L'agriculture et la gestion du paysage en Suisse : production et/ou protection

Autor(en): **Sandoz, Marcel**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **52 (1994)**

Heft 3: **Agriculture et gestion du paysage**

PDF erstellt am: **24.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-140320

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

L'AGRICULTURE ET LA GESTION DU PAYSAGE EN SUISSE: PRODUCTION ET/OU PROTECTION

Marcel SANDOZ
président de l'Union suisse des paysans
Brugg et Lavigny

L'agriculture suisse est arrivée à un tournant décisif de son évolution. La politique agricole qui date dans ses grandes lignes des années cinquante, ne permet plus de relever les défis actuels. Le progrès technique et l'évolution démographique des pays industrialisés créent un déséquilibre entre l'évolution de l'offre et de la demande en denrées alimentaires. La globalisation des marchés ainsi que le tourisme alimentaire créent une situation de concurrence de plus en plus importante sur le marché indigène. Le consommateur, dont les exigences envers les formes de production augmentent de jour en jour, n'est pas prêt à payer un prix supplémentaire qui permettrait la couverture des frais liés à une production plus extensive. Il est vrai que des changements étaient perceptibles depuis un certain temps déjà dans divers secteurs mais jusqu'ici ni la politique, ni l'agriculture n'avaient une ligne de conduite précise pour relever ces défis. Les innovations n'ont généralement pas dépassé le stade du rafistolage. A titre d'exemple, on peut citer les problèmes du compte laitier. Jusqu'ici, les hommes politiques se sont contentés d'exiger des réductions de prix ou de quantités, alors que la question centrale, à savoir comment transformer judicieusement le volume actuel et le vendre le mieux possible, est restée dans l'ombre. Les paiements directs servent à compenser partiellement les diminutions de revenu dues à la baisse des prix des produits agricoles mais ne permettent pas de résoudre les véritables problèmes dans l'agriculture et l'industrie alimentaire. Si les réductions de prix et les paiements directs versés aux paysans ne servent qu'à améliorer les marges aux différents échelons de l'industrie alimentaire ou à diminuer les charges de la Confédération, les chances d'améliorer la compétitivité des produits indigènes sont anéanties. En d'autres termes: les paysans ont l'impression qu'on leur impose des sacrifices qui ne serviront pas à maintenir les volumes de production.

Dans l'optique de l'Union suisse des paysans, il s'agit de savoir comment l'agriculture pourra maintenir les volumes de production qui, finalement, garantissent des prestations telles que l'entretien du paysage et de l'environnement, un approvisionnement sûr ou encore la vie économique dans l'espace rural. Il est vrai que, ces derniers temps, c'est la mode en politique de promettre des paiements directs pour

rendre moins effrayantes les réductions de prix. De telles promesses n'ouvrent aucune perspective si le financement de ces paiements n'est pas assuré. Les prestations d'intérêt général ne pourraient être fournies sans un volume de production raisonnable. Certes, il faut modifier certaines choses aux méthodes actuelles de production pour mieux remplir par exemple les impératifs écologiques. Mais les prestations d'intérêt général fournies par l'agriculture sont et restent liées à un volume de production raisonnable. C'est d'ailleurs le point central de l'initiative populaire de l'Union suisse des paysans. Ensuite, la réduction des quantités signifie moins d'emplois dans l'agriculture. La méthode "réduction des quantités contre des paiements directs" débouche sur une question insoutenable: pourquoi la Confédération devrait-elle, en quelque sorte, payer l'existence même des paysans en versant des paiements directs ? Enfin, cette méthode rendrait plus dure encore les discussions, déjà difficiles en ce moment, sur la répartition des productions (qui produit quoi ?).

La question essentielle se pose donc dans les termes suivants: que faut-il faire pour conserver des parts de marché aussi élevées que possible et une main-d'oeuvre active au sein de l'agriculture ? Car il ne s'agit pas seulement des emplois dans l'agriculture (160'000), mais tout autant des emplois dans les branches en amont (52'000) et en aval (109'000). Ne nous faisons pas d'illusions: cet objectif ne peut pas être atteint si nous nous contentons d'appliquer les méthodes du passé. Il s'agira de s'orienter davantage vers les besoins du marché, que ce soit pour les produits ou pour les prestations d'ordre général de notre agriculture. Afin que plus de marché ne signifie pas uniquement une baisse des prix à la production, il faut absolument que les secteurs en aval de l'agriculture soient intégrés dans la réorientation de la politique agricole. L'octroi de paiements directs ne permet pas de revitaliser le secteur de la transformation et de la commercialisation, spécialement celui de l'exportation des produits agricoles. Ceci doit se faire par la restructuration des ordres de marché. Les quatre points suivants indiquent à quels niveaux il faut absolument agir:

- concrétiser rigoureusement la nouvelle politique agricole en concordance avec les exigences de la politique étrangère;
- améliorer la marge de manoeuvre des paysans, accroître la souplesse des régimes agricoles de marché et améliorer l'environnement économique;
- prendre des mesures en politique étrangère;
- prendre les mesures nécessaires à tous les niveaux, pour convaincre le consommateur des prestations et produits de l'agriculture.

Ces points forment un tout et doivent être réalisés de façon coordonée.

Concrétisation de la nouvelle politique agricole

En introduisant les paiements directs au printemps 1993, la Confédération a ouvert un nouveau chapitre de la politique agricole. Ces paiements directs ont pour but, d'une part, selon l'article 31a de la loi sur l'agriculture, de compléter le revenu paysan provenant de la vente des produits et, d'autre part, selon l'article 31b de la même loi de rendre plus attrayantes les prestations écologiques particulières. Il faudra attendre un certain temps pour porter un jugement objectif sur cette nouvelle politique. Mais, aujourd'hui déjà, on peut faire les constatations suivantes:

- cette innovation doit être aménagée de façon crédible et sûre, malgré les difficultés financières de la Confédération, par exemple en accordant soit un crédit-cadre sur plusieurs années, soit un pourcentage prélevé sur la TVA destiné au financement des paiements directs;
- le niveau actuel des contributions pour des prestations écologiques particulières ne remplit pas les dispositions légales (il s'agit de contributions qui devraient permettre d'atteindre un revenu comparable à celui de l'agriculture conventionnelle). Une orientation écologique de l'agriculture n'est crédible que si elle fournit la preuve par l'acte;
- les paiements directs n'améliorent pas la compétitivité des produits indigènes s'ils ne contribuent qu'à conserver les structures dans les secteurs en aval de la production;
- les paiements directs ne peuvent finalement pas occulter les problèmes de structures dans l'agriculture. Ce n'est pas une bonne solution que de distribuer simplement le plus de paiements directs possible avec les structures en place. Il est tout aussi important d'investir dans de bonnes structures et de résoudre les problèmes sociaux liés à l'évolution structurelle. En accordant une aide à l'installation des jeunes paysans, on peut par exemple faciliter la reprise d'une exploitation. On réduirait aussi les charges financières futures. Or, sous le "diktat" de la politique financière, la politique agricole va dans le sens opposé: au lieu d'investir dans des mesures salvatrices pour l'agriculture, on réduit constamment les moyens financiers à disposition. Les exploitations, confiantes en la politique agricole pratiquée jusqu'ici, ont consenti des investissements souvent importants. On ne peut pas les laisser tomber. Les moyens financiers consacrés à l'agriculture et à l'alimentation ne doivent pas être réduits davantage encore. Les conséquences sociales et environnementales en seraient par trop importantes.

Toutes ces mesures sont liées à des engagements financiers de l'Etat. La Confédération peut également s'engager pour soutenir les intérêts de l'agriculture, sans pour autant dépenser de l'argent. C'est dans ce sens, qu'elle propose une modification

de la loi sur l'agriculture, afin de créer les conditions préalables pour que tous les paysans participent au financement de mesures en vue d'améliorer l'écoulement des produits agricoles.

La révision de cet article de loi devrait permettre à l'agriculture d'être plus active dans le domaine des relations publiques et du marketing. Des mesures supplémentaires sont indispensables dans ces domaines car le maintien des volumes de production en dépend. Si à l'avenir, l'Etat garantit de moins en moins les prix et l'écoulement des produits, l'agriculture devra prendre la relève et assumer davantage ses responsabilités. En outre, les pays étrangers renforceront la publicité pour leurs produits et la concurrence deviendra plus rude. Ce qui, si nous ne réagissons pas, mettra en danger les parts de marché au niveau indigène.

Ces pertes éventuelles devront être compensées par des exportations supplémentaires. Pour y parvenir, la transformation et la commercialisation des produits agricoles devront être orientées en fonction des nouvelles conditions. Le marketing jouera également ici un rôle de plus en plus déterminant. Les consommateurs doivent être mieux informés sur la qualité des produits suisses qui englobe la qualité des méthodes de production, la proximité des lieux de production et de consommation et la qualité même des produits. En renforçant la publicité, il importe de créer un rapport de confiance étroit entre l'agriculture et les consommateurs.

L'agriculture a besoin de nouvelles sources de financement pour le marketing et les relations publiques si elle veut véritablement persuader la population de la qualité de ses produits et de ses prestations. L'article 25 bis de la loi sur l'agriculture fournit la base légale nécessaire. Comme le référendum lancé contre cette révision de la loi sur l'agriculture a abouti, le peuple suisse devra se prononcer sur le sujet lors d'une prochaine votation fédérale.

Dynamisation des conditions-cadre

Il existe trois autres secteurs dans lesquels la Confédération peut améliorer considérablement les chances de l'agriculture suisse, sans engager de nouveaux moyens financiers. Elle peut élargir la marge de manoeuvre des paysans, dynamiser les régimes de marché dans l'agriculture, dans les secteurs en amont et en aval de cette dernière et veiller à ce que l'industrie alimentaire puisse travailler dans un environnement économique raisonnable.

Actuellement, la politique agricole suisse est assez interventionniste. Celui qui, aujourd'hui, exige des paysans un comportement d'entrepreneur doit faire en sorte que les dispositions légales offrent une marge de manoeuvre en conséquence. Il existe en ce moment de très nombreuses entraves, telles que dans le secteur laitier les obligations très strictes de livrer et par ce fait l'impossibilité de développer la vente directe ou des

dispositions sur l'aménagement du territoire empêchant l'utilisation de certaines technologies nouvelles en zone agricole (production hors-sol) ainsi que le développement du tourisme rural. Il y a également de nombreuses obligations qui ne font que renchérir la production sans apporter aucun avantage d'ordre matériel.

Il est évident que pour les agriculteurs une marge de manoeuvre élargie va de pair avec des risques financiers accrus. Je constate régulièrement que les avis diffèrent sur cette question au sein de l'agriculture. Alors que les uns souhaitent davantage de liberté d'action, les autres préfèrent conserver la protection actuelle. Mais il est clair que l'agriculture ne pourra défendre ses parts de marché qu'en bénéficiant d'une plus grande liberté de mouvements. La modification de l'arrêté sur l'économie laitière proposée par le Conseil fédéral et acceptée par le parlement ce printemps va dans ce sens. La révision de cet arrêté devrait permettre l'assouplissement du contingentement laitier en donnant aux paysans la possibilité de commercialiser ou de louer leur contingent de lait dans le cadre de prescriptions précises. Comme le référendum lancé contre la révision de cet arrêté a abouti, le peuple suisse devra se prononcer sur ce sujet. Un non des citoyens empêcherait d'accorder à l'agriculture la marge de manoeuvre absolument nécessaire à une adaptation de ces structures aux nouvelles conditions-cadre.

Le succès sur le marché ne dépend pourtant pas uniquement de la politique agricole et du comportement d'entrepreneur des paysans. La manière de transformer et de vendre les produits agricoles joue un rôle tout aussi important. L'environnement économique et structurel dans lequel travaille l'ensemble de l'industrie alimentaire est également un élément déterminant. Au cours des décennies, des structures et des mécanismes ont été mis en place dans tous ces secteurs, y compris dans l'agriculture, mécanismes que nous devons considérer comme dépassés actuellement. Cela signifie que nous devons dynamiser les régimes de marché et l'environnement économique. Il faut remettre en question des positions et des institutions historiques. Ce qui compte aujourd'hui, ce sont les prestations, l'esprit d'initiative et d'innovation. Il sera aussi déterminant de ne pas se contenter de discuter de revitalisation, mais de l'imposer dans les faits. Le paysan ne peut tout simplement pas vendre ses produits à des prix approchant ceux des marchés internationaux, si l'environnement économique de notre pays reste aussi élevé. En d'autres termes, la Suisse doit redevenir attrayante en tant que place de production.

Mesures de politique extérieure

Même si l'agriculture et, avec elle, toute l'industrie alimentaire, multipliaient leurs efforts pour être plus performantes sur les marchés, et même si les conditions de politique interne étaient modifiées dans le sens indiqué plus haut, des mesures resteraient indispensables à la frontière afin de maintenir une agriculture en Suisse.

De par les conditions topographiques et climatiques, l'agriculture suisse ne pourra jamais supporter, sans une protection adéquate, une concurrence totale avec l'agriculture

d'autres régions du globe, dans lesquelles les conditions-cadre sont diamétralement opposées à celles de la Suisse. Le soutien accordé à l'agriculture restera finalement toujours une affaire politique à travers laquelle s'expriment les sensibilités d'un pays - voir p. ex. l'écologie. C'est la raison pour laquelle chaque pays doit pouvoir maintenir une certaine liberté dans le choix des conditions-cadre qu'il aménage à son agriculture. Mais, sans mesures étatiques, tout effort et sacrifice internes seraient sapés par la concurrence étrangère. Ce serait faire preuve d'irréalisme de vouloir aménager l'ensemble de la protection agricole uniquement par le budget de la Confédération, c'est-à-dire par des paiements directs sans aucune mesure à la frontière. La situation actuelle en matière de politique financière confirme cet opinion.

C'est pour ces diverses raisons que l'Union suisse des paysans s'est engagée dans les négociations du GATT en faveur d'une marge de manoeuvre suffisante, pour chaque pays, dans la réalisation de ses propres objectifs en politique agricole, en fonction de ses besoins et en tenant compte de la multifonctionnalité de l'agriculture. A quoi cela sert-il de chasser les paysans de l'espace rural en forçant la libéralisation si, après coup, l'Etat doit remettre en marche le développement économique de ces régions par des mesures d'encouragement ?

La mesure dans laquelle l'agriculture suisse pourra s'adapter au GATT, dépend de la façon dont le cadre, qui a été négocié, sera concrétisé au niveau de notre politique intérieure. Car si les principes de fonctionnement sont déterminés par le GATT, la marge de manoeuvre au niveau de l'application est importante. L'agriculture suisse sortant perdante de ces négociations du GATT et étant désavantagée par ce nouvel ordre du commerce mondial, nous exigeons que sa concrétisation se fasse en faveur de l'agriculture. A cet effet, l'Union suisse des paysans a formulé clairement les conditions qui doivent absolument être réalisées, à savoir:

- le financement fiable de la nouvelle politique agricole
- le transfert des moyens financiers économisés au niveau de la réduction du soutien interne et des subventions à l'exportation en des mesures conformes au GATT
- la concrétisation, en faveur des agriculteurs, des dispositions de la tarification
- la réalisation d'un programme socio-structurel afin d'atténuer les conséquences du GATT
- la concrétisation de mesures pour revitaliser l'environnement économique et accroître la marge de manoeuvre des agriculteurs.

Aujourd'hui, face à la procédure de consultation sur les résultats du GATT, ainsi que sur la concrétisation au niveau de la politique intérieure, force est de constater que les propositions du Conseil fédéral sont absolument insuffisantes. En effet, ces

propositions se limitent aux modications législatives nécessaires à la ratification du GATT, mais ne donnent aucune réponse aux points mentionnés ci-dessus.

Parallèlement au GATT et malgré le refus d'une participation de la Suisse à l'Espace Economique Européen, les rapports commerciaux et politiques avec l'UE détermineront à moyen terme l'avenir de l'agriculture. La Suisse est essentiellement un pays laitier de par ses conditions naturelles. Elle a une longue tradition laitière, également dans ses exportations. Ce qui signifie que les conditions d'accès au marché européen détermineront à l'avenir les volumes de production. La réglementation actuelle, fixée sur les sortes de fromages traditionnelles, risque de faire perdre des parts de marché. Il est évident qu'un meilleur accès au marché impliquera l'acceptation de concessions et une plus forte concurrence. Une revitalisation du secteur devra permettre une meilleure commercialisation des produits, mais cela exige une concentration rigoureuse sur les aspects de la qualité au niveau de la production et de la tranformation.

Mesures nécessaires pour convaincre le consommateur des prestations et produits de l'agriculture

Un devoir de l'agriculture est également de faire connaître au consommateur suisse ou étranger la qualité de ses produits et surtout de le convaincre de l'importance du maintien de l'agriculture en vue de l'entretien du paysage et du maintien d'activités économiques dans les régions limitrophes. Les aspects de la multifonctionalité de l'agriculture ne sont généralement pris en considération que lorsqu'ils sont absents et que des déséquilibres économiques ou écologiques sont constatés. A ce moment, il est trop tard pour réagir. C'est pourquoi, il est souhaitable qu'un dialogue s'installe entre producteurs et consommateurs. Différentes mesures dans ce sens, dont le *Brunch à la ferme*, ont déjà été prises.

Au niveau des denrées alimentaires, les aspects sécurité et qualité sont très importants pour le consommateur. L'agriculture s'efforce de répondre à ces exigences et souhaite une collaboration étroite à ce niveau avec les autres maillons de l'industrie alimentaire.

Le succès sur les marchés suppose toute une série de modifications dans les conditions-cadre politiques. L'essentiel, finalement, c'est que chacun, qu'il soit paysan ou entrepreneur actif dans la transformation des produits agricoles, qu'il s'agisse de denrées alimentaires ou de matières premières renouvelables, fasse preuve de créativité et de persévérance. Et c'est justement au niveau de l'utilisation de ce potentiel que réside une des tâches les plus ardues: l'agriculture n'est pas simplement une affaire qui concerne la politique mais, malgré tout, et surtout, une affaire éminemment économique. Le plus difficile, c'est que tous les acteurs prennent leur rôle à coeur. L'entrepreneur ne peut pas simplement abandonner ses responsabilités à l'Etat. A l'inverse, les hommes politiques doivent accepter de reconnaître qu'ils sont certes

responsables des conditions-cadre, desquelles dépendent partiellement les résultats concrets dans les exploitations et les entreprises.