

Taxes d'incitation

1. Qu'est-ce qui est en jeu (contexte) ?

Dans le cadre de la discussion sur la future structure de la PA2030, les taxes d'incitation ont été évoquées comme une mesure possible de simplification administrative.

1.1 Taxes d'incitation : un thème récurrent de la politique agricole

Le sujet est ancien. Dans le contexte de la politique agricole, l'introduction de taxes d'incitation est discutée à intervalles réguliers depuis 1994. Dans le cadre de l'introduction des Objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA), l'introduction d'une taxe d'incitation sur les produits phytosanitaires (PPH) avait été analysée¹ mais n'avait finalement pas été menée à bien. Plus tard, lors du débat sur la PA22+ et l'iv. pa. 19.475 (Trajectoires de réduction), des représentants de l'environnement, une partie de l'administration et la CI Secteur agroalimentaire ont demandé des taxes d'incitation au motif que l'utilisation de certains produits et substances auxiliaires ne diminuait plus de manière significative depuis quelques années. Actuellement, ces mêmes milieux souhaitent simplifier la PA2030 en introduisant lesdites taxes. Ces dernières sont donc proposées comme une mesure de simplification administrative pour l'agriculture. C'est une certitude : les motifs de la nécessité des taxes d'incitation changent régulièrement.

2. Définition et champ d'application potentiel des taxes d'incitation

2.1 Définition

Une taxe d'incitation est un instrument économique qui vise à orienter la consommation ou l'utilisation de certains moyens et biens dans une direction définie². Elle suit le principe du pollueur-payeur. L'exemple d'une taxe d'incitation en Suisse est la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles. Contrairement à un impôt conventionnel, les recettes d'une taxe d'incitation sont réinvesties ou redistribuées dans un but précis³.

2.2 Qu'est-ce qui pourrait faire l'objet d'une taxe d'incitation ?

Dans le contexte de la politique agricole, les agents de production agricole doivent être soumis à une taxe d'incitation. Il n'y a cependant pas d'avis unanime sur les agents qui devraient être taxés. En principe, tous les agents de production qui entrent dans le système agricole en tant qu'intrants pourraient être concernés, c'est-à-dire les produits phytosanitaires, les éléments fertilisants (engrais minéraux, engrais de ferme), les aliments pour animaux ou encore l'énergie (diesel, essence, pétrole), et cette liste n'est pas exhaustive. Au Danemark, une taxe sur les émissions de méthane des vaches sera introduite prochainement. Les produits phytosanitaires et les éléments fertilisants font actuellement l'objet de débats en Suisse. Étant donné qu'un débat scientifique et politique sur les « vrais coûts » de l'agriculture est mené en parallèle, les taxes d'incitation y sont considérées comme une solution possible pour « renchérir l'agriculture conventionnelle afin de refléter les vrais coûts ».

¹ Finger R., Böcker T., Möhring N. und Dalhaus T. «Ökonomische Analyse des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln, Risikoaspekte und Lenkungsabgaben». Bericht zu Händen des BLW. ETH Zürich und Universität Bonn, Oktober 2016.

² Vimentis. Lenkungsabgabe (Definition), 2016 <https://vimentis.ch/glossary/lenkungsabgabe-lenkungssteuer>, consulté le 11 mars 2016.

³ Vimenti. Lenkungsabgabe (Definition), 2016 <https://vimentis.ch/glossary/lenkungsabgabe-lenkungssteuer>, consulté le 11 mars 2016.

Dans son rapport sur l'amélioration de la fertilité des sols forestiers, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) fournit pour la première fois des précisions dans le domaine des nutriments : « seule une taxe d'incitation sur les excédents d'engrais de ferme se justifierait pour des raisons écologiques ». ⁴ L'OFEV constate à juste titre qu'il ne faudrait pas taxer globalement l'utilisation de nutriments dans l'agriculture, mais de manière ciblée la partie excédentaire dans le système. Il faut toutefois tenir compte du fait que dans le domaine des nutriments, il y a toujours à la fois des pertes évitables et inévitables. Ce fait à lui seul montre à quel point il est difficile de définir des taxes d'incitation dans l'agriculture de manière ciblée.

2.3 Les importations devraient également être soumises à la taxe

Plus de la moitié des aliments que nous consommons provient de l'étranger. Afin d'éviter le transfert à l'étranger des effets négatifs sur l'environnement et pour des raisons d'égalité de traitement, il faudrait par conséquent également soumettre l'importation de denrées alimentaires ou leur production à l'étranger à des taxes d'incitation.

3. Affectation et attitude de l'agriculture

Si des taxes d'incitation étaient introduites, il s'agirait d'un véritable changement de paradigme dans la politique agricole de la Confédération. Alors qu'au cours des dernières décennies, la production a été dirigée sur la base d'incitations (p. ex. Extenso, contributions au système de production) et d'interdictions dans les prestations écologiques requises (PER), il faudrait à l'avenir compter davantage de mesures dissuasives, c'est-à-dire des coûts plus élevés sur des moyens de production définis ou un mélange de plusieurs éléments qui régissent l'agriculture.



***PPh** : la production végétale et en particulier les cultures spéciales seraient fortement touchées. La production sous label serait également touchée par les taxes d'incitation.*



***Éléments fertilisants** : les aliments pour animaux sont responsables de plus des ¾ de l'apport en nutriments dans le système agricole en ce qui concerne le phosphore (P) et de plus de la ½ en ce qui concerne l'azote (N)⁵. Le reste est apporté par des engrais minéraux. Les engrais de ferme contribuent par nature à la majeure partie des pertes d'éléments fertilisants, notamment sous forme d'ammoniac, de nitrates et de phosphore^{6,7}.*



BioSuisse demande une taxe d'incitation sur les engrais minéraux. Les régions d'élevage intensif et les producteurs de biomasse ne sont pas opposés aux taxes d'incitation sur les engrais minéraux contenant de l'azote. Ils espèrent ainsi améliorer la demande en engrais de ferme excédentaires. Les organisations de la production végétale réfléchissent actuellement à la possibilité de réclamer des taxes d'incitation sur les aliments pour animaux si des taxes similaires sur les engrais minéraux devaient être introduites.

⁴ OFEV, Options pour améliorer le bilan nutritif des forêts. Rapport au Conseil fédéral en exécution des mandats du 15 février 2017. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/documentation/communiqu/anzeige-nsb-unter-medienmitteilungen.msg-id-100873.html>, consulté le 1^{er} mai 2024.

⁵ HAFL, Sutter und Reidy, Teilevaluation Nationale Suisse-Bilanz – Fokus Selbstdeklaration mit ergänzten Validierungsarbeiten für die Erträge im Futterbau, 25 mai 2021.

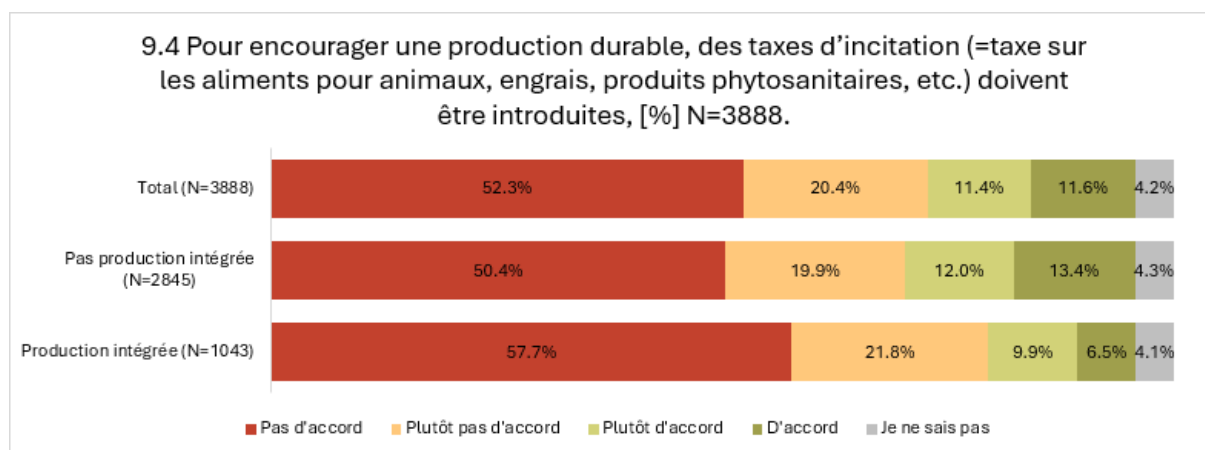
⁶ OFEV, Inventaire des gaz à effet de serre 2020.

⁷ USP, Sources de pertes de nutriments pour l'azote et le phosphore, août 2022.

→ Le préjudice d'une introduction de taxes d'incitations dans l'agriculture aurait un tel effet de signal qu'il s'étendrait rapidement à de nombreux agents de production. En peu de temps, toute l'agriculture, y compris les labels, serait touchée par des taxes d'incitation.

3.1 Que pense la base ?

Dans un sondage de l'USP⁸ sur le développement de la PA2030, une nette majorité (entre 70 et 80 %) rejette l'introduction de taxes d'incitation sur les agents de production.



4. Effets des taxes

4.1 Estimation des coûts au niveau de l'exploitation

L'USP présente dans un document de base⁹ différents calculs pour les PPh et les engrais. Afin de déterminer l'influence de la taxe d'incitation, deux taux ont été choisis :

- Taxe₁ correspond à 2 CHF le kg de substance active/le kg d'azote dans les engrais minéraux
- Taxe₂ correspond à 6 CHF le kg de substance active et à 5 CHF le kg d'azote pour les engrais minéraux.

Coûts supplémentaires des PPh en cas d'introduction d'une taxe d'incitation au niveau de l'exploitation

	Unité	Exploitation fruitière (10 ha)	Exploitation de grandes cultures (4 ha)
Recettes brutes	CHF	328 400	452 907
Coûts actuels des PPh	CHF	34 170	31 262
Coûts supplémentaires : taxe ₁	CHF (%)*	800 (+ 2 %)	1806 (5 %)
Coûts supplémentaires : taxe ₂	CHF (%)*	2400 (+ 7 %)	3024 (9 %)

* Les pourcentages représentent l'augmentation des coûts des PPh.

Coûts supplémentaires des engrais minéraux en cas d'introduction d'une taxe d'incitation au niveau de l'exploitation

	Unité	Exploitation fruitière (10 ha)	Exploitation de grandes cultures (4 ha)
Recettes brutes	CHF	328 400	452 907
Coûts actuels des engrais minéraux	CHF	2690	16 310
Coûts supplémentaires : taxe ₁	CHF	4900	11 368)
Coûts supplémentaires : taxe ₂	CHF	12 250	284 200

⁸ USP, sondage, 2024 (non publié).

⁹ USP, division Production végétale, Taxes d'incitation sur les produits phytosanitaires, les engrais et les aliments pour animaux, août 2018.

La taxe₁ (2 CHF le kg d'azote dans les engrais minéraux) correspondrait déjà à une augmentation de plus de 100 % du prix des engrais minéraux. Par conséquent, l'introduction d'une taxe d'incitation sur les engrais minéraux aurait un impact important sur leurs coûts.

Les calculs montrent que l'introduction de taxes d'incitation, selon leur conception et leur montant, pèserait très lourd sur l'agriculture. Afin d'éviter que les effectifs d'animaux n'augmentent si on introduit une taxe sur les engrais minéraux, on peut supposer que les aliments pour animaux deviendraient également soumis à une taxe. Le Danemark, par exemple, a introduit une taxe d'incitation sur le phosphore dans les aliments pour animaux.

4.2 Élasticité de la demande de PPh et d'éléments fertilisants

Dans la discussion sur les taxes d'incitation, il est décisif de savoir dans quelle mesure une branche ou une entreprise individuelle est dépendante d'un agent de production ou peut se tourner vers d'autres options.

En principe, on peut dire que l'élasticité de la demande dans le domaine des PPh est plutôt faible, voire très faible. Cette situation s'explique d'une part par le fait qu'il n'existe déjà plus guère d'alternative aux principes actifs en raison de l'autorisation de mise sur le marché (choix limité ou inexistant). De plus, les cultures qui peuvent se passer de PPh ou qui en utilisent une quantité limitée n'influent pas sur la situation (Extensio, système de production sans PPh). Cette situation serait particulièrement critique dans le domaine des insecticides. Les taxes d'incitation deviendraient en fait un simple impôt et n'auraient aucun effet incitatif, d'autant plus que l'agriculture biologique ne dispose pas non plus de solutions alternatives aux PPh. L'utilisation du spinosad est déjà largement répandue au-delà de l'agriculture biologique et son champ d'application ne cesse de s'étendre, car les alternatives chimiques de synthèse disparaissent continuellement.

Un exemple courant peut servir d'illustration : des médicaments sont détectés dans les eaux souterraines de vastes régions de Suisse à des doses parfois élevées, dont le principe actif, diclofénac, est utilisé dans le traitement de la douleur¹⁰. La substance active contenue dans différents analgésiques ne se dégrade guère dans les stations d'épuration et s'accumule donc dans les eaux. Là, les amphipodes transforment le diclofénac en une substance plus toxique, le diclofénac méthyl ester, comme le montre une étude de l'Institut suisse des sciences et technologies de l'eau. Malgré cette situation, il ne viendrait à l'idée de personne d'introduire une taxe d'incitation sur le diclofénac, pour la simple raison que ce médicament est une nécessité.

En revanche, dans le domaine des éléments fertilisants, l'élasticité de la demande varie fortement d'une exploitation à l'autre. Les exploitations qui disposent elles-mêmes d'engrais de ferme s'efforceront de les utiliser de manière encore plus efficace. Mais les exploitations qui ne disposent pas d'engrais de ferme et les branches qui, pour des raisons d'hygiène ou de qualité, dépendent d'un apport en temps réel de phosphore, d'azote et d'autres nutriments solubles dans l'eau, devront s'attendre à des coûts de fertilisation nettement plus élevés. De plus, l'OFAG travaille à des renforcements du SuisseBilanz (cycle des engrais de ferme, taux d'utilisation de l'azote), ce qui rendra à l'avenir l'emploi d'engrais de ferme excédentaires encore moins intéressante pour les exploitations utilisatrices. La division du travail au sein de l'agriculture suisse est importante et, aujourd'hui déjà, les engrais de ferme excédentaires sont dirigés vers des exploitations et des régions où l'élevage est peu ou pas présent. Une taxe d'incitation, par exemple, uniquement sur les engrais minéraux, remettrait fortement en question la solidarité et la collaboration au sein de l'agriculture, et donc la répartition du travail, aujourd'hui bien établie.

5. Quels sont les objectifs ?

La politique agricole de la Suisse a été en principe développée sur la base de connaissances scientifiques. Dans le domaine des éléments fertilisants, ce sont les principes de la fertilisation des cultures agricoles en Suisse (PRIF) et, à l'échelle de l'exploitation, le SuisseBilanz, qui fixent les bases d'un bilan équilibré. Dans l'élevage, c'est une alimentation animale adaptée aux besoins. En matière de protection des végétaux, l'autorisation joue un rôle central et le principe du seuil de tolérance s'applique en Suisse. Toutes les directives sont résumées dans les PER. Depuis 2023, les trajectoires de réduction des produits phytosanitaires et des éléments fertilisants jouent également un rôle, car elles agissent indirectement sur les PER par le biais d'autres lois.

¹⁰ OFEV, *Médicaments dans les eaux souterraines*, [file:///fs01/home_sbv\\$/luz.schaller/Downloads/NAQUA_Arzneimittel_2022_Tabelle_FR%20\(2\).pdf](file:///fs01/home_sbv$/luz.schaller/Downloads/NAQUA_Arzneimittel_2022_Tabelle_FR%20(2).pdf), 2022.

L'un des grands défis est que certains OEA deviennent eux aussi un facteur décisif. Ils ont été développés par les offices fédéraux de l'environnement et de l'agriculture en 2008, seuls, sans mandat parlementaire ou du Conseil fédéral et sans inclure la pratique¹¹. De plus, ils ont été développés de manière unilatérale pour le seul secteur de l'agriculture, alors que de nombreux autres secteurs comme la construction, les transports ou le tourisme ont une influence tout aussi grande sur l'aménagement du territoire et l'environnement.

Objectifs en matière d'éléments fertilisants

L'OFAG chiffre l'excédent d'azote de l'agriculture suisse en 2023 à 88 486 tonnes. Pour le phosphore, cet excédent était de 4810 tonnes en 2021. Les objectifs de réduction des pertes d'éléments fertilisants (Pertes d'éléments fertilisants, art. 6a LAgr) jusqu'en 2030 sont de -15 % de pertes d'azote et de -20 % de pertes de phosphore. L'OFAG ne les considère toutefois que comme des **objectifs intermédiaires** vers la réalisation des OEA. Selon les OEA, les émissions d'azote doivent diminuer d'au moins -33 % (NH₃ : -25 000 t ; NO₃ : -24 500 t et N₂O : -1900 t) afin de garantir la résilience des écosystèmes.

Selon les estimations actuelles, les objectifs fixés pour le secteur de l'azote ne peuvent pas être atteints sans une baisse nette de la production. Les objectifs dans le domaine du phosphore semblent réalisables.

Objectifs en matière de produits phytosanitaires¹²

Il existe plusieurs directives sur les produits phytosanitaires. En principe, une autorisation régit l'utilisation des PPh en Suisse. Elle est basée sur les dispositions d'autorisations des PPh de l'UE et utilise pour les évaluations des différentes substances les concentrations réglementaires acceptables (CRA), qui se basent sur les directives de l'Autorité européenne de sécurité des aliments. En outre, une surveillance de l'OFEV a lieu, dans le cadre de laquelle on se réfère à des valeurs limites écotoxicologiques (NQE). C'est extrêmement important, car les valeurs NQE sont utilisées pour l'observation nationale de la qualité des eaux de surface (NAWA) et sont beaucoup plus restrictives que les CRA (tableau 1). Dans le cadre de l'iv. pa. 19.475, l'art. 9 LEaux a été ajouté, disposant qu'un réexamen de l'autorisation doit avoir lieu si une substance active ou ses produits de dégradation sont détectés « de manière répétée et étendue ». Selon les informations de l'OFEV, un seul extrait de l'échantillon composite de 14 jours dépassant la valeur limite est déjà considéré comme un dépassement. L'UE, en revanche, considère la moyenne des échantillons prélevés au cours de l'année et non chaque échantillon. En Suisse, un dépassement dans un seul échantillon pour une seule substance fait que l'objectif de l'OEaux n'est pas considéré comme atteint. De plus, les métabolites non pertinents doivent désormais respecter une concentration maximale dans les eaux souterraines de 0,1 microgramme par litre, ce qui était une décision purement politique du Parlement. Dans la pratique, cela signifie qu'une substance active officiellement autorisée en Suisse ne peut pas, dans de nombreux cas, passer la surveillance suisse des eaux, très stricte et conçue avec une extrême sollicitude. Les problèmes sont inévitables.

Eaux de surface : une évaluation par l'USP des données NAWA de 2019 et d'autres données cantonales existantes montre qu'avec la nouvelle définition, entre 35 et 70 % de toutes les substances actives ayant une valeur NQE devront être réexaminées par les autorités d'autorisation et, dans la plupart des cas, perdront leur autorisation.

¹¹ USP, Objectifs environnementaux pour l'agriculture, analyse et rapport succinct de l'Union suisse des paysans, 15 mars 2018.

¹² USP, Rapport de situation sur la protection des végétaux, https://www.sbv-usp.ch/fileadmin/sbvuspch/05_Themen/Pflanzenschutz/230626_Lagebericht_Pflanzenschutz_def.pdf, 1^{er} mai 2023 (en allemand uniquement).

Eaux souterraines : selon la liste « Pertinence des métabolites des produits phytosanitaires dans les eaux souterraines et l'eau potable » sur le site internet de l'OSAV, on estime que pour environ 40 % de toutes les substances actives listées, la concentration des métabolites (pertinents et non pertinents) dans les eaux souterraines est > 0.1 µg/l est attendu. Les substances perdraient également leur autorisation.

Tableau 1 : comparaison CRA-NQE sur deux substances actives

Substance active	CRA Autorisé	OEaux Jusqu'à septembre 2015	NQE (chronique) Depuis octobre 2015	Facteur de durcissement NQE par rapport à CRA	Facteur de durcissement NQE par rapport à 0,1 µg/l
Cyperméthrin e (I)	0,0006 µg/l	0,1 µg/l	0,00003 µg/l	20	3333
Métribuzine (H)	2,0 µg/l	0,1 µg/l	0,058 µg/l	34	1.

6. Conclusions

Huit raisons **de ne pas introduire** des taxes d'incitation :



Les taxes d'incitation sont un guêpier administratif

La redistribution des taxes d'incitation affectées entraîne un surcroît de travail massif pour l'administration et les exploitations. Au Danemark, le système a déjà été révisé trois fois. De plus, il y a constamment des discussions sur les raisons et la façon d'effectuer les débits, ainsi que sur le remboursement. Les taxes d'incitation sont le contraire d'une simplification administrative.



Les taxes d'incitation touchent l'ensemble de l'agriculture et des labels

Le préjudice d'une introduction de taxes d'incitations dans l'agriculture aurait un tel effet de signal qu'il s'étendrait rapidement à de nombreux moyens de production. En peu de temps, toute l'agriculture, y compris les labels, seraient touchés par des taxes d'incitation.



La pratique ne veut pas de taxes d'incitation

Dans un sondage de l'USP sur le développement de la PA2030, une nette majorité des familles paysannes (entre 70 et 80 %) rejette l'introduction de taxes d'incitation sur les agents de production.



Les taxes d'incitation ne peuvent pas être répercutées sur le consommateur

Le pouvoir de marché dont jouit aujourd'hui de facto le commerce de détail empêche, dans le cadre des négociations de prix, de répercuter sur le consommateur, via les échelons en aval, les coûts plus élevés de la production induits par les taxes d'incitation. L'agriculture reste assise sur les taxes d'incitation.



Pas de vraie dissuasion, seulement des taxes et des coûts plus élevés

PPH : depuis 2005, 208 ou un tiers de toutes les substances actives des PPH ont été interdites ou retirées. Pour de nombreux produits encore autorisés, il n'existe plus d'alternatives. Les taxes d'incitation n'abordent pas la situation dramatique de la protection des végétaux. La seule conséquence serait que cette dernière deviendrait encore plus cher pour les exploitations et entraînerait des coûts qu'elles ne pourraient pas répercuter.

Éléments fertilisants : pour les exploitations sans ou avec peu d'élevage propre, les taxes sur les engrais minéraux entraîneraient des coûts plus élevés en matière de fertilisation. Il se peut même qu'elles devraient payer pour l'achat d'excédents d'engrais de ferme, qu'elles aient des coûts d'épandage plus élevés, une efficacité moindre en matière de nutriments et un approvisionnement moins adapté aux besoins des cultures. Les taxes d'incitation nuisent à l'équilibre intra-agricole.



Les taxes d'incitation ne sont pas une solution alternative pertinente à la politique agricole de la Confédération

En Suisse, l'ordonnance sur les paiements directs et les PER permettent aujourd'hui de réguler et de diriger avec précision. Mais celle-ci va bien au-delà de l'utilisation d'éléments fertilisants et de PPh et concerne également la protection des sols ou la biodiversité. Dans le domaine de la protection des végétaux, c'est surtout l'homologation qui joue un rôle central. Il est aujourd'hui utopique de croire que l'agriculture serait libérée des réglementations susmentionnées et qu'elles seraient remplacées par des taxes d'incitation. Il est fort probable que l'agriculture finisse par avoir les deux, à savoir des taxes d'incitation et une réglementation détaillée, via les PER.



Objectifs non réalisables

Les objectifs fixés dans les OEA ne sont pas réalisables pour l'agriculture sans pertes de production considérables, et ne sont donc ni supportables ni acceptables. Dans le domaine des PPh, une surveillance invasive et non adaptée à l'homologation empêche d'atteindre les objectifs fixés. L'agriculture pourrait certes se démener, mais n'atteindrait jamais les objectifs fixés et serait donc exposée à des critiques permanentes et, par conséquent, à des taxes d'incitation toujours plus élevées. Tant que les OEA existent et que la surveillance des PPh n'est pas adaptée à celle de l'UE, il n'y a pas lieu de discuter de taxes d'incitation.



Des taxes d'incitation devraient également être appliquées sur les importations

Plus de la moitié des aliments que nous consommons provient de l'étranger. Afin d'éviter le transfert à l'étranger des effets négatifs sur l'environnement et pour des raisons d'égalité de traitement, il faudrait par conséquent également soumettre l'importation de denrées alimentaires ou leur production à l'étranger à des taxes d'incitation.

Une fiche d'information sur :		Les taxes d'incitation
Éditrice :		Union suisse des paysans Laurstrasse 10 5201 Brugg Téléphone : +41 (0)56 462 51 11 info@sbv-usp.ch www.sbv-usp.ch
Auteur :		David Brugger
Date :		20 juillet 2024