

Rôle des politiques pour la montagne : une comparaison franco-suisse

Autor(en): **Barjolle, Dominique**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]**

Band (Jahr): - **(1992)**

Heft 2

PDF erstellt am: **13.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-966387>

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.

Rôle des politiques pour la montagne: une comparaison franco-suisse

Dominique Barjolle

1. Introduction

Depuis un siècle, par la garantie des prix et l'organisation des marchés, la politique agricole menée dans les pays européens est fondée sur un soutien de la production par le biais principal des prix et ces prix agricoles élevés ont encouragé les agriculteurs à produire davantage.

Les hausses de la productivité en agriculture et la concurrence sur le marché mondial ont abouti à la baisse en francs constants des prix agricoles à la production, baisse accélérée depuis 10 ans (1).

Dans ce contexte, les marchés solvables font l'objet de concurrences très fortes entre les deux leaders: les USA et la CEE. Actuellement se négocie la révision des accords réglant les échanges internationaux, incluant les échanges de produits agricoles.

Que va-t'il devenir des agricultures européennes, à l'intérieur et en dehors du cadre de la CEE ? Que va-t'il devenir des agricultures des zones défavorisées, et notamment des agricultures de montagne ?

La situation des agriculteurs de montagne est un point sensible, particulièrement en Suisse, avec 70 % du territoire en zone de montagne, mais aussi dans certains pays de la Communauté, la France en particulier avec 30 % du territoire en montagne. Les problèmes que rencontrent les agriculteurs en montagne justifient-ils des aides renforcées ? Comment ré-orienter ces aides à l'avenir ?

Pour cerner le rôle des politiques agricoles de la montagne en France et en Suisse, nous avons étudié leurs effets sur deux vallées

(1) : en Suisse, par exemple, les prix des céréales ne sont plus ré-évalués depuis 1984, et les prix de tous les produits sont bloqués par l'accord international du GATT d'avril 1989, jusqu'à aboutissement des négociations multilatérales.

frontalières du bassin lémanique: le val d'Illeze en Suisse, la vallée d'Abondance en France.

La perspective historique a mis en évidence les contraintes macro-économiques qui ont influé sur le développement agricole de ces vallées des préalpes. Les enquêtes socio-économiques chez un large échantillon des exploitations agricoles de la zone ont permis de mesurer et de comparer in situ les effets des aides publiques qui leur sont imparties.

2. Le particularisme montagnard: des handicaps cumulatifs.

C'est un fait acquis depuis longtemps: l'agriculture de montagne doit faire face à des conditions plus difficiles que l'agriculture de plaine, en raison notamment de la pente, des températures (en diminuant avec l'altitude, elles réduisent la période végétative), de l'ouverture sur les voies de communication, etc.

A ces handicaps physiques, s'ajoutent des handicaps économiques spécifiques et cumulatifs, qui se retrouvent dans l'étude que j'ai menée sur deux vallées frontalières des Préalpes, dans le Chablais, sur une longue période (2 siècles).

C'est en effet lors de l'insertion croissante des économies agricoles montagnardes dans les échanges marchands, que se sont creusés avec les régions de plaine, les écarts en terme de revenu et de productivité.

En montagne, les conditions naturelles restrictives ont ralenti les investissements agricoles dans les nouveaux moyens de production pour la réalisation de la première révolution agricole (2).

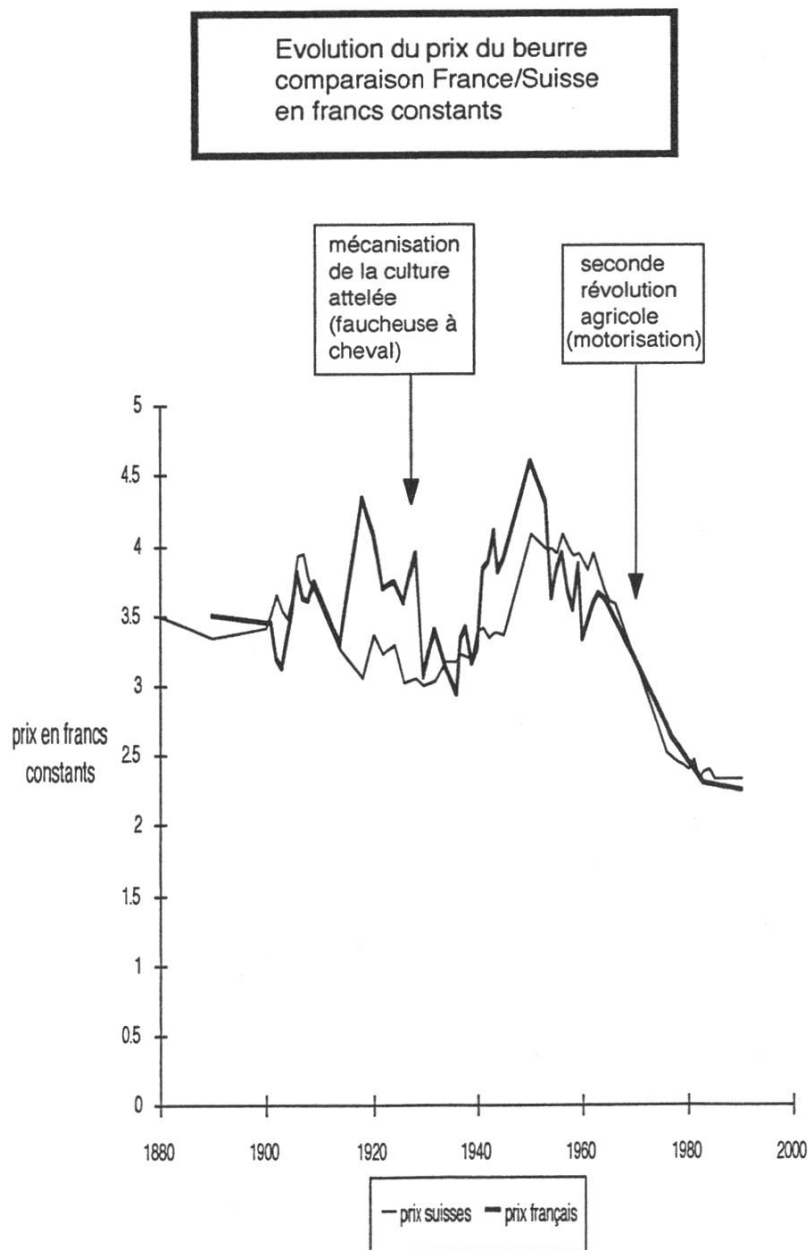
Depuis, c'est avec un retard important sur la plaine que se réalisent les investissements productifs, avec un mouvement de spécialisation vers l'élevage bovin laitier dans les deux vallées frontalière du Chablais.

A partir du milieu du XIX^{ème} siècle, les progrès de productivité enregistrés en plaine se soldent par une baisse progressive

(2) : adoption des plantes sarclées et légumineuses, suppression de la jachère, passage à la culture attelée, augmentation sensible des chargements en bétail et des rendements.

mais importante des prix agricoles (3), qui intervient quand les investissements commencent à se réaliser en montagne.

Figure 1: Evolution du prix du beurre en francs constants de 1914⁽⁴⁾ en Suisse et en France, réalisation des investissements dans les exploitations agricoles du val d'Illeiez et de la vallée d'Abondance.



source: D. Barjolle, 1991

(3) : en francs constants.

(4) : Avant 1914, le franc-or étalonnait les principales monnaies européennes.

3. Une prise en compte des handicaps de la montagne au niveau politique

Les zones de montagne n'ont bénéficié de soutiens différenciés qu'après la seconde guerre mondiale. La Suisse a instauré une palette d'aides beaucoup plus importante que la France.

En Suisse, les conditions sont réunies dans l'après-guerre pour que se dégage un consensus en faveur des paysans, et plus particulièrement pour les paysans de montagne. Les deux guerres ne détruisent pas la capacité de production de l'industrie suisse, qui développe au contraire avantageusement ses exportations. La réussite du plan d'approvisionnement durant la seconde guerre a rallié l'opinion publique à la cause agricole. Des transferts importants sont réalisés au profit de la modernisation des exploitations agricoles, et les consommateurs contribuent directement au soutien de l'agriculture par les prix élevés à la consommation.

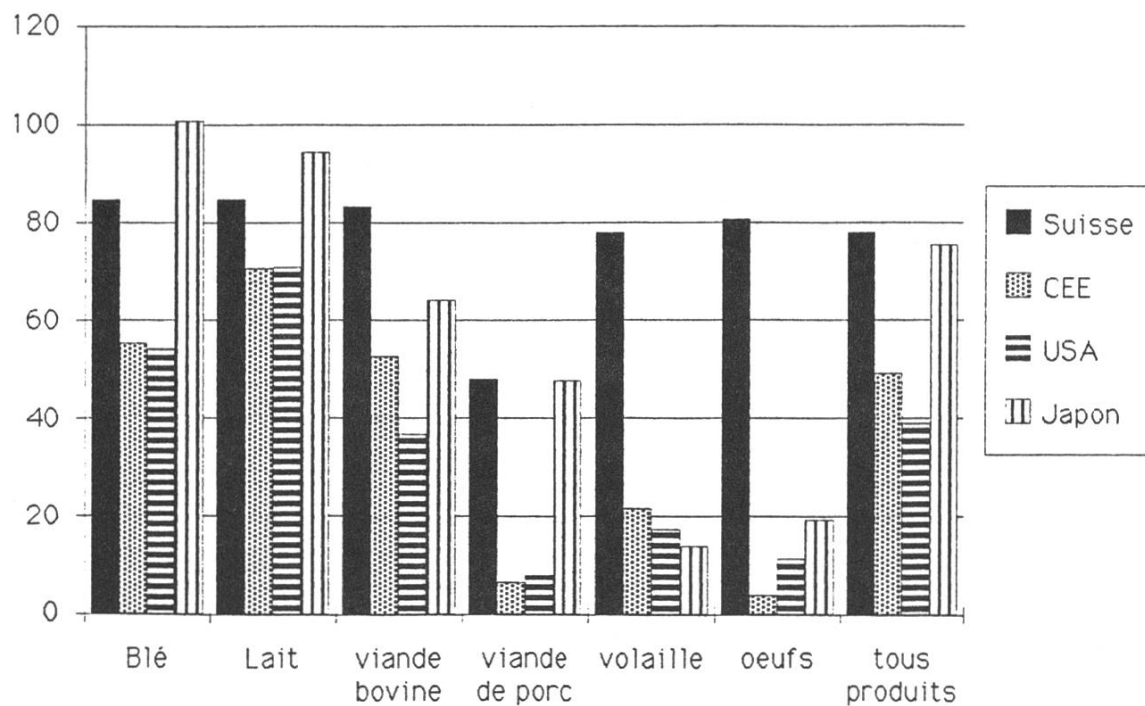
Aujourd'hui, le niveau des prix et de la protection aux frontières est beaucoup plus élevé que chez les partenaires des pays développés.

En montagne, des aides différenciées sont entrées en vigueur dès la fin des années 50: paiements directs pour la garde du bétail en hiver, crédits d'investissements à 0 %, subventions du matériel et des installations, jusqu'à 50 %, dès 1959. Paiements directs encore pour l'estivage et pour la fauche des terrains en pente, dès 1979.

L'arrêté sur la production et la commercialisation du lait a défini les obligations des producteurs, mais a aussi permis la garantie de placement et la ré-évaluation continue de la paye du lait.

La bonne tenue des prix a contribué, avec les aides directes et les crédits et les subventions aux investissements, à maintenir voire réduire, les écarts de revenu du travail d'une part entre la plaine et la montagne, d'autre part entre l'agriculture et les autres branches.

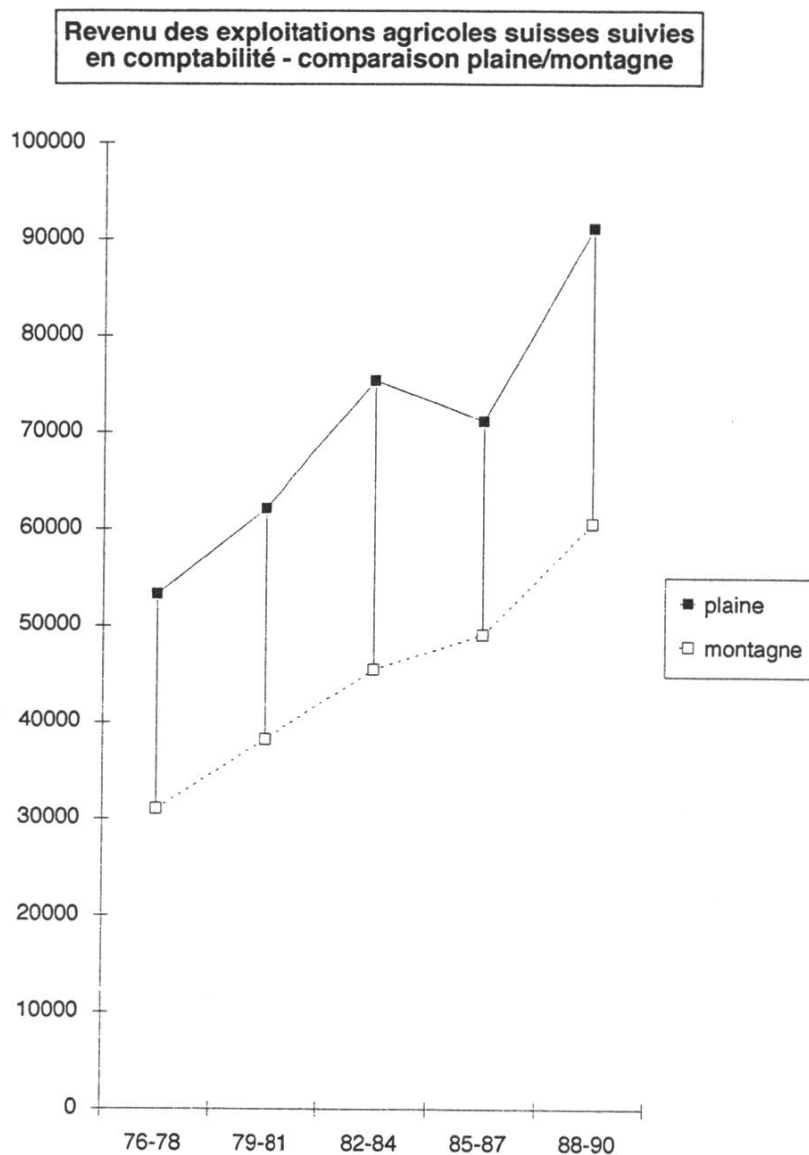
**Figure 2: Equivalents des Subventions à la Production (5).
Moyenne 1979/1981 en pourcentage des prix à la production.**



source: OCDE, 1990

(5) : les ESP convertissent les différentes mesures de soutien à la production en leur équivalent tarifaire.

Figure 3: Evolution des revenus agricoles (par famille et par an sur les exploitations de références suivies en comptabilité FAT) entre la plaine et la montagne.



source: 7e rapport, Berne, 1992

En France, la conjoncture des années 50 est celle de la reconstruction industrielle à l'aide du plan Marshall. Avec la construction européenne s'engage un vaste mouvement de modernisation des entreprises agricoles, dont les pivots sont le Plan de Développement

(6) et les Indemnités Viagères de Départs (7), qui concernent surtout les régions productives de plaine.

Les exploitations agricoles de montagne ne font l'objet d'un soutien renforcé qu'à partir du début des années 70, avec l'adoption des mesures concernant l'attribution des Indemnités Spéciales Montagne (8) et la création des outils juridiques des Associations Foncières Pastorales et des Groupements Pastoraux (9).

Une étude des Commissions européennes montrait en 1987 que les revenus variaient de 1 à 25 dans les pays de la CEE, et en France, les différences de revenus agricoles nets par unité de travail agricole entre les zones normales et les zones défavorisées étaient de l'ordre de 50 % (JF Hulot, 1989).

4. Comparaison des systèmes agraires récents des deux vallées frontalières

4.1. Evolution des systèmes de production: lait du côté suisse, fromage du côté français.

du côté suisse, la réglementation de la production laitière et la situation privilégiée du val d'Illicz en Valais, ont une action fondamentale sur la simplification des systèmes de production du côté suisse, vers la livraison du lait en vrac, avec modernisation des étables et des alpages, adoption de l'ensilage, adoption des fumures minérales, amélioration significative de la race et augmentation des rendements laitiers. Bref un développement agricole avec intensification et capitalisation.

du côté français, la situation est plus diversifiée: les producteurs se différencient selon leur place dans la vallée, en fonction des

(6) : plan d'investissement pour l'octroi des crédits à taux bonifiés, soumis à l'évaluation de l'accroissement des revenus agricoles.

(7) : dédommagement des retraités agricoles s'ils s'engagent à remettre le domaine agricole.

(8) : paiement direct pour l'hivernage du bétail.

(9) : statut juridiques pour l'organisation de l'exploitation des pâturages dont les propriétaires sont nombreux et dispersés.

débouchés possibles pour la production.

Dans la basse-vallée, les producteurs livrent à une unité de transformation, mais la production de fromage à la laiterie leur interdit d'adopter l'ensilage. La taille moyenne des exploitations viables augmente en même temps que les progrès de productivité.

La rémunération d'un exploitant arrive à s'équilibrer s'il a au mois une vingtaine de vaches. La modernisation se cantonne à l'amélioration du bâtiment d'hivernage, et aux investissements dans la chaîne de récolte du fourrage, avec l'adoption pour les plus gros exploitants du séchage en grange.

Dans la basse-vallée, ce type de développement a induit une régression continue de l'activité agricole et la progression des friches.

Dans la haute vallée, le développement est différent. Les exploitants adoptent de plus en plus la diversification des activités, avec l'apport du tourisme - station reliée aux Portes du Soleil -.

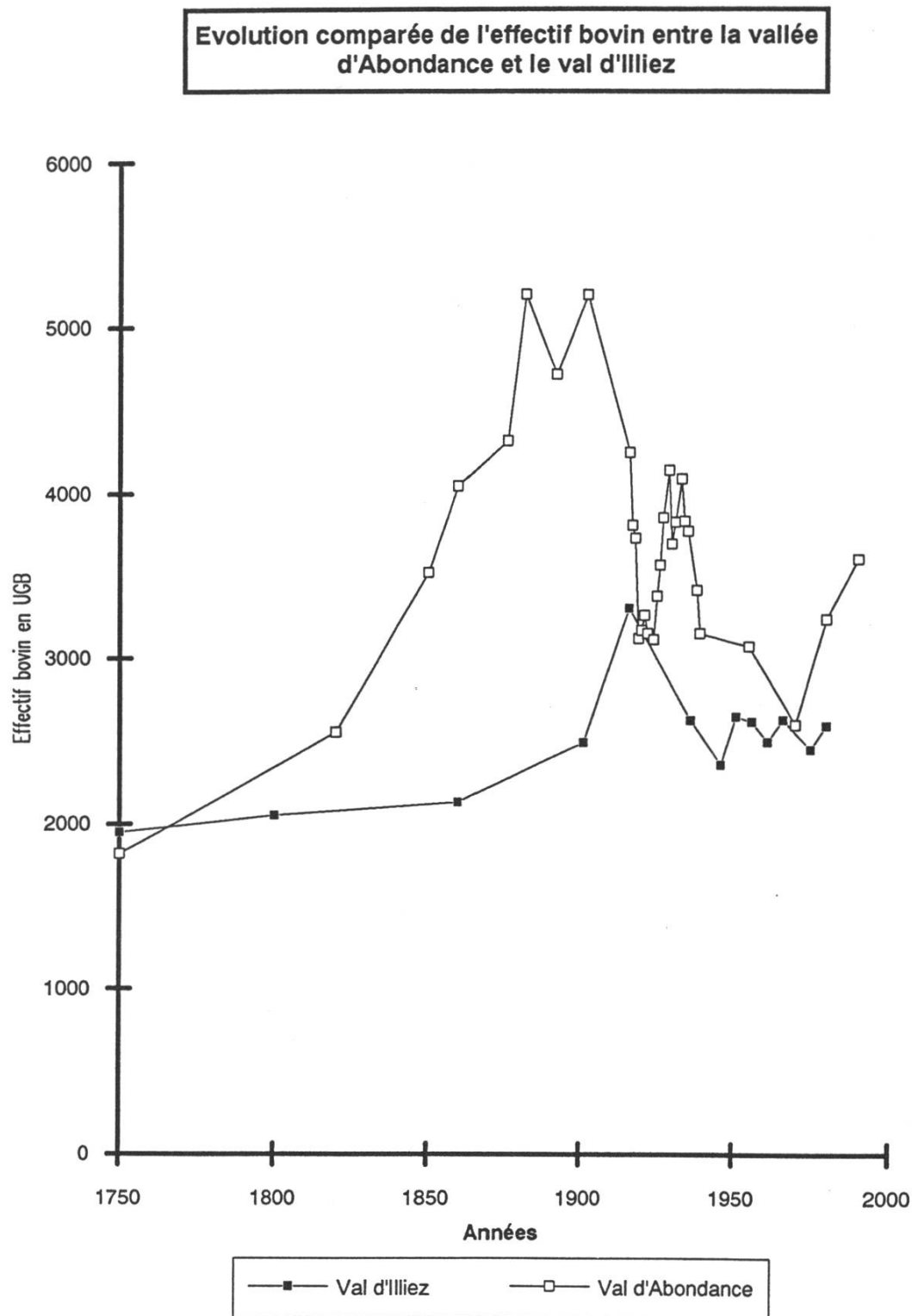
La transformation du lait à la ferme et la vente directe des **fromages d'Abondance**, permet à des exploitations de 10/12 Vaches laitières hivernées de vivre. L'obtention récente de l'**Appellation d'Origine Contrôlée** (10) pour le fromage d'Abondance offre de plus des perspectives sécurisantes.

Soulignons néanmoins que cette AOC a contribué à agrandir considérablement la zone de production. Les producteurs de la vallée sont soumis maintenant à la concurrence de la fabrication dans les laiteries de la zone de montagne du département de la haute-Savoie, dont les capacités sont plus élevées car les rayons de collecte sont plus grands.

Dans la haute-vallée, le développement touristique a sauvé l'agriculture de montagne et induit une croissance du cheptel.

(10) : AOC

Figure 4: Evolution comparée du cheptel entre la vallée d'Abondance en France et le val d'Illeiz en Suisse.



source: D. Barjolle, 1991

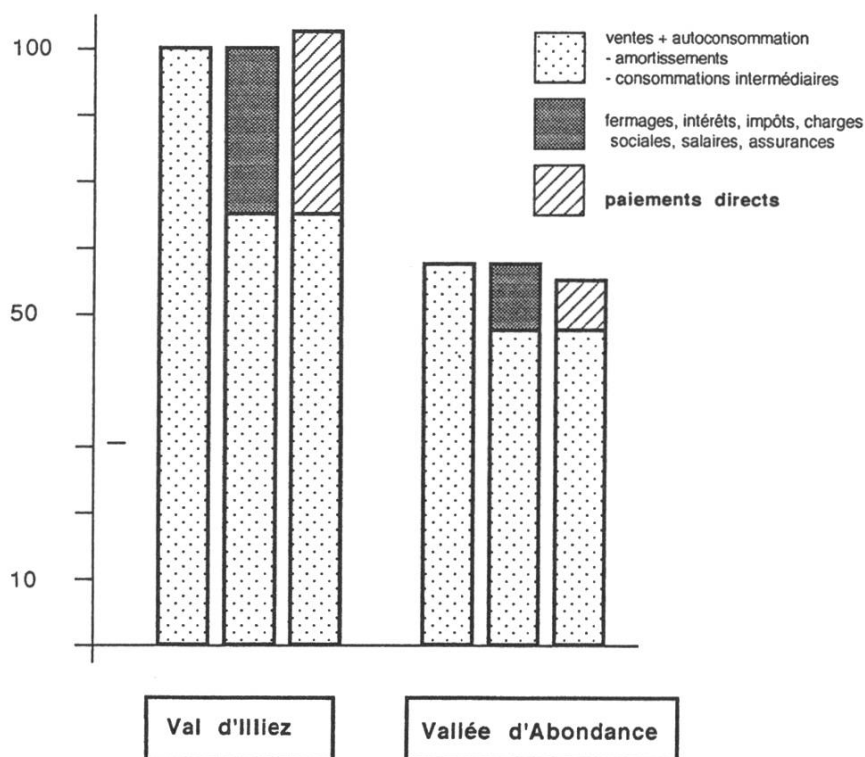
4.2 Evaluation des mesures de soutien directs

La moyenne pondérée des résultats des enquêtes auprès des exploitants agricoles de la zone d'étude donnent des résultats intéressants: les paiements directs (tous paiements confondus) arrivent en Suisse à rétablir le revenu disponible au niveau du produit brut auquel sont soustraits les amortissements. En France, les paiements directs sont insuffisants pour rétablir ce revenu disponible.

Les revenus agricoles sont inférieurs de 41 % en vallée d'Abondance par rapport à la vallée d'Illicz.

Cela correspond en partie au différentiel des prix agricoles à la production entre les deux pays, compte tenu du fait que les intrants et les investissements sont plus chers en Suisse (11).

Figure 5: Formation du revenu disponible des exploitations agricoles enquêtées en vallées d'Illicz et d'Abondance.



source: D. Barjolle, 1991

(11) : 24 % en moyenne pour les machines et les bâtiments comparés des deux vallées.

4.3 Impact sur le maintien des activités agricoles

A la fin des années 80, 30 % des exploitations du val d'Illeze sont en phase d'accumulation, contre seulement 15 % en vallée d'Abondance. D'autre part, du côté français, 56 % des exploitations ont une succession non assurée, contre 23 % seulement côté suisse.

Cela signifie concrètement que 45 % des surfaces agricoles actuellement utilisées sont menacées d'abandon en vallée d'Abondance (faible succession et rareté des repreneurs potentiels), alors qu'en val d'Illeze, les 21 % de terres agricoles potentiellement libérables ont de fortes chances d'être reprises.

5. Problématique actuelle

En France, une baisse importante des prix agricoles (12) est actuellement à l'étude, avec instauration de paiements directs.

Les études prospectives réalisées par les Commissions Européennes, comme le rapport du Comité français de prospective agricole, envisagent (13) pour les années 2000 une agriculture française scindée en deux groupes:

- *groupe 1*: 100 à 200 000 exploitations qui suffiraient à produire toute l'alimentation de base, avec des tailles plus élevées qu'aujourd'hui (200 à 600 hectares en céréales). Ces exploitations seraient orientées sur le maintien de la compétitivité sur les marchés mondiaux.
- *groupe 2*: 300 à 500 000 exploitations produiraient des aliments de haute qualité, diversifiés et typiques.

Des paiements directs entreraient en vigueur pour la rétribution de prestations nouvelles, non commercialisables: entretien du territoire avec des techniques amicales pour l'environnement, accueil des touristes urbains, préservation des biotopes.

(12) : 35 % pour les céréales et les oléo-protéagineux, 10 % pour le lait.

(13) : rien à l'heure actuelle ne permet à mon avis de prévoir que la réforme proposée par le Commissaire Mac Sharry en Juillet 91 vienne contredire ces prévisions.

En Suisse, les changements prévisibles des conditions de protection de l'agriculture sont liés à la fois aux résultats des négociations dans le cadre du GATT et dans le cadre de l'intégration à l'EEE et à la CEE.

Si ces négociations aboutissent, une baisse des prix et des protections douanières est prévisible, avec en partie une compensation par des paiements directs.

Ces paiements directs pourraient être liés au respect des pratiques amicales à l'environnement naturel.

Pour l'agriculture de montagne, et peut-être pour l'ensemble de l'agriculture suisse, l'adoption de la Politique Agricole Commune représenterait une transformation profonde des modalités du soutien à l'agriculture.

Actuellement, les flux financiers bénéficiants aux producteurs agricoles (14) proviennent pour moitié des pouvoirs publics (Confédération, mais aussi cantons et communes), et pour moitié des consommateurs (prix à la consommation plus élevés en Suisse, d'environ 30 à 50 % par rapport aux prix de la CEE).

Adopter la PAC signifie avant tout renforcer le poids de l'aide institutionnelle au détriment du rôle imparti aux consommateurs. Cela semble à terme inéluctable, car les suisses, en tant que consommateurs, refuseront de plus en plus les écarts de prix grandissants de leur approvisionnement par rapport aux pays limitrophes.

Si les prix des produits dits "de masse" baissent en Suisse, l'inertie des habitudes de consommation permettra une forte croissance de la demande pour des produits haut-de-gamme - qui seraient peut-être alignés sur les plus chers des fromages actuels par exemple.

Dans le même temps, une nécessaire adaptation aux conditions-cadres européennes pourrait s'opérer dans l'organisation des marchés, amenant à terme vraisemblablement une déréglementation.

La montagne pourra saisir cette opportunité en développant qualitativement son offre et en l'élargissant aux produits de transformation régionale, protégés par des labels, dans un mouvement de diversification (intégration des fonctions de transformation voire de commercialisation). Les autorités compétentes pourraient soutenir activement les producteurs dans ces démarches collectives.

(14) : Par rapport aux prix mondiaux

L'exemple de l'organisation des producteurs fermiers du fromage d'Abondance pourrait à ce titre servir de base à des échanges de savoir transfrontaliers.

Bibliographie

- **D. Barjolle, 1991, Analyse comparée du rôle des politiques d'aide, de développement et d'aménagement des agricultures de montagne (France, Suisse). Cas de la vallée d'Abondance et du val d'Illicz, INA P-G.**
- **G. Bazin, 1992, la politique socio-structurelle communautaire dans les zones de montagne et défavorisées, INRA, Paris.**
- **J-F Hulot, 1989, Les performances économiques des exploitations agricoles en zones défavorisées dans la CEE, Contribution au colloque de la SFER des 25-26 avril 1989.**
- **OFAG, 1992, Septième rapport sur l'agriculture, Berne.**
- **R. Lazzari, C. Leu, D. Raselli, T. Schmid et U. Zenhäser, 1992, La promotion des régions de montagne en Europe...et les cantons suisses ?, SAB.**
- **Prof. Dr. B. Lehmann, 1991, Contributions directes et politiques des prix, un éclairage économique, Exposé à la 43e Assemblée générale de la CEA.**
- **U. Meier, 1992, "Les paiements directs", une formule magique pour résoudre l'impasse agricole ? WWF.**
- **Sartaj Aziz, 1990, Politiques agricoles pour les années 1990, OCDE, Paris.**
- **OCDE, 1991, Politiques, Marchés et Echanges agricoles, Suivi et perspectives 1991.**
- **Commission Popp, 1990, Paiements directs dans la politique agricole suisse, OFAG, Berne.**
- **AFIP et C. Roman, 1990, Agriculture: le système français, SYROS.**

Adresse de l'auteur:

Dr. Dominique Barjolle
IER - ETH
10, place de la Gare
1003 Lausanne