifs. Et finalement avec l'intention de trouver un système qui sera avantageux

pour les agriculteurs et qui pourra être soutenu par l'ensemble de la population et de la politique.

Vous proposez quand même un changement de cap assez radical pour atteindre ce but.

Nous avons confronté le nouveau concept et l'actuel. Le concept d'après lequel nous travaillons depuis le début des années nonante se base sur l'approche agronomique basée sur des réflexions opérationnelles – en d'autres termes il correspond à la manière de penser des agriculteurs. Ce concept soutient les différents systèmes agricoles, l'élevage en plein air, les surfaces de compensation écologique. Ce concept est à la fois concret et facile à comprendre pour tous ceux qui travaillent de près avec l'agriculture. Sur le plan politique par contre, il est incroyablement difficile de

Les nouveaux paiements directs causeront-ils un afflux de terrains agricoles sur le marché?

bio actualités: La mobilité des surfaces est très faible à cause du lien des paiements directs avec les surfaces, et les entreprises qui aimeraient croître ne trouvent pas de terrain agricole. Cela changera-t-il avec le nouveau système de paiements directs? Le terrain agricole sera-t-il plus facile à acquérir?

Manfred Bötsch: Toutes les interventions étatiques exercent des influences sur la mutation structurelle de l'agriculture. On entend en effet souvent que le lien entre les surfaces et certaines contributions bloque la mobilité des surfaces et qu'il faudrait donc préférer d'autres points de référence comme le nombre d'animaux ou la main-d'œuvre. Notre conclusion est pourtant que les terres agricoles, en tant que seul bien non multipliable, sont la grandeur de référence qui intervient le moins dans la structure. Cela signifie que les autres critères auraient encore plus de conséquences sur les structures que les surfaces agricoles.

Lier les paiements directs au travail créerait un problème social supplémentaire parce que cela lierait davantage de main-d'œuvre à un secteur qui n'a tout simplement pas assez de potentiel d'emploi pour cela. Ce serait une voie dangereuse. Et la liaison au nombre d'animaux n'est pas une solution non problématique, premièrement parce que le nombre d'animaux est déjà indirectement lié à la surface, et deuxièmement car cela peut avoir des effets assez indésirables sur le marché de la viande et sur l'écologie si les paiements directs provoquent une augmentation des cheptels partout où c'est possible.

L'effet structurel dépend avant tout de la quantité d'argent contenue dans le système. Moins il y a d'argent pour l'agriculture plus la mobilité des surfaces augmente – mais aussi la mutation structurelle. Les clés de répartition de l'argent sont donc finalement secondaires, mais seule la surface ne peut pas être multipliée à volonté.

als

communiquer ses avantages. Pour le nouveau concept nous avons choisi un autre angle de vue: nous nous sommes tout d'abord demandé ce que la population veut vraiment. Ce concept doit prendre en compte les attentes qui sont importantes pour l'ensemble de la société. Il doit donc maintenant contenir ce que les non-agriculteurs attendent de l'agriculture en plus de la production de denrées alimentaires: paysage, biodiversité, bien-être animal, qualité des aliments etc. Les mesures doivent alors s'orienter en fonction de ces buts. Ce sera plus clair pour les citoyens et, ce qui est un avantage considérable sur le plan politique: puisque la politique pourra piloter de manière précise, cette orientation nous permettra de mieux atteindre les objectifs qui sont actuellement restés à la traîne. Ce développement y gagnera donc aussi en efficacité économique.

Ce nouvel angle de vue ne risque-t-il pas de permettre à certaines entreprises agricoles de contourner le système?

Non. Nous voulons continuer d'englober l'ensemble du spectre agricole dans toute sa largeur. Cependant, au lieu de continuer d'affiner l'approche agronomique, nous partons de l'optique du citoyen qui réclame des prestations identifiables en échange des 2,4 milliards de francs de paiements directs et qui demande que cette manne financière soit utilisée de la manière la plus efficace possible. Et il est finalement aussi important que les 97 pour-cent de citoyennes et de citoyens qui ne sont pas agriculteurs soutiennent la politique agricole et l'agriculture. Cette meilleure clarté sémantique que nous amenons permettra de mieux les y amener.

Y aura-t-il des gagnants et des perdants au niveau individuel quand le nouveau système démarrera?

Ce que nous lançons n'est tout d'abord rien d'autre qu'un débat sur un nouveau concept. Est-il meilleur que celui que nous avons actuellement? Si le Parlement approuve le changement de concept, il y aura une phase de transition.

Comment les agriculteurs pourront-ils s'en tirer pendant cette interruption?

Il n'y aura aucune coupure mais un changement de système ordonné et adouci. Le passage sera progressif et se fera selon un plan préétabli qui prévoit des contributions provisoires pour alléger les éventuels problèmes de transition. Un tel processus nécessite en effet un très bon mécanisme de protection de la confiance à l'égard des



investissements consentis. Il s'agit d'avoir de nouveau un système stable et politiquement acceptable pour l'ensemble du secteur. Et si cela nécessite des mutations, elles devront pouvoir se dérouler de manière socialement correcte.

Peut-on dire, si ce n'est à court du moins à moyen ou à long terme, quelles entreprises agricoles y perdront et lesquelles y gagneront?

Non. Il est pour nous très important que ce débat soit mené dans le but d'un développement conceptuel sans toujours recalculer dès le départ tout le carnet du lait – «Je recevrai plus donc je suis pour» ou «Je recevrai moins donc je suis contre.» Nous désirons conduire une discussion conceptuelle, pas une discussion sur la répartition. Le processus est mal engagé si tous se préoccupent déjà maintenant de savoir s'ils auront mille francs de plus ou de moins dans dix ans. Il est en effet plus important de se demander quel système peut être accepté par la majorité politique et peut garantir d'obtenir les moyens nécessaires pour les dix ou vingt prochaines années.

Qu'est-ce qui vous donne l'assurance de pouvoir tabler sur les mêmes moyens financiers?

Il n'y a aucune assurance, mais le Conseil fédéral est d'avis que le montant global devrait rester stable, et de nombreux signes font penser qu'une majorité du Parlement partage cette opinion. C'est très important en cas de changement de système pour que la modification de la répartition de la manne financière soit supportable. Chacun n'aura peut-être pas

la même somme qu'avant, mais l'ensemble du secteur recevra au total autant qu'actuellement.

Enfin, les réflexions financières individuelles des paysans ne seront pas négligeables.

Bien sûr, mais ils ne doivent pas se limiter à des réflexions de statu quo qui pourraient bien menacer l'ensemble. Cela ne rendrait service à personne. D'ailleurs, quelle que soit le type d'évolution que suivra le système des paiements directs, il faut le considérer comme un système dynamique et non statique. Les nouvelles

«Il n'y aura aucune coupure mais un changement de système ordonné et adouci.»

dispositions permettront aux entreprises agricoles de combiner plus librement leur planification entrepreneuriale. Les agriculteurs pourront se dire par exemple: je vais à fond dans le bien-être animal, mais la biodiversité ne m'intéresse pas. Cela apportera un supplément de liberté entrepreneuriale.

Cela signifie que les fermes situées dans les régions favorisées se ficheront de l'écologie et que celles des régions marginales iront à la pêche aux contributions pour la biodiversité. Cela ne va-t-il en direction de «zones protégées et non protégées»?

Il n'y a pas de zones non protégées parce que la Constitution impose les PER comme condition de base. Le nouveau système est très flexible, différents scénarios sont possibles et nous ne savons pas exactement où nous mènera ce voyage. Et il est

clair aussi qu'il y a des préférences politiques très différentes les unes des autres. Notre système et ses options permettent des réglages très précis. Un exemple: quand les prix des grandes cultures sont hauts comme c'était le cas l'année passée, les contributions à la sécurité de l'approvisionnement allouées aux grandes cultures peuvent diminuer pour éviter de surcharger le système. Et inversement il faut alors augmenter les contributions pour la biodiversité. Si par contre les prix des grandes cultures sont bas, il faut baisser les contributions pour la biodiversité et augmenter d'autant les contributions à la sécurité de l'approvisionnement.

Si vous introduisez un système de pilotage aussi raffiné, vous devriez pourtant aussi savoir où vous voulez aller.

C'est juste, mais les objectifs ne sont pas

«Nous désirons conduire une discussion conceptuelle, pas une discussion sur la répartition.»

déterminés par l'Office fédéral de l'agriculture. En fait, le présent rapport doit pousser l'ensemble de la société suisse à quantifier exactement ce qu'il faut comprendre derrière les buts de la politique agricole. Nous avons comme base des objectifs qualitatifs assortis d'indicateurs quantitatifs. Il est donc maintenant possible de discuter au niveau politique de la justesse de ce système d'objectifs ou de la nécessité de le modifier. Nous pourrions ensuite utiliser notre système pour piloter avec précision en vue d'atteindre exactement ces objectifs. Voilà ce que nous voulons, et je ne vois vraiment pas en quoi cela peut poser problème. Tout en apportant liberté entrepreneuriale, dynamique et transparence, ce système permet un pilotage optimal. En nous avons en plus proposé des contributions à l'adaptation pour assurer une transition socialement acceptable.

C'est juste dommage que l'agriculture biologique tombe hors de ce système, car quelques fermes pourraient aussi trouver qu'une option intéressante serait de ...

Cette affirmation est fausse!!! Le principe de la globalité de l'agriculture biologique est lui aussi encouragé par le rapport que nous avons présenté. À la fin du développement du projet, nous l'avons rajouté pour tenir compte de certains débats au Parlements et avec la Commission consultative.

Cela réjouira les organisations bio, car elles sont plutôt sceptiques à l'égard du nouveau système.

Les discussions avec les représentant-e-s de la branche bio ont révélé que le concept même leur paraissait correct et que seule l'approche via la globalité de l'exploitation bio leur manquait. Nous avons donc réfléchi à quel endroit du système d'objectifs doivent se trouver les prestations supplémentaires qui découlent du principe de la globalité – pour la PI comme pour le Bio. Nous avons alors pu ancrer ces prestations supplémentaires dans le nouveau système au chapitre de la «biodiversité fonctionnelle».

Cela sonne très technocratique à mes oreilles.

Cette notion finira probablement par recevoir un nom populaire, par exemple «Biobonus». Les exploitations bio – et probablement aussi PI – pourront le réclamer en plus des contributions pour les différentes mesures prises individuellement pour rémunérer la prestation «globalité de l'exploitation». Le nouveau système tient donc aussi compte des primes bio actuelles. Il les a juste intégrées à la promotion de la biodiversité, car c'est là que se trouvent les importantes prestations supplémentaires que l'agriculture biologique peut faire valoir par rapport à l'actuel système des PER.

Ce n'est pas seulement une question de mots mais aussi de classification. Pourquoi l'agriculture biologique est-elle expressément intégrée à la biodiversité?

Les discussions avec Bio Suisse et le FiBL ont clairement fait ressortir que la prestation supplémentaire essentielle fournie par l'agriculture biologique au-delà des prestations prises individuellement se trouve dans le domaine de la fertilité du sol et dans celui de la diversité des auxiliaires et de la stabilité de leurs équilibres avec les ravageurs. Ces effets seraient en fait déjà contenus dans le chapitre de la biodiversité, mais en relation avec les surfaces de compensation écologique. Cependant, vu que l'agriculture biologique ne favorise pas seulement la biodiversité sur des surfaces spéciales mais aussi sur celles qui servent à la production agricole, nous parlons de «biodiversité fonctionnelle». Cela permet de tenir compte de toute la surface agricole utile et d'honorer les prestations spéciales que l'agriculture biologique fournit pour la biodiversité. Cette contribution sera attribuée à ceux qui renoncent à long terme aux produits phytosanitaires

chimiques de synthèse et aux engrais minéraux sur toute la surface du domaine.

Et que se passe-t-il avec les autres instruments d'encouragement de l'agriculture biologique?

Les contributions pour la biodiversité fonctionnelle ne concernent que le système d'indemnités. Toutes les autres mesures d'encouragement de l'agriculture biologique sont conservées telles quelles: définition de l'agriculture biologique, recherche pour l'agriculture biologique, promotion des ventes pour l'agriculture biologique, et donc aussi la future stratégie qualitative – le bio continue d'être partout à part entière, et il n'est absolument pas remis en question.

Selon le rapport, le nouveau modèle doit entrer en vigueur en 2014.

La mention de cette année ne doit pas être comprise comme un calendrier ou une échéance précise. Tout reste tel quel selon la loi et le cadre financier actuel jusqu'en 2011. Il y aura ensuite un cadre financier de deux ans pour 2012 et 2013 parce que le Parlement a décidé de découpler de la législation les gros cadres financiers – dont celui de l'agriculture. Le temps sera trop court pour introduire le changement de système des paiements directs pour ces deux années. L'entrée en vigueur du nouveau système de paiements directs coïncidera donc avec la période 2014 à 2017 – si le Parlement en décide ainsi.

Cela pourrait donc durer encore plus longtemps?

C'est une question politique sur laquelle je ne peux en fait rien dire du tout. Si le Parlement trouve que le système actuel est parfait, nous ne changerons rien du tout et



Andrea Hämmerle veut ancrer le bio sans la Constitution

Le conseiller national et paysan bio Andrea Hämmerle de Pratval GR n'est pas satisfait de l'orientation agropolitique de l'OFAG. Il a déposé une initiative parlementaire pour que le principe de la globalité de l'agriculture biologique soit mieux ancré dans la Constitution fédérale. Il propose l'ajout suivant à l'art. 104, al. 3, let. b: «(La Confédération) encourage, au moyen de mesures incitatives présentant un intérêt économique, les formes d'exploitation particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et des animaux, notamment l'agriculture biologique pratiquée dans l'ensemble de l'exploitation.»

Explication d'Andrea Hämmerle: «L'agriculture biologique est sans aucun doute la forme de production agricole la plus en accord avec la nature ainsi que la plus respectueuse de l'environnement et des animaux. Sans être mentionnée explicitement, l'agriculture biologique était visée au premier chef lors de l'élaboration de l'art. 104, al. 3, let. B. Malgré cela, elle a

été successivement affaiblie (suppression du principe de la globalité) ou risqué de n'être plus reconnue comme forme de production indépendante digne d'être encouragée (nouvelle Ordonnance sur les paiements directs). Cette situation est clairement contraire aux objectifs du législateur et contrecarre également les efforts des pays voisins qui ont lancé d'ambitieux programmes d'action et de promotion de l'agriculture biologique. Face à cette évolution, il y a lieu de compléter cette disposition constitutionnelle, qui est conforme au compromis agricole - largement approuvé et toujours considéré comme viable - qui avait été négocié dans les années 90. L'agriculture biologique doit être inscrite nommément dans la Constitution comme étant la plus importante forme de production en accord avec la nature et respectueuse de l'environnement et des animaux. C'est le seul moyen de garantir qu'elle aura la place qu'elle mérite.» L'initiative a été signée par 32 autres parlementaires. als

tout restera tel quel. Mais s'il décide que le système doit être amélioré, nous pourrions vraisemblablement l'appliquer en 2014.

Et comment le système des paiements directs est-il relié à la stratégie qualitative et au libre-échange?

Nous avons de toute façon besoin d'une stratégie qualitative - pas seulement en relation avec l'accord de libre-échange agricole. On peut la comprendre comme le pendant, pour les marchés, du système des paiements directs. Les paiements directs rémunèrent des prestations d'intérêt général, la stratégie qualitative vise la qualité des produits et la création de valeur ajoutée. En soutenant le principe de la globalité de l'agriculture biologique,

nous créons une bonne base pour que la stratégie qualitative lui permette d'amener ses produits jusqu'au front de vente avec une plus-value. On ne peut pas séparer la stratégie qualitative du système des paiements directs. Ces deux éléments doivent être appliqués en faisant partie d'un même paquet qui règlera aussi la question du financement de toutes les mesures et comprendra un concept d'amélioration de l'efficacité des ressources. Tout s'engrène l'un dans l'autre et va très bien ensemble.

Et ensuite, votation populaire?

(souriant) Puisque nous sommes en démocratie directe, lancer un référendum est possible pour toute modification de loi.

Mais c'est vraisemblable.

Pas forcément. J'ai déjà traversé trois réformes sans votation populaire: PA 2002, PA 2007 et PA 2011, mais chaque fois il est vrai avec des décisions politiques plutôt serrées.

Un bon certificat.

C'est plutôt dû à la sobriété des réactions de la structure politique. La population suisse est principalement divisée en trois groupes dont la pensée politique est très différente et qui ne se recoupent quasiment pas. L'un d'eux pense de manière très libérale et privilégie l'économie de marché, le deuxième est très sensible aux revendications écologiques, et le troisième groupe est plutôt traditionaliste. Ces trois groupes sont à peu près de la même importance. Tout l'art de la politique consiste donc à trouver une solide majorité dans ces conditions. En effet, ceux qui se sou-

«Il n'y a aucune assurance, mais le Conseil fédéral est d'avis que le montant global devrait rester stable.»

cient d'écologie se divisent et représentent des opinions très diverses quand il s'agit de questions structurelles: les écologistes traditionalistes rejoignent les conservateurs tandis que les progressistes rejoignent les réformateurs.

Ce paquet de mesures a-t-il déjà un nom? PA 2014?

Non, pas encore. Je trouve qu'après PA 2002, 2007 et 2011 on devrait arrêter cette sarabande de nombres. Et pourquoi pas «PA Stratégie pour l'avenir» ou «PA Stratégie qualitative»?

Interview: Alfred Schädli

