



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Politique de transfert en Suisse

Charly Darbellay

Citer ce document / Cite this document :

Darbellay Charly. Politique de transfert en Suisse. In: Économie rurale. N°144, 1981. pp. 29-33;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1981.2785>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1981_num_144_1_2785

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Abstract

The public transfers to agriculture are destined to finance the common tasks assumed by farmers for the society: food supply, maintenance of the natural environment and land occupation. The Swiss agricultural budget represents less than 1 % of the GNP. It is partially financed by import taxes and to a lesser degree by producers taxes, the main part being covered by the national budget. The actual farming policy is highly controversial; two major defects must be mentioned: lack of selectivity at consumer level, reinforcement of the disparity between farmers. In this context, various solutions are under discussion, amongst others, the development of payments on the basis of the land cultivated, and the introduction of differential prices according to quantities produced and to the region.

Résumé

Les transferts opérés par les pouvoirs publics vers l'agriculture sont destinés à financer les tâches d'utilité publique que la société attend des agriculteurs : approvisionnement du pays en denrées alimentaires, entretien du milieu naturel et occupation du territoire. Le budget agricole suisse représente moins du 1 % du PNB. Il est financé en partie par des prélèvements sur les importations et dans une modeste mesure par les taxes aux producteurs, la majeure partie émergeant au budget de la Confédération. La politique actuelle est controversée ; on lui reconnaît deux défauts majeurs : manque de sélectivité au niveau des consommateurs, aggravation des disparités entre les agriculteurs. Dans ce contexte diverses solutions sont en discussion, entre autres: le développement des paiements à la surface et l'introduction des prix différentiels en fonction de la quantité produite et de la région.

POLITIQUE DE TRANSFERT EN SUISSE

Charly DARBELLAY

Institut d'Economie Rurale,
Ecole Polytechnique Fédérale de Zurich*

Les transferts opérés par les pouvoirs publics vers l'agriculture sont destinés à financer les tâches d'utilité publique que la société attend des agriculteurs : approvisionnement du pays en denrées alimentaires, entretien du milieu naturel et occupation du territoire. Le budget agricole suisse représente moins du 1 % du PNB. Il est financé en partie par des prélèvements sur les importations et dans une modeste mesure par les taxes aux producteurs, la majeure partie émergeant au budget de la Confédération. La politique actuelle est controversée ; on lui reconnaît deux défauts majeurs : manque de sélectivité au niveau des consommateurs, aggravation des disparités entre les agriculteurs. Dans ce contexte diverses solutions sont en discussion, entre autres : le développement des paiements à la surface et l'introduction des prix différentiels en fonction de la quantité produite et de la région.

PUBLIC TRANSFERS AND FARMING POLICY IN SWITZERLAND

The public transfers to agriculture are destined to finance the common tasks assumed by farmers for the society : food supply, maintenance of the natural environment and land occupation. The Swiss agricultural budget represents less than 1 % of the GNP. It is partially financed by import taxes and to a lesser degree by producers taxes, the main part being covered by the national budget. The actual farming policy is highly controversial ; two major defects must be mentioned : lack of selectivity at consumer level, reinforcement of the disparity between farmers. In this context, various solutions are under discussion, amongst others, the development of payments on the basis of the land cultivated, and the introduction of differential prices according to quantities produced and to the region.

Brève présentation de l'agriculture suisse

L'agriculture suisse met en valeur une surface agricole utile de 1 055 000 hectares, alpages non compris. Le nombre d'exploitations recensées s'élevait, en 1975, à 133 000. La surface moyenne par exploitation est basse : 8 ha (12,5 ha pour les exploitations principales et 1,8 ha pour les exploitations secondaires).

Les agriculteurs de profession principale représentent 6 % de la population active. L'agriculture suisse a un rendement brut de 7,4 milliards de F suisses [1]. Les productions animales apportent les 3/4 de ce rendement, le lait, l'engraissement des bovins et des porcs en constituent les éléments principaux.

Un des buts fondamentaux de la politique agraire est de maintenir un taux suffisant d'approvisionnement du pays en denrées alimentaires. Le taux de couverture des besoins atteint actuellement 60 % environ.

La politique agraire s'appuie sur des mesures diverses : amélioration des bases de production, protection à la frontière, garantie de prix et paiements directs. Cependant, en moyenne, le revenu agricole reste inférieur au revenu des autres secteurs de l'économie (revenu paritaire). De plus, les disparités à l'intérieur de l'agriculture restent importantes.

LE CONCEPT DE TRANSFERT

Avant de procéder à une approche analytique des transferts opérés en Suisse entre l'agriculture et le reste de l'économie, il est judicieux de définir ce que l'on entend par « transfert ».

Le dictionnaire économique et social (1) définit les transferts comme étant des « opérations de répartition prenant la forme d'un versement effectué par un agent économique à un autre agent économique, sans contrepartie apparente et directe, et dans un but social ou économique » et, plus précisément, dans la terminologie des finances publiques,

les transferts recouvrent « l'ensemble constitué pour l'essentiel par les allocations ou subventions accordées par l'Etat et intérêts de la dette ».

Les transferts sont donc des opérations de redistribution de revenus. L'Etat consent à prélever sur le compte des contribuables ou des consommateurs un certain nombre de moyens destinés à financer sa politique agricole.

Dès lors il est trop simpliste de considérer les subventions à l'agriculture comme des transferts unilatéraux aux agriculteurs. D'ailleurs, les milieux agricoles s'en défendent en prétendant que finalement les subventions profitent plus aux consommateurs qui peuvent obtenir ainsi une alimentation à prix réduit. Dans ce contexte, le manque à gagner des paysans pourrait, à la limite, être considéré comme une vaste opération de transfert de l'agriculture vers le reste de l'économie.

Les transferts apparaissent donc comme des mesures destinées à financer les tâches d'utilité publique assumées par l'agriculture. La société demande à l'agriculture un certain nombre de services. Pour s'assurer la prestation de ces services, si les prix ne suffisent pas à rémunérer convenablement les agriculteurs, l'Etat opère des transferts destinés à maintenir l'activité agricole.

Quelle est donc cette « contrepartie non-apparente » que la Confédération suisse attend de l'agriculture ? Dans son cinquième rapport (2), le Conseil Fédéral donne cette réponse :

« L'agriculture remplit des tâches importantes au service de notre société. Notre politique agricole doit essentiellement tendre à créer les conditions permettant à l'agriculteur d'accomplir ses tâches principales :

- approvisionner le pays en denrées alimentaires en temps normal ;
- assurer à long terme le ravitaillement en prévision de crises ;
- et veiller à l'entretien du territoire ».

* Professeur J. VALLAT

1. Dans le cours de l'article, l'abréviation F désigne des Francs Suisses.

Mais le Conseil Fédéral ne cache pas que le soutien agricole a ses limites : respect des principes du régime économique libéral, aide subsidiaire de l'Etat, possibilités financières de la Confédération, interdépendance sur le plan économique mondial.

AMPLEUR DES SUBVENTIONS AGRICOLES EN SUISSE

En 1979, les subventions fédérales pour l'agriculture et l'alimentation ont atteint la somme de 1393,1 millions de F (3). Afin de faciliter les comparaisons avec d'autres pays, voici quelques points de repères ; les subventions agricoles représentent pour (1979) :

0,86 % du produit national brut (PNB = 162805 millions de F)

8,4 % des dépenses totales [2] de la Confédération (DT = 16612 millions de F)

18,8 % du rendement brut de l'agriculture suisse (RB = 7406 millions de F).

Ce qui donne :

- 1320 F par ha de terres cultivées (SAU 1975 = 1055000 ha) ;

- 6300 F par unité travail (selon estimation du bureau fédéral de statistique, l'agriculture occupait, en 1978, 220 000 unités travail) ;

- 10500 F par exploitation (nombre d'exploitations 1975 = 133 216).

Il s'agit ci-dessus des dépenses brutes. Une partie de ces subventions sont couvertes par des recettes affectées à leur financement. L'ensemble des recettes affectées se

monte à 615,1 millions de F (3) pour l'année 1979. Ces recettes sont fournies en partie par les agriculteurs eux-mêmes (suppléments de prix sur les fourrages importés, quote-part des producteurs, etc.) et en partie par les consommateurs (suppléments de prix sur les produits importés : beurre, huiles, graisses, etc.).

Le montant net des dépenses de la Confédération dans le domaine des subventions agricoles est donc de l'ordre de 778 millions de F.

Les dépenses brutes affectées aux subventions agricoles ont passé de 699,4 millions de F en 1970 à 1393,1 en 1979. Toutefois, leur part dans les dépenses totales de la Confédération a légèrement diminué, de 9,0 % en 1970 à 8,4 % en 1979.

Depuis 1975, on observe une certaine stabilisation du coût de l'agriculture pour les finances publiques.

GENRE DE TRANSFERTS

Vue d'ensemble des dispositions tendant à garantir le revenu agricole

Pour avoir une agriculture saine, les agriculteurs doivent disposer d'un revenu convenable, c'est une évidence. Cependant, la réalisation de ce postulat n'est pas simple. En vue de se rapprocher de cet objectif, les responsables de la politique agricole se sont ingéniés à mettre en place un système très complexe et très peu transparent.

Schématiquement, on peut distinguer les dispositions suivantes (2) :

Mesures visant à améliorer les bases de la production	Mesures visant à garantir les prix et le placement A la frontière	Dans le pays	Contributions directes à titre de revenu
Recherche	Protection contre les importations :	Garantie de prix :	Contributions non liées aux produits,
Formation, vulgarisation	- droits de douane	Contributions (liées aux produits)	
Améliorations :	- suppléments de prix	p. ex. pour : céréales panifiables, colza, sucre, produits laitiers	p. ex. - contributions aux frais détenteurs de bétail des
- contributions			
- crédits d'investissements	- prise en charge obligatoire	- Garantie d'écoulement :	- contributions à la surface
Elevage	- limitation/interdiction des importations	Obligation pour la Confédération ou des groupements de prendre en charge, p. ex. les céréales panifiables, le lait	- allocations familiales
Réduction du prix des agents de production	- monopole d'importation		
Remboursement de droits de douane (carburants)	Encouragement des exportations :		
	- contributions		

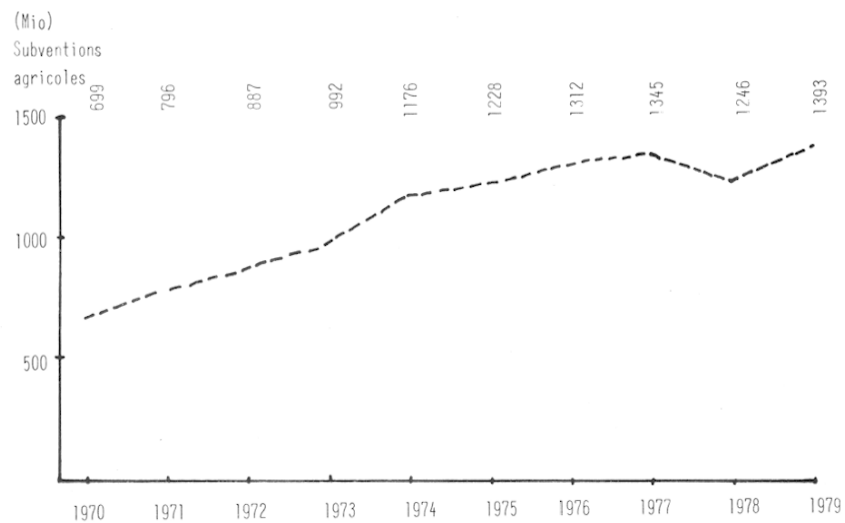
Flux financiers concernant les transferts

Le compte laitier absorbe à lui seul près de la moitié des subventions agricoles. De plus, c'est le poste qui a accusé la plus forte croissance de 1970 à 1979. Alors que dans leur ensemble, les transferts à l'agriculture ont doublé en 9 ans, le compte laitier a, quant à lui, presque triplé (2,7 fois plus). La surproduction laitière est à l'origine de cette progression difficile à maîtriser. Pourtant, depuis 1976, l'autorité

fédérale a pris des mesures draconiennes pour stopper le volume de production laitière à 29 millions de quintaux, ce qui devrait correspondre à la capacité du marché ; le contingentement individuel a été décrété ; le producteur qui dépasse son contingent devra s'acquitter d'une taxe de 0,60 F par kg de lait en surplus. Le prix du lait est garanti par la Confédération. Etant donné l'importance du compte laitier, il est indiqué de l'examiner de plus près :

2. Dépenses totales = dépenses de consommation + dépenses d'investissement

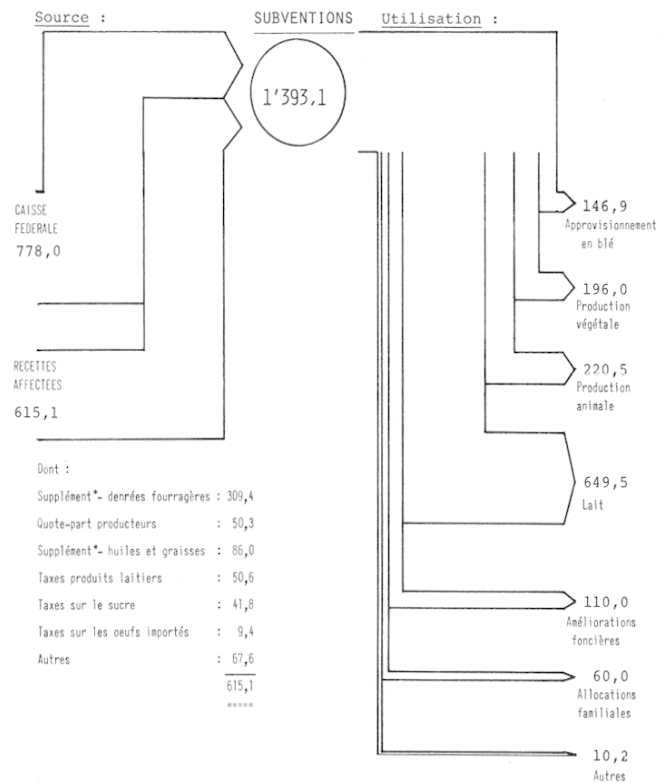
Tableau 1. — Evolution des subventions fédérales à l'agriculture



Source : Compte d'Etat 1979 (4), p. 105.

Depuis 1975, on observe une certaine stabilisation du coût de l'agriculture pour les finances publiques.

Tableau 2. — Analyse des flux de subventions en 1979 en millions de F.



* Supplément de prix : prélèvement sur les produits importés. (cf. Bibli., 3).

Tableau 3. — **Compte laitier 1978/79 en millions de F** (4, p. 68 b, c).

Dépenses		Recettes	
Placement du fromage	334	Suppléments prix, produits laitiers	139
Placement du beurre	229	Suppléments prix, fromages importés	15
Prime de non-commercialisation	40	Quote-part des producteurs	53
Réduction prix fromage	15		
Divers	31		
		Caisse fédérale	442
Total	649	Total	649

Les dépenses brutes du compte laitier correspondent à un montant de F 0,22 par kg de lait et les dépenses nettes à F 0,15 par kg.

Les subsides pour la **production animale** atteignent 220,4 millions de F, dont plus de la moitié (126,1) est versée sous forme de contribution directe aux détenteurs de bétail en zone de montagne. Suivant la zone (zones I, II, III et IV), le montant par unité gros bétail varie de 140 F/UGB en zone I à 500 F/UGB en zone IV (zone de haute montagne) (v. annexe). Cependant ces contributions ne sont pas versées aux exploitants dont le revenu est « trop » élevé (au-dessus de 55 000 F/an). Le nombre d'UGB donnant droit à cette contribution est limité à 15 par exploitation.

Les autres dépenses concernant la production animale sont l'encouragement à la vente du bétail (39,5 millions de F), l'élevage bovin (31 millions) et diverses mesures concernant le petit bétail.

Dans le secteur **production végétale**, les primes de cultures pour céréales fourragères (68 millions de F) sont destinées à augmenter les surfaces de terres ouvertes [3]. Ce sont des primes par hectare, dégressives en fonction de la surface de chaque exploitation. Pour 1980, ces contributions par hectare vont de 270 à 1 830 F selon l'espèce fourragère, la surface de l'exploitation et les conditions géographiques (v. annexe). Le soutien au prix de betteraves sucrières (64 millions de F), le soutien au tabac indigène (20 millions) et la prise en charge du colza (31 millions) figurent sous cette rubrique.

L'approvisionnement en **blé indigène** constitue un objectif prioritaire de la politique de ravitaillement du pays. Sur les 146,9 millions de F affectés à cette tâche, 124,5 millions servent à couvrir la différence entre le prix garanti au producteur suisse et le prix du blé étranger. Ce «surprix» se montait en 1979 à 31 F/quintal. Les autres subventions sont des subsides aux cultures de blé dans les zones difficiles ainsi que des primes de mouture.

Les **améliorations foncières et constructions rurales** bénéficient d'un crédit annuel de 110 millions par an (exercice 1979). Les remaniements parcellaires, les chemins et accès, les adductions d'eau et les bâtiments agricoles bénéficient de ces subventions.

Parmi les transferts de revenu ayant un caractère social prononcé, il faut citer les **allocations familiales** aux petits paysans. Le crédit annuel de 60 millions permet de verser une allocation de 60 à 80 F par mois et par enfant. La limite de revenu donnant droit à ces prestations a été 22 000 F + 3 000 par enfant (état au 1.1.81).

LES POLITIQUES DE TRANSFERT : OBJETS CONTROVERSES

Les transferts à destination de l'agriculture et de l'alimentation chargent fortement le budget fédéral. Devant le déséquilibre croissant des comptes de l'Etat, les subventions font l'objet d'un examen critique de la part du gouvernement et des milieux politiques. Les principaux reproches adressés à cette politique de transfert sont de deux ordres :

- un Etat n'a pas à subsidier des consommateurs dont le revenu est suffisant pour faire face aux dépenses alimentaires ;
- les dépenses agricoles ne sont pas suffisamment sélectives, elles tendent à favoriser les grands agriculteurs au détriment des autres.

La discussion actuelle tourne autour de ces deux positions, qui peuvent d'ailleurs se compléter dans une certaine mesure.

Première option

Reporter sur le consommateur une partie des charges assumées actuellement par les pouvoirs publics. Ce postulat part de la constatation que dans les dépenses du salarié suisse, l'alimentation représente moins de 13% du total (5). Elle vient en troisième position, après les assurances et après l'instruction et les loisirs. Il semble donc que le coût de la nourriture n'ait plus rien de prohibitif pour le consommateur. Aussi, des voix s'élèvent, surtout au sein des autorités, pour proposer un désengagement de l'Etat. Dans cette perspective, les citoyens suisses ont accepté en novembre 1980 l'abolition d'un mécanisme d'intervention fort complexe qui permettait à la Confédération de réduire le prix du pain au consommateur de quelque 0,20 F par kg. Ils ont ainsi jugé que cette politique est, aujourd'hui, dépassée. Le gouvernement proposera certainement d'autres mesures allant dans le même sens.

Deuxième option

Opérer des transferts plus sélectifs. D'une manière générale, les objectifs de la politique agraire sont largement approuvés et les milieux concernés sont prêts à payer un prix fort pour les atteindre. Par contre, la manière de réaliser les transferts fait l'objet d'une profonde remise en question. On reproche à la politique actuelle d'aggraver les disparités entre les agriculteurs. Le dépouillement des résultats des exploitations comptables démontre éloquemment cette réalité (6). Alors que dans la moyenne des années 1976/78 le grand paysan de plaine (20-50 ha) parvient à un revenu du travail de 104 F par jour, le paysan

3. Terres ouvertes : céréales + plantes sarclées.

moyen (10-20 ha) doit se contenter de 85 F, et le montagnard essaye de vivre avec 52 F.

La politique uniforme des prix consolide la situation des bien lotis. WYDER (7), en parlant du compte laitier, cite un exemple frappant : alors qu'une coopérative de montagne A reçoit par ce biais l'équivalent de 3 700 F par membre, une coopérative de plaine C en obtient plus de 18 000 F.

Une étude récente de Altermatt (8) aboutit à des constatations déconcertantes. Il démontre que l'ensemble du protectionnisme agricole coûte proportionnellement plus aux personnes de revenus modestes et rapporte proportionnellement plus aux grands agriculteurs. Dans cette recherche, l'auteur ne se borne pas aux seules dépenses nettes de transfert assumées par la Confédération qui sont, comme nous l'avons vu, de l'ordre de 800 millions de F à charge du contribuable. Il chiffre également le coût des mesures à la frontière, prélèvements, blocage des importations qui représentent environ 2 600 millions à charge du consommateur. Soit au total 3 400 millions de F. Par le fait que la plus grande partie de ces charges se répercutent sur les prix à la consommation et que les ménages à bas revenu ont une part de dépenses alimentaires relativement élevée, ceux-ci seraient pénalisés ; il estime que la charge de protectionnisme agricole représente le 7 % d'un revenu de ménage qui gagne moins de 24 000 F/an alors qu'elle se réduit à 2 % pour un ménage dont le revenu dépasse 100 000 F par an. Or comme la majeure partie des mesures passent par des améliorations de prix, ce sont les gros producteurs qui en tirent le plus grand profit. Ainsi, selon les calculs d'Altermatt, l'exploitation moyenne de montagne obtiendrait, par l'ensemble des mesures directes et indirectes, 18 000 F par an, alors que l'exploitation de plaine en retirerait 28 000 ; la petite exploitation de plaine (5-10 ha), quant à elle, en recevrait 24 000 contre 91 000 pour la grande (30-50 ha). De telles recherches, au-delà des objec-

tions méthodologiques qu'on peut leur adresser, démontrent la nécessité de revoir la politique des transferts.

CONCLUSION

Comment corriger le système de subvention pour améliorer l'effet de redistribution ? Deux possibilités sont actuellement en discussion. Les **paiements à la surface**, dégressifs en fonction de la grandeur de l'exploitation. Financés par les contribuables, ils chargeraient plus fortement les hauts revenus tout en améliorant spécifiquement le revenu des petits paysans. Cependant, ce système implique une mainmise très forte de l'Etat en agriculture. L'autre possibilité consiste dans l'application de **prix différentiels**, c'est-à-dire de prix dégressifs en fonction de la quantité. Ainsi, par exemple, le prix du lait à la production serait plus élevé en montagne qu'en plaine, au petit producteur qu'au grand. Ce système aurait l'avantage d'améliorer les bas revenus sans aggraver la charge de l'Etat. Pour une même dépense globale des consommateurs, l'effet de redistribution à l'intérieur de l'agriculture serait meilleur. Ce système aurait aussi ses inconvénients : il implique un mode de compensation complexe du point de vue administratif et il risque de bloquer une saine évolution de structure.

Il est probable que ces questions feront l'objet de recherches prioritaires dans le domaine de la politique agricole de ces prochaines années. Le choix définitif dépendra essentiellement de l'orientation que l'on voudra donner à l'agriculture : mesures linéaires si l'on désire une agriculture axée sur la rentabilité économique ; mesures différenciées si l'on veut une agriculture de type familial, apportant dans une société menacée par le chômage des emplois nombreux et intéressants, gérant judicieusement le milieu naturel.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. BERNARD Y., COLLI J.C. — Dictionnaire économique et financier, Paris, Seuil, 1975.
2. Conseil Fédéral. — Cinquième rapport sur l'agriculture, Berne, 1976.
3. Administration fédérale des finances. — Subventions fédérales 1979, Revue « La vie économique », 7/1980, Berne.
4. Conseil Fédéral. — Compte d'Etat 1979, Berne, avril 1980, p. 20.
5. DARBELLAY Ch. — Agriculture et société : nouveau contrat, Editions rurales, 1906 Charrat, 1980.
6. Station fédérale de Taenikon. — Résultats du dépouillement centralisé de données comptables. Rapport principal 1978, numéro 2, 1980.
7. WYDER J. — Bedrohung des Berggebietes durch Milchkontingentierung, NZZ, 15.12.1980.
8. ALTERMATT B. — Verteilungswirkungen der Landwirtschaftspolitik, NZZ, 5.11.1980.