

**Flux financiers de la politique agricole:
analyse des principaux paiements de l'Etat
en faveur de l'agriculture du point de vue des bénéficiaires**

**Rapport
de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration
à l'attention de la Commission de gestion du Conseil des Etats**

du 12 février 2001

L'essentiel en bref

Le présent rapport examine les bénéficiaires immédiats des paiements directs généraux, des paiements laitiers et des contributions en faveur de l'amélioration des structures versés durant l'année 1999.

Dans le cadre d'une analyse de l'exécution, trois catégories de bénéficiaires ont été identifiées pour les rubriques de paiements examinés: Les exploitations agricoles reçoivent 81 % des montants examinés, les bénéficiaires non agricoles 17 % et avec 0,2 %, les organisations privées chargées de certaines tâches d'exécution ne reçoivent qu'une part d'importance marginale. Les données disponibles ne permettent pas de définir si la part résiduelle¹ de 2 % des montants examinés a été versé à des bénéficiaires agricoles ou non agricoles.

En essayant de décrire les deux grandes catégories de bénéficiaires (agricoles et non agricoles) de manière plus détaillée, l'OPCA a rencontré d'importants problèmes de données qui l'ont amené à construire sa propre base de données.

La base de données de l'OPCA permet de répondre à des questions aussi détaillées que le montant des subventions versées en moyenne par exploitation de chaque type et par unité de surface. Afin d'avoir une bonne vue d'ensemble de la répartition de ces flux financiers sur les diverses exploitations nous avons fait la distinction entre trois segments: le tiers supérieur, le tiers médian et le tiers inférieur. Dans chacun de ces segments, nous avons rangé les diverses exploitations en fonction des montants versés par exploitation ou par unité de surface.

- Du point de vue des montants versés en moyenne par exploitation, l'exploitation du tiers supérieur a le profil suivant: exploitation de montagne, à titre principal, grande superficie (au moins 20 ha), exploitée par une communauté de personnes physiques (communauté), emploi plus de deux unités de main-d'œuvre standard (UMOS), production biologique et animale.*
- Du point de vue des montants versés en moyenne par exploitation, l'exploitation du tiers inférieur a le profil suivant: exploitation de plaine à titre accessoire, petite superficie (20 ha et moins), exploitée par une personne physique, emploi moins de deux unités de main-d'œuvre standard (UMOS), production végétale et conventionnelle/intégrée.*

En revanche, en examinant les paiements sous l'angle des versements moyens par hectare, le type de répartition est différent:

- Du point de vue des montants versés en moyenne par hectare, l'exploitation du tiers supérieur a le profil suivant: exploitation accessoire établie dans la région de montagne, petite superficie (20 ha et moins), exploitée par une personne physique, emploi moins de deux unités de main-d'œuvre standard (UMOS), production biologique et animale.*

¹ Il s'agit de montants versés en faveur d'améliorations de structures.

-
- *Du point de vue des montants versés en moyenne par hectare, l'exploitation du tiers inférieur a le profil suivant: exploitation de plaine à titre principal, grande superficie (plus de 20 ha), exploitée sous une forme juridique autre que la personne physique², emploie plus de deux unités de main-d'œuvre standard (UMOS), production conventionnelle/intégrée et végétale.*

La catégorie des bénéficiaires non agricoles reçoit des paiements laitiers et des contributions en faveur de l'amélioration des structures.

- *Dans le domaine du lait, les entreprises de valorisation du lait, de perfectionnement du lait et d'exportation peuvent être identifiées en tant que bénéficiaires non agricoles. Avec 64,7 %, elles reçoivent une très grande part de tous les paiements laitiers. Par ailleurs, il y a une forte concentration dans ce domaine: dix grandes entreprises reçoivent plus de 80 % des montants, les 409 autres entreprises ne reçoivent que de petits, voire très petits montants.*
- *En ce qui concerne les contributions en faveur de l'amélioration des structures, les communes municipales ainsi que les propriétaires privés de terrains et de constructions ont pu être identifiés en tant que principaux bénéficiaires non agricoles des paiements octroyés par l'Etat. Ensemble, ils reçoivent près de 70 % des montants faisant l'objet du présent examen. Toutefois, étant donné que la catégorie rassemblant les propriétaires fonciers privés contient également des exploitants agricoles, les données à disposition ne permettent pas de quantifier avec précision les contributions en faveur de l'amélioration des structures qui ont été octroyées à des bénéficiaires agricoles et celles qui ont été octroyées à des bénéficiaires non agricoles.*

² Comme des sociétés de capitaux ou des exploitations des corporations de droit public.

Rapport

1 Introduction

1.1 Problématique

Le 4 mai 1999, le groupe de travail politique agricole de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-CE) a chargé l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) de procéder à un examen des flux financiers de la politique agricole. La question cruciale du projet est de savoir à qui ces dépenses de l'Etat profitent. Le présent examen a pour but d'identifier les bénéficiaires de ces paiements, de montrer l'organisation des flux financiers et de décrire leurs effets sur les revenus.

La vision détaillée des bénéficiaires des prestations de transfert versées par l'Etat est importante pour deux raisons. Elle est tout d'abord utile au contrôle de l'exécution, c'est-à-dire permettre de répondre à la question de savoir si les bénéficiaires remplissent les conditions liées au versement des subventions. Elle permet ensuite de contrôler l'efficacité de ces transferts, c'est-à-dire de répondre à la question de savoir dans quelle mesure les subventions examinées permette d'atteindre les objectifs fixés par la politique agricole.

Pour répondre à la question au centre de l'examen, nous faisons la distinction entre les bénéficiaires directs et les bénéficiaires indirects des paiements. Les premiers reçoivent directement l'argent versé par l'Etat alors que les seconds en bénéficient grâce aux processus de transfert et aux multiplicateurs économiques. Ainsi, à moyen terme, les paiements directs aux exploitants pourraient entraîner une augmentation du prix du sol. Dans ce cas de figure, les propriétaires fonciers sont les bénéficiaires indirects des versements aux exploitants. Inversement, les exploitations agricoles peuvent bénéficier indirectement de certains transferts à des bénéficiaires non agricoles.³ Conformément au mandat du groupe de travail du Conseil des Etats, le présent examen ne traite que des bénéficiaires directs des paiements de l'Etat en faveur de l'agriculture.⁴ Un premier rapport final a été soumis au groupe de travail le 28 mars 2000. Etant donné que tous les chiffres actualisés n'étaient pas encore disponibles au moment de l'examen, toutes les informations concernant les paiements directs de cette première version du rapport étaient basées sur des données de l'année 1998. En outre, il ne pouvait que tenir compte des chiffres concernant la première moitié de l'année laitière. Le 9 juin 2000, le groupe de travail a chargé l'OPCA de procéder à la mise à jour du présent rapport dans ces deux domaines.

³ Ainsi, le soutien du prix du lait au moyen des aides accordées par l'Etat pour valorisation du lait et à l'exportation profite également aux producteurs de lait. Les exploitations agricoles profitent également des aides aux investissements octroyées aux communes municipales et aux propriétaires fonciers privés.

⁴ Pour ce qui concerne la distinction entre les effets de revenus directs et indirects, voir l'esquisse du projet de l'OPCA du 26 avril 1999. Les effets de revenu indirects induits par les paiements de l'Etat pourraient être examinés dans une deuxième partie.

1.2

Méthode

Les effets de revenu directs pouvant être observés dans la réalité, il est donc possible de les décrire. L'analyse des flux financiers a été utilisée pour réaliser cet examen. Les principales rubriques comptables des paiements ont donc été saisies en fonction de leur origine et de leurs bénéficiaires. En parallèle, la question de l'exécution des paiements de l'Etat en faveur de l'agriculture a également été abordée. La réponse à la question initiale est apportée en trois phases. Tout d'abord, il s'agit d'examiner comment les flux financiers sont organisés. Ensuite, il faut identifier les bénéficiaires de l'argent, c'est-à-dire les personnes qui encaissent directement les montants versés. Pour finir, il faut également estimer les montants que chaque bénéficiaire reçoit.

Pour que l'analyse des flux financiers n'exige pas des efforts disproportionnés et conformément à l'esquisse de projet, l'OPCA a limité le champ de son examen selon deux critères. Le premier critère est de nature matérielle et se réfère au montant des paiements examinés. Le présent examen ne porte donc pas sur l'ensemble des paiements de la Confédération en faveur de l'agriculture. Il se limite aux trois plus grands domaines de paiement et, dans chaque domaine, à l'analyse de la plus grande rubrique de paiements⁵. Les rubriques suivantes ont été examinées: la rubrique paiements directs généraux⁶ du domaine «paiements directs», l'économie laitière (paiements laitiers) du domaine «production et écoulement» et les contributions en faveur de l'amélioration des structures du domaine «amélioration des bases de production». En 1999, ces trois rubriques représentaient près de 75 % des dépenses de la Confédération dans le domaine agricole.⁷ Le deuxième critère est de nature temporelle. L'analyse des flux financiers se fonde sur les chiffres d'une seule année. En ce qui concerne les paiements laitiers et les paiements directs, il a été possible de se référer aux chiffres pour l'année 1999. L'analyse des flux financiers est donc limitée à un seul exercice de la politique agricole de la Confédération. Une telle analyse ne permet donc pas de mettre d'éventuelles modifications de tendance en évidence. Par conséquent, l'analyse de flux financier ne parvient pas à tenir compte des modifications passées ou à venir de la politique agricole.⁸

1.3

Structure du rapport final

Du point de vue organisationnel, les flux financiers de la politique agricole sont répartis selon des domaines de paiement très divers. Le présent rapport suit cette structure: le ch. 2 est consacré à la rubrique des paiements directs généraux, le ch. 3

⁵ La rubrique de paiements (par analogie à la rubrique budgétaire) est un terme qui, du point de vue fonctionnel, correspond à un instrument de la politique agricole. Par la suite, les ch. 2, 3 et 4 se réfèrent donc aux instruments. Un instrument peut être composé de plusieurs mesures. Les mesures constituant les instruments seront décrites aux prochains chapitres.

⁶ Le ch. 2 présente chaque mesure examinée.

⁷ Les contributions pour l'amélioration des structures = 50 % des dépenses du domaine «amélioration des bases de production»; l'économie laitière = 77 % des dépenses du domaine «production et écoulement»; les paiements directs généraux = 80 % des dépenses du domaine «paiements directs». Tous les calculs se basent sur le budget 1999, dépenses de l'Office fédéral de l'agriculture.

⁸ La répétition année après année de l'analyse des flux financiers dans le domaine de la politique agricole fournirait des séries chronologiques permettant de constater les tendances.

à celle des paiements laitiers et le ch. 4 à celle des contributions en faveur de l'amélioration des structures. Ces trois chapitres sont articulés de manière semblable et montrent

- les objectifs de la politique agricole qui sont poursuivis par le genre des paiements examinés,
- les mesures politiques à l'origine des paiements examinés,
- les bénéficiaires concernées par ces mesures,
- les effets que les paiements doivent déployer, et
- l'organisation des paiements.

Cette vision permet d'identifier trois grands groupes de bénéficiaires directs: les exploitations agricoles, les bénéficiaires non agricoles et les organisations privées chargées de certaines tâches d'exécution. En outre, avec les éléments tels qu'objectifs, mesures politiques ou effets attendus d'un paiement il est possible d'établir une sorte de matrice d'évaluation de l'exécution et des effets de la politique agricole. Grâce à ces données, il est possible d'examiner si les subventions versées l'ont été conformément aux dispositions légales. Il est également possible d'analyser si les effets de revenu qui sont produits par les subventions agricoles sont conformes aux objectifs de la politique agricole ou s'il y a des écarts entre les objectifs et les moyens engagés.

Les flux financiers vers les trois grands groupes de bénéficiaires – exploitations agricoles, bénéficiaires non agricoles et organisations – ont été globalement quantifiés au ch. 5. Cependant, le classement dans ces trois groupes de bénéficiaires permet uniquement de répondre partiellement à la question qui fait l'objet de cet examen. En effet, les deux grands groupes de bénéficiaires que sont les exploitations agricoles et les bénéficiaires non agricoles sont trop grands pour permettre de tirer des conclusions précises sur les effets de revenu directs. Contrairement à l'approche habituelle – c'est-à-dire l'approche par domaine – des paiements de l'Etat cette approche doit impérativement tenir compte des groupes de bénéficiaires. Le ch. 5 décrit ce changement de perspective, c'est-à-dire le passage d'un point de vue axé sur les paiements (les montants payés par domaine de paiement) à un point de vue axé sur les bénéficiaires (les montants versés par bénéficiaire). Seule une vision de ce type permet d'analyser la répartition des paiements de l'Etat par groupe de bénéficiaires.

Les données mises à disposition par l'administration fédérale n'ont permis de procéder à des examens axés sur les bénéficiaires que de manière très restreinte. Le ch. 5 décrit cette situation du point de vue des données et présente les conséquences qui en découlent. Pour procéder à son examen, l'OPCA a élaboré sa propre base de données recensant les bénéficiaires de manière plus détaillées et comptabilisant les flux financiers de manière exacte. Cette base de données est présentée au ch. 5, chapitre qui présente aussi une vue d'ensemble des résultats classés par groupe de bénéficiaires. Quant au ch. 6, il présente les résultats détaillés des flux financiers vers les bénéficiaires agricoles. A cet effet, les nombreux bénéficiaires agricoles ont été décrits en fonction de diverses caractéristiques (comme la superficie de l'exploitation, sa situation géographique, etc.). Ce chapitre groupe les bénéficiaires agricoles en fonction de ces critères et montre comment les paiements examinés sont répartis sur ces différents groupes de bénéficiaires. Pour ce qui est des résultats détaillés de l'analyse des flux financiers en faveur des bénéficiaires non agricoles, ils sont présentés au ch. 7.

2 Paiements directs généraux

2.1 Buts

Selon la politique agricole 2002 (PA 2002), l'agriculture «multifonctionnelle» doit être orientée en fonction du marché tout en fournissant des prestations d'intérêt public. De tels «biens publics» n'ont pas de prix de marché et ne peuvent donc pas être produits et négociés sur des marchés ordinaires. En vertu de l'art. 104 de la Constitution fédérale, ces prestations sont la sécurité de l'approvisionnement de la population, l'occupation décentralisée du territoire, la conservation des ressources naturelles et l'entretien du paysage rural. L'un des buts fondamentaux des paiements directs est de rémunérer ces prestations fournies dans l'intérêt général par le secteur agricole.⁹ En même temps, les paiements directs ont également une fonction du point de vue de la politique des revenus. En plus de la fonction rémunératrice, ils ont également une dimension sociale.¹⁰ Avec la nouvelle politique agricole, il faut que les exploitations remplissant les critères de durabilité¹¹ et de performance économique puissent réaliser un revenu comparable à celui de la population active dans les autres secteurs économiques.¹² Les paiements directs constituent un élément central de ce revenu tiré de l'agriculture. Comme ils ont une fonction de garantie du revenu et qu'ils n'ont pas d'effet sur la demande, ils facilitent la séparation de la politique des prix et de celle des revenus. Enfin, la loi mentionne encore un objectif supplémentaire qui est l'encouragement de la compétitivité de la production de lait et de viande.¹³

La nouvelle politique agricole fait la distinction entre les paiements directs généraux et les paiements directs écologiques. Etant donné que, conformément aux enveloppes financières pour les années 2000 à 2003, la plus grande partie du budget des paiements directs (environ 80 %) est consacrée aux paiements directs généraux¹⁴, l'étude se concentre donc sur ceux-ci.

2.2 Mesures et effets escomptés

Dans le cadre d'une économie agricole plus fortement axée sur le marché, les exploitations agricoles ont tendance à spécialiser leur production sur des sites de production correspondants. Les paiements directs ont pour but de créer une tendance inverse à cette spécialisation en instituant des incitations de manière à encourager

⁹ LAgr art. 2 et 72.

¹⁰ Théoriquement, les prestations d'intérêt public pourraient aussi être fournies rationnellement par un petit nombre de grandes exploitations efficaces. Cependant, eu égard à la structure de l'agriculture suisse caractérisée par la petite taille de ses exploitations et pour des raisons de politique sociale et du marché de l'emploi, il faut éviter une mutation trop rapide des structures. (OFAG 1999: Paiements directs versés à l'agriculture en 1998, Berne).

¹¹ Dans le cas présent, la durabilité se rapporte à la protection de l'environnement et à l'emploi mesuré des ressources.

¹² Art. 5 LAgr.

¹³ Art. 73 LAgr.

¹⁴ Message du 18 novembre 1998 concernant un arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2000 à 2003 (98.069), par la suite «Enveloppes financières 2000 à 2003».

une exploitation de l'ensemble des surfaces agricoles.¹⁵ Pour cette raison, la superficie exploitée est le critère de calcul fondamental des paiements directs, et cela quelle que soit la nature de l'exploitation.

Les paiements directs généraux sont constitués par deux sortes de contributions: d'une part celles versées dans toutes les régions de production et liées à la superficie et au nombre d'animaux; d'autre part celles qui ne sont versées qu'aux exploitations des régions de montagne et de collines et qui sont liées à la superficie et au nombre d'animaux destinées à servir d'indemnisation pour compenser les difficultés d'exploitations. Les paiements directs généraux sont constitués des mesures suivantes:

- Les *contributions à la surface* sont versées pour rétribuer les prestations que l'agriculture fournit dans l'intérêt général. Sous le nouveau régime, les contributions à la surface sont versées indépendamment de la nature de l'exploitation. Le paiement n'est donc pas lié directement aux unités produites (p. ex. par kilo de lait) ou à certains facteurs de production (p. ex. par vache laitière). Par conséquent, à court et à moyen termes, les contributions à la surface sont neutres du point de vue de la production. En effet, elles n'incitent pas les agriculteurs à augmenter la production. Toutefois, les contributions à la surface incitent les agriculteurs à augmenter leurs superficies de production pour maximiser les paiements directs.¹⁶ Le lien entre le montant de ces paiements et la superficie est judicieuse si, à long terme, le but de la politique agricole est de réaliser une modification des structures visant à augmenter la taille des exploitations.
- Les *contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers*¹⁷ doivent servir d'incitation à l'exploitation des surfaces. Dans le pays herbager qu'est la Suisse, ces contributions ont pour but d'assurer l'entretien de l'ensemble des herbages grâce à leur exploitation et avant tout de maintenir la compétitivité de la production de viande à base de fourrages grossiers. Ces contributions se calculent par unité de gros bétail-fourrage grossier (UGBFG). Elles ne sont donc pas non plus liées à la production. En revanche, elles sont directement liées à un facteur de production. Il est donc possible que ces contributions constituent une incitation à augmenter le recours au facteur de production, c'est-à-dire qu'elles induisent indirectement une augmentation limitée de la production.
- Les *contributions pour la garde d'animaux dans des conditions de production difficiles* constituent une compensation pour les conditions de production difficiles dans la région de montagne et dans la zone préalpine de la région des collines. Alors que les contributions «ordinaires» pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers ont pour but d'inciter l'exploitation des herbages, les contributions versées lorsque les conditions de production sont difficiles poursuivent des objectifs de politique sociale,

¹⁵ Enveloppes financières 2000 à 2003 et message concernant la réforme de la politique agricole: Deuxième étape, politique agricole 2002 (96.060), par la suite: «message concernant la nouvelle LAg».

¹⁶ Ce qui peut indirectement entraîner une augmentation de la production en raison des économies d'échelle qui profitent aux exploitations agricoles. Toutefois, en même temps, ces économies d'échelle entraîneraient aussi une réduction des coûts de production.

¹⁷ Cette catégorie d'animaux comporte les bovins, les équidés, les moutons, les chèvres, les cerfs, les bisons, les lamas et les alpagas.

structurelle et de l'habitat. Le versement de ces contributions s'effectue également sur la base d'un facteur déterminant la production, soit de l'UGBFG. Comme déjà décrit ci-dessus, ces contributions créent une incitation à maximiser le facteur de production concerné.¹⁸

- Les *contributions pour terrains en pente* ont pour but de protéger et d'entretenir le paysage rural dans la région de montagne et dans la région des collines. Cette mesure poursuit avant tout des objectifs de politique écologique, sociale, structurelle et de l'habitat. Ces contributions ne devraient pas constituer d'importantes incitations économiques à la production.

2.3 Bénéficiaires

Les bénéficiaires des paiements directs généraux sont les exploitations paysannes. En vertu de la nouvelle politique agricole, les exploitations non paysannes ne peuvent pas bénéficier de paiements directs généraux. Cela concerne d'une part les exploitations des pouvoirs publics (p. ex. les foyers, les établissements pénitentiaires) et, d'autre part, les grands domaines d'exploitation privés appartenant à des personnes physiques ou morales qui ne remplissent pas les critères pour les subventions. Tous les exploitants qui ont leur domicile légal en Suisse, qui n'ont pas encore 65 ans révolus et dont l'exploitation répond aux exigences en matière de superficie exploitable et de charge de travail minimales ont droit à ces contributions. Elles sont dégressives et peuvent éventuellement être limitées.¹⁹ En revanche, sous certaines conditions, les contributions peuvent être plafonnées. En raison de l'objectif d'une exploitation agricole respectueuse de l'environnement de la nouvelle politique agricole, le versement de tout paiement direct est subordonné à des prestations écologiques. En d'autres termes, l'exploitation doit apporter la preuve qu'elle répond aux critères de la production intégrée (PI) de l'ancien régime, ce qui implique une détention des animaux de rente conforme aux dispositions en vigueur, un bilan de fumure équilibré, une part équitable de surfaces de compensation écologique, un assolement régulier, une protection appropriée du sol et une utilisation ciblées des produits de traitement des plantes.

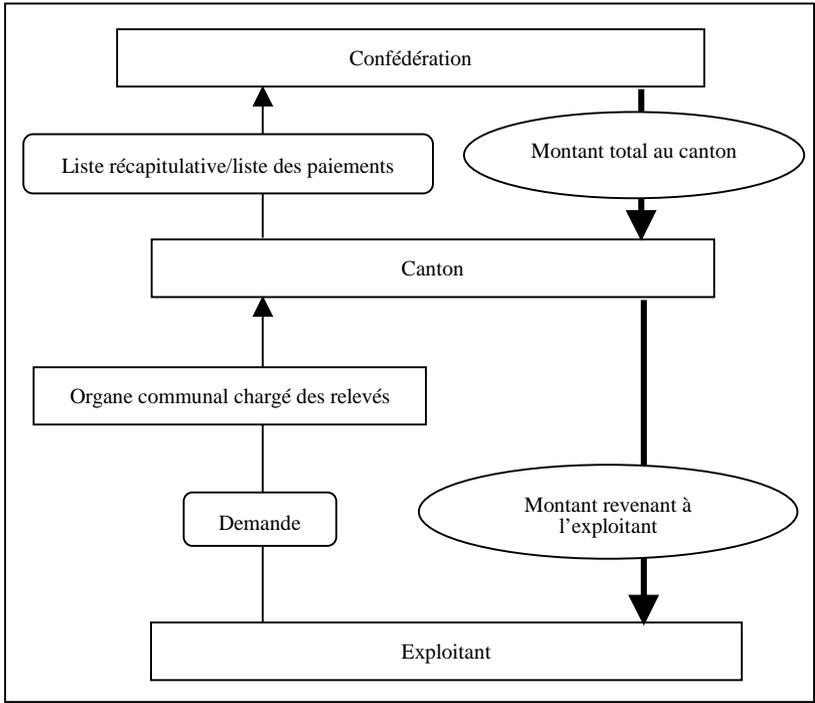
2.4 Organisation des versements

Base légale

Depuis le 1^{er} janvier 1999, l'administration des paiements directs généraux est réglée par l'ordonnance sur les paiements directs (OPD) du 7 décembre 1998 (RS 919.13).

¹⁸ Les montants sont versés au maximum jusqu'à 15 UGBFG, ce qui limite l'incitation à produire du lait.

¹⁹ Il existe des valeurs limite pour la superficie ou le nombre d'animaux par exploitation, pour le nombre d'unités de main-d'œuvre standard, du revenu global déterminant ou de la fortune imposable. Ces conditions et valeurs limite sont réglées au ch. 4 de l'OPD (RS 910.13).



Source: OPCA 2000

Demande

Au printemps, les exploitants de domaines agricoles présentent leur demande de versement des paiements directs auprès des offices cantonaux de l'agriculture en passant par l'organe communal chargé des relevés. Le canton détermine le droit aux paiements directs des exploitations, calcule les montants et établit la liste des paiements et la liste récapitulative qui doivent être envoyées chaque année à l'Office fédéral de l'agriculture. La liste des paiements comporte les données portant sur les structures de chaque exploitation et sur les bénéficiaires des contributions. La liste récapitulative est un résumé de la liste des paiements contenant des données agrégées relatives aux caractéristiques des structures des exploitations subventionnées.²⁰

Versement

L'Office fédéral de l'agriculture contrôle les listes récapitulatives au moyen de tests de plausibilité. Via les administrations des finances, il transfère les montants demandés aux administrations cantonales durant la première moitié du mois. Celles-ci versent à leur tour les montants correspondants aux bénéficiaires, généralement dans

²⁰ Les listes récapitulatives sont utilisées pour le versement des acomptes ainsi que pour le décompte principal et le décompte final.

un délai de deux semaines. Pour ce qui est des paiements directs généraux, le canton peut verser un acompte au milieu de l'année, jusqu'à concurrence de 50 % du montant total ou de celui de l'année précédente et – sur la base de la liste récapitulative – demander à l'office fédéral de lui avancer les fonds nécessaires à cet effet. Le canton transmet le décompte principal accompagné de la liste récapitulative avant le 1^{er} décembre de l'année de contributions et le décompte final accompagné des listes des paiements avant le 1^{er} mars de l'année suivante.²¹

2.5 Première quantification

Durant l'année examinée, 1776,5 millions de francs ont été versés à titre de paiements directs. Ce flux monétaire a exclusivement alimenté les exploitations agricoles. La question intéressante est évidemment de savoir comment ce flux se répartit à l'intérieur du secteur agricole. Quels sont les effets des contributions à la surface ou pour terrains en pente sur la répartition régionale des paiements directs généraux? Le ch. 6 qui aborde les flux monétaires à l'intérieur du secteur aborde cette question et d'autres encore.

3 Paiements laitiers

3.1 Buts

Jusqu'en 1993, les buts principaux de la politique agricole étaient la garantie de prix de ventes parvenant à couvrir les coûts de production (c'est-à-dire assurer un revenu pour les paysans qui soit comparable à celui du reste de la population), l'augmentation de la production indigène, la protection de cette production contre les importations et le maintien du plus grand nombre possible d'exploitations agricoles. La garantie du prix du lait par l'Etat était l'élément central de la mise en œuvre de ces buts. Avec la garantie de l'écoulement, la garantie des prix déterminait le marché. Les producteurs de lait produisaient du lait en fonction de leurs contingents et l'Etat s'engageait à acheter la quantité de lait définie à un prix défini. Du point de vue des paysans, l'aide obtenue dépendait de la production et, sur un marché entièrement organisé, déterminait le revenu. Etant donné que le prix du lait garanti était toujours supérieur à un véritable prix d'équilibre, l'Etat devait également s'engager en faveur de la valorisation d'une matière première aussi chère. Tout un secteur de valorisation (public et semi-public) bénéficiant de marges garanties a donc été mis en place et financé par des fonds en partie publics, en partie semi-publics. Les instruments principaux de ce système étaient la vente du fromage et du beurre (organisme d'économie mixte) et les aides accordées dans le pays et à l'exportation.

Cet instrument de l'ancienne politique produisait des effets en partie problématiques, tant il est vrai que, avant l'introduction du contingentement laitier, les paiements en fonction de la production induisaient une augmentation de celle-ci

²¹ Le décompte principal comporte un résumé des paiements directs versés par le canton. En plus de ces derniers, le décompte final comporte également les éventuels arriérés et montants à rembourser qui doivent être comptabilisés depuis l'établissement du dernier décompte principal.

jusqu'à aboutir à une surproduction en raison d'une exploitation intensive. Comme l'ancien système ne comportait que peu d'incitations à contrôler les coûts, les prix étaient très élevés à tous les niveaux du marché du lait. Par conséquent, les coûts de mise en valeur que l'Etat devait consentir pour garantir aux paysans les quantités et les prix convenus étaient également très élevés.

Le but du nouveau système introduit en 1999 est de créer des conditions dans le cadre desquels les mécanismes de marché assurent la production, la valorisation et l'écoulement des produits agricoles. La production doit être assurée de manière durable et peu coûteuse et l'agriculture doit pouvoir tirer des recettes aussi élevées que possible de la vente de ses produits. Pour pouvoir atteindre ces objectifs, un certain nombre d'instruments très interventionnistes de l'ancien régime ont été remplacés par des instruments axés sur la concurrence.

3.2 Mesures et effets escomptés

Dans le domaine du lait, la nouvelle politique agricole prévoit des mesures dont le fonctionnement est plus axé sur les mécanismes du marché.

Prix-cible du lait: Il n'y a plus de *prix du lait* garanti. En lieu et place, le nouveau régime prévoit un prix-cible du lait.²² Dans la mesure où une bonne valorisation du lait est assurée, le prix-cible correspond à peu près au prix à la production souhaité. Il ne s'agit cependant que d'un repère destiné à l'élaboration des instruments de la politique agricole et, par conséquent, ne constitue aucune garantie. Le prix effectivement payé est négocié directement entre le producteur et l'acheteur.

Orientation de la production: Les contingents demeurent un instrument de la nouvelle politique agricole. Ils peuvent dorénavant être vendus ou loués, les prix de vente et de location pouvant être librement formés. Les transferts de contingents ne nécessitent plus de modifications de la superficie exploitée. L'extension ou la réduction de la surface agricole n'entraîne plus d'adaptation des contingents. Les transferts de contingents ne sont toutefois pas entièrement libres. Ils sont soumis au contrôle de l'Etat et liés à des charges.²³ Ainsi, celui qui reprend un contingent (par acquisition ou en location) doit être exploitant agricole et apporter la preuve qu'il fournit les prestations écologiques. De plus, le transfert de contingents de la région de montagne à la région de plaine n'est possible qu'à titre exceptionnel.²⁴

Soutien du marché: Avec les suppléments et les aides, le nouveau régime institue des catégories distinctes de mesures de soutien:

Les suppléments sont versés aux producteurs de lait. Pour la vente du lait en tant que matière première pour la fabrication du fromage, les paysans reçoivent un prix plus élevé que celui payé par ceux qui le valorisent. La différence est prise en charge par l'Etat. Pour les producteurs de lait, les suppléments ont un effet sur la formation des

²² Ce prix ne concerne que le lait à partir d'un certain niveau de qualité du point de vue de la teneur en matière grasse et en protéines.

²³ Pour une vue d'ensemble, voir notamment Minder, Walter, 1995: Weitere wichtige Etappe der Agrarreform steht bevor. In: Agrarforschung 2 (1), pages 9 à 12.

²⁴ Les exceptions sont réglées à l'art. 4 de l'ordonnance sur le contingentement laitier.

revenus. Pour l'économie transformatrice, les suppléments réduisent les coûts.²⁵ Les paiements de l'Etat permettent de faire baisser les coûts de la matière première, ce qui permet aux entreprises transformatrices de fabriquer du fromage à des prix concurrentiels. Les suppléments dépendent malgré tout encore de la production. Toutefois, étant donné que seul un élément du prix est garanti et que, pour le reste, le prix du lait se forme librement en fonction de l'offre et de la demande, leur effet d'encouragement de la production devrait être plus faible que ce qui était le cas sous l'ancien régime.

Les paiements laitiers sous forme d'*aides* agissent différemment. Ces aides s'adressent à l'industrie transformatrice ou au commerce sous forme de subventions en faveur de certains éléments de production. Ainsi, une partie des coûts de production sont pris en charge par l'Etat, ce qui permet ensuite d'offrir des produits finis à des conditions avantageuses sans pour autant réduire les bénéfices des entreprises de transformation ou d'exportation. Ces paiements sont principalement destinés à la production de fromage étant donné que, dans ce domaine, la valeur ajoutée est plus élevée que pour la transformation en beurre et en lait en poudre. En outre, la compétitivité relative par rapport au reste de l'économie laitière européenne semble meilleure pour le fromage que pour d'autres produits. Ceci signifie qu'avec des aides relativement peu importantes, l'Etat parvient à aligner les prix des fromages suisses au niveau international. Cependant, à moyen terme, l'effet de la subvention dépend également de la structure concurrentielle des branches concernées. Lorsque les produits sont effectivement en concurrence sur les prix, les aides de l'Etat sont très certainement utilisées afin de rendre les produits moins chers. En revanche, lorsque la concurrence sur les prix est moins forte, les étapes suivantes de la transformation vont essayer, en plus des bénéfices réalisés jusque-là, de capitaliser les paiements de l'Etat sans en faire profiter les consommateurs.

3.3 Classement des mesures et bénéficiaires

L'analyse des flux financiers de la rubrique des paiements laitiers examine les deux mesures de soutien.²⁶ Les mesures et les bénéficiaires sont présentés et décrits en détail ci-dessous.

Les mesures de soutien du marché de l'ordonnance sur le soutien du prix du lait (OSL)

Suppléments (art. 2 et 3 OSL):

- Dans le domaine du lait, le supplément versé pour le lait transformé en fromage est la subvention la plus importante en faveur des producteurs. Après un délai transitoire, ce supplément remplace les anciennes réductions de prix différenciées à l'intérieur du pays. Avec ce supplément, l'Etat accorde un soutien uniforme pour tout le lait transformé en fromage. Il est versé aux producteurs du lait destiné à la transformation en fromage.

²⁵ Ceci uniquement dans l'hypothèse où, sans les suppléments versés par l'Etat, les entreprises de transformation auraient acheté le lait au même prix, en le payant uniquement de leurs propres moyens.

²⁶ Le prix-cible du lait et l'orientation de la production par contingentement sont des mesures qui ne sont pas liées à des paiements et qui ne peuvent par conséquent pas être pris en compte par l'analyse des flux financiers.

- Le supplément de non-ensilage est destiné aux producteurs pour le lait de vaches nourries sans ensilage destiné à la transformation en certaines sortes de fromages.

Aides accordées dans le pays (art. 6 à 8 OSL):

- Les aides pour le beurre déshydraté et l'utilisation de la matière grasse dans la fabrication des glaces sont versées aux entreprises de valorisation et de perfectionnement du lait qui transforment la matière première en glace et en beurre déshydraté dans leur propre entreprise.
- Les aides pour le lait écrémé transformé sont versées aux entreprises de valorisation du lait qui fabriquent des protéines de lait industrielles et des succédanés du lait.
- Les aides pour le lait écrémé affouragé sont versées aux exploitations d'engraissement qui affouragent des porcs ou des veaux avec le lait écrémé, produit dans l'exploitation ou acheté.

Aides à l'exportation (art. 12 OSL):

- Les aides à l'exportation pour le fromage sont versés à des entreprises d'exportation qui exportent certaines sortes de fromages vers des pays qui ne font pas partie de la CE. Les produits et leurs ingrédients à base de lait doivent impérativement être d'origine indigène. Cette nouvelle mesure d'aide à l'exportation a pour but d'ouvrir de nouveaux marchés en dehors de l'Union européenne.
- Les aides à l'exportation pour les autres produits laitiers sont versées aux entreprises d'exportation qui exportent d'autres produits laitiers fabriqués en Suisse.

Les mesures de soutien du marché de l'ordonnance concernant la réorganisation du marché laitier

Etant donné que l'analyse des flux financiers est limitée à l'année 1999, il faut également, en plus des mesures de soutien de l'OSL, tenir compte des aides et des suppléments, en vigueur jusqu'en 2002 selon l'ordonnance concernant la réorganisation du marché laitier du 7 décembre 1998, versés pour le lait transformé après le 1^{er} mai 1999.

Mesures portant sur le lait commercialisé après le 1^{er} mai 1999 (art. 9, 10, 12 et 16 de l'ordonnance concernant la réorganisation du marché laitier):

- Les aides visant à promouvoir les ventes dans le pays sont versées aux fromageries qui fabriquent certaines sortes de fromages frais, à pâte molle et à pâte mi-dure.
- Les aides à l'exportation de fromage vers les pays de la CE sont versées aux entreprises qui exportent vers les pays de la CE.
- Les aides pour la fabrication et la vente de beurre²⁷ sont versées aux entreprises de valorisation du lait qui produisent elles-mêmes et vendent du beurre de choix et des mélanges de beurre.

²⁷ Les aides pour le beurre restent en vigueur jusqu'au 30 avril 2004.

- Les aides pour la poudre de lait et pour le lait concentré suisses sont versées à des entreprises de perfectionnement qui valorisent le lait en produisant du chocolat et des produits semblables.

Suppléments et contributions aux frais (art. 18 à 20 de l'ordonnance concernant la réorganisation du marché laitier):

- Les suppléments de prix pour regroupement de la production fromagère sont versés aux fromageries.
- Les Contributions aux frais visant à garantir la production de fromage en zone d'ensilage sont versées aux fromageries de la zone d'ensilage qui transforment du lait en fromages durant le semestre d'été.

En résumé, les bénéficiaires agricoles et non agricoles des paiements laitiers sont les suivants: il s'agit d'exploitations agricoles qui produisent du lait ou utilisent du lait écrémé pour l'affouragement d'animaux à l'engrais, d'entreprises de valorisation et de perfectionnement²⁸ du lait ainsi que d'entreprises d'exportation. Une même entreprise peut appartenir simultanément à plusieurs groupes (exemple: une entreprise de valorisation du lait qui fabrique et exporte du fromage).

3.4 Organisation des versements

Base légale

L'exécution des suppléments et des aides est réglée par l'ordonnance sur le soutien du prix du lait (OSL) du 7 décembre 1998 (RS 924.359.1) entrée en vigueur le 1^{er} mai 1999.

Demande et versement

L'exécution des suppléments et des aides est principalement assurée par la Fiduciaire de l'économie laitière SARL (la fiduciaire) en vertu d'un mandat de prestations établi par l'OFAG. Les bénéficiaires demandent mensuellement²⁹ à la fiduciaire de leur verser les suppléments et les aides. Avec la demande, l'utilisateur de lait doit informer la fiduciaire de la quantité de lait qu'il a acheté et comment il a valorisé cette matière première. Quant aux entreprises d'exportation, elles doivent, au moyen des documents douaniers, apporter à la fiduciaire la preuve que les produits exportés ont atteint leur pays de destination.

La fiduciaire contrôle l'intégralité et la plausibilité des demandes et remet les listes de paiement à l'OFAG. Ce dernier détermine les droits aux paiements et procède aux versements. Alors que les aides accordées dans le pays et les aides à l'exportation sont acquises respectivement aux utilisateurs et aux exportateurs de lait, les suppléments demandés pour le lait transformé en fromage et le non-ensilage doivent être intégralement reversés aux producteurs de lait dans le délai d'un mois.

²⁸ Les entreprises de valorisation du lait procèdent à une transformation primaire alors que les entreprises de perfectionnement poursuivent la transformation à partir de produits qui ont déjà subi une première transformation. Par souci de simplification, ces deux types d'entreprises sont regroupés sous l'appellation d'entreprises de valorisation.

²⁹ En ce qui concerne les exploitations d'estivage, la demande doit être présentée au moins une fois par an, en automne.

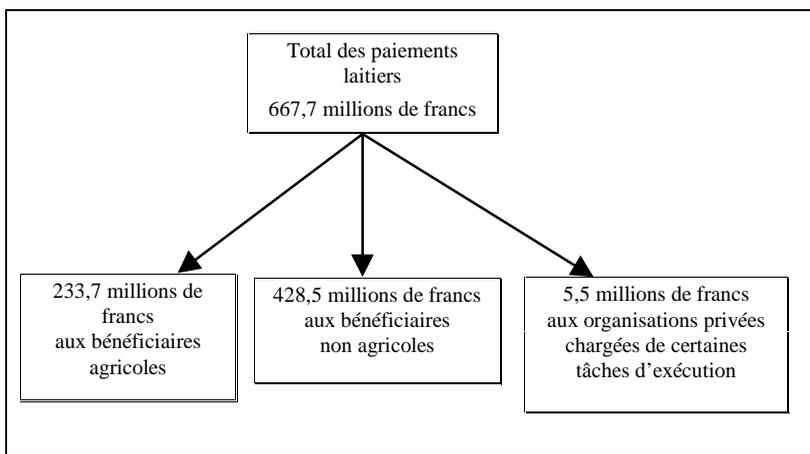
En plus de la fiduciaire, le service administratif chargé du contingentement laitier³⁰ et les commissions régionales de recours assument également un certain nombre de tâches d'exécution et de contrôle relatives à l'administration des flux financiers dans le domaine du lait. En plus de la communication à la fiduciaire de la quantité totale de lait qu'elle a utilisée, l'entreprise de valorisation du lait doit également annoncer mensuellement les livraisons de chaque producteur de lait au service administratif chargé du contingentement laitier. Ce service administre les contingents des producteurs de lait.³¹ Un recours peut être formé auprès de l'une des douze commissions régionales de recours contre les décisions de ce service. L'OFAG formule les tâches de ces organisations dans un mandat de prestations qui prévoit également une rémunération adaptée. Ainsi, avec ces organisations non gouvernementales, la rubrique des paiements laitiers comporte également un petit groupe de bénéficiaires directs.

3.5 Première quantification

Durant l'exercice examiné³², environ 667,7 millions de francs ont été versés à titre de paiements laitiers. Cette somme est répartie de la manière suivante entre les divers groupes de bénéficiaires:

Première quantification des paiements laitiers

Illustration 2



Source: OPCA 2000

³⁰ Le service administratif chargé du contingentement laitier est constitué de 13 fédérations laitières régionales.

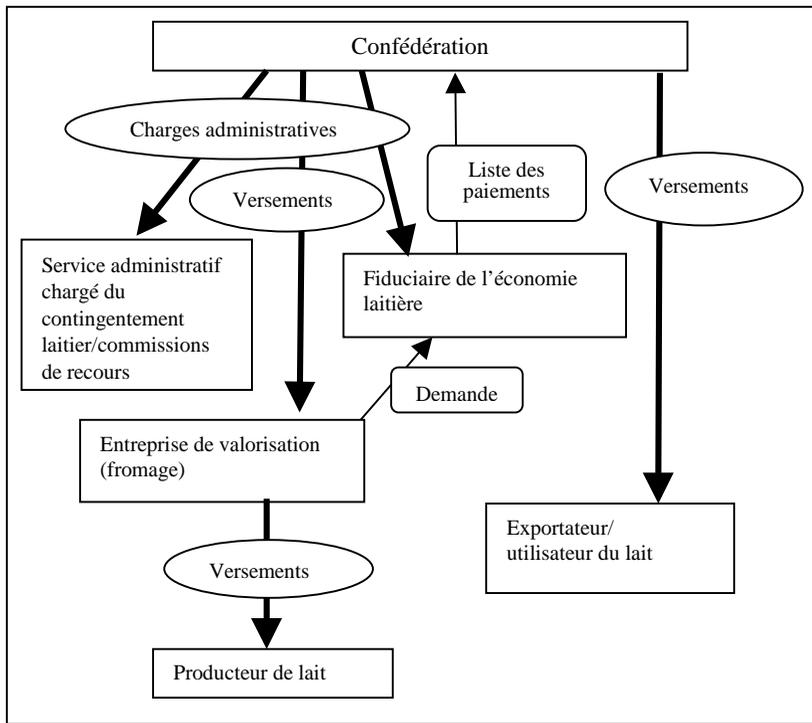
³¹ Cette tâche comporte les transferts et adaptations de contingents, les décomptes relatifs aux contingents, les renseignements ainsi que le recueil et la gestion de données sur le contingentement du lait.

³² Année laitière du 1.5.1999 au 30.4.2000.

Pour mieux comprendre les effets de revenus de la rubrique des paiements laitiers, il faut ventiler les montants versés aux deux principales catégories de bénéficiaires, agricoles et non agricoles. Cette question sera abordée au ch. 6 pour les bénéficiaires agricoles et au ch. 7 pour les bénéficiaires non agricoles.

Versement des paiements laitiers

Illustration 3



Source: OPCA 2000

4 Contributions en faveur de l'amélioration des structures

4.1 Buts

En Suisse, l'amélioration des structures dans l'agriculture relève d'une longue tradition. Conformément aux buts principaux de la politique agricole en vigueur, les efforts principaux ont été tour à tour consacrés à l'augmentation de la production, aux adaptations à la mécanisation de l'agriculture,³³ à l'augmentation de la productivité ou à une meilleure prise en compte de la protection de la nature et des

³³ P. ex.: réseaux de desserte et remaniement parcellaire.

paysages. En comparaison avec d'autres subventions, la politique agricole 2002 attache une grande importance à l'amélioration des structures. Ces améliorations ont pour but de contribuer à la réalisation de buts partiels de la politique agricole très différents les uns des autres:³⁴

- l'amélioration de la compétitivité des exploitations agricoles;
- l'encouragement des régions périphériques du monde rural, en particulier dans la région de montagne;
- de contribuer à la réalisation d'objectifs relevant de la protection de l'environnement, de l'aménagement du territoire, de la protection de la nature, des paysages et du patrimoine.

Les aides aux investissements sont octroyées sous forme de contributions à fonds perdu ou sous forme de crédits d'investissements sans intérêts. L'analyse des flux financiers tient uniquement compte des *contributions*, c'est-à-dire des aides non remboursables. Le nombre de crédits accordés est un multiple du nombre de contributions. Selon les données de l'OFAG, environ 2400 crédits ont été accordés à plus de 2000 exploitations agricoles durant l'exercice 1999 alors que, durant la même période, seulement 830 contributions ont été octroyées, dont 356 exploitations agricoles. Les données informatiques de l'OFAG ne permettent pas d'attribuer les paiements aux bénéficiaires correspondants, ni pour les crédits, ni pour les contributions. Par conséquent, l'OFAG n'est pas non plus en mesure de se prononcer sur les caractéristiques qui distinguent ces bénéficiaires. Pour les bénéficiaires des contributions individuelles, l'OPCA a procédé lui-même à l'attribution des paiements aux différents bénéficiaires. En revanche, en raison du nombre élevé de cas, cela n'a pas été possible pour les crédits.³⁵ En raison de la situation regrettable dans le domaine des données, l'OPCA a été contraint de renoncer à examiner le domaine des crédits.

Il faut relever que les contributions et les crédits d'investissement s'adressent à des bénéficiaires différents. Ainsi, les contributions sont essentiellement octroyées à titre de mesures collectives alors que les crédits sont principalement accordés à des exploitations individuelles.³⁶ L'analyse des flux financiers découlant des contributions ne doit donc pas être généralisée aux effets de répartition de toutes les aides aux investissements.

4.2 Mesures, effets escomptés et bénéficiaires ³⁷

Les aides aux investissements sont constituées de mesures individuelles et de mesures collectives qui se distinguent du point de vue de leurs effets et de leurs bénéficiaires.

Les *mesures individuelles* sont principalement constituées par des regroupements de terres affermées, des constructions de voies d'accès, des constructions ou des trans-

³⁴ Art. 87 et ss. LAgr et message concernant la nouvelle LAgr.

³⁵ La situation problématique des données concernant les bénéficiaires directs des paiements est abordée de manière détaillée au ch. 5.2.

³⁶ Etant donné le très faible potentiel financier des exploitations dans la région de montagne et dans la région des collines, des exploitations individuelles sont toutefois aussi soutenues au moyen de contributions.

³⁷ Les effets et les bénéficiaires de contributions sont, caeteris paribus, les mêmes pour ce qui est des crédits d'investissement remboursables.

formations de bâtiments agricoles. En règle générale, les bénéficiaires des mesures individuelles sont les exploitations agricoles.³⁸ Il doit s'agir d'exploitations à titre principal permettant de tirer un revenu situé en dessous d'un certain seuil, réunissant un certain nombre de conditions économiques,³⁹ pouvant prouver que, après investissement, elles seront en mesure de fournir les prestations écologiques requises en vertu de l'art. 70, al. 2, L'Agr et dont les exploitants engagent – dans la mesure du supportable – des moyens propres dans l'investissement en question.⁴⁰ Dans la région de montagne et dans la région des collines, les aides financières peuvent aussi être accordées à des exploitations à titre accessoire pour assurer une exploitation du sol et une occupation suffisantes du territoire.

Les mesures individuelles agissent sur les conditions de production des exploitations agricoles. L'amélioration des structures vise à améliorer les conditions de travail et à réduire les coûts de production ainsi qu'à augmenter la valeur ajoutée, la marge de manœuvre du point de vue de la gestion et à améliorer leurs capacités d'adaptation à l'évolution du marché. Dans les conditions optimales, l'aide de l'Etat doit améliorer la compétitivité et les revenus des exploitations agricoles. De ce point de vue, les aides aux investissements agissent indirectement en tant que subventions du revenu.

Pour renforcer la marge de manœuvre des exploitations et inciter les requérants à chercher des solutions avantageuses du point de vue des coûts, la nouvelle politique agricole n'octroie plus de contributions sur la base des coûts résiduels. Les contributions sont versées forfaitairement en fonction de certaines caractéristiques de l'exploitation (p. ex. en fonction du nombre d'animaux). En tenant compte des inconvénients géographiques, les aides financières sont définies indépendamment des coûts de construction effectifs. Le recours à de tels forfaits a pour but d'éviter que l'aide accordée diminue en fonction des économies que l'exploitation a faites avant l'investissement.⁴¹

Il est possible de distinguer deux types de *mesures collectives*. Le premier type vise à soutenir les projets communs à plusieurs exploitations agricoles et les grands projets d'exploitation d'estivage. Comme les mesures individuelles, ces mesures collectives visent à atteindre des objectifs de l'économie rurale au sens strict. Les bénéficiaires de ces aides sont les exploitations agricoles. Au-delà des exploitations en tant que telles, elles ont pour but d'améliorer la situation économique des producteurs agricoles, en particulier dans la région de montagne. Le deuxième type de mesures collectives a pour but de soutenir des projets dans des régions géographiquement délimitées qui ne profitent pas uniquement à l'agriculture et poursuivent également un autre but d'intérêt public. Les prestations d'entretien écologiques, les mesures destinées à protéger la nature, le patrimoine et le paysage, les projets d'aménagement du territoire, l'entretien du paysage rural et le maintien d'une occupation décentralisée du territoire sont des mesures de ce deuxième type. Indirectement, les mesures individuelles y contribuent aussi dans la mesure où elles contribuent à assurer un niveau de vie suffisant dans les régions rurales.

³⁸ Dans de très rares cas, certaines mesures individuelles sont versées à des syndicats agricoles.

³⁹ Elles doivent notamment être gérées rationnellement, la charge de l'endettement ne doit pas être excessive, l'exploitant doit être au bénéfice d'une formation appropriée.

⁴⁰ Les critères donnant droit à des aides individuelles sont réglés par les dispositions des art. 3 à 10 de l'ordonnance sur les améliorations structurelles, OAS (RS **913.1**).

⁴¹ Message concernant la nouvelle L'Agr, page 239.

Les bénéficiaires des mesures collectives sont aussi nombreux et divers que leurs objectifs: exploitations agricoles, communes municipales, communautés obligatoires, corporations, sociétés simples, communes bourgeoises, institutions de recherche, etc. La nouvelle politique agricole privilégie les mesures collectives par rapport aux mesures individuelles. Les mesures écologiques particulières ainsi que les problèmes de financement dans les régions de montagne et d'estivage font l'objet de rémunérations supplémentaires.

La Confédération verse des contributions pour deux catégories d'améliorations structurelles: les bâtiments agricoles et les améliorations foncières. Dans les deux cas, l'octroi d'une contribution est subordonné au versement d'une aide financière cantonale, qui doit atteindre entre 70 et 100 % de la contribution de la Confédération. Les améliorations foncières sont financées dans toutes les zones, les constructions rurales ne sont financées que dans les régions de montagne, des collines et d'estivage. Outre les bâtiments d'exploitations et les bâtiments alpestres des exploitations individuelles, les constructions communes dans la région de montagne, les constructions de communautés de producteurs à la transformation et au stockage de produits agricoles⁴² sont considérées comme constructions rurales. Pour la construction, la transformation, la rénovation et l'achat de bâtiments ruraux en lieu et place d'une nouvelle construction, la Confédération accorde des contributions forfaitaires en fonction de la capacité financière des cantons et de la zone géographique du projet.⁴³

Les améliorations foncières servent à l'aménagement de diverses infrastructures: la réorganisation de la propriété foncière et des rapports d'affermage, des améliorations intégrales⁴⁴ ainsi que la réalisation d'installations de génie rural. Outre les objectifs agricoles, ces projets permettent de poursuivre également des objectifs en matière d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, de la nature et du patrimoine.⁴⁵ Sont imputables aux améliorations foncières les coûts des matériaux de construction, de planification et de mensuration, l'acquisition de terrains pour les mesures de compensation écologique et les émoluments perçus en vertu des lois fédérales. Le montant des contributions est calculé pour chaque projet en fonction de l'intérêt pour l'agriculture, de l'intérêt public et de la charge pour le maître d'ouvrage. Les contributions peuvent également être allouées à forfait. Les taux des contributions allouées par la Confédération ne dépassent pas 40 % dans la région de plaine et 50 % dans la région de montagne et dans celle d'estivage.⁴⁶

⁴² Notamment des installations d'économie laitière et de séchage ainsi que les locaux de réfrigération et de stockage.

⁴³ L'échelonnement de ces contributions est défini dans l'ordonnance du 7 décembre 1998 de l'OFAG sur l'échelonnement des taux forfaitaires de l'aide à l'investissement, OFOR (RS 913.211).

⁴⁴ Il est question d'amélioration intégrale lorsque la réorganisation de la propriété foncière et des rapports d'affermage est accompagnée de la mise en place des infrastructures correspondantes.

⁴⁵ Au moyen des améliorations foncières, l'OFAG soutient des projets aussi différents les uns des autres que la réalisation de réseaux de chemins, l'amélioration de la structure du sol et de sa teneur en eau, la réalisation de projets de compensation écologique, la restauration de l'état naturel de cours d'eau, la création d'ensembles de biotopes, l'adduction d'eau ou la construction de lactoducs en région de montagne.

⁴⁶ En plus, la Confédération peut allouer des contributions supplémentaires jusqu'à concurrence de 20 % du coût total pour des améliorations foncières destinées à remédier aux conséquences particulièrement graves d'événements naturels exceptionnels.

Comme les paiements directs, les contributions sont également des subventions indépendantes de la production qui ne provoquent pas d'augmentation directe de la production. La réduction des coûts de production qui est visée pourrait toutefois induire indirectement une augmentation de la production.

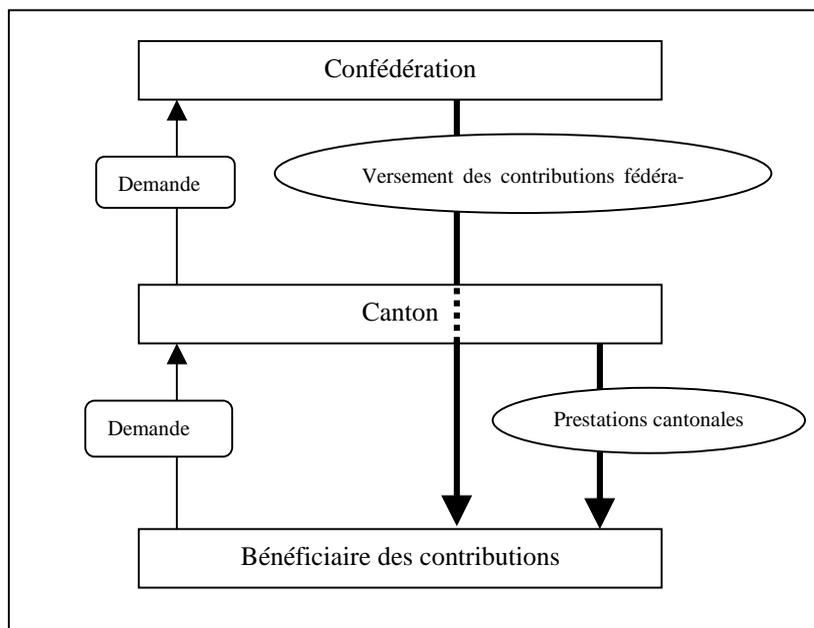
4.3 Organisation des versements

Base légale

Le versement des contributions est réglé par l'ordonnance sur les améliorations structurelles (OAS) du 7 décembre 1998 (RS 913.1).

Versement des contributions

Illustration 4



Source: OPCA 2000

Demande et versement

La demande doit être adressée au canton. Le canton examine la demande et sollicite l'avis de l'OFAG.⁴⁷ Le canton publie le projet dans l'organe cantonal des publications officielles. Ainsi, il donne aux organisations qui ont qualité pour recourir la

⁴⁷ Cette prise de position n'est pas nécessaire pour les projets qui n'exigent qu'un engagement insignifiant de la part de la Confédération ou lorsqu'il ne comporte pas d'aspect lié à la protection de la nature ou du patrimoine.

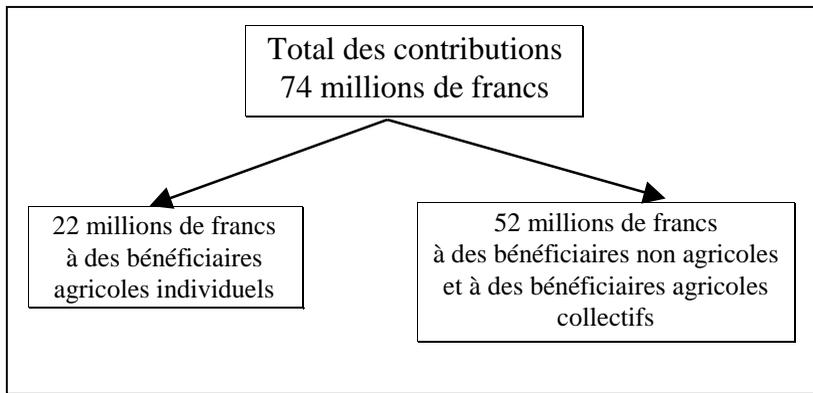
possibilité de faire opposition. Lorsque les critères donnant droit au versement de contributions sont remplis, le canton accepte le projet et propose le versement d'une contribution de la Confédération. L'OFAG examine les projets qui dépassent 100 000 francs. Il vérifie si le projet est approprié et s'il est conforme à la législation fédérale et, en cas de décision positive, il alloue la contribution fédérale par décision adressée au canton. Pour les projets d'importance, la contribution de la Confédération est allouée par étapes successives. Les prestations de corporations locales de droit public qui ne participent pas directement à l'entreprise peuvent être imputées à l'aide financière du canton. Pour chaque projet, le canton peut demander des acomptes en fonction de l'avancement des travaux. Les acomptes ne peuvent excéder 80 % de la contribution allouée. Le solde de la contribution est versé pour chaque projet, à la demande du canton.

4.4 Première quantification

Durant l'année 1999, 74 millions de francs ont été versés sous forme de contributions pour des améliorations structurelles.⁴⁸ De ce montant, environ 22 millions de francs (30 %) ont été versés à des exploitations agricoles au titre de mesures individuelles. Le reste de ces contributions (70 %, soit environ 52 millions de francs) a été versé à des bénéficiaires hétérogènes, principalement des communes municipales et des propriétaires fonciers du monde rural. Etant donné que la catégorie des propriétaires fonciers est en grande partie constituée d'exploitations agricoles⁴⁹, la rubrique des contributions ne permet pas de distinguer la part du flux financier qui est allée aux bénéficiaires agricoles et celle qui est allée aux bénéficiaires non agricoles.

⁴⁸ Le rapport agricole 2000 de l'OFAG fait, quant à lui, état d'une somme de contributions se montant à 75,5 millions de francs. Les données sur lesquelles nous nous basons ont été recueillies alors que les derniers projets pour l'année de contributions 1999 n'avaient pas encore été acceptés (voir OFAG, 2000: Rapport agricole 2000, Berne, p. 189).

⁴⁹ Etant donné que les contributions en question servent à financer des mesures *communes*, l'illustration 5 fait état de «bénéficiaires agricoles collectifs».



Source: OPCA 2000

La question de la répartition fine des contributions pour des améliorations structurales sera reprise aux ch. 6 et 7 qui font l'objet d'une ventilation plus précise des bénéficiaires respectivement agricoles et non agricoles.

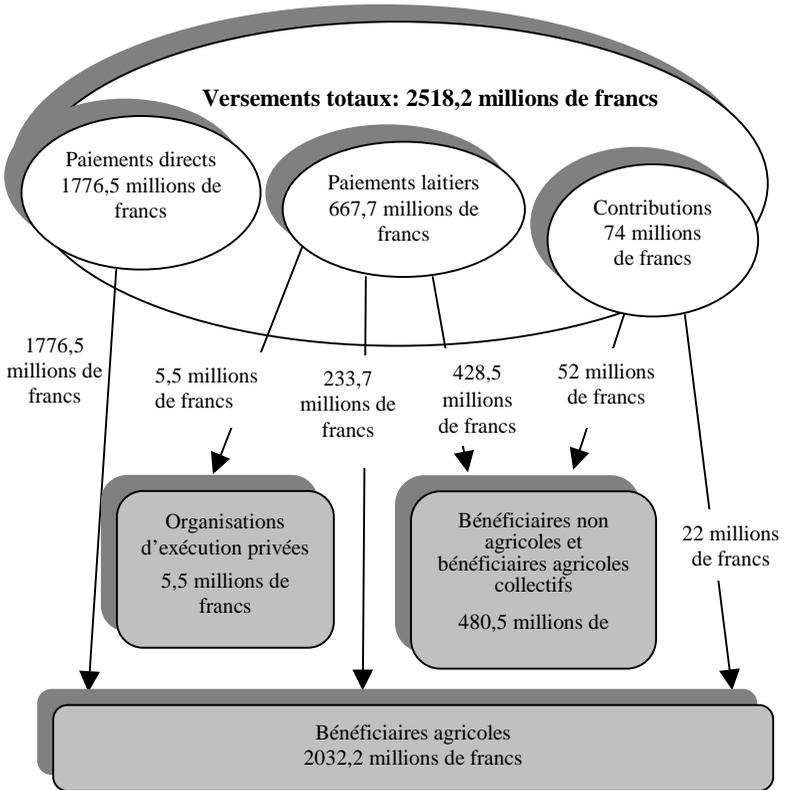
5 Les bénéficiaires directs

5.1 La perspective des bénéficiaires

Les divers domaines de paiement et l'organisation des versements ont maintenant été décrits. Cette approche a permis d'identifier trois grands groupes de bénéficiaires: les exploitations agricoles, les bénéficiaires non agricoles et les organisations assumant des tâches d'exécution.

Une première quantification des flux financiers permet de procéder à la répartition suivante:

Première quantification de toutes les rubriques examinées *Illustration 6*



Source: OPCA 2000

81 % des paiements examinés sont allés aux exploitations agricoles, 17 % à des bénéficiaires non agricoles. La part des organisations privées chargées de certaines tâches d'exécution est de l'ordre du pour mille. Pour le solde (ce qui représente 2 % des paiements examinés), il s'agit de paiements effectués en faveur d'améliorations des structures communes et les données disponibles ne permettent pas de distinguer si les bénéficiaires sont agricoles ou non.⁵⁰ Avec plus de 80 %, les exploitations agricoles constituent donc le groupe de bénéficiaires directs le plus important des subventions examinées.

⁵⁰ Voir ch. 7.2.

Ces résultats ne répondent que partiellement à la question de départ. La définition des deux grands groupes de bénéficiaires (agricoles et non agricoles) est trop rudimentaire pour faire apparaître clairement les flux financiers et pour pouvoir se prononcer avec précision sur les effets de revenu. Ainsi, l'affirmation selon laquelle «les paiements directs sont versés aux paysans» n'explique pas grand-chose. Les bénéficiaires exacts des paiements de l'Etat en faveur de l'agriculture ne sont pas encore connus, ce qui empêche d'évaluer leurs effets avec précision.

La perspective des bénéficiaires permet en revanche de voir par quelles voies les subventions sont versées et qui finit par les recevoir. Cet angle de vue nécessite un examen approfondi, en particulier en ce qui concerne les deux grands groupes de bénéficiaires. Comment les paiements examinés se répartissent-ils dans l'agriculture? Quels sont les montants encaissés par les divers bénéficiaires non agricoles dans le domaine des paiements laitiers et dans celui des contributions pour des améliorations structurelles? Les bénéficiaires non agricoles qui reçoivent des montants très importants seront présentés par entreprise. En revanche, cela n'est pas possible pour les bénéficiaires agricoles: il en a été dénombré plus 61 000 à l'occasion de cet examen. Diverses caractéristiques de nature structurelle ont été utilisées pour définir les exploitations agricoles et les classer dans des sous-groupes plus petits, donc plus faciles à appréhender. Les caractéristiques suivantes ont été retenues à cet effet: exploitation à titre principal ou accessoire, la superficie de l'exploitation, la forme juridique de l'exploitation, l'âge de l'exploitant, la main-d'œuvre, la structure de production de l'exploitation, la région de production et le mode de production.⁵¹ Ces caractéristiques ne permettent pas seulement d'identifier une exploitation en tant qu'exploitation agricole, elles permettent aussi de classer les exploitations dans des groupes nettement plus petits tels que le groupe des grandes exploitations à titre accessoire de la région de montagne, occupant peu de main d'œuvre, pratiquant un mode de production biologique avec garde d'animaux dont l'exploitant a plus de 45 ans.

L'examen de l'OPCA a montré que les données disponibles auprès de l'OFAG et de l'Office fédéral de la statistique (OFS) ne permettent pratiquement pas d'adopter une telle perspective en fonction des bénéficiaires. Les données recueillies le sont en très grande partie du point de vue des dépenses. L'OFAG dispose d'une grande quantité d'informations relatives aux divers domaines de paiement et aux diverses mesures au sein de ces domaines. Les quelques informations de détail au sujet des bénéficiaires sont très limitées et fragmentaires. Cette situation a amené l'OPCA à élaborer sa propre base de données afin de cerner le domaine des bénéficiaires avec plus de précision. Le ch. 5.2 décrit la situation initiale du point de vue des données (organisation et contenus) et le ch. 5.3 décrit la base de données de l'OPCA.

5.2 Situation initiale: problèmes de données

Les trois domaines de paiement examinés, à savoir les paiements directs, les paiements laitiers et les aides aux investissements se basent sur des ordonnances différentes et, au sein de l'OFAG, sont administrés par des services différents. De plus, en raison du système d'exécution fédéraliste, le système des subventions est décentralisé; comme les ch. 2 à 4 l'ont montré, l'organisation des flux financiers examinés

⁵¹ Ces caractéristiques seront expliquées ci-après, au ch. 5.3.

repose sur une division complexe des tâches qui sont assumées par des services fédéraux, cantonaux, communaux ainsi que, pour certaines d'entre elles, par des organismes d'exécution non gouvernementaux. En raison de cette situation, il est difficile d'avoir une vision d'ensemble des effets de revenu directs induits par les paiements de l'Etat en faveur de l'agriculture. Nous abordons ci-dessous un certain nombre de problèmes concrets.

Systèmes informatiques

L'exécution très fractionnée des procédures relatives aux subventions agricoles entre la Confédération, les cantons et au sein même de l'OFAG est reflétée par les systèmes informatiques qui sont très différents les uns des autres, voire partiellement incompatibles. Les cantons ont leurs propres systèmes. A l'échelon de la Confédération, les paiements directs sont traités au moyen du système d'information pour la politique agricole SIPA et les contributions en faveur des améliorations de structures sont traitées au moyen d'un système distinct mis en place en 1989: MAPIS. Dans le domaine laitier, il y a deux systèmes, l'un servant à l'administration des contingents laitiers et le second à la gestion des mesures de soutien du prix du lait; l'OFAG a mandaté des organismes privés pour effectuer ces deux tâches.

Caractéristiques des bénéficiaires

Les données relatives à l'exécution ne rendent, en partie, les caractéristiques structurelles des exploitations des bénéficiaires que de manière rudimentaire. Notamment dans le domaine des aides aux investissements, les données de l'OFAG concernent principalement le but des investissements (bâtiments, génie civil, etc.) et non les caractéristiques des bénéficiaires. De plus, les exploitations des bénéficiaires sont saisies au moyen de caractéristiques qui diffèrent d'un domaine de paiement à l'autre, ce qui empêche toute comparaison entre domaines. Ainsi, dans l'un des domaines de paiement, c'est la superficie de l'exploitation qui est connue, alors que dans un autre, les données disponibles portent sur le nombre de bêtes du bénéficiaire. Dans ces conditions, il est impossible de présenter une vue d'ensemble des caractéristiques des exploitations des bénéficiaires et, partant, de les décrire avec une certaine précision.

Identification des bénéficiaires

Les informations sur les caractéristiques structurelles et les effets de revenu découlant des subventions sont décentralisées. Cela signifie qu'il n'est pas possible de connaître le montant total que les exploitations agricoles reçoivent au titre des différents domaines de paiement. Chaque domaine doit être examiné de manière séparée et, en l'état actuel, les informations de ces examens individuels ne peuvent pas être reliées entre elles. En disposant d'un élément commun aux différents domaines de paiement, il est théoriquement possible de relier ces informations entre elles. Le numéro REE (numéro du registre des entreprises et des établissements de l'OFS), un numéro d'identification propre à chaque entreprise, est un tel élément commun. Pour les rubriques examinées, l'OPCA a, au moyen de ce numéro REE, réalisé cette liaison, ce qui n'avait jamais été fait jusqu'ici. Mais cette opération s'est heurtée à de nouveaux écueils. Dans la pratique, la numérotation n'est pas appliquée de manière unifiée et n'est utilisée que de manière lacunaire dans les systèmes concernant les subventions examinées. Ainsi, les cantons saisissent les exploitations en recourant à leur propre système de numérotation et le numéro REE est utilisé au sein de la Confédération. De plus, il a fallu relier les bénéficiaires des contributions pour

l'amélioration des structures manuellement étant donné que ce domaine dispose de son propre système d'adresses (en lieu et place du numéro REE habituel). Dans le domaine des paiements laitiers, le bénéficiaire final n'a pu être identifiée que pour 50 % des paiements environ. Le reste de ces paiements n'a pu être attribué à aucun bénéficiaire pour deux raisons. La première provient du fait que les suppléments versés pour le lait transformé en fromage et pour le non-ensilage est versé aux entreprises de valorisation du lait qui, elles, les reversent aux producteurs de lait. Le bénéficiaire final ne peut plus être identifié lorsque les entreprises de valorisation se revendent le lait entre eux. La deuxième raison réside dans le fait que, au moment de l'examen, la liaison des données entre le système d'information pour la politique agricole SIPA et le système d'administration du contingentement laitier était incomplète.⁵² Un autre problème d'identification s'est encore posé dans le domaine des paiements directs en faveur de bénéficiaires collectifs (communautés d'exploitation). L'OFAG a exigé des cantons qu'ils saisissent les caractéristiques structurelles (p. ex. les superficies cumulées) pour les communautés d'exploitation dans leur ensemble et non pas pour chaque exploitation membre. Malgré cette directive, quelques cantons fournissent les données relatives aux communautés d'exploitation à l'échelon des exploitations individuelles. Cette pratique différente d'un canton à l'autre influe sur les données statistiques de la Confédération, rend un classement manuel indispensable et complique l'évaluation des flux financiers vers les communautés de bénéficiaires. Il convient toutefois de relever que, en comparaison avec la situation en 1998, ce problème de données est devenu nettement moins important.

Disponibilité et qualité des données

En ce qui concerne les aides aux investissements, l'OFAG ne disposait pas de données axées sur les bénéficiaires au sens du présent examen. Pour cette raison, il a été nécessaire de se procurer de telles données auprès de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) qui est l'exploitant du système, ce qui a impliqué du travail supplémentaire.

Dans certains cas, l'OPCA a rencontré des problèmes de qualité des données. Etant donné les très grands volumes concernés, il est possible d'objecter que, dans une certaine mesure, il est normal qu'il y ait des erreurs ou des problèmes de plausibilité. L'année 1999 sous revue est également un cas particulier puisque les ordonnances de la politique agricole 2002 sont entrées en vigueur sous pression au début de l'année, et que les services concernés devaient se concentrer sur la mise en œuvre du nouveau système. L'OPCA est toutefois d'avis que certains problèmes de qualité sont de nature structurelle et ne sauraient être expliqués par le seul changement de système impliqué par la nouvelle politique agricole. Nous décrivons d'abord les problèmes de données constatés pour les caractéristiques structurelles indispensables à l'exécution correcte des paiements de l'Etat avant de passer aux problèmes de données qui ne sont pas indispensables au contrôle de l'exécution mais qui sont liés à une vision axée en fonction des bénéficiaires.

⁵² Concerne principalement les communautés de production animale dont les contingentements laitiers n'ont pas pu être classés.

- L’art. 19 OPD prévoit que les personnes physiques ne peuvent plus bénéficier de paiements directs au-delà de 65 ans. Durant l’année examinée, 138 cas de paiements directs⁵³ à des exploitants qui, selon les données disponibles, avaient dépassé la limite d’âge de 65 ans⁵⁴ ont été identifiés pour un montant total de près de 3,9 millions de francs. A ce sujet, l’OFAG relève que ces bénéficiaires ont probablement procédé à un changement du responsable de l’exploitation et que ces inconsistances seront tirées au clair avec les cantons à l’occasion d’une procédure d’élimination des divergences. Comme les résultats de ces corrections n’étaient pas encore disponibles au moment du rassemblement des données en été 2000, il n’est pas possible de savoir lesquelles de ces exploitations sont en droit de recevoir des paiements et lesquelles ne le sont pas pour l’année 1999. En outre, durant l’année sous revue, des paiements directs à 101 personnes physiques ont été constatés pour un montant total de 2,2 millions de francs alors que les données correspondantes ne comportaient pas l’année de naissance du bénéficiaire.
- Selon l’art. 18 OPD, les paiements directs ne sont versés que si l’exploitation exige le travail d’au moins 0,3 unité de main-d’œuvre standard (UMOS). D’après nos données, il y a 189 cas dans lesquels des versements ont été effectués alors que l’exploitation concernée se situait au-dessous de ce seuil de 0,3 UMOS. La somme de ces paiements directe se monte à 388 813 francs.
- En vertu de l’art. 21 OPD, la somme maximale des paiements directs versée par unité de main-d’œuvre standard s’élève à 45 000 francs. Toutefois, nos données révèlent que ce plafond légal a été dépassé dans 380 cas.
- L’art. 27 OPD limite la contribution à la surface à 1200 francs par an et par hectare. Selon les données que nous avons recueillies, des contributions annuelles à la surface de 1300 francs par hectare et plus ont été relevées dans 756 cas. De plus, nos données font état de 36 exploitations de superficie nulle, donc qui n’auraient pas dû bénéficier de paiements directs. Dans cette rubrique, le total des paiements concernés se monte à près de 2,5 millions de francs.

Comme pour les cas de limite d’âge, ces constatations au sujet des unités de main-d’œuvre et des superficies montrent qu’il y a eu des versements erronés mais ne constituent en soi pas la *preuve* de versements illicites. Selon l’OFAG, il est notamment possible que les montants des versements indiqués contiennent des versements d’arriérés de l’année précédente. Toutefois, au moment de l’étude, l’OFAG n’était pas non plus en mesure de prouver, sur la base des données existantes, que les versements en question sont justifiés. Pour apporter cette preuve, il est nécessaire de procéder à des contrôles auprès des cantons et des bénéficiaires étant donné que, au sein de l’OFAG, les versements aux cantons et le recueil de données au sujet de bénéficiaires (et le contrôle de leur plausibilité) sont des processus distincts.

⁵³ Etant donné qu’une répartition en fonction des différentes mesures n’est pas possible dans ce cas, les montants dont il est question dans ce chapitre ne concernent pas que des paiements directs généraux mais la somme des paiements directs généraux et écologiques.

⁵⁴ La nouvelle OPD ne prévoit plus de régime d’exceptions cantonales pour des exploitants de plus de 65 ans.

Nous avons également rencontré des problèmes de qualité des données au sujet de deux caractéristiques qui ne sont pas indispensables pour l'exécution correcte des paiements examinés, mais qui sont tout de même importantes du point de vue de la transparence concernant les bénéficiaires agricoles des paiements de l'Etat:

- Les informations de l'OFAG concernant l'activité lucrative à titre principal ou accessoire ne sont pas fiables. Pour pallier ce manque de fiabilité au sujet de cette caractéristique, l'OPCA a dû recourir aux données de l'OFS qui dataient de 1996. En raison de mutations au niveau des exploitations agricoles, cette information n'était pas du tout disponible dans 2181 cas (3,5 % des exploitations examinées).⁵⁵ En 1999, les exploitations pour lesquelles cette caractéristique n'est pas connue ont reçu au total des paiements pour un montant de 58,8 millions de francs, somme qui correspond à environ 3 % des paiements examinés.
- Il en va de même pour la caractéristique «structure de production de l'exploitation»: l'OFAG ne doit pas recueillir d'informations à ce sujet pour l'exécution correcte des paiements directs, mais cette caractéristique est importante pour vérifier si les paiements sont conformes aux buts visés. Là encore, il a été nécessaire de recourir aux données de l'OFS datant de 1996. La structure de production de 1418 exploitations (2,3 % des exploitations examinées) est inconnue. Dans ce cas, la somme des paiements concernés se monte à 39,9 millions de francs, soit environ 2 % de tous les paiements examinés.

L'OPCA est de l'avis que les problèmes décrits sont importants, principalement du fait de leurs conséquences. En effet, des problèmes apparemment formels peuvent avoir des effets matériels. Le manque de documentation au sujet des bénéficiaires et le manque de possibilité permettant de mieux les identifier et les décrire empêchent d'avoir une vue d'ensemble de la part des revenus de l'agriculture qui sont générés par l'Etat. Ainsi, les données statistiques disponibles ne permettent pas d'évaluer la part que les subventions occupent dans le revenu agricole, ni de voir comment cette part a évolué au cours des diverses réorientations de la politique agricole, ni encore de constater de quels types de paiement elle se compose. En plus, l'efficacité des incitations financières générées par l'Etat et les effets de ces incitations sur les structures ne ressortent pas clairement. A un autre niveau, il est aussi possible que les problèmes de données constatés gênent l'OFAG lors du contrôle des cantons et des bénéficiaires.

5.3 Base de données des bénéficiaires agricoles

Notre base de données permet de répondre à trois questions qui permettent de se faire une idée plus précise de la répartition des flux financiers de la politique agricole examinés:

1. Quelles sont les exploitations qui bénéficient d'une ou de plusieurs des subventions à la base du présent examen?

⁵⁵ A l'occasion du recensement des entreprises, l'OFS ne recueille des données au sujet de cette caractéristique que tous les quatre ans environ. Les données disponibles au moment de notre enquête dataient de 1996.

2. Quelles sont les caractéristiques structurelles (taille, situation géographique, etc.) qui permettent de décrire ces exploitations?
3. Quels sont les montants qu'une exploitation reçoit au titre de chaque rubrique examinée (paiements directs, paiements laitiers et contributions pour des améliorations structurelles) et quel est le montant total de ces subventions?

Etant donné que les données disponibles auprès de l'OFAG et de l'OFS ne permettent pas de répondre à ces trois questions, l'OPCA a, en faisant appel à une entreprise privée, constitué sa propre base de données. Celle-ci constitue la base de l'examen des flux financiers sous l'angle des bénéficiaires. Elle permet de répondre à ces trois questions de la manière suivante:

Réponse à la première question:

Quelles exploitations reçoivent quelles subventions?

La base de donnée de l'OPCA répertorie toutes les exploitations agricoles indépendantes qui reçoivent au moins l'une des subventions faisant l'objet du présent examen à l'exception des exploitations d'estivage.⁵⁶ Les exploitations collectives sans comptabilité propre (notamment les communautés d'élevage) ne sont pas saisies en tant que telles mais en tant qu'exploitation juridiquement indépendante, associée au collectif. Les communautés d'exploitation qui peuvent être comparées à une fusion (souvent limitée dans le temps) d'entreprises indépendantes, ont une comptabilité commune et sont donc saisies comme une seule exploitation – en lieu et place des exploitations associées – dans la base de données. L'absence d'informations ou des informations ne pouvant pas être rattachées à des données relatives aux paiements constituent encore quelques restrictions supplémentaires.⁵⁷

Réponse à la deuxième question:

Comment décrire les exploitations qui bénéficient des subventions?

Chacune des exploitations agricoles examinées a été décrite en fonction des sept caractéristiques structurelles suivantes:⁵⁸

- Exploitation à titre principal/accessoire: cette caractéristique permet de différencier les exploitations à titre principal des exploitations à titre accessoire. Elle est tirée du recensement des entreprises effectué par l'OFS en 1996.⁵⁹
- Superficie: cette caractéristique donne une information sur la taille de l'exploitation – mesurée en surface agricole utile conformément à l'art. 14 de l'ordonnance sur la terminologie agricole, OTerm. Les classes suivantes ont été formées (en hectares): ≤ 3 ; 3 à 10; 10 à 20; 20 à 30; 30 à 50; > 50.
- Forme juridique/âge: cette caractéristique combinée indique si l'exploitant est une personne physique ou morale ou s'il s'agit d'une autre forme juridi-

⁵⁶ Les exploitations d'estivage constituent un type particulier d'exploitation qui, dans la plupart des cantons, étaient encore récemment administrés par les services des améliorations foncières et non pas par les offices de l'agriculture.

⁵⁷ Voir ch. 5.2 ainsi que la réponse à la question 3.

⁵⁸ Lorsque rien n'est précisé, les données relatives aux exploitations ont été reprises du système d'information pour la politique agricole (SIPA) de l'OFAG.

⁵⁹ Le classement par rapport à ce critère se fait en fonction du temps de travail que le responsable de l'exploitation consacre à l'agriculture.

que⁶⁰; pour les personnes physiques, elle donne l'âge que l'exploitant avait en 1999. Cette caractéristique fait la distinction entre les catégories d'âge suivantes: jusqu'à 35 ans, ce 35 à 50 ans, de 51 à 65 ans et plus de 65 ans.

- Main-d'œuvre: cette caractéristique exprime le travail nécessaire pour exploiter un domaine en unités de main-d'œuvre standard (UMOS) conformément aux dispositions de l'art. 3 OTerm.⁶¹ Nous distinguons les classes suivantes: <0,5; 0,5 à 1; 1 à 2; 2 à 3; 3 à 4; ≥ 4 UMOS
- Structure de production: cette caractéristique décrit la production. Nous distinguons ici entre culture des champs, horticulture, cultures pérennes, pacage de bétail, perfectionnement, polyculture, polyélevage, production végétale et animale, exploitations non classées.⁶²
- Région de production: cette caractéristique informe sur la situation géographique de l'exploitation concernée (région de montagne, région des collines ou région de plaine).
- Mode de production: cette caractéristique fait la distinction selon que le mode de production est biologique, intégré ou conventionnel.⁶³

Réponse à la troisième question:

Quels sont les montants touchés par une exploitation?

La base de données de l'OPCA répertorie les exploitations agricoles avec leurs caractéristiques structurelles et y associe les versements reçus à titre de paiements directs généraux, de paiements laitiers et de contribution pour l'amélioration des structures. L'année 1999 a été choisie comme année de référence pour le calcul de ces versements, à l'exception de la rubrique paiements directs généraux. En raison des problèmes liés aux données mentionnés au ch. 5.1, il a été nécessaire de relier des données comptables et des données relatives aux structures en provenance de nombreuses sources de données différentes. Ainsi, pour ce qui concerne les paiements directs généraux, les données ont été tirées du SIPA, les données concernant les paiements laitiers résultent de la liaison entre les données de l'OFAG, de la Fiduciaire de l'économie laitière et du service administratif chargé du contingentement laitier. Les données comptables relatives à la rubrique des contributions pour l'amélioration des structures proviennent de MAPIS, le système d'information de l'OFAG.⁶⁴

Notre base de données comporte 61 084 exploitations agricoles, ce qui correspond à plus de 4/5^e de toutes les exploitations de la Suisse.⁶⁵ Cette base de données permet de répondre de manière très détaillée à la question de savoir comment les paiements examinés se répartissent au sein du secteur agricole. A cet égard, la question du

⁶⁰ La catégorie «autre forme juridique» est une catégorie générique qui regroupe les sociétés de capitaux, les exploitations des collectivités de droit public et d'autres formes juridiques.

⁶¹ Le travail théoriquement nécessaire pour exploiter un domaine UMOS est calculé en fonction des données caractérisant sa structure (superficie, nombre d'animaux, etc.).

⁶² La classification qui a été reprise de l'OFS est basée sur ce que l'on appelle communément les taux de couverture standardisés, en l'occurrence calculé en fonction du niveau des prix des années 1993 à 1995.

⁶³ Le label «production intégrée» (PI) est lié à des prestations écologiques.

⁶⁴ Pour des raisons techniques, un certain nombre de liens n'ont pas pu être établis ou l'OPCA y a renoncé en raison des efforts disproportionnés qui auraient été nécessaires.

⁶⁵ Selon l'OFS, la Suisse comptait 73 591 exploitations agricoles en 1999.

revenu de chaque exploitation n'est pas très judicieuse. Il faut plutôt chercher à identifier des modèles de répartition généraux communs à certains types d'exploitations. En d'autres termes, y a-t-il des groupes ou des types d'exploitations qui reçoivent des montants très élevés ou, au contraire, très faibles? Est-ce que les paiements examinés servent avant tout à soutenir les exploitations à titre principal ou plutôt celles à titre accessoire? Les exploitations d'élevage sont-elles plus soutenues que les exploitations mixtes? Le ch. 6 apporte les réponses à ces questions.

Structure de la base de données des bénéficiaires des paiements agricoles

Illustration 7

ID	Caractéristiques structurelles							Données relatives aux paiements			
	Exploi-tation n°	à titre principal/ accessoire	Superficie	Forme juridique	Man-d'œuvre	Type de production	Structure de pro-duction	Région de produc-tion	Paiements directs généraux	Paiements laitiers	contributions pour l'améliora-tion des structures
1	A titre principal	≤ 20 ha	Personne physique	≤ 2 UMOS	PI/ conventionnelle	Elevage	Région de montagne	X Fr.	X Fr.	–	
2	A titre principal	≤ 20 ha	Personne physique	≤ 2 UMOS	PI/ conventionnelle	Elevage	Région de plaine	X Fr.	X Fr.	X Fr.	
3	A titre acces-soire	> 20 ha	Commu-nautés de pers. phys.	> 2 UMOS	Bio	Production mixte	Région de plaine	X Fr.	X Fr.	–	
...	
...	
...	
61084	à titre principal	> 20 ha	Autre	> 2 UMOS	Bio	Production végétale	Région de montagne	X Fr.	X Fr.	X Fr.	

Source: OPCA 2000

6 Répartition des moyens financiers au sein de l'agriculture

6.1 Première description des bénéficiaires agricoles

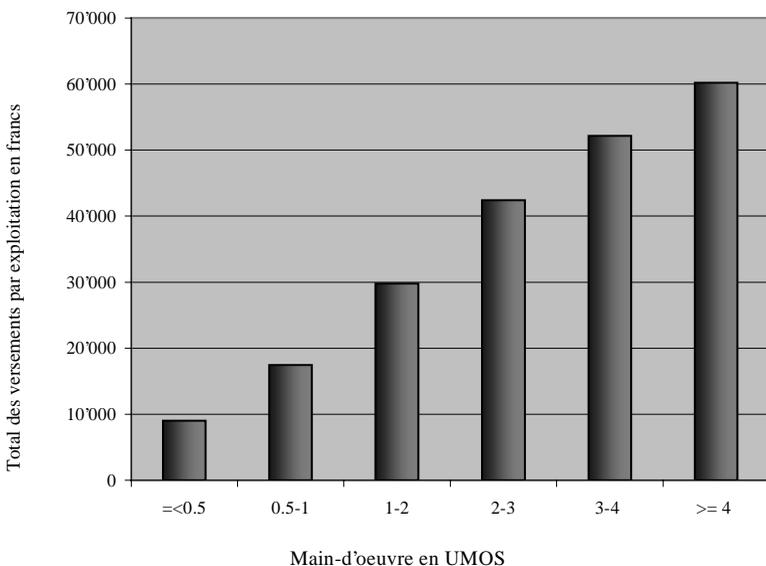
La base de données de l'OPCA au sujet des bénéficiaires des paiements de l'Etat en faveur de l'agriculture peut fournir de très nombreux renseignements permettant de répondre à la question de la répartition des moyens financiers au sein de l'agriculture en fonction de plusieurs angles de vue. En institutionnalisant cette base de données en tant qu'instrument de la politique agricole, et en l'actualisant chaque année, il serait possible de procéder à des analyses différenciées sur des séries chronologiques concernant les bénéficiaires de paiements et leurs caractéristiques

structurelles. Nous ne présentons ci-après qu'une fraction des évaluations possibles pour l'année sous revue (1999). Il est possible de distinguer trois niveaux d'analyse:

Le premier niveau d'analyse correspond à une évaluation *unidimensionnelle*, c'est-à-dire que chaque critère structurel est examiné individuellement. Cette approche montre comment les montants financiers se répartissent en fonction d'une catégorie de critère (la main-d'œuvre, p. ex.). Cet angle de vue permet de voir l'effet du renforcement d'un critère sur le montant total des versements reçus. Il est notamment possible de montrer comment les versements de l'Etat se répartissent entre les exploitations de plaine et les exploitations de montagne ou entre les exploitations qui nécessitent beaucoup de main-d'œuvre et celles qui en nécessitent peu. L'illustration 8 montre bien la répartition de tous les paiements examinés et comment les sommes des versements effectués en moyenne par exploitation se répartissent sur les exploitations en fonction du nombre d'unités de main-d'œuvre

Illustration 8

Répartition unidimensionnelle du total de tous les versements examinés, par exploitation et en fonction de la main d'œuvre



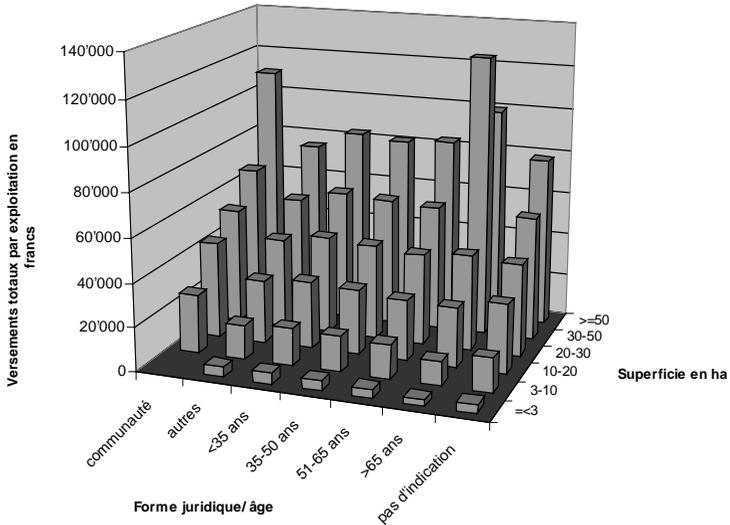
Source: OPCA 2000

Les évaluations unidimensionnelles constituent une première description des bénéficiaires agricoles. Toutefois, pour les besoins du présent examen, cette description n'est pas encore suffisamment spécifique.

Pour cette raison, dans une deuxième étape, il a été nécessaire de procéder à des évaluations *bidimensionnelles*. Ces évaluations sont basées sur le même principe que les évaluations unidimensionnelles, à cela près que la répartition des montants financiers est prise en compte en fonction de deux caractéristiques. Ainsi, il est par exemple possible de comparer les paiements laitiers encaissés par une grande exploitation de plaine avec ceux encaissés par une petite exploitation en région de montagne. Les évaluations de toutes les combinaisons de caractéristiques possibles ont été effectuées.

Illustration 9

Répartition bidimensionnelle de tous les versements examinés, par entreprise en fonction de la surface et de la forme juridique/âge



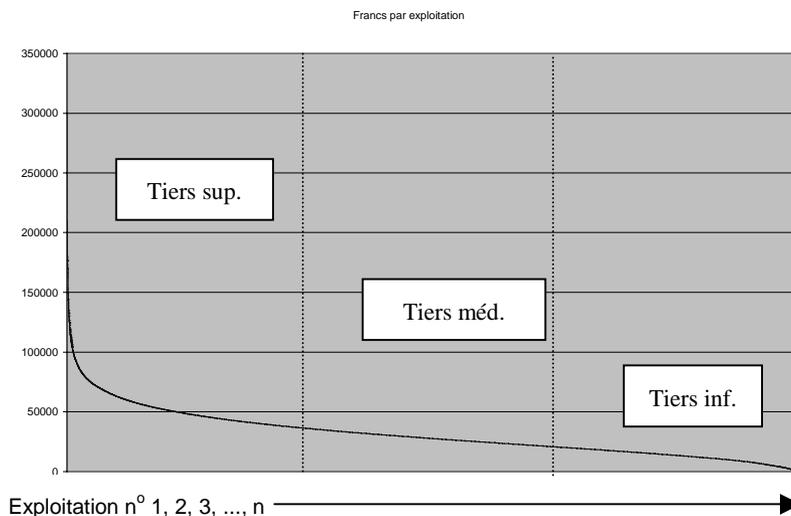
Source: OPCA 2000

Les visions uni- et bidimensionnelles fournissent de nombreuses informations statistiques sur la répartition des montants en fonction des caractéristiques sélectionnées. Cependant, les visions uni- et bidimensionnelles ne permettent pas d'obtenir une vue d'ensemble des exploitations, des montants d'elles reçoivent et des caractéristiques structurelles qui les distinguent. Pour avoir une vue d'ensemble de la répartition des montants versés en fonction des diverses exploitations définies en fonction de leurs caractéristiques structurelles nous avons donc procédé à une évaluation multidimensionnelle des exploitations par ordre décroissant des montants reçus ce qui donne la courbe de l'illustration ci-dessous. Les exploitations bénéficiaires figurent sur l'axe horizontal alors que l'axe vertical représente le total de tous les versements au titre de toutes les mesures examinées dont elles ont bénéficié. Chaque point de cette courbe descendante correspond à une exploitation avec le montant des versements de l'Etat correspondant. L'évolution de cette courbe montre

la grande dispersion des montants: à gauche, les 10 premiers pour cent des entreprises reçoivent annuellement plus de 56 000 francs par exploitation alors que, tout à droite, les 10 derniers pour cent des exploitations reçoivent moins de 10 000 francs par an.

Illustration 10

Exploitations classées en fonction des versements par exploitation



Source: OPCA 2000

6.2 Versements par exploitation

Il s'agit maintenant de savoir avec un peu plus de précision quelles particularités structurelles génèrent plutôt des versements importants et quelles particularités structurelles génèrent plutôt des versements moins importants de la part de l'Etat. En d'autres termes, il s'agit de savoir si, par exemple, les entreprises qui obtiennent un soutien plus que proportionnel sont plutôt implantées dans la zone de montagne ou dans la zone de plaine ou si leur mode de production est plutôt biologique ou plutôt conventionnelle. Pour pouvoir mieux constater de telles tendances, nous avons réparti les exploitations de notre base de données en trois grands segments que nous avons intitulés «tiers supérieur», «tiers médian» et «tiers inférieur». Chaque tiers comporte un tiers de toutes les exploitations examinées, soit plus de 20 000. Pour la suite de l'analyse, nous avons concentré notre attention sur les tiers supérieur et inférieur. La question qui nous intéresse est celle de savoir quels sont les montants qui sont versés pour chaque segment et quelles sont les particularités du point de vue des caractéristiques structurelles (exemple: les exploitations de grande superficie situées en zone de montagne) qui sont représentées plus que proportionnellement,

ou au contraire moins que proportionnellement, dans le tiers supérieur et dans le tiers inférieur.

Les flux financiers vers les exploitations agricoles peuvent être présentés de deux manières différentes. Il est possible de les présenter en fonction des montants qu'une exploitation reçoit ou en fonction du montant qu'une exploitation reçoit par hectare. Les exploitations qui se classent dans les tiers supérieur et inférieur varient selon le point de vue adopté. Pour pouvoir examiner ces différences de plus près, nous avons tenu compte des deux définitions. Nous abordons d'abord la répartition des versements de l'Etat par exploitation. La répartition par hectare fait l'objet du ch. 6.3 ci-après.⁶⁶

6.2.1 Tiers supérieur: classement en fonction des versements par exploitation

Le tiers supérieur absorbe 1,086 milliard de francs, ce qui représente 57 % de tous les paiements examinés. Ce segment compte 20 361 exploitations. En moyenne, les exploitations de ce segment reçoivent 53 345 francs chacune.

Quelles sont les caractéristiques structurelles⁶⁷ qui distinguent les exploitations du tiers supérieur? Y a-t-il des caractéristiques précises qui se retrouvent particulièrement souvent, ou au contraire rarement, dans les exploitations du tiers supérieur? Pour le savoir, nous avons calculé la fréquence avec laquelle une certaine particularité (p. ex. zone de montagne) était présente parmi les entreprises du tiers supérieur par rapport aux autres particularités (p. ex. zone de plaine)⁶⁸. Selon ces calculs, les exploitations du tiers supérieur sont à 95 % des exploitations à titre principal. Les exploitations à titre accessoire représentent bien 2 %. Les informations font défaut pour les autres exploitations. En ce qui concerne la superficie, □ des exploitations s'étendent sur plus de 20 ha et □ d'entre elles sont plus petites. A 90 %, les exploitations du tiers supérieur sont exploitées par des personnes physiques, les exploitations communautaires et les autres formes juridiques constituent de petites parts. Près de □ des exploitations de ce segment nécessitent plus de deux unités de main-d'œuvre standard, les autres emploient moins de main-d'œuvre. A 89 %, les exploitations du tiers supérieur recourent à un mode de production conventionnel ou intégré, ils ne sont que 11 % à avoir opté pour une production biologique. Pour 76 % d'entre elles, il s'agit d'exploitations de production animale, 17 % ont une structure de production mixte et près de 4 % se consacrent à la production végétale, le reste des exploitations ne pouvant être classé. Enfin, 58 % des exploitations de ce tiers sont implantées en plaine et 42 % en région de montagne.

⁶⁶ Conformément à notre mandat, nous ne tenons compte par la suite que des paiements directs généraux. Tous les calculs ci-après ont cependant été refaits une seconde fois en tentant compte des paiements directs écologiques. Ces paiements représentent 15 % de tous les paiements que nous avons examinés et 11 % de l'ensemble du budget agricole. Au vue de cette part relativement peu importante, il n'est guère surprenant de constater que les paiements directs écologiques ne modifient pas beaucoup les tendances que nous avons mises en évidence. La structure des profils des tiers supérieur et inférieur ne s'en trouve pas modifiée.

⁶⁷ Par souci de simplification, nous avons constitué des catégories génériques pour décrire les particularités structurelles des bénéficiaires. Ainsi par exemple, au lieu de classes de superficie différenciées, nous tenons uniquement compte du fait qu'une exploitation a une superficie exploitable de plus ou de moins de 20 ha.

⁶⁸ Voir page 50, tableau 1, part en % dans le tiers supérieur.

Le profil structurel du tiers supérieur tel qu'il ressort de ce calcul ne tient pas compte du fait que, par rapport à d'autres, certaines particularités structurelles se retrouvent plus souvent parmi toutes les exploitations examinées. Ainsi, notre base de données compte au total environ 12 fois plus d'exploitations dont la production est conventionnelle/intégrée que d'exploitations biologiques, 72 fois plus de personnes physiques que d'exploitations communautaires.⁶⁹ Les caractéristiques structurelles sont très fréquentes dans la base de données (comme les personnes physiques) et sont très probablement aussi représentés plus que proportionnellement dans le tiers supérieur. Pour pouvoir tenir compte de cette distorsion, la répartition de *toutes* les exploitations présentant une même particularité structurelle (p. ex., toutes les exploitations biologiques) a été calculée dans un deuxième temps pour le tiers supérieur et pour le tiers inférieur.⁷⁰ En cas de répartition régulière d'une particularité structurelle sur les trois segments, cette caractéristique se retrouverait représentée à environ 33,3 % dans le tiers supérieur et dans les tiers médian et inférieur. Lorsque la présence d'une particularité dépasse nettement cette proportion, cela signifie qu'elle est sur-représentée dans le secteur correspondant. Ce calcul confirme dans une large mesure le profil de l'exploitation du tiers supérieur en fonction des «versements par exploitation» tel qu'il a été présenté ci-dessus. Si un nombre important de toutes les exploitations du tiers supérieur présentent une certaine caractéristique, alors une grande partie de toutes les exploitations qui présentent cette caractéristique se retrouvent aussi dans ce segment (et inversement, il y en a très peu qui présentent cette même caractéristique dans le tiers inférieur). Il n'y a lieu de relativiser les résultats que pour les caractéristiques «forme juridique» et «mode de production». Bien que 90 % des exploitations appartenant au tiers supérieur sont exploitées par des personnes physiques, il n'y a que 32 % de *toutes* les exploitations présentant la particularité «personne physique» qui se trouvent dans ce segment.⁷¹ Cette différence provient justement de la très forte présence de la particularité «personne physique». La situation est exactement inverse pour le petit nombre d'exploitations ayant adopté l'«exploitation communautaire» comme forme juridique. Il est certes vrai que les exploitations communautaires ne représentent qu'une petite partie du tiers supérieur (3,6 %), mais 92 % de *toutes* les exploitations communautaires sont dans le tiers supérieur. De toutes les exploitations travaillant de manière conventionnelle/ intégrée, seules 32 % font partie du tiers supérieur alors que, avec 89 %, ce grand groupe constitue une part très importante du tiers supérieur. Le petit groupe d'exploitations bio représente 11 % du tiers supérieur. Mais de toutes les exploitations bio, 48 % se retrouvent dans le tiers supérieur. En résumé, pour ce qui est du classement en fonction des versements par exploitation, le profil obtenu est le suivant:⁷²

⁶⁹ Voir page 50, tableau 1, part en % de toutes les exploitations.

⁷⁰ Voir page 50, tableau 1, part en % de toutes les exploitations du tiers supérieur qui présentent cette caractéristique.

⁷¹ En comparaison, 34 % des exploitations exploitées par des personnes physiques se retrouvent dans le tiers inférieur et le reste (34 %) dans le tiers médian.

⁷² Etant donné que les résultats du premier mode de calcul (par en % de certaines particularités dans le tiers supérieur ou dans le tiers inférieur) dépendent fortement de la présence absolue de ces particularités dans tous les segments, nous basons l'élaboration du profil sur les résultats du second mode de calcul (part de toutes les exploitations qui présentent une certaine particularité dans le tiers supérieur ou le tiers inférieur).

- Exploitations à titre principal
- superficie de plus de 20 ha
- communautés de personnes physiques
- plus de 2 unités de main-d'œuvre standard
- production biologique
- production animale
- zone de montagne

6.2.2 Tiers inférieur: classement en fonction des versements par exploitation

Les exploitations du tiers inférieur reçoivent près de 257 millions de francs, ce qui représente environ 13 % du montant total. Ce segment compte 20 365 exploitations. En moyenne, les exploitations de ce segment reçoivent 12 616 francs chacune, soit 4 fois moins que les exploitations du tiers supérieur.

Du point de vue de leurs caractéristiques structurelles, les exploitations du tiers inférieur présentent les particularités suivantes:⁷³ 58 % des exploitations de ce segment sont des exploitations à titre principal, 35 % sont des exploitations à titre accessoire et il n'est pas possible de se prononcer sur le reste. A 99 %, les exploitations de ce segment ont une superficie inférieure à 20 ha, seul 1 % de ces exploitations sont plus étendues. L'exploitation par une personne physique est la forme la plus répandue (95 %), les autres formes juridiques ne représentent que des parts plutôt insignifiantes. En ce qui concerne les unités de main-d'œuvre standard, 91 % des exploitations du secteur inférieur occupent moins et 9 % occupent plus de deux unités de main-d'œuvre standard. Presque toutes les exploitations de ce segment produisent de manière intégrée/conventionnelle, seules 5 % d'entre elles ont une production biologique. La majorité des exploitations de ce tiers, soit 59 %, se consacrent à la production animale, 20 % à la production végétale et 17 % à une production mixte, le reste des exploitations ne pouvant pas être classé. Environ 2/3 des exploitations du tiers inférieur sont des exploitations de plaine, le reste étant implanté dans la zone de montagne.

Nous avons également effectué le deuxième mode de calcul pour le tiers inférieur afin de voir comment toutes les exploitations présentant une même particularité sont réparties dans ce segment.⁷⁴ Comme pour le tiers supérieur, ce mode de calcul confirme, dans une large mesure le profil de l'exploitation du tiers inférieur tel qu'il a été présenté ci-dessus. Ceci toutefois à deux exceptions près: Bien que les exploitations à titre principal dominent le tiers inférieur, ce segment ne comprend cependant que 24 % de toutes les exploitations à titre principal. En revanche, 78 % de toutes les exploitations à titre accessoire se retrouvent dans ce tiers inférieur alors même qu'elles ne représentent qu'un tiers de toutes les exploitations de ce secteur. La deuxième exception concerne le type de production. Bien que les exploitations se consacrant à la production animale constitue la plus grande part du tiers inférieur et

⁷³ Voir page 50, tableau 1, part en % dans le tiers inférieur.

⁷⁴ Voir page 50, tableau 1, part en % de toutes les exploitations du tiers inférieur qui présentent cette caractéristique.

qu'elles ne sont qu'environ une sur cinq à se consacrer à la production végétale, le tiers inférieur comporte les \square de toutes les exploitations qui se consacrent à la production végétale. En résumé, pour ce qui est du classement en fonction des versements par exploitation, le profil obtenu pour le tiers inférieur est le suivant:⁷⁵

- Exploitations à titre accessoire
- superficie de moins de 20 ha
- personnes physiques
- moins de 2 unités de main-d'œuvre standard
- production intégrée/conventionnelle
- production végétale
- zone de plaine

Classement des paiements par exploitation⁷⁶

Tableau 1

	Toutes les exploitations		Tiers supérieur			Tiers inférieur		
Nombre d'exploitations	61'084		20'361			20'365		
Somme des paiements	CHF 1'907'785'295		CHF 1'086'159'432			CHF 2'569'200'43		
Moyenne des paiements par exploitation	CHF 31'232		CHF 53'345			CHF 12'616		
Moyenne des paiements par ha	CHF 2'066		CHF 2'281			CHF 1'838		
Caractéristiques des exploitations	Nombre d'exploitations	Part en %	Nombre d'exploitations	Part en % dans ce tiers	Part en % de toutes les exploitations avec cette caractéristique	Nombre d'exploitations	Part en % dans ce tiers	Part en % de toutes les exploitations avec cette caractéristique
Exploitations à titre principal	49'766	81.47%	19'365	95.11%	38.91%	11'907	58.47%	23.93%
Exploitations à titre accessoire	9'137	14.96%	417	2.05%	4.56%	7'104	34.88%	77.75%
Pas d'information	2'181	3.57%	579	2.84%	26.55%	1'354	6.65%	62.08%
Superficie exploitable jusqu'à 20 ha	43'485	71.19%	7'237	35.54%	16.64%	20'134	98.87%	46.30%
Superficie exploitable de plus de 20 ha	17'599	28.81%	13'124	64.46%	74.57%	231	1.13%	1.31%
Autres formes juridiques	2'578	4.22%	1'107	5.44%	42.94%	801	3.93%	31.07%
Communautés de personnes physiques	801	1.31%	737	3.62%	92.01%	1	0.00%	0.12%
Personnes physiques	56'936	93.21%	18'187	89.32%	31.94%	19'325	94.89%	33.94%
Pas d'information	769	1.26%	330	1.62%	42.91%	238	1.17%	30.95%
Occupent moins de 2 UMOS	41'648	68.18%	7'366	36.18%	17.69%	18'541	91.04%	44.52%
Occupent plus de 2 UMOS	19'436	31.82%	12'995	63.82%	66.86%	1'824	8.96%	9.38%
Production biologique	4'732	7.75%	2'288	11.24%	48.35%	1'093	5.37%	23.10%
Production intégrée / conventionnelle	56'352	92.25%	18'073	88.76%	32.07%	19'272	94.63%	34.20%
Production mixte	11'896	19.47%	3'659	17.97%	30.76%	3'490	17.14%	29.34%
Production animale	41'648	68.18%	15'501	76.13%	37.22%	11'942	58.64%	28.67%
Production végétale	6'059	9.92%	782	3.84%	12.91%	4'012	19.70%	66.22%
Pas classifiables	1'481	2.42%	419	2.06%	28.29%	921	4.52%	62.19%
En zone de montagne	26'410	43.24%	11'895	58.42%	45.04%	6'674	32.77%	25.27%
En zone de plaine	34'674	56.76%	8'466	41.58%	24.42%	13'691	67.23%	39.48%

Explication : 41.58 % de toutes les exploitations du tiers supérieur sont éta-

Explication : 24.42 % de toutes les exploitations en zone de plaine se retrouvent dans le tiers supérieur

Source: OPCA 2000

⁷⁵ Le rapport agricole 2000 de l'OFAG (annexe A18 et suivante) confirme les tendances que nous avons constatées dans les tiers supérieur et inférieur pour les caractéristiques «région de production» et «structure de production» (voir OFAG 2000: Rapport agricole 2000, Berne, annexe A18 et suivante).

⁷⁶ Les sommes des paiements indiqués dans le tableau ne correspondent exactement avec le total des paiements aux bénéficiaires agricoles de l'illustration 6. Pour des raisons liées aux données, la différence de 124 millions de francs n'a pas pu être imputée à des exploitations précises.

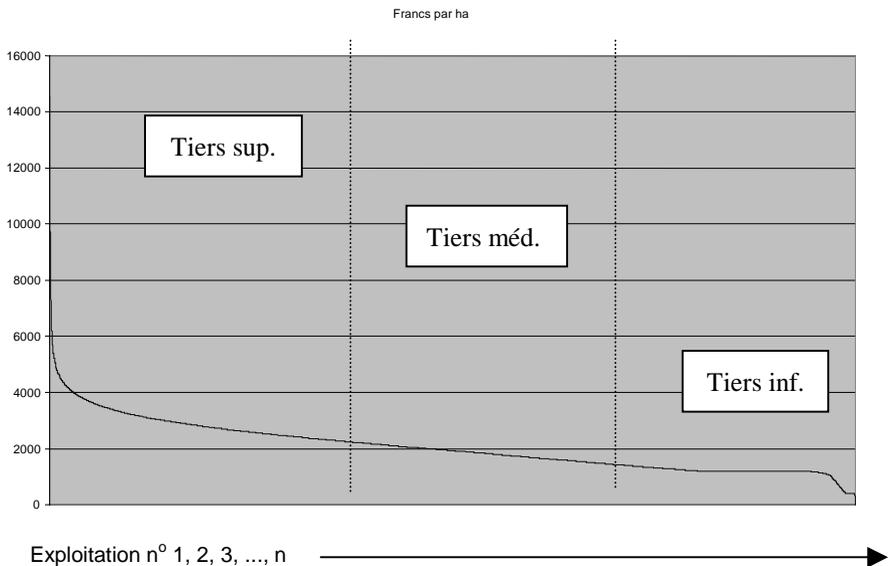
6.3

Versements par hectare

Dans cette perspective, les exploitations sont classées en fonction du montant des versements qu'une exploitation reçoit en moyenne par hectare. A cet effet, les versements par exploitation ont été divisés par le nombre d'hectares que compte l'exploitation. Ce chiffre n'exprime donc pas la somme totale que l'exploitation perçoit, mais la somme totale de tous les versements qu'elle a encaissés par hectare. Les montants sont par conséquent moins élevés. La représentation graphique de ce classement donne la courbe de répartition ci-dessous. La dispersion des montants est un peu plus faible que ce qui est le cas de la courbe représentant le classement par exploitation. A gauche, les 10 premiers pour cent des exploitations reçoivent annuellement 3200 francs par hectare alors que, tout à droite, les 10 derniers pour cent des exploitations reçoivent moins de 1200 francs par hectare. Cette courbe de répartition a également été divisée en trois segments. Ici également, ce sont les tiers supérieur et inférieur qui font l'objet de l'analyse suivante.

Illustration 11

Exploitations classées en fonction des versements par hectare



Source: OPCA 2000

6.3.1

Tiers supérieur: classement en fonction des versements par hectare

En partant du classement en fonction des versements par hectare, ce sont d'autres exploitations qui se classent dans le tiers supérieur. Ce segment absorbe au total environ 714 millions de francs, ce qui représente 37 % de tous les paiements. Il compte 20 360 exploitations. En moyenne, les exploitations du tiers supérieur reçoivent des paiements pour un montant de 3093 francs par hectare.

Quelles sont les caractéristiques structurelles qui distinguent les exploitations du tiers supérieur? Pour 76 % d'entre elles, il s'agit d'exploitations à titre principal, 20 % sont des exploitations à titre accessoire, il n'y a pas d'indication quant au reste. Avec 88 %, ce sont les exploitations de petite taille qui dominent clairement le tiers supérieur; il n'y a que 12 % des exploitations de ce segment qui s'étendent sur plus de 20 hectares. A 95 %, les exploitations du tiers supérieur sont exploitées par des personnes physiques, les communautés et autres formes juridiques ne représentent que des parts peu importantes. Pour ce qui est de la main-d'œuvre, 82 % des exploitations du tiers supérieur occupent moins de deux unités de main-d'œuvre standard alors que 18 % dépassent ce seuil. Pour 87 % d'entre elles, les exploitations du tiers supérieur ont une production conventionnelle/intégrée alors qu'à 13 % elles ont un mode de production biologique. Presque toutes les exploitations de ce segment ont une production animale (90 %), elles ne sont que 4 % à avoir une structure de production mixte et 3 % à avoir une production végétale; il n'est pas possible de se prononcer sur le reste. Enfin, avec 82 %, les exploitations du tiers supérieur sont implantées en zone de montagne, la part des exploitations de plaine se limitant à 18 %.

Dans ce cas également, le deuxième mode de calcul a été effectué pour le tiers supérieur afin de voir quel pourcentage de toutes les exploitations présentant une même caractéristique appartient à ce segment. Dans ce cas à nouveau, les résultats ci-dessus doivent être relativisés pour deux caractéristiques. Même si les exploitations à titre principal représentent la plus grande partie du tiers supérieur, il n'y a malgré tout que 31 % de toutes les exploitations à titre principal qui se trouvent dans ce secteur. La situation inverse se présente pour les exploitations à titre accessoire: elles ne représentent qu'une part de 20 % du tiers supérieur, mais plus de 45 % de toutes les exploitations à titre accessoire se retrouvent dans ce segment. La situation est semblable pour ce qui concerne le mode de production: bien que les exploitations qui ont une production conventionnelle/intégrée constituent la plus grande partie du tiers supérieur, ce segment ne contient cependant qu'un peu moins du tiers de toutes les exploitations recourant à ce mode de production. En revanche, plus de la moitié des exploitations bio (56 %) font partie de ce segment. En résumé, pour ce qui est du classement en fonction des versements par hectare, le profil obtenu pour le tiers supérieur est le suivant:

- Exploitations à titre accessoire
- superficie de moins de 20 ha
- personnes physiques
- moins de 2 unités de main-d'œuvre standard
- production biologique
- production animale
- zone de montagne

6.3.2

Tiers inférieur: classement en fonction des versements par hectare

Sur la base du classement en fonction des versements par hectare, les exploitations du tiers inférieur reçoivent environ 488 millions de francs, ce qui représente 26 % de tous les paiements. Cette somme est répartie sur 30 363 exploitations. En moyenne, les exploitations de ce segment reçoivent 1185 francs par hectare.

Plus du $\frac{4}{5}$ ^e de toutes les exploitations du tiers inférieur sont des exploitations à titre principal et environ 14 % sont des exploitations à titre accessoire; il n'est pas possible de se prononcer sur les exploitations restantes. A 61 % elles sont plus petites et à 39 % plus grandes que 2 hectares. Les exploitations du tiers inférieur sont à 92 % exploitées par des personnes physiques, les autres formes juridiques ne représentant que de faibles parts. En ce qui concerne la main-d'œuvre, 62 % des exploitations du tiers inférieur emploient moins et 38 % plus de deux unités de main-d'œuvre standard. Presque toutes les exploitations du tiers inférieur (97 %) se caractérisent par une production conventionnelle/intégrée. La structure de production dominante est la production animale (40 %), suivie de la production mixte (36 %) et de la production végétale (23 %), aucune indication n'étant disponible pour le reste. Il s'agit presque exclusivement d'exploitations de plaine: les exploitations de montagne représentent en effet moins de 6 % du tiers inférieur.

Afin de tenir compte des groupes de taille différente qui représentent chaque particularité structurelle nous avons également le deuxième mode de calcul pour le tiers inférieur de manière à constater le pourcentage de toutes les exploitations présentant une même caractéristique qui appartient à ce segment. Ce deuxième mode de calcul relativise les résultats pour diverses caractéristiques. En effet, le tiers inférieur comporte principalement des exploitations dont la surface est inférieure à 2 hectares, mais seule une petite partie de ces exploitations se retrouvent dans ce segment. En revanche, 45 % de toutes les exploitations dont la surface est supérieure à 2 hectares se retrouvent dans ce tiers inférieur. Il en va de même pour d'autres caractéristiques. En observant comment *toutes* les exploitations présentant une même particularité structurelle se répartissent sur les divers segments, il apparaît que les caractéristiques «autres formes juridiques», «plus de deux unités de main-d'œuvre standard», «mode de production conventionnelle/intégrée» et la spécialisation dans la «production végétale» sont dominantes dans le tiers inférieur. En résumé, pour ce qui est du classement en fonction des versements par hectare, le profil obtenu pour le tiers inférieur est le suivant:

- Exploitations à titre principal
- superficie de plus de 20 ha
- exploitées par d'autres formes juridiques que la personne physique
- plus de 2 unités de main-d'œuvre standard
- production conventionnelle/intégrée
- production végétale
- zone de plaine

Tableau 2 : Classement des paiements par ha

	Toutes les exploitations		Tiers supérieur			Tiers inférieur		
	Nombre d'exploitations	Part en %	Nombre d'exploitations	Part en % dans ce tiers	les exploitations avec cette caractéristique	Nombre d'exploitations	Part en % dans ce tiers	les exploitations avec cette caractéristique
Nombre d'exploitations	61'084		20'360			20'363		
Somme des paiements	CHF 1'907'785'295		CHF 713'767'593			CHF 487'940'475		
Moyenne des paiements par exploitation	CHF 31'232		CHF 35'057			CHF 23'962		
Moyenne des paiements par ha	CHF 2'066		CHF 3'093			CHF 1'185		
			Part en % de toutes les exploitations			Part en % de toutes les exploitations		
Caractéristiques des exploitations	Nombre d'exploitations	Part en %	Nombre d'exploitations	Part en % dans ce tiers	les exploitations avec cette caractéristique	Nombre d'exploitations	Part en % dans ce tiers	les exploitations avec cette caractéristique
Exploitations à titre principal	49'766	81.47%	15'410	75.69%	30.96%	16'908	83.03%	33.98%
Exploitations à titre accessoire	9'137	14.96%	4'082	20.05%	44.68%	2'789	13.70%	30.52%
Pas d'information	2'181	3.57%	868	4.26%	39.80%	666	3.27%	30.54%
Superficie exploitable jusqu'à 20 ha	43'485	71.19%	17'823	87.54%	40.99%	12'386	60.83%	28.48%
Superficie exploitable de plus de 20 ha	17'599	28.81%	2'537	12.46%	14.42%	7'977	39.17%	45.33%
Autres formes juridiques	2'578	4.22%	690	3.39%	26.76%	1'133	5.56%	43.95%
Communautés de personnes physiques	801	1.31%	172	0.84%	21.47%	285	1.40%	35.58%
Personnes physiques	56'936	93.21%	19'262	94.61%	33.83%	18'655	91.61%	32.76%
Pas d'information	769	1.26%	236	1.16%	30.69%	290	1.42%	37.71%
Occupent moins de 2 UMOS	41'648	68.18%	16'637	81.71%	39.95%	12'525	61.51%	30.07%
Occupent plus de 2 UMOS	19'436	31.82%	3'723	18.29%	19.16%	7'838	38.49%	40.33%
Production biologique	4'732	7.75%	2'644	12.99%	55.87%	633	3.11%	13.38%
Production intégrée/ conventionnelle	56'352	92.25%	17'716	87.01%	31.44%	19'730	96.89%	35.01%
Production mixte	11'896	19.47%	784	3.85%	6.59%	7'211	35.41%	60.62%
Production animale	41'648	68.18%	18'404	90.39%	44.19%	8'073	39.65%	19.38%
Production végétale	6'059	9.92%	558	2.74%	9.21%	4'649	22.83%	76.73%
Pas classifiables	1'481	2.42%	614	3.02%	41.46%	430	2.11%	29.03%
En zone de montagne	26'410	43.24%	16'762	82.33%	63.47%	1'181	5.80%	4.47%
En zone de plaine	34'674	56.76%	3'598	17.67%	10.38%	19'182	94.20%	55.32%

Explication : 17.67 % de toutes les exploitations du tiers supérieur sont établies en zone de plaine

Explication : 10.38 % de toutes les exploitations en zone de plaine se retrouvent dans le tiers supérieur

Source: OPCA 2000

7 Bénéficiaires non agricoles

7.1 Paiements laitiers

Durant l'année laitière 1999/2000, les paiements laitiers se sont montés à 667,7 millions de francs, dont 5,5 millions de francs ont été versés à des organisations privées chargées de certaines tâches d'exécution. Il s'agira, dans un premier temps, de classer les paiements laitiers en fonction des mesures prises et de présenter leur mode d'action. Dans un deuxième temps, il s'agira d'identifier les bénéficiaires des paiements laitiers et, dans un troisième temps, d'examiner les bénéficiaires non agricoles de ces paiements.

7.1.1

Vue d'ensemble par mesure

Le tableau ci-dessous montre la répartition par mesure des paiements laitiers durant l'année laitière sous revue (1999/2000). Avec 27,2 %, soit environ de 180 millions de francs, les suppléments versés pour le lait transformé en fromage constituent la plus grande rubrique de ces paiements. La deuxième rubrique concerne la fabrication et la vente de beurre.⁷⁷ Cette rubrique correspond à environ 132 millions de francs ou 19,9 % de tous les paiements laitiers examinés. Les aides à l'exportation de fromage vers les pays de l'UE⁷⁸ constituent un autre montant important, soit 18,2 % de tous les montants examinés ou environ 120 millions de francs. Les producteurs de lait reçoivent au titre de supplément de non-ensilage des paiements pour un montant équivalent à 7,4 % de tous les versements examinés. Quant à l'exportation de fromage vers les pays qui ne font pas partie de l'UE, elle absorbe 7 % et l'exportation d'autres produits laitiers 5,2 % de tous les paiements qui font l'objet de cet examen. Les 15,1 % qui restent se répartissent sur 8 autres mesures dont aucune n'atteint 5 % du montant total.

Tableau 3

Paiements laitiers totaux versés aux exploitations permanentes⁷⁹ de mai à octobre 1999

Mesure	montants en CHF	en %
Supplément pour le lait transformé en fromage	180 085 677	27,20
Aides pour la fabrication et la vente de beurre	131 523 828	19,86
Aides à l'exportation de fromage vers les pays de la CE	120 488 499	18,20
Supplément de non-ensilage	49 118 368	7,42
Aides à l'exportation de fromage vers les pays hors CE	46 203 526	6,98
Aides à l'exportation d'autres produits laitiers	34 407 579	5,20
Aides accordées dans le pays pour le fromage	30 985 163	4,68
Aides pour la poudre de lait et pour le lait concentré suisses	22 956 283	3,47
Aides pour le lait écrémé transformé en protéines	19 191 806	2,90
Aides pour l'utilisation de la matière grasse dans la fabrication des glaces	13 574 802	2,05
Aides pour le lait écrémé transformé en succédanés du lait	6 447 597	0,97
Aides pour le lait écrémé affouragé	4 516 558	0,68
Contributions aux frais visant à garantir la production de fromage en zone d'ensilage	1 753 867	0,26
Supplément de prix pour regroupement de la production fromagère	931 184	0,14
Total	662 184 737	100,00

Source: OPCA 2000

⁷⁷ Il s'agit d'une mesure transitoire limitée dans le temps. Cependant, à l'échéance du délai, la production de beurre demeurera subventionnée et des contributions destinées à réduire le prix du beurre seront encore versées.

⁷⁸ La mise en œuvre de la PA 2002 prévoit la suppression de cette mesure ou son remplacement par les suppléments versés pour le lait transformé en fromage. En revanche, les exportations vers les pays non-membres de l'UE demeurent subventionnées.

⁷⁹ Mesures en vertu de l'OSL et de l'ordonnance concernant la réorganisation du marché laitier. Les exploitations non permanentes ne sont pas comprises.

Comme cela est illustré par ce tableau, les paiements laitiers sont constitués d'*aides* et de *suppléments*. Ces deux mesures agissent en des points différents du processus de valeur ajoutée. Les suppléments sont versés au *producteur de lait*. Ils font partie intégrante du *prix du lait* et forment ainsi une partie du revenu du producteur de lait. Le supplément pour le lait transformé en fromage est le plus important des instruments de ce genre. Avec un prix du lait de 77 centimes, le supplément pour le lait transformé en fromage est actuellement de 12 centimes. Le 1^{er} mai 2000, il a été relevé à 20 centimes et constitue depuis lors plus d'un quart du prix du lait transformé en fromage. Tout le lait transformé en fromage est soutenu dans la même mesure par l'Etat. A l'issue d'un délai transitoire, ce supplément remplace les anciennes réductions de prix différenciées à l'intérieur du pays et les aides à l'exportation vers les pays de l'UE. Le deuxième supplément en importance est le supplément de non-ensilage. Il est versé aux producteurs de lait destiné à la transformation en certaines sortes de fromages dont la fabrication nécessite impérativement de recourir à du lait de vaches nourries sans ensilage. Les suppléments sont basés sur l'idée d'une réduction des prix de la matière première. Cependant, dans ce contexte, la notion de réduction des prix n'est pas univoque. Dans les faits, les suppléments ont pour effet qu'il y a deux prix du lait. Le premier est celui que l'utilisateur du lait doit payer et le second, plus élevé, est le prix perçu par le producteur. La différence entre les deux prix correspond au supplément payé par l'Etat. Comme au cours de ces dernières années, le prix du lait ne s'est jamais formé librement, il n'est pas possible de connaître le prix du lait tel qu'il serait s'il s'était librement formé sur le marché. Pour cette raison, il n'est pas possible de savoir avec précision quel serait le rapport entre ce prix hypothétique et les prix actuels du lait. D'une manière générale, un soutien de l'Etat n'est nécessaire que lorsque le prix du marché est perçu comme étant trop bas. Si le prix librement négocié entre le producteur et l'entreprise de valorisation était bénéficiaire même sans aide financière étatique, ces aides résulteraient économiquement non pas dans une réduction mais une augmentation du prix de la matière première qu'est le lait. Cette augmentation profite aux producteurs de lait et, puisqu'elle est prise en charge par l'Etat, n'a pas d'effet sur le prix pour le producteur de produits laitiers. Par conséquent, pour celui qui transforme le lait, il est malgré tout possible que les suppléments aient un effet de réduction de prix.⁸⁰

La deuxième catégorie de mesures dans le domaine des paiements laitiers sont les *contributions*. Celles-ci sont versées aux *industries de transformation* ou de *commercialisation* et permettent de subventionner certains éléments de production. Avec les contributions, l'Etat prend en charge une partie des *coûts de production* des *entreprises de valorisation du lait* et, ainsi, une partie des coûts dits de mise en valeur dans le domaine du lait. Des subventions à la production sont versées pour la transformation du lait entier en poudre et du lait concentré suisses, la transformation du lait écrémé en protéines du lait, l'utilisation de la matière grasse dans la fabrication des glaces et pour la transformation de lait écrémé en fourrage succédané du lait. La fabrication et la vente de beurre déshydraté et la production de fromage pour le marché indigène donnent droit à des aides au financement. Dans ces deux cas toutefois, les subventions à la production devraient aussi permettre d'induire une réduction des prix des produits finis. Les contributions spécifiques pour la réduction des prix de produits finis sont versées pour l'exportation de fromage vers le pays de l'UE, l'exportation de fromage vers les

⁸⁰ Les consommateurs profitent également de la réduction du prix final du lait en raison de cette «réduction du prix» versée aux producteurs. Toutefois, cette mesure est financée par le contribuable. L'effet net pour chaque consommateur est donc douteux.

pays qui ne font pas partie de l'UE et pour l'exportation d'autres produits sur les marchés internationaux. L'aide à l'exportation a pour but d'abaisser les prix suisses au niveau des prix étrangers. Dans le marché intérieur, le prix final est défini en partie par la structure des coûts des producteurs et d'autre part par la structure concurrentielle de la branche. Ce sont les fabricants qui sont subventionnés, raison pour laquelle il s'agit d'une subvention de la production au sens strict. Dans l'hypothèse où, sur le marché intérieur, les fabricants sont aussi soumis à une pression concurrentielle sur les prix, alors les subventions à la production destinée au marché indigène sont également utilisées uniquement pour maintenir les prix de vente au plus bas. Pour cette raison, les prix de vente des produits finis ne couvrent qu'une partie des coûts de production, le reste est pris en charge par l'Etat. En revanche, sans les contributions de l'Etat, le producteur devrait exiger un prix plus élevé qui couvre au moins ses coûts de production. A l'inverse, dans l'hypothèse d'un marché intérieur sur lequel la concurrence n'est pas très forte, ou si les coûts de production des fabricants sont moins élevés que prévu, les subventions ne doivent pas obligatoirement servir à baisser les prix de vente des produits finis, elles peuvent également être encaissées par les entreprises de production sous forme de revenus. Ceci est d'ailleurs d'autant plus facile lorsque la concurrence dans ce domaine est faible.

7.1.2 Vue d'ensemble par groupe de bénéficiaires

Dans la perspective des mesures prises, la deuxième étape a permis de déduire les bénéficiaires directs des paiements de l'Etat. La description des mesures et de leurs effets montre que, dans le domaine du lait, une très grande partie du flux financier est absorbé par la valorisation. Par conséquent, les montants versés aux *bénéficiaires non agricoles* qui assurent la *mise en valeur* du lait sont importants. Le tableau ci-dessous énumère les bénéficiaires des versements de l'Etat dans le domaine de l'économie laitière et montre la part de chacun.

Tableau 4

Tous les bénéficiaires des paiements laitiers (mai 1999 à avril 2000)⁸¹

Bénéficiaires	montants en CHF	en %
Exploitations agricoles	233 720 603	35,30
Entreprises d'exportation	201 099 604	30,37
Entreprises de valorisation du lait	190 833 445	28,82
Entreprise de perfectionnement	36 531 085	5,52
Total	662 184 737	100,00

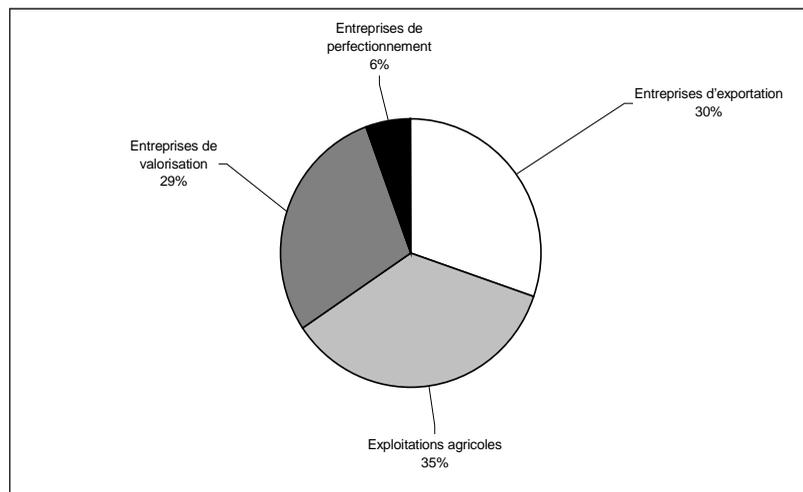
Source: OPCA 2000

⁸¹ Ce tableau répertorie les mesures de l'OSL et de l'ordonnance concernant la réorganisation du marché laitier. Les exploitations non permanentes ne sont pas comprises.

En résumé les groupes bénéficiant des mesures de soutien du prix du lait qui peuvent être distingués sont les suivants: il s'agit des exploitations agricoles qui produisent du lait ou utilisent du lait écrémé pour l'affouragement d'animaux d'engraissement, des entreprises de valorisation,⁸² des entreprises de perfectionnement et des entreprises d'exploitation. Environ 35 % des paiements vont aux *bénéficiaires agricoles* sous forme de contributions. Près de 65 % sont versés aux *bénéficiaires non agricoles*, à raison de 30 % aux entreprises d'exportation (il s'agit d'aides destinées à baisser les prix des produits finis), 29 % aux entreprises de valorisation du lait et 6 % aux entreprises de perfectionnement.

Illustration 12

Bénéficiaires agricoles et non agricoles des paiements laitiers



Source: OPCA 2000

7.1.3 Bénéficiaires non agricoles

Comme cela a déjà été constaté plus haut, environ 65 % des paiements laitiers examinés sont versés au secteur de mise en valeur du lait, donc à des bénéficiaires non agricoles.⁸³ Les *entreprises de valorisation, de perfectionnement et d'exportation* font partie de cette catégorie de bénéficiaires. Les paiements sont organisés en fonction des catégories de mesures. Lorsqu'une entreprise assume plusieurs fonctions dans les domaines de la valorisation et de la vente, notamment lorsqu'elle produit et

⁸² Les entreprises de valorisation du lait procèdent à une transformation primaire alors que les entreprises de perfectionnement poursuivent la transformation à partir de produits qui ont déjà subi une première transformation.

⁸³ Les paiements aux bénéficiaires agricoles ont été intégrés à la base de données des bénéficiaires agricoles. Voir le ch. 6 qui présente une vue d'ensemble des résultats correspondants.

exporte du fromage, elle reçoit des paiements au titre des différentes catégories de mesures concernées. Cette situation est fréquente en pratique étant donné que les grandes entreprises du domaine de la valorisation du lait sont organisées pour pouvoir assumer des fonctions multiples. Les paiements ont été attribués à chaque entreprise en additionnant les paiements versés aux divers titres à une même entreprise. Les paiements en faveur de différentes sociétés d'un même groupe ont également été additionnés.

Tableau 5

Les dix plus grands bénéficiaires et le reste⁸⁴

Bénéficiaires	Montant en CHF	en % du total
Emmi	87 923 995	20,52
Swiss Dairy Food	82 541 836	19,26
Crema SA	51 285 760	11,97
SESK ⁸⁵	30 045 385	7,01
Lacto Prospérité SA	25 302 447	5,91
Aargauer Zentralmolkerei	18 959 373	4,42
Fromalp	13 997 467	3,27
Nestlé	12 099 494	2,82
Migros	11 599 085	2,71
Lustenberger & Dürst AG	10 172 138	2,37
Reste des bénéficiaires	84 537 155	19,73
Total	428 464 134	100,00

Source: OPCA 2000

L'énumération des bénéficiaires directs révèle un *degré de concentration* étonnant des paiements. Dix grandes entreprises reçoivent environ 80 % de tous les paiements octroyés pour la valorisation du lait. Les 20 % qui restent sont versés à 409 autres entreprises. Le présent rapport se contente d'énumérer les dix plus grands bénéficiaires.

Plusieurs de ces gros bénéficiaires reçoivent des versements au titre de différentes catégories de mesures. Ces entreprises travaillent de toute évidence dans divers domaines de la valorisation et de la vente. A ce sujet, il est question d'intégration horizontale ou verticale. Bien sûr, ces formes d'intégration provoquent de fortes concentrations au sein de la branche, concentrations qui ne demeurent pas sans effets sur les conditions de la concurrence au sein de la branche.

⁸⁴ Mesures en vertu de l'OSL et de l'ordonnance concernant la réorganisation du marché laitier. Les exploitations non permanentes ne sont pas comprises.

⁸⁵ Association de l'industrie suisse des fromages fondus. Cette association n'est pas une entreprise. Le tableau comporte le total des versements aux fabricants de fromages fondus qui ont été effectués au moment de la collecte des données. Actuellement, les versements sont effectués directement en faveur de chaque fabricant.

A cet égard, le groupe Emmi est un exemple type puisqu'il bénéficie de paiements au titre de quatre mesures différentes. Avec une part de 20,52 % de tous les paiements laitiers versés aux bénéficiaires non agricoles, Emmi est le plus grand de ces derniers. Swiss Dairy Food arrive en deuxième position avec une part de 19,26 % et bénéficie de paiements au titre de six mesures différentes. Cremo SA se classe troisième avec une part de 11,97 % de tous les paiements laitiers. Les paiements reçus par Cremo SA sont versés au titre de cinq mesures différentes. Ces trois groupes sont des entreprises de valorisation classiques. Toutefois, elles exportent également différents produits laitiers et reçoivent donc des aides à la production et à l'exportation. Mais l'Association de l'industrie suisse des fromages fondus (7 % de tous les paiements), Lacto Prospérité SA (5,9 % de tous les paiements), la centrale laitière Aargauer Zentralmolkerei (4,4 % de tous les paiements), Fromalp (3,3 % de tous les paiements), Migros (2,7 % de tous les paiements) et Nestlé (2,4 % de tous les paiements) et reçoivent également des paiements au titre d'aide à la production et à l'exportation. En revanche, Lustenberger & Dürst (2,8 % de tous les paiements) ne reçoivent que des aides pour l'exportation de produits laitiers.

Dans une dernière étape, nous avons regroupé les entreprises non agricoles qui reçoivent des paiements laitiers dans des classes en fonction de l'importance des montants qu'elles reçoivent. Cette présentation donne une vue d'ensemble de la répartition des montants. Le tableau ci-après confirme le degré de concentration élevé de cette répartition. Un nombre relativement peu élevé d'entreprises reçoivent des paiements très élevés, alors qu'une grande partie des bénéficiaires ne reçoivent que des montants peu importants.

Il y a 28 entreprises qui se partagent 95 % des paiements, chacune recevant plus d'un million de francs. Ainsi, ces 95 % de ces paiements se concentrent sur 6,6 % de tous les bénéficiaires non agricoles. Il y a ensuite 50 entreprises qui reçoivent chacune entre 100 000 et 1 million de francs. Ces 50 entreprises, qui représentent 12 % des bénéficiaires non agricoles, se partagent 3,1 % de la totalité des montants versés. Il y a ensuite 154 entreprises, soit 37 % de tous les bénéficiaires non agricoles, qui reçoivent 1,4 % des paiements; à noter que chacune d'entre elles reçoit un montant qui se situe entre 10 000 et 100 000 francs. En avant-dernière position, 27,4 % de tous les bénéficiaires non agricoles, soit 116 entreprises, reçoivent moins de 0,1 % de la somme totale. Enfin, les 72 entreprises du fond du classement, qui représentent les derniers 17 % de tous les bénéficiaires non agricoles, touchent également moins de 0,1 % de la somme de tous les paiements.

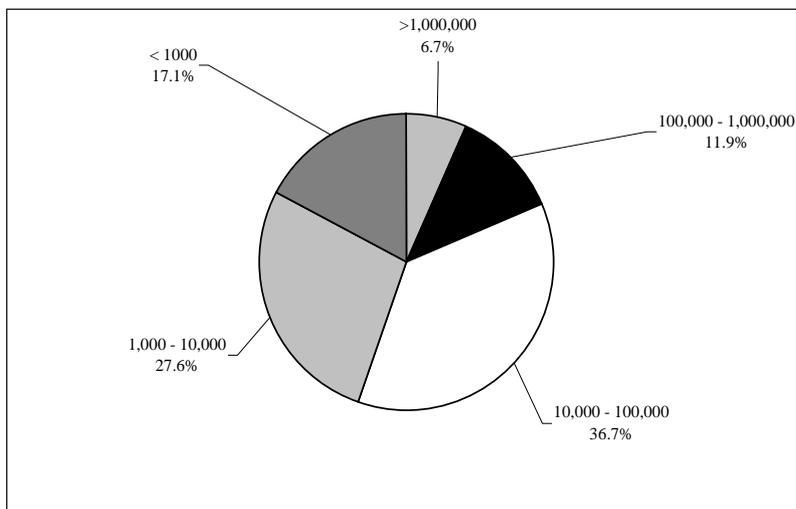
Classes selon l'importance des montants reçus par les bénéficiaires non agricoles⁸⁶

Classes en CHF	nombre de bénéficiaires en %		versements en CHF	en %
> 1 000 000	28	6,6	408 828 664	95,4
100 000 à 1 000 000	50	12,0	13 167 932	3,1
10 000 à 100 000	154	37,0	5 937 642	1,4
1 000 à 10 000	116	27,4	498 545	< 0,1
< 1000	72	17,0	31 353	< 0,1
Total	420	100,00	428 464 134	100,00

Source: OPCA 2000

Illustration 13

Classes des bénéficiaires non agricoles des paiements laitiers



Source: OPCA 2000

Cette concentration élevée entraîne un grand nombre de versements de peu d'importance à des entreprises qui, de toute évidence, ne travaillent que partiellement dans le domaine de la valorisation du lait. La question qui se pose à cet égard

⁸⁶ Mesures en vertu de l'OSL et de l'ordonnance concernant la réorganisation du marché laitier. Les exploitations non permanentes ne sont pas comprises.

est celle de la proportionnalité entre frais administratifs et montant des versements. En outre, la concentration observée permet également de tirer un certain nombre de conclusions au sujet de la structure qui caractérise cette branche. De toute évidence, un petit nombre de grands groupes domine les domaines de la valorisation et de l'exportation. Un certain nombre d'entre eux, la Migros par exemple, sont également présents dans le domaine de la distribution. Une telle concentration peut permettre des structures compétitives, voire constituer une condition de compétitivité indispensable. A l'inverse, une concentration trop importante peut aussi limiter la concurrence sur le marché indigène.⁸⁷ Avec ses paiements à des bénéficiaires non agricoles, la politique agricole de la Confédération est confrontée à ce dilemme et exerce une influence sur les futures structures de ce marché.

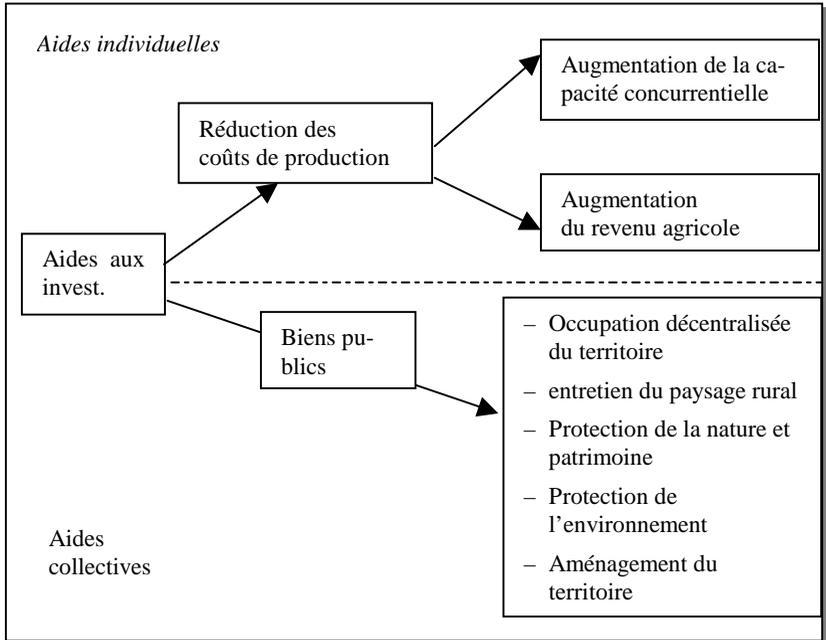
7.2 Contributions en faveur de l'amélioration des structures

Les aides aux investissements sont un pilier crucial de la nouvelle politique agricole. A l'avenir, ces aides vont encore être développées. Selon le message concernant la nouvelle LAgr, les aides aux investissements doivent, à moyen terme, permettre de réduire les aides destinées à soutenir les revenus versées sous forme de paiements directs et seront encore développées grâce aux moyens ainsi rendus disponibles.⁸⁸ L'analyse du ch. 4 ci-dessus montre que les contributions en faveur de l'amélioration des structures poursuivent différents objectifs et s'adressent à des bénéficiaires très divers. L'OFAG distingue les mesures individuelles des mesures collectives. Les projets individuels servent principalement à la réalisation d'objectifs d'économie rurale au sens strict. Ces contributions ont pour but de permettre aux exploitations agricoles de réduire leurs coûts de production et devenir plus compétitives et, partant, de relever les revenus de l'agriculture. Les mesures collectives servent principalement à produire des biens publics qui permettent également d'atteindre des objectifs situés dans d'autres domaines de préoccupation politique, notamment dans les domaines de l'écologie, de l'aménagement du territoire et l'entretien du paysage rural.

⁸⁷ C'est pour cette raison que, en 1999 déjà, la Commission de la concurrence s'était penchée sur la création de Swiss Dairy Food par fusion de Toni et Säntis, fusion qu'elle a fini par accepter. Dans ses considérants, elle avait souligné que, dans ce domaine, il fallait éviter de créer des barrières empêchant d'éventuels nouveaux venus d'entrer sur ce marché. Seuls des marchés accessibles permettent de garantir la concurrence au sein de la branche.

⁸⁸ Message concernant la nouvelle LAgr, pages 237 et 241.

Fonctions des aides aux investissements



Source: OPCA 2000

Plus que tout autre instrument, les aides à l'investissement ont pour but, dans le cadre de l'orientation multifonctionnelle de la nouvelle politique agricole, de poursuivre plusieurs objectifs simultanément. Les exigences spécifiques à l'agriculture sont confrontées, voire potentiellement opposées aux exigences plus générales de l'occupation décentralisée du territoire, de l'aménagement du territoire, de la protection de la nature, du patrimoine et de l'environnement. Ainsi, l'encouragement de la compétitivité de chaque entreprise est conflictuel par rapport à la volonté de maintenir une occupation décentralisée du territoire puisque cet objectif implique le soutien d'exploitations agricoles qui ne sont généralement pas compétitives.

Etant donné l'importance financière croissante de ces aides aux investissements dont les objectifs sont en partie étrangers aux préoccupations centrales de l'agriculture, il serait justement important d'avoir une vue d'ensemble claire de leurs bénéficiaires. Quel mécanisme assure que l'encouragement financier de certaines exploitations agricoles aboutisse à la réalisation des divers buts de la politique agricole? Quelles sont les conditions que les bénéficiaires d'aides aux investissements doivent remplir pour respecter les objectifs politiques? Comment les moyens à disposition sont-ils alloués en fonction des divers objectifs poursuivis? Quelle partie de ces moyens profite à des bénéficiaires non agricoles et quelle partie revient à l'agriculture?

Les données de l'OFAG ne permettent pas une représentation dans la perspective des bénéficiaires. Elles sont fortement axées en fonction des *objets* de chaque mesure. Fondamentalement, elles distinguent la construction de bâtiments de la réalisation de projets de génie civil. Ces deux catégories générales permettent d'établir si la construction de chemins, l'adduction d'eau, les améliorations intégrales, les bâtiments agricoles etc. sont encouragés au moyen des contributions. Ce classement par objet n'est cependant pas d'une très grande utilité pour une vue axée sur les bénéficiaires étant donné qu'un objet peut avoir divers bénéficiaires agricoles et non agricoles. Ainsi, la nature d'un objet ne permet pas de déduire les bénéficiaires avec précision. En outre, des problèmes de classement peuvent apparaître lorsque la construction d'un chemin fait partie d'un projet d'amélioration foncière intégrale.

Le code du maître d'ouvrage utilisé par l'OFAG pour la gestion des contributions permet de se faire une image rudimentaire des bénéficiaires de ces contributions. Ce code distingue les catégories de bénéficiaires suivants:

- *Les bénéficiaires privés* qui sont tous des exploitants agricoles.⁸⁹ Les contributions aux bénéficiaires privés servent à soutenir la construction de bâtiments ou la réalisation de projets de génie civil qui peuvent être directement imputés à une seule exploitation.
- *Les communautés obligatoires*⁹⁰ qui sont exclusivement composées de propriétaires fonciers. Une telle communauté se constitue pratiquement chaque fois qu'il s'agit de réorganiser la propriété foncière et des rapports d'affermage à l'occasion d'un projet d'amélioration intégrale ou d'un remaniement parcellaire.
- *Les communes municipales* qui sont concernées presque exclusivement par les mesures d'aide à la construction en dehors des projets d'amélioration intégrale (adduction d'eau ou construction d'un chemin isolé, p. ex.).
- *Les corporations, communes locales et communes bourgeoises* sont des corporations de droit public qui peuvent être concernées en tant que propriétaires de terrains et de bâtiments. Elles sont généralement bénéficiaires d'aides lors de la construction de chemins, de dessertes d'alpage ou de drainages.
- *Les sociétés simples* sont des personnes morales constituées de propriétaires fonciers et de fermiers. La société est souvent formée pour une durée limitée à la réalisation d'un ouvrage commun. La participation à la société est facultative.
- *Les autres bénéficiaires* constituent une catégorie hétérogène qui rassemble les propriétaires fonciers et immobiliers ainsi que d'autres formes juridiques comme les fondations ou les sociétés de capitaux privées.

⁸⁹ Dans les statistiques ci-dessous, les bénéficiaires privés sont par conséquent assimilés aux exploitations agricoles.

⁹⁰ Communauté selon l'art. 703 du code civil.

En classant ces différentes catégories de bénéficiaires en fonction des contributions octroyées en 1999, la répartition est la suivante:

Tableau 7

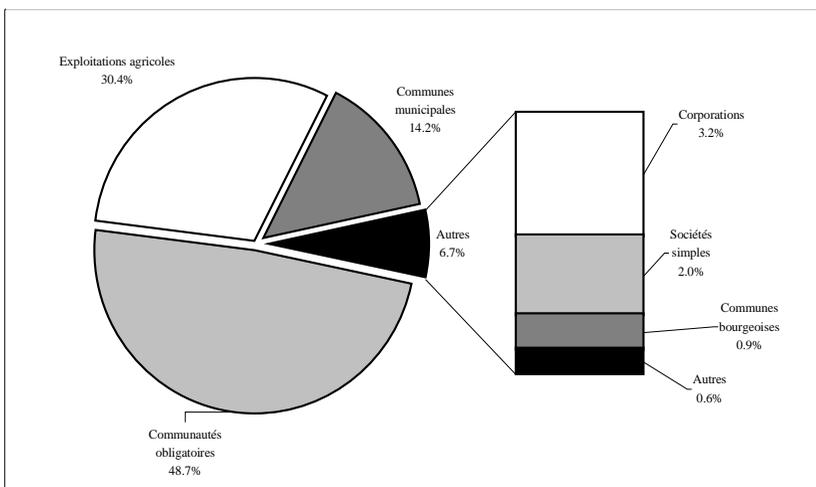
Bénéficiaires de contributions

Catégorie de bénéficiaires	Contributions totales pour 1999	
	en CHF	en %
Communautés obligatoires	35 812 054	48.7
Exploitations agricoles	22 371 663	30.4
Communes municipales	10 423 083	14.2
Corporations	2 349 631	3.2
Sociétés simples	1 476 470	2.0
Communes bourgeoises	645 370	0.9
Autres	465 930	0.6
Total	73 544 201	100.0

Source: OPCA 2000

Illustration 15

Bénéficiaires de contributions



Source: OPCA 2000

Les exploitations agricoles ne bénéficient que d'environ 30 % des contributions octroyées. La liaison par le numéro REE qui a été présentée au ch. 5 ci-dessus, nous a permis de saisir la presque totalité des bénéficiaires agricoles dans notre base de données et de les décrire en fonction de leurs caractéristiques structurelles.⁹¹ Les 70 % restants sont octroyés à un groupe hétérogène de fermiers, de propriétaires privés ou publics de terrains et de constructions. Il n'est pas possible d'identifier ces bénéficiaires avec plus de précision que celle donnée par le code du maître d'ouvrage. Etant donné que ce deuxième groupe est pour une grande partie constitué d'agriculteurs, la rubrique «contributions» ne permet pas de délimiter clairement les bénéficiaires agricoles de ceux qui ne le sont pas.

Au sein des deux catégories bâtiments et génie civil, les proportions des bénéficiaires agricoles et non agricoles sont très diverses: Pour ce qui est des bâtiments, les exploitations agricoles reçoivent près de 89 % des contributions. Les 11 % restant sont répartis à parts plus ou moins égales entre les propriétaires privés et publics.

Tableau 8

Bénéficiaires des contributions pour bâtiments

Catégories de bénéficiaires	Contributions 1999 pour bâtiments	
	en CHF	en %
Exploitations agricoles	21 862 177	88.68
Sociétés simples	847 000	3.44
Communautés obligatoires	651 000	2.64
Communes bourgeoises	419 000	1.70
Corporations	407 900	1.65
Communes municipales	146 300	0.59
Autres	320 000	1.30
Total	24 653 377	100.00

Source: OPCA 2000

En ce qui concerne les projets de génie civil, 72 % des contributions sont versées à des communautés obligatoires, 21 % à des communes et 4 % à des corporations, le reste, de peu d'importance, est versé aux autres catégories de bénéficiaires.

⁹¹ Un écart d'environ 1,7 millions de francs n'a pas pu être assigné au moyen du numéro REE.

Bénéficiaires des contributions pour améliorations foncières

Catégories de bénéficiaires	Contributions 1999 pour améliorations foncières	
	en CHF	en %
Communautés obligatoires	35 161 054	71.95
Communes municipales	10 276 783	21.03
Corporations	1 941 731	3.97
Sociétés simples	625 470	1.28
Exploitations agricoles	509 486	1.04
Communes bourgeoises	226 370	0.46
Autres	128 400	0.26
Total	48 869 294	100.00

Source: OPCA 2000

8 Conclusions

Le présent examen avait pour but de répondre à la question de savoir à qui profitent les subventions versées par la Confédération dans le domaine de l'agriculture. Il s'agissait d'identifier les bénéficiaires directs des paiements effectués par l'Etat et d'établir clairement la structure des flux financiers de la politique agricole. Les résultats d'un tel examen doivent d'une part servir au contrôle de l'exécution (les bénéficiaires sont-ils en droit de recevoir les montants concernés?) et, d'autre part, ils peuvent servir au contrôle de l'efficacité (les bénéficiaires effectifs de ces montants sont-ils les destinataires souhaités du point de vue de la réalisation des objectifs de la politique agricole?). Pour obtenir un rapport coût/bénéfice raisonnable, le champ d'examen a été limité dans le temps et matériellement. En effet, seuls les flux financiers d'une année ont été pris en compte et l'examen s'est limité aux trois plus grands domaines de paiement et, dans chaque domaine, à l'analyse de la plus grande rubrique de paiements.

Ce rapport décrit donc les bénéficiaires immédiats des paiements directs, des paiements laitiers et des contributions en faveur de l'amélioration des structures. Au total, ces montants constituent près des $\frac{3}{4}$ du budget annuel de l'agriculture et de l'alimentation. L'examen porte sur 1999.

En effectuant une analyse de l'exécution, trois catégories de bénéficiaires ont été identifiées pour les rubriques des paiements examinés. Les exploitations agricoles reçoivent 81 % des montants examinés, les bénéficiaires non agricoles 17 % et les organisations privées chargées de certaines tâches d'exécution une part d'importance marginale de 0,2 %. Pour ce qui est du reste des paiements, soit 2 %, les données à disposition ne permettent pas de savoir s'ils sont versés à des bénéficiaires agricoles ou non agricoles. Cette première classification en trois grands

groupes de bénéficiaires plutôt abstraits a été affinée dans une deuxième étape d'analyse afin de percevoir et décrire les bénéficiaires avec plus de précision.

A cet égard, il est apparu que les données relatives à l'exécution des mesures et les données statistiques de l'OFAG et de l'OFS ne permettent guère, voire pas du tout d'établir une vue d'ensemble axée sur les bénéficiaires comme la question à l'origine du présent examen l'exige. Souvent, il n'y a pas d'information sur les bénéficiaires des paiements, elles ne sont pas reliées entre elles du point de vue informatique ou leur qualité laisse à désirer. Pour cette raison, l'OPCA a élaboré sa propre base de données. Celle-ci permet de relier les données relatives aux versements effectués au titre des paiements examinés à des informations détaillées concernant les bénéficiaires de ces paiements. Cette base de donnée permet d'avoir simultanément, pour la première fois, une vue d'ensemble sur tous les bénéficiaires et leurs caractéristiques.

Le grand groupe des bénéficiaires agricoles comprend environ 61 000 exploitations pour lesquelles il a été nécessaire de saisir les données relatives aux paiements et à la structure (superficie, situation géographique, etc.). Toutes les exploitations ont ensuite été classées en fonction de la somme des paiements par exploitation et par unité de surface. Ces deux classements montrent une nette dispersion des versements, ce qui signifie que les paiements examinés ne sont pas uniformément répartis. Les exploitations qui bénéficient de paiements plus importants que la moyenne se retrouvent dans le «tiers supérieur» et celles qui bénéficient de paiements moins importants que la moyenne se retrouvent dans le «tiers inférieur». Par la suite, les profils structurels de ces deux segments ont été élaborés afin de mettre en évidence les particularités structurelles qui distinguent les exploitations agricoles bénéficiant d'un soutien plus important de celles qui bénéficient d'un soutien moins important. Pour ce faire, les fréquences de certaines particularités structurelles ont été recensées dans le tiers supérieur et dans le tiers inférieur. Le résultat de cette démarche montre des différences nettes selon le point de vue adopté (paiements reçus en moyenne par exploitation ou paiements reçus en moyenne par hectare).

En examinant les montants versés en moyenne par exploitation, le profil des bénéficiaires du tiers supérieur est le suivant:

- exploitation de montagne à titre principal, grande superficie (au moins 20 ha), exploitée par une communauté de personnes physiques (communauté), emploi plus de deux unités de main-d'œuvre standard (UMOS), production biologique et animale.

Le profil des bénéficiaires par exploitation du tiers inférieur est le suivant:

- exploitation de plaine à titre accessoire, petite superficie (20 ha et moins), exploitée par une personne physique, emploi moins de deux unités de main-d'œuvre standard (UMOS), production végétale et conventionnelle/intégrée.

En examinant en revanche les montants versés en moyenne par hectare, le profil des bénéficiaires du tiers supérieur est le suivant:

- exploitation accessoire établie dans la région de montagne, petite superficie (20 ha et moins), exploitée par une personne physique, emploi moins de deux unités de main-d'œuvre standard (UMOS), production biologique et animale.

Le profil des bénéficiaires par hectare du tiers inférieur est le suivant:

- exploitation de plaine à titre principal, grande superficie (plus de 20 ha), exploitée sous une forme juridique autre que la personne physique, emploi plus de deux unités de main-d'œuvre standard (UMOS), production conventionnelle/intégrée et végétale.

Ces différences structurelles permettent de supposer que les incitations issues de la pratique de la Confédération en matière de subventions sont contradictoires. Le point de vue des versements par hectare montre clairement que les caractéristiques structurelles qui semblent «profitables» sont moins encouragées que la moyenne. En d'autres termes, il semble que les incitations des diverses mesures s'annulent en partie.

Le groupe des bénéficiaires non agricoles reçoit des paiements au titre de paiements laitiers et de contributions en faveur de l'amélioration des structures. Les organisations privées chargées de certaines tâches d'exécution ne reçoivent qu'une partie marginale de ces paiements.

- Dans le domaine du lait, les entreprises de valorisation du lait, de perfectionnement du lait et d'exportation peuvent être identifiées en tant que bénéficiaires non agricoles. Avec 64,7 %, elles reçoivent une très grande part de tous les paiements du lait. Par ailleurs, les paiements à ce titre sont très concentrés: 10 grandes entreprises reçoivent un peu plus de 80 % des montants, les 409 autres entreprises ne reçoivent que de petits, voire très petits montants.
- En ce qui concerne les contributions en faveur de l'amélioration des structures, 70 % d'entre elles sont octroyées à une catégorie hétérogène de fermiers, de propriétaires privés et publics de terrains et de constructions. Cependant, cette catégorie de bénéficiaires n'est pas une catégorie rassemblant strictement des bénéficiaires non agricoles étant donné qu'une bonne partie des personnes qui la composent sont des exploitants agricoles. Sur la base des données disponibles, il n'a donc pas été possible d'identifier avec précision comment les contributions en faveur de l'amélioration des structures se répartissent sur les bénéficiaires agricoles et non agricoles.

Abréviations

CdG	Commission de gestion
ha	Hectare
LAgr	Loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1998 (RS 910.1)
OAS	Ordonnance sur les améliorations structurelles dans l'agriculture du 7 décembre 1998 (RS 913.1)
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFS	Office fédéral de la statistique
OPCA	Organe de contrôle parlementaire de l'administration
OPD	Ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture du 7 décembre 1998 (RS 910.13)
OSL	Ordonnance concernant le prix-cible, les suppléments et les aides dans le domaine du lait du 7 décembre 1998 (RS 916.350)
OTerm	Ordonnance sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation du 7 décembre 1998 (RS 910.91)
PA 2002	Politique agricole 2002
PI	Production intégrée
SIPA	Système d'information pour la politique agricole
UGBFG	Unité de gros bétail-fourrage grossier
UMOS	Unité de main-d'œuvre standard

Bibliographie

Baur, Priska Theresia, 1999: Betrieblicher Agrarstrukturwandel in der Schweiz. Eine agrarökonomische Analyse anhand von aggregierten Daten für die Schweizer Landwirtschaft 1993–1990 und von einzelbetrieblichen Daten für die Zürcher Landwirtschaft 1990–1996. Unveröff. Manuskript. Zürich.

Office fédéral de l'agriculture, 1999: Paiements directs pour l'agriculture suisse. Berne.

Office fédéral de l'agriculture, 1999: Rapport annuel 1998 de la division améliorations structurelles. Berne

Office fédéral de l'agriculture, 2000: Rapport agricole 2000. Berne.

Office fédéral de la statistique, 1999: Reflets de l'agriculture suisse. Edition 1998. Neuchâtel

Hofer, Eduard und Werner Harder, 1995: «Agrarpolitik 2002» – Zweite Etappe der Agrarreform. In: *Agrarforschung* 2 (11–12): 485–488.

Kommission Popp, 1990: Direktzahlungen in der schweizerischen Agrarpolitik. Zusammenfassung des Berichts der vom Chef des EVD eingesetzten Expertenkommission. Bern.

Minder, Walter, 1995: Weitere wichtige Etappe der Agrarreform steht bevor. In: *Agrarforschung* 2 (1): 9–12.

Popp, Hans W. 1991: Neuorientierung in der Agrarpolitik mit ergänzenden Direktzahlungen. In: *Volkswirtschaft* 4/91: 8–16.

Popp, Hans W. 1992: Neuorientierung in der Agrarpolitik. Der 7. Landwirtschaftsbericht und die Botschaft zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes (ergänzende Direktzahlungen). In: *Volkswirtschaft* 7/92: 17–24.

Rieder, Peter, 1998: Auswirkungen eines Beitritts zur Europäischen Union auf die schweizerische Agrarpolitik und Landwirtschaft. Zürich.

Rösti, Albert, 1997: Auswirkungen der Agrarpolitik 2002 auf die Schweizer Landwirtschaft: Ökonometrische Untersuchung zur Wirkung der neuen Direktzahlungen und Schätzung der zukünftigen Angebots- und Nachfrageentwicklung sowie deren Auswirkungen auf die Produzenten, Konsumenten und Steuerzahler mit einem Simulationsmodell unter spezieller Berücksichtigung des Milchmarktes. Zürich, 1997.

Réalisation de l'examen

Daniel Janett

Direction du projet: responsable de
l'OPCA (dès octobre 2000)

Brigitte Guggisberg

Collaboratrices scientifiques: responsa-
ble de l'OPCA (jusqu'en juillet 2000)

Jeannette Müller

Collaboratrices scientifiques de l'OPCA

ming.gmbh

Consultants

Hedwig Heinis

Secrétariat de l'OPCA

Table des matières

L'essentiel en bref	669
1 Introduction	671
1.1 Problématique	671
1.2 Méthode	672
1.3 Structure du rapport final	672
2 Paiements directs généraux	674
2.1 Buts	674
2.2 Mesures et effets escomptés	674
2.3 Bénéficiaires	676
2.4 Organisation des versements	676
2.5 Première quantification	678
3 Paiements laitiers	678
3.1 Buts	678
3.2 Mesures et effets escomptés	679
3.3 Classement des mesures et bénéficiaires	680
3.4 Organisation des versements	682
3.5 Première quantification	683
4 Contributions en faveur de l'amélioration des structures	684
4.1 Buts	684
4.2 Mesures, effets escomptés et bénéficiaires	685
4.3 Organisation des versements	688
4.4 Première quantification	689
5 Les bénéficiaires directs	690
5.1 La perspective des bénéficiaires	690
5.2 Situation initiale: problèmes de données	692
5.3 Base de données des bénéficiaires agricoles	696
6 Répartition des moyens financiers au sein de l'agriculture	699
6.1 Première description des bénéficiaires agricoles	699
6.2 Versements par exploitation	702
6.2.1 Tiers supérieur: classement en fonction des versements par exploitation	703
6.2.2 Tiers inférieur: classement en fonction des versements par exploitation	705
6.3 Versements par hectare	707
6.3.1 Tiers supérieur: classement en fonction des versements par hectare	708
6.3.2 Tiers inférieur: classement en fonction des versements par hectare	709

7 Bénéficiaires non agricoles	710
7.1 Paiements laitiers	710
7.1.1 Vue d'ensemble par mesure	711
7.1.2 Vue d'ensemble par groupe de bénéficiaires	713
7.1.3 Bénéficiaires non agricoles	714
7.2 Contributions en faveur de l'amélioration des structures	718
8 Conclusions	723
Abréviations	726
Bibliographie	727
Réalisation de l'examen	728