

La place de l'agriculture de montagne dans la politique agricole de la Suisse

Autor(en): **Piot, J.C.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Mensuration, photogrammétrie, génie rural**

Band (Jahr): **71-F (1973)**

Heft 3: **Sonderheft : Informationstagung 1973 Berggebiet**

PDF erstellt am: **29.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-226183>

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.

La place de l'agriculture de montagne dans la politique agricole de la Suisse

par J.C. Piot, Berne

Zusammenfassung

Die Berglandwirtschaft ist ein Spezialfall in der Schweizerischen Landwirtschaft, indem sie mit erschwerten Bewirtschaftungsverhältnissen operieren muß (Topographie, rauhes Klima, Entfernung der Zentren).

Der heutige Trend geht eindeutig in Richtung eines Verlassens der Gebiete, wo man sein Leben unter allzu schweren Bedingungen verdient, vor allem wegen der großen Anziehungskraft der Ballungszentren, wo man bequemer lebt.

Die bekannten Hilfemaßnahmen genügen leider nicht, diesem Trend mit Erfolg entgegenzuwirken. Der Ausbau eines gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsprogramms, die entsprechende Gestaltung der regionalen Infrastruktur, das Zusammenspiel aller Sektoren der menschlichen Tätigkeit allein werden zum Erfolg führen.

Der Landwirtschaft fällt in diesem Rahmen eine grundlegende Bedeutung zu. Sie kann aber ihre Aufgabe nur erfüllen, wenn die Abwanderung geschwächt, sogar gestoppt werden kann. Dazu braucht es vermehrter Hilfe des Staates, damit die Strukturen den modernen Bewirtschaftungsmethoden angepaßt werden. Landwirtschaftliche Vollerwerbsbetriebe, Nebenerwerbsbetriebe oder Gruppenlandwirtschaft sind Formen, die durchaus für die Zukunft noch Gültigkeit haben werden.

Das Problem ist nicht nur technischer oder finanzieller Natur, sondern es spielen auch psychologische Momente mit. Wir müssen rasch handeln, denn die Abwanderung ist ein irreversibler Prozeß. Das Erreichen der Verödungsschwelle muß mit allen verfügbaren Mitteln bekämpft werden.

1. Introduction

En comparaison avec les agricultures des grands pays d'Europe et d'ailleurs, on peut dire que l'agriculture suisse, vue dans son ensemble, est une agriculture de type montagnard. Seuls quelques fonds de vallées et quelques zones privilégiées du plateau suisse pourraient être considérées comme agriculture de plaine au sens „international“ du terme, encore que le régime de la petite propriété et de l'exploitation familiale empêche une comparaison absolue avec l'étranger.

De par les conditions naturelles (topographie, climat, et qualité des sols) notre pays est voué essentiellement à la production animale, qui dépasse le 75 % du rendement brut épuré de l'agriculture, le solde étant réservé à la production végétale. Cette proportion ne se retrouve cependant pas dans les surfaces cultivées, les terres ouvertes représentant un peu plus de 260 000 ha alors que les surfaces herbagères accusent, avec les pâturages alpestres, quelques 1 750 000 ha.

La production agricole nette tirée du sol cultivable helvétique ne couvre exprimée en calories, que 42 à 45 % des besoins de la population résidente. (55 à 58 % si l'on compte la production obtenue dans le pays par la transformation des fourrages importés.) La législation agricole fédérale, basée sur l'art. 31^{bis} de la Constitution fédérale, a pour but le maintien d'une agriculture saine et productive au service de l'approvisionnement du pays, tout en sauvegardant les intérêts de l'économie nationale, et en tenant tout particulièrement compte des régions de montagne.

L'ossature de la législation agraire suisse est représentée par la loi sur l'agriculture (1951), la loi sur le blé (1959) et la loi sur l'alcool (1932) avec leurs ordonnances d'exécution.

La *politique agricole* proprement dite réside dans la manière dont le gouvernement met en oeuvre les diverses dispositions légales en fonction des objectifs qu'il s'est fixés. Dans son 4^{ème} rapport sur l'agriculture (1969), le Conseil fédéral a indiqué les priorités suivantes:

1. *Amélioration des bases de la production et des structures* (améliorations foncières crédits d'investissement, formation professionnelle et recherche agricoles).
2. *Maintien d'un état de préparation* suffisant à assurer le ravitaillement du pays en cas d'importations entravées (maintien d'un minimum de terres ouvertes).
3. *Adaptation de la production aux possibilités de placement* (programme de production équilibré, permettant d'éviter des excédents structurels coûteux à éliminer).
4. *Stabilisation des marchés des produits agricoles et garantie d'un revenu paysan équitable*. Aujourd'hui, j'ajouterai un dernier point, tout à fait d'actualité de par la prise de conscience du grand public des problèmes posés par la protection de l'environnement.
5. *Sauvegarde du paysage et de l'équilibre naturel* par la culture du sol national, surtout en montagne.

Les récents accords de libre-échange pour les produits industriels conclus l'an dernier entre la Suisse et les CEE n'auront pas d'influence sur notre politique agricole nationale, qui doit rester autonome dans son cadre antérieur.

L'agriculture de montagne s'intègre parfaitement dans cette politique, dont elle représente un cas particulier, dû aux conditions d'exploitation difficiles qu'elle connaît (topographie, climat, éloignement).

Ces obstacles ne sont aujourd'hui plus seulement de nature „technique“, mais débordent sur le plan économique et sur le plan social, avec des incidences psychologiques importantes. La terre montagnarde nourrit plus difficilement qu'en plaine celui qui la cultive. L'éloignement „physique“ des centres où l'on s'amuse et où l'on gagne plus facilement sa vie n'incite pas la jeune génération à poursuivre la tâche ancestrale. Les cités modernes représentent des pôles d'attraction qui vident la montagne de ses forces vives; le vieillissement de la population résidente qui en résulte prend dans beaucoup de régions des proportions alarmantes, qui tendent à augmenter encore.

La Confédération a très tôt reconnu la nécessité d'une aide complémentaire financière dans les régions de montagne. Les résultats des exploitations comptables suivies

par le Secrétariat des paysans suisses prouvent un revenu beaucoup plus faible que dans les exploitations de plaine. Il s'agit de compenser au mieux cette différence. La forme des compensations choisies a découlé des possibilités effectives de production, qui sont basées avant tout sur la mise en valeur d'une production herbagère abondante en été, favorable à la tenue de ruminants (bovins, ovins, caprins) alors que quelques rares régions seulement peuvent raisonnablement se vouer à la culture des champs. Dans l'élaboration des mesures d'encouragement, il fallait tenir compte de ces conditions particulières.

Le premier problème posé était celui de la *délimitation de la zone de montagne*. Après avoir tracé la fameuse *limite standard* du cadastre de la production agricole, on s'est rendu compte que les régions de montagne n'étaient pas homogènes, et que les conditions de production étaient très différentes d'un endroit à l'autre. Il a bientôt fallu établir le *cadastre de la production animale*, comprenant trois zones, complété ensuite par la zone contiguë, puis dernièrement par la zone préalpine des collines (1971).

Vue de l'extérieur, cette mosaïque peut paraître aberrante. Elle est pourtant indispensable pour assurer l'équité et l'équilibre du système, car ces délimitations procèdent de critères objectifs, et la classification est le fruit d'une appréciation assez subtile, basée sur un schéma de pointage plurifactoriel, permettant d'éviter l'arbitraire.

La délimitation actuelle incorpore environ les 2/3 de la surface du pays en zone de montagne. Y habitent 12 % de seulement de la population totale, mais 34 % de la population agricole du pays (1969). Si l'on considère uniquement les détenteurs de bétail bovin, on constate que 45 % de ceux-ci sont en zone de montagne, avec 33 % de l'effectif total (élevage et production laitière). Variable selon les régions, on y rencontre aussi l'élevage et l'engraissement des porcs, basé en partie sur les sous-produits de la transformation du lait, complété par des achats de fourrages concentrés.

Les mesures de soutien sont en général échelonnées selon le classement des exploitations dans les diverses zones, et comprennent essentiellement les *contributions aux frais des détenteurs de bovins* (Kostenbeiträge) (env. 85 millions) les *contributions aux exploitations* rattachées à la vulgarisation agricole (Betriebsbeiträge) (env. 11 millions), comme aussi les mesures destinées à faciliter l'écoulement du bétail (achats pour alléger le marché et primes d'élimination).

Signalons encore l'aide à l'achat de machines agricoles (10 millions), l'octroi de primes de cultures plus élevées en montagne et sur les terrains en pente, comme aussi l'octroi de taux de subventionnement plus élevés qu'en plaine (+ 6 à + 16 %) pour les améliorations foncières de tout genre.

Dans le cadre des *mesures sociales*, j'aimerais signaler encore le versement d'*allocations familiales* aux agriculteurs de montagne, comme aussi de contribution à l'*assainissement des logements* (Wohnbausanierung), cette dernière mesure étant généralisée en montagne, donc aussi accordée aux non-agriculteurs.

Les prestations complémentaires en faveur des paysans de montagne représentent actuellement une somme de quelque 160 millions de francs par année. Cela n'est pas suffisant, car l'écart du revenu journalier agricole moyen entre la montagne et la plaine a tendance à se creuser

chaque année un peu plus (moyenne 1970/72 = 25.50 frs).

La faiblesse des revenus agricoles tirés des régions défavorisées ne permet pas à l'agriculture de sortir seule de sa situation difficile. Aussi la Confédération étudie-t-elle présentement les possibilités de renforcer les mesures d'aide existantes. Elle cherche également de nouvelles formes de soutien des revenus agricoles. Une solution qui paraît attrayante réside dans l'octroi de paiements directs, ou compensatoires, qui permettraient aux exploitants montagnards d'acquiescer un revenu nettement supérieur à celui d'aujourd'hui, qui les inciterait à rester à la montagne.

Certes, les contributions aux frais de garde du bétail bovin sont déjà des paiements directs. On ne pourrait toutefois bâtir toute augmentation de l'aide sur cette seule base. Nous désirons surtout que les terres soient cultivées et protégées, d'où l'idée d'une indemnité versée par unité de surface, qui pourrait être dégressive avec l'augmentation de celle-ci. On a également parlé d'une indemnité de base par exploitation, complétée par une prime plus faible à la surface.

Ces problèmes ont été étudiés par une commission d'experts, qui va incessamment être élargie. Elle déposera d'ici un an un rapport au gouvernement, qui décidera de la suite à y donner (CEE-Rapport du 21. 2. 73 sur l'agriculture de montagne et autres zones défavorisées).

L'engagement de paiements directs sous n'importe quelle forme doit représenter une compensation des handicaps naturels, et ne saurait être un oreiller de paresse pour les bénéficiaires.

L'octroi de ces compléments de revenu ne dispense pas de poursuivre les objectifs visés par notre politique agricole par le moyen des canaux traditionnels. Je pense surtout aux améliorations foncières de tout ordre et aux crédits d'investissement, bien que la situation financière actuelle de la Confédération restreigne désagréablement notre activité dans l'amélioration des bases de la production.

Cette situation a malgré tout aussi un effet positif: elle oblige les instances concernées à *établir et à suivre des priorités dans l'engagement des moyens disponibles*, en fonction d'une programmation à long terme, qui fait évidemment partie des concepts globaux du développement économique des régions de montagne, où l'agriculture restera la pièce maîtresse de l'édifice.

Il s'agira pour les pouvoirs publics d'éviter la dispersion des moyens – la contradiction avec l'idée d'une généralisation des paiements directs n'est qu'apparente et ne résiste pas à un examen approfondi – en engageant ceux-ci uniquement dans les cas où les chances de la viabilité et de développement des exploitations à soutenir a été dûment établie. En ne procédant pas à ces études préalables de manière systématique et complète, on ne ferait que mettre des emplâtres sur des jambes de bois.

Je sais qu'il est plus facile d'accepter que de refuser une demande d'aide. Dire „Non“ fait aussi partie du métier, même si c'est désagréable. Je compte sur votre loyale collaboration dans ce sens et vous en remercie d'avance.

L'agriculture de montagne évoluera vraisemblablement d'une part vers l'exploitation de domaines de plus grande surface exploités à plein temps, et d'autre part vers des unités plus restreintes, où le revenu tiré de l'agriculture ne représentera qu'une faible part du revenu total de la

famille. Des solutions communautaires ne sont pas à exclure non plus. Nous nous refusons toutefois à établir des normes et des modèles d'exploitations, car les conditions sont trop variables d'un cas à l'autre pour pouvoir être généralisées dans des formules-types.

Le plus urgent des problèmes à résoudre dans les régions de montagne est aujourd'hui incontestablement d'ordre

psychologique: *Il faut redonner confiance aux montagnards en leur avenir.* Pour cela, il ne faut pas seulement de bonnes paroles, mais aussi des actes concrets. Je vous sais gré d'avoir consacré vos journées d'information à l'étude des problèmes posés par l'agriculture de montagne, qui est devenu un problème prioritaire d'importance nationale.