

Du plan Wahlen à l'intégration européenne : 50 ans de politique agricole suisse

Autor(en): **Mettraux, Félix / Popp, Hans-W.**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **49 (1991)**

Heft 4: **Agriculture : état des lieux à l'occasion des quarante ans de la loi fédéral sur l'agriculture**

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-140057>

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.

DU PLAN WAHLEN À L'INTÉGRATION EUROPÉENNE, 50 ANS DE POLITIQUE AGRICOLE SUISSE

Félix METTRAUX,
adjoint scientifique,
et Hans-W. POPP,
professeur et directeur-suppléant,
Office fédéral de l'agriculture, Berne

Depuis la seconde guerre mondiale, la fonction de l'agriculture et les attentes de la société à son égard se sont profondément modifiées. Le rôle de l'approvisionnement en denrées alimentaires a perdu de l'importance par rapport aux autres multifonctions de l'agriculture. La politique agricole a mis en place des instruments en vue de permettre aux paysans de remplir leurs tâches dans l'intérêt général.

Dans le cadre de cet article, nous allons présenter le bilan positif de notre agriculture et de notre politique agricole au cours des 50 dernières années et indiquer les voies choisies pour surmonter les défis des prochaines années, en raison des modifications des conditions-cadres nationales et internationales.

1. LA POLITIQUE AGRICOLE SUISSE POURSUIVIE JUSQU'ICI

1.1 L'origine de la politique agricole suisse

La politique économique agricole suisse trouve son origine au milieu de la seconde moitié du XIX siècle. Auparavant, chaque région se nourrissait pour l'essentiel de ses propres produits. Cependant, dès 1850, le développement des moyens de transport bon marché permit d'acheminer les denrées alimentaires sans que les frais de transport ne rendent l'opération financièrement prohibitive. L'agriculture suisse dut s'adapter et elle se spécialisa dans la production laitière.

Après la première guerre mondiale et ses difficultés d'approvisionnement commença une longue période d'instabilité des prix et des revenus agricoles, suivie par la crise économique qui entraîna la chute des prix et la surproduction laitière. C'est au cours de cette période que prirent vraiment naissance les interventions de l'état dans le domaine agricole.

Des mesures draconiennes durent être prises pendant la seconde guerre mondiale. Suite à la fermeture des frontières, notre pays a dû assurer son auto-approvisionnement. Le plan WAHLEN illustre les efforts et les sacrifices qui ont été faits dans ce but.

Ces événements brièvement évoqués ont constitué le point de départ d'une intervention de l'Etat dans le domaine agricole. Cette intervention des pouvoirs publics avait notamment pour but de protéger l'agriculture de la concurrence internationale toujours plus vive qui la menaçait dans son existence. C'est ainsi que l'intérêt de la Suisse au maintien de son agriculture est devenu un principe constitutionnel par l'adoption de l'art. 31 *bis* Cst. qui permet à la Confédération de déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie lorsque l'intérêt général le justifie.

1.2 Le développement des mesures de politique agricole

La politique agricole des dernières décennies a été essentiellement déterminée par l'appareil législatif mis en place après la Deuxième guerre mondiale et aussi par le progrès technique. L'évolution de l'agriculture suisse, les succès et les problèmes de notre politique agricole en découlent dans une large mesure.

En acceptant, le 6 juillet 1947, les nouveaux articles économiques de la Constitution fédérale, le peuple et les cantons ont chargé la Confédération de prendre des dispositions pour conserver une forte population paysanne, assurer la productivité de l'agriculture et consolider la propriété rurale. C'est sur ce mandat que repose la loi sur l'agriculture du 3 octobre 1951, de même que d'autres dispositions légales de cette époque, en matière de droit foncier par exemple. Ces fondements solides ont étayé efficacement la politique agricole jusqu'à aujourd'hui. La législation élaborée dans les années cinquante visait à réaliser les postulats suivants:

- a) Les prix des produits agricoles doivent couvrir les frais de production; les paysans ont droit à un revenu paritaire, soit un intérêt pour le capital propre investi et une indemnisation équitable pour le travail fourni par les membres de la famille.
- b) La production doit augmenter afin d'assurer l'approvisionnement.
- c) La préférence doit être donnée à la production indigène.
- d) Il faut maintenir autant d'exploitations que possible en considération des prestations d'intérêt général que l'agriculture doit effectuer.

La politique agricole s'est fondée sur ces postulats et a mis en place de nombreuses mesures visant,

- l'amélioration des bases de la production, la réduction des coûts et l'amélioration des structures,
- la garantie des prix et du placement, la protection contre les importations, les paiements directs liés aux produits,
- les paiements compensatoires et les mesures sociales.

Toutes ces mesures sont résumées dans le *tableau synoptique 1*.

Tableau synoptique 1

Ensemble des dispositions de la politique agricole suisse

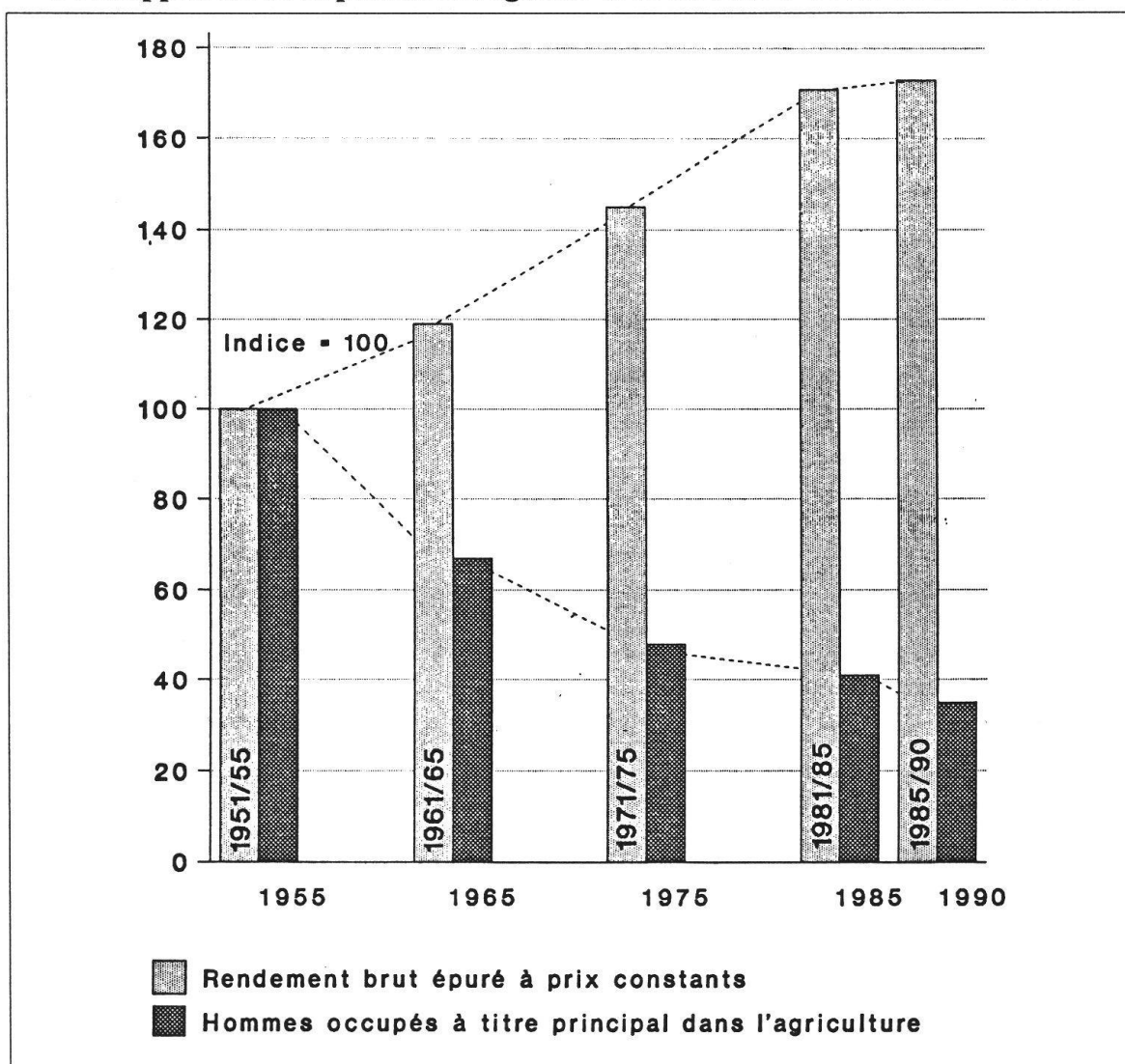
Amélioration des bases de la production, réduction des coûts, politique en matière de structures.	Garantie des prix et du placement: protection contre les importations, paiements directs liés aux produits		Paiements compensatoires et mesures sociales (contributions directes à titre de revenu)
	à la frontière	dans le pays	
<ul style="list-style-type: none"> * Formation professionnelle et vulgarisation * Stations de recherches agronomiques * Améliorations foncières <ul style="list-style-type: none"> a) subventions b) prêts d'investissements * Production végétale * Encouragement de l'élevage * Mesures de droit foncier * Avantages douaniers sur les carburants * Orientation des structures de production de viande et d'oeufs (limites des effectifs, régime de l'autorisation pour la construction d'étables) 	<p>à la frontière</p> <p><u>Protection contre les importations</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Mesures touchant les prix <ul style="list-style-type: none"> - Droits de douane - Suppléments de droits de douane - Suppléments de prix - Autres prélèvements douaniers * Mesures touchant la quantité <ul style="list-style-type: none"> - Prise en charge obligatoire/système des prestations - Système des 3 phases - Contingentement des importations - Monopole d'importation - Interdiction d'importation. <p><u>Encouragement des exportations</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Contributions aux exportations (bétail d'élevage et produits agricoles transformés, principalement) * Contributions indirectes aux exportations. 	<p>dans le pays</p> <p><u>Garantie des prix avec prise en charge obligatoire par l'Etat</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * pour quantités limitées (lait, betterave sucrière, colza) * pour quantités non limitées (p.ex. céréales panif.) <p><u>Prix indicatifs</u> avec mise en valeur des excédents et intervention sur le marché (p. ex. viande)</p> <p>Prise en charge obligatoire</p> <p><u>Paiements directs</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Primes pour céréales fourragères et panifiables * Contributions aux détenteurs de vaches ne livrant pas de lait * Contributions en faveur du placement de bétail d'élevage et de boucherie de la montagne 	<p>1. Compensation des cond. difficiles de production (princip. pour les paysans de montagne)</p> <ul style="list-style-type: none"> * Contr. aux frais des défenseurs de bétail (zones des collines et de montagne) * Contr. aux paysans de montagne affiliés au service de vulgarisation * Contr. à l'exploitation agricole des terrains en pente et en forte pente * Contributions d'estivage * Suppléments de prime pour les céréales fourragères * Contr. pour la culture de céréales panifiables dans des conditions difficiles. * Contr. pour la culture de pommes de terre en montagne et sur les terrains en pente. <p>2. Contributions aux détenteurs d'animaux des petites et moyennes exploitations paysannes (art. 19 LAgr)</p> <p>3. Allocations pour enfants aux petits paysans et aux ouvriers agricoles.</p>

1.3 La révolution agraire

Le développement technologique a été énorme depuis la Deuxième guerre mondiale. De nouvelles machines, de meilleures techniques ainsi que l'utilisation toujours plus intense d'agents auxiliaires de la production et la réorganisation des méthodes de travail ont considérablement amélioré la productivité.

Graphique 1

Développement de la production agricole et de la main d'œuvre de 1955 à 1990



Source : Secrétariat des paysans suisses, *Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation*, Brougg

Depuis le début des années 40 le volume de la production de l'agriculture suisse a pratiquement doublé alors que la main d'œuvre occupée dans le secteur primaire diminuait de deux tiers. Le *graphique 1* indique l'évolution de ces deux indicateurs de 1955 à 1990. L'augmentation de la production résulte de l'intensification des modes d'exploitation et de la spécialisation.

Comme dans les autres secteurs économiques, les investissements ont tendu à se substituer à la main d'œuvre. Ces changements qui ont entraîné une rapide adaptation des structures de l'agriculture ont été tels qu'on peut vraiment parler de révolution agraire.

1.4 Un bilan positif

Les discussions actuelles ont tendance à remettre en question notre politique agricole pratiquée depuis la fin de la deuxième guerre mondiale et à la considérer comme un échec. C'est faux. Un examen objectif des faits nous la fait plutôt considérer comme un succès. Si l'on compare les résultats atteints avec les postulats posés après la guerre et, plus près de nous, avec les grandes options de la politique agricole qui ont été formulées successivement dans les sept rapports du Conseil fédéral sur l'agriculture, force est d'admettre que le résultat est positif.

Il l'est, notamment, sur les points suivants:

- a) La population suisse n'a jamais eu à sa disposition autant de produits agricoles de bonne qualité qu'aujourd'hui. D'autre part, les prix des denrées alimentaires ont régulièrement baissé en termes réels au cours des dernières décennies puisque leur part dans les budgets des ménages a diminué de moitié depuis 1960. L'agriculture a donc contribué à améliorer le niveau de vie de la population.
- b) Les agriculteurs ont atteint, en Suisse bien mieux que dans d'autres pays, un niveau de revenu qui soutient assez bien la comparaison avec celui du reste de la population (cf. *Tableau 2*).
- c) L'approvisionnement est assuré en quantité suffisante. Le degré d'autoapprovisionnement est passé de 55 à 65 pour cent depuis le début des années 40 bien que la population ait augmenté de plus de 2 millions d'habitants au cours de cette période.
- d) L'agriculture a accompli, dans une très large mesure, les prestations d'intérêt public qu'on attend d'elle, en particulier l'entretien du territoire.

Nous n'avons certes pas l'intention de passer sous silence les problèmes auxquels l'agriculture et la politique agricole sont actuellement confrontés et les défis qu'il faudra surmonter à l'avenir.

Tableau 2

Revenu par famille et par année pour exploitations de plaine et des collines

(Moyenne des résultats comptables d'environ 2500 exploitations-témoins issus du Dépouillement centralisé de la FAT à Tänikon)

	1987	1988	1989	1990	Estimations ³⁾	1991 variations 90/91	Moyenne 1989/91
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	en %	Fr.
Revenu total¹⁾ par famille et par année	78'137	98'062	102'062	97'130	100'470	+ 3,4	100'000
-/- Revenu accessoire	7'490	8'049	8'625	8'706	9'000	+ 3,4	8'800
= Revenu agricole *)	70'647	90'013	93'562	88'424	91'470	+ 3,4	91'200
-/- Intérêt sur capital propre ²⁾	14'786	14'467	16'584	20'347	23'000	+ 13,0	20'000
= Revenu du travail	55'861	75'546	76'978	68'077	68'470	+ 0,6	71'200
: Journées de travail	420	421	424	418	410	- 1,9	417
= Revenu du travail /jour	132.90	179.50	181.40	162.77	167.--	+ 2,6	170.--
Salaire paritaire/jour	164.40	170.60	176.--	183.90	194.--	+ 5,5	185.--
Différences Fr./jour en %	-31.50 -19,2	+ 8,90 + 5,2	+ 5.40 + 3,1	-21.13 -11,5	- 27.-- -13,9		-15.-- - 8,0
Revenu agricole/jour	168.20	213.80	220.70	211.40	223.--	+ 5,5	218.--

1) par famille paysanne avec 1,5 unité de main d'oeuvre à 300 jours et un capital propre appréciable (voir note 2)

2) sur le capital propre investi dans l'exploitation, 1991: 6,85 % de 335'800 francs

3) selon le Rapport sur les coûts et rendements du SPS du 21 août 1991

*) revenu agricole comparable RFA, 1987/88 - 1989/90, Fr. 38'700.-- (selon Agrarbericht 1991 der Bundesregierung, Tableau 10, page 19)

2. LES NOUVELLES CONDITIONS-CADRES DE LA POLITIQUE AGRICOLE ET DÉFIS

Une commission d'experts chargée d'examiner la question des paiements directs dans l'agriculture (Commission Popp) a procédé à un large examen des problèmes et défis auxquels sont confrontés l'agriculture et la politique agricole. Elle les résume ainsi:

2.1 Adaptation de l'offre à la demande

Le **progrès technique** se poursuit avec pour corollaire de nouveaux accroissements de la productivité; la tendance à l'augmentation de l'offre se maintient. Il en résulte aussi des effets sur les structures.

Par contre, la **demande** de denrées alimentaires n'augmente, dans la mesure où c'est le cas, que de manière très limitée. Dans un tel contexte, il existe cependant de bonnes perspectives de commercialisation pour des **produits de qualité et des produits spéciaux**.

En conséquence, la tendance à la surproduction devrait se poursuivre sans fléchir. Pour la combattre efficacement, il importe, en plus des adaptations structurelles, de maintenir les **limitations de l'offre** en abaissant le niveau de garantie des prix, pour le moins à moyen terme, mais avec la plus grande souplesse possible. Ces limitations doivent être assorties de mesures de flanquement.

2.2 Les relations internationales

L'intensification des relations internationales ainsi que la nécessité de tenir compte surtout des **pays en développement** les plus pauvres prennent de l'importance; il deviendra toujours plus urgent (dans notre intérêt également) d'inverser la tendance actuelle menant à un élargissement du fossé entre "pauvres et riches". Il faut s'attendre à une intégration plus forte des produits agricoles dans le système des échanges commerciaux internationaux (règles du GATT). Les possibilités de réduire davantage les importations de produits agricoles sont quasi nulles; une diminution des subventions à l'exportation apparaîtrait inévitable.

Toutefois, en considération de l'explosion démographique persistante dans de nombreuses régions du globe, l'évolution de la **situation alimentaire mondiale** est incertaine à long terme. Pour l'agriculture, l'objectif d'approvisionnement de la population en denrées alimentaires tirées de son propre sol continuera donc d'avoir une grande importance de même que l'accomplissement des autres prestations d'intérêt public.

Si le **processus d'intégration européenne** devait s'accélérer à un point tel que notre secteur agricole devait y être également englobé, il faudrait s'attendre - selon le calendrier du rapprochement des prix - à des besoins plus ou moins importants de paiements directs. Par rapport à ceux versés en Suisse, les prix à la production dans la CE se montent actuellement à environ un tiers pour les céréales et entre 60 à 70% pour le lait (cf. le *Tableau 3*). Des paiements compensatoires seraient nécessaires du fait que la perte

de revenu, causée par des abaissements de prix, ne serait que partiellement compensée par des adaptations raisonnables des structures et par une baisse du prix des agents de production.

Les **écarts de prix par rapport à l'étranger** et d'éventuelles augmentations de ces derniers posent de plus en plus de problèmes (tant en Suisse qu'à l'étranger). Cela a aussi des incidences néfastes sur la demande de produits indigènes notamment dans les régions frontalières.

En **conséquence**, si la protection à la frontière doit être maintenue, l'accès au marché doit cependant être ouvert à des importations appropriées de produits agricoles (problèmes posés par une production croissante de céréales); là où cela est possible, les restrictions quantitatives doivent être remplacées par des mesures tarifaires.

2.3 Les exigences accrues dans le domaine de l'écologie

On constate une prise de conscience croissante des problèmes **écologiques**. Les effets indésirables de l'intensification de l'agriculture sont de plus en plus perçus et critiqués. En parallèle, il existe une **demande de prestations écologiques** (entretien du paysage, de biotopes, etc.) ainsi que de denrées alimentaires produites selon des méthodes ménageant spécialement l'environnement.

De ce fait, les **aspects écologiques** revêtiront une importance accrue dans l'agriculture et la politique agricole; leur prise en considération exigera davantage d'encouragement. Il faudra entreprendre d'importants efforts dans les domaines de la **recherche, de la formation et de la vulgarisation** et prendre de nouvelles mesures pour que l'agriculture puisse satisfaire à de plus strictes exigences d'ordre écologique.

2.4 La formation du revenu de l'agriculture

La **marge de manœuvre pour des augmentations des prix à la production** devrait se rétrécir toujours plus à l'avenir, cela principalement pour les raisons suivantes: situation économique internationale, processus d'intégration européenne, emplettes transfrontalières, écologie, différences de revenus au sein de l'agriculture, effets des prix accroissant l'offre et stimulant l'intensité.

Malgré la poursuite voire même l'accélération de l'**ajustement structurel**, il deviendra toujours plus difficile d'assurer aux agriculteurs de la zone de plaine un revenu **équitable** au sens de la loi sur l'agriculture uniquement par des mesures de rationalisation et sur la base des prix à la production. Ainsi se pose de façon toujours plus aiguë, dans les régions de plaine également, la question de la nécessité de **compléter la politique des prix par des paiements directs**.

Divers milieux demandent, outre la garantie d'un revenu paysan équitable, comparable à celui d'autres groupes professionnels, la réduction des **différences de revenu au sein de l'agriculture**.

Tableau 3

Comparaison des prix entre la Suisse et la CE, état au 1er février 1990

Produit	Genre de prix	Prix CE 1989/90 ⁽¹⁾		Prix CH 1990 en Frs/dt	Prix CE en % du prix CH
		en ECU/dt	en FRF/dt ⁽²⁾		
Blé tendre	Prix indicatif	24,78	45,8	105,0 ⁽³⁾	44
	Prix d'intervention ⁽⁹⁾	17,94	33,2		32
Orge	Prix indicatif	22,55	41,7	104,1 ⁽⁴⁾	40
	Prix d'intervention ⁽⁹⁾	17,05	31,5		30
Maïs	Prix indicatif	22,55	41,7	86,3 ⁽⁵⁾	48
	Prix d'intervention ⁽⁹⁾	17,94	33,2		38
Colza	Prix indicatif	45,02	83,3	205,0	41
	Prix d'intervention	40,76	75,4		37
Bettr. à sucre	Prix de base (16% Ten)	4,01	7,4	14,5	51
Viande bovine	Prix d'orientation ^(PV)	205,02	379,3	640,0 ⁽⁶⁾	59
	Prix d'intervention ^(PM)	344,0	636,4	1182,7 ⁽⁷⁾	54
Viande porcine	Prix de base ^(PM)	203,33	376,2	628,2 ⁽⁸⁾	60
Lait	Prix indicatif ⁽¹⁰⁾	27,84	51,5	107,0	48 resp. 70

- 1) Les réductions sur la base des stabilisateurs ne sont pas prises en considération
- 2) Change : 1 ECU = 1.85 Frs.
- 3) Moyenne des classes 1B et II, lorsque les livraisons de céréales panifiables dépassent les besoins internes, les prix sont réduits en conséquence.
- 4) Prix de l'orge commercialisée (prix indicatif de 76 fr. par dt) + prime de culture moyenne pour les 2 premiers hectares de 1,350 fr./ha rapportée sur une production de 48 dt/ha (moyenne 1986/88)
- 5) Prix du maïs commercialisé (prix indicatif de 77 fr./dt) + prime de culture pour les 2 premiers hectares de 750 fr./ha rapportée sur une production de 81 dt/ha (moyenne 1986/88)
- 6) Prix indicatif moyen pour la cat. I A.
- 7) Prix indicatif inférieur, calculé en PM, mise en valeur 52%
- 8) Prix indicatif moyen, calculé en PM, mise en valeur 78%
- 9) Les prix perçus par les producteurs de la CE correspondent approximativement au prix d'intervention (en raison de la situation de surproduction)
- 10) Le prix du lait effectivement perçu par les producteurs de la CE se situe dans la plupart des cas largement en dessus du prix indicatif (en RFA environ 70 % du prix suisse)

PV = poids vif
PM = poids mort

Source: Prix de la CE tirés des : Agra Europe No 18/89 du 2 mai 1989.

Des productions alternatives et les **possibilités de gain hors de l'agriculture** joueront à l'avenir un rôle plus important, d'où la nécessité de mesures sur le plan de la politique économique et régionale, de même qu'en matière de formation.

2.5 Les autres défis

L'application de **mesures d'entraide** est prioritaire dans tous les domaines et des adaptations d'ordre structurel sont nécessaires, comme par le passé, également dans les secteurs économiques en amont et en aval. Les efforts tendant à développer l'entraide doivent être aussi soutenus par la création de conditions-cadre de caractère légal. L'entraide interentreprises, qui prend de l'importance, doit être davantage encouragée.

En matière de **croissance économique et de situation de l'emploi**, nous ne nous attendons pas à des modifications fondamentales, mais à une tendance à un ralentissement et à une stabilisation. A plus long terme, une "stagnation à haut niveau" accompagnée de problèmes croissants sur le plan de l'emploi n'est pas exclue.

3. NÉCESSITÉ D'UN REÉAJUSTEMENT DES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE AGRICOLE

3.1 Objectifs

Les modifications des conditions cadres-cadres indiquées ci-dessus ainsi que l'évolution des attentes de la société envers son agriculture lui imposeront simultanément:

- de ne plus augmenter la production de denrées alimentaires,
- de devenir plus concurrentielle par une diminution des frais de production par unité produite,
- de mieux respecter l'environnement et
- de fournir une plus grande quantité de prestations d'intérêt public.

En outre, elle devra être de plus en plus confrontée à la concurrence internationale, suite aux exigences du GATT et au processus de rapprochement européen. Les adaptations ou changements qui paraissent nécessaires dans ce contexte devraient surtout viser à:

- maintenir les importations de produits agricoles à leur niveau actuel au moins, et éventuellement même en dessus,
- de ne plus procéder à de nouvelles augmentations des subventions à l'exportation, mais plutôt les abaisser,
- de réduire le soutien lié aux produits, notamment par les prix,
- de réduire nos écarts de prix par rapport à la CE.

Nous présentons un examen fort succinct des adaptations qui seront nécessaires et que nous avons déjà engagé au niveau de la politique agricole. Ces conclusions figurent notamment dans le Rapport du groupe de travail politique agricole (Commission Piot) d'avril 1991. Ces dernières seront présentées de façon détaillée dans le Septième rapport sur l'agriculture qui sera publié dans le courant de l'année 1992.

3.2 Le maintien et le renforcement des mesures en place

La plupart des instruments de politique agricole présentés dans le *tableau synoptique 1* seront maintenus et même renforcés à l'avenir. Il s'agit notamment des mesures en vue d'améliorer les structures et les bases de la production. En outre les mécanismes et les régimes d'organisation des marchés des divers produits agricoles seront, dans la mesure du possible, maintenus, mais avec certains assouplissements.

Les mesures de compensation de conditions de production difficile, pour autant qu'elles ne sont pas liées à la production, garderont toute leur importance. Il en sera de même des mesures de caractère social.

3.3 Reconsidération du principe des prix couvrant les frais de production

Il faut admettre que la poursuite de la politique des prix basée sur le principe des "prix couvrant les frais de production" (art. 29 L'Agr) ne sera guère possible à l'avenir. Dans le futur, les prix dépendront plus du marché et de la concurrence internationale. Cela pourra se traduire en principe par un gel général des prix administrés, voire par une baisse par étapes des prix de certains produits. Ainsi, il ne sera plus guère possible d'assurer un revenu équitable à l'agriculture au sens de la loi et de l'ordonnance générale sur l'agriculture (art. 45 à 49b). Contrairement au passé, le volume produit ne pourra plus guère être augmenté. Les contingents ne pourront pas être supprimés, mais ils devront être assouplis afin de ne pas freiner indûment l'ajustement structurel. En outre, les secteurs d'amont et d'aval de l'agriculture, qui sont également responsables des coûts élevés des denrées alimentaires en Suisse devront aussi procéder aux réformes qui s'imposeront.

3.4 Les nouveaux paiements directs complémentaires

Il importera de compenser dans toute la mesure du possible la baisse des revenus qui fera suite à une politique des prix et des quantités plus restrictive par des aides directes non liées aux volumes produits.

A cet effet, un projet de nouvel art. 31a dans la loi sur l'agriculture prévoit le versement des paiements directs compensatoires. Le message y relatif sera soumis en début d'année 1992 au Parlement en même temps que le Septième rapport sur l'agriculture.

Ces nouveaux paiements directs qui seront versés aussi bien aux agriculteurs de plaine que de montagne serviront à rémunérer la part des prestations d'intérêt public faites par les agriculteurs qui ne peuvent plus être indemnisés par le prix des produits, soit notamment la sécurité alimentaire, les prestations de caractère écologique, l'entretien

du paysage et l'occupation du territoire ainsi que de la contribution à la vie économique, sociale et culturelle des régions rurales.

Ces paiements directs serviront donc à rémunérer une prestation. Cela signifie également que l'Etat aura un droit de regard sur la manière dont ces prestations seront fournies par la fixation de conditions d'attribution ou d'autres mesures d'encouragement particulières.

3.5 Paiements directs à caractère écologique

Ce même message propose d'instituer dans la loi sur l'agriculture, dans un nouvel article 31*b*, les bases légales pour des paiements directs visant l'encouragement de formes de production et d'exploitation particulièrement respectueuses de l'environnement (sur la base d'un contrat volontairement conclu), à savoir des contributions compensatoires à des fins écologiques.

Ces contributions devraient être attribuées aux agriculteurs qui s'engagent par contrat librement conclu à fournir des prestations particulières dans le domaine de l'écologie (production intégrée et agriculture biologique) ainsi que des mesures spéciales en faveur de la protection des ressources naturelles.

Les conditions d'attribution font actuellement l'objet d'un examen approfondi dans le cadre d'un réseau d'exploitations-pilotes. Le choix des critères s'avère relativement difficile en raison de la très grande diversité des conditions de production qui règnent dans notre pays.

3.6 Les mesures d'orientation de la production végétale

En vue de freiner la tendance à l'augmentation de la production agricole et plus particulièrement de celle des céréales, le Parlement a décidé, le 21 juin 1991, dans le cadre de l'arrêté fédéral concernant la modification d'une durée limitée de la loi sur l'agriculture et de la loi sur le blé, différentes mesures en vue de promouvoir une utilisation plus extensive ou alternative de la surface agricole. La Confédération peut ainsi octroyer des contributions pour, d'une part, l'abandon temporaire de l'exploitation de surfaces assolées par la création de surfaces de compensation écologique et des friches de rotation et, d'autre part, pour une utilisation extensive de surfaces agricoles (blé extenso, pour une production sans utilisation de fongicides et de régulateurs de croissance ainsi que pour des prairies extensives). L'ordonnance d'application de ces mesures entrera prochainement en vigueur.

3.7 La recherche de solutions alternatives à la production vivrière

Comme le progrès technique se poursuivra à l'avenir, il sera nécessaire de trouver de nouvelles utilisations pour les surfaces qui ne seront plus nécessaires à la production vivrière. Divers projets de recherche sont en cours pour le développement et la recherche d'utilisations de matières premières renouvelables aussi bien dans les domaines de l'énergie (bioéthanol à partir de colza) que de ceux des fibres végétales et de l'amidon.

Des surfaces pourront aussi servir à la compensation écologique et aux loisirs, voire à la reforestation.

3.8 Autres mesures

En plus des mesures énoncées ci-dessus, d'autres sont à l'étude notamment en vue d'atténuer l'impact des changements de structures (rente de préretraite ou de reconversion et de perfectionnement). Ces mesures pourraient devenir nécessaires si le changement des structures devait s'accélérer en raison de l'évolution du progrès technique et des modifications de nos relations internationales.

4. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES D'AVENIR

L'agriculture suisse a convenablement rempli le mandat que le peuple suisse lui a attribué et reste un secteur dynamique de notre économie. Nous tenons à ce qu'elle le reste également à l'avenir. Les mesures de politique agricole prises jusqu'ici ont eu pour effet, de protéger notre agriculture de la concurrence internationale et également à favoriser l'extension de la production. Depuis quelques années nous avons dû procéder à une modification de cours et introduire des mesures de limitations (contingentement de la production laitière en 1977, limitation des effectifs de bétail en 1980 et autorisation pour la construction d'étables, mesures de limitation de la production de végétales en 1990 et 1991).

Ainsi, l'agriculture, partie intégrante de l'économie et de la société, est directement affectée par leur évolution de plus en plus rapide, aussi bien en Suisse qu'à l'extérieur. Ces conditions extérieures à l'agriculture déterminent dans une large mesure l'orientation de la politique agricole, mais celle-ci doit aussi être adaptée à l'évolution de l'agriculture elle-même. C'est ce que nous avons déjà fait dans le passé et que nous devons poursuivre à l'avenir. L'agriculture et la politique agricole sont maintenant confrontés à une forte saturation des possibilités d'écoulement des produits agricoles, à des changements d'opinion dans la population sur le rôle de l'agriculture, à des exigences accrues dans le domaine de l'écologie et à des pressions toujours plus fortes au niveau international.

Nous ne considérons pas cette situation comme une accumulation de problèmes insolubles, mais plutôt comme un défi à relever en adaptant la tâche qui incombe à l'agriculture ainsi que la politique agricole qui doit l'aider à y parvenir.

BIBLIOGRAPHIE:

Septième rapport du Conseil fédéral sur l'agriculture (en préparation), publication en 1992

Sixième rapport du Conseil fédéral sur l'agriculture, OCFIM, Berne 1984

- Message sur la politique agricole avec des paiements directs compensatoires* (en préparation), publication en 1992
- Moor P., *Agriculture*, Presses polytechniques romandes, Lausanne 1985
- Office fédéral de l'agriculture, *Rapport de la commission d'experts paiements directs (Commission Popp)*, DFEP, Berne 1990
- Office fédéral de l'agriculture, *Rapport du groupe de travail GATT-agriculture (Rapport de la Commission Piot)*, DFEP, Berne 1991
- Popp, H., *Nouvelle orientation de la politique agricole avec des paiements directs compensatoires*, La Vie économique, Berne, avril 1991
- Popp, H., *Développement rural et évolution des structures de l'agriculture en Suisse*, in La Vie économique, septembre 1988
- Popp, H., *Strukturwandel und Agrarstrukturpolitik, Rückschau und Ausblick*, in Jubiläumsschrift 100 Jahre Bundesamt für Landwirtschaft, Bern 1982
- Popp, H., *La situation alimentaire dans le monde*, in Bulletin Crédit suisse, juin 1990 Berne, novembre 1991.