
LES MYTHES DE LA POLITIQUE AGRICOLE

PLAIDOYER POUR UN DÉBAT PLUS OBJECTIF

RÉSUMÉ DU LIVRE ORIGINAL PUBLIÉ EN ALLEMAND

OCTOBRE 2008

Les mythes de la politique agricole

Plaidoyer pour un débat plus objectif

L'agriculture et la politique agricole n'en finissent pas d'occuper le débat public. Face à une pression continue pour une réforme du secteur, les paysans suisses sont constamment sur la défensive. Cela se comprend aisément. D'une part, selon les calculs de l'OCDE, la protection du secteur agricole coûte chaque année environ 7 milliards de francs aux consommateurs et contribuables suisses. Pour justifier un tel montant, il s'agit de développer un discours convaincant, ce qui n'est pas chose aisée. D'autre part, ce protectionnisme sans commune mesure est remis en question au niveau international.

L'UE procède à une réforme de la politique agricole commune et réduit la protection du secteur. Grâce à une concurrence accrue, les paysans européens deviennent plus productifs. La politique agricole suisse doit ainsi perpétuellement lutter pour éviter que le retard pris sur les paysans européens ne s'accroisse. C'est devant ce constat que le Conseil fédéral a entamé des négociations avec l'UE pour un accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire. Cependant, l'Union suisse des paysans rejette un tel accord.

Elle manifeste la même résistance face à l'ouverture multilatérale des marchés. Le cycle de Doha est certes interrompu depuis l'été 2008, mais la menace constituée par un aboutissement des négociations agricoles de l'OMC continue de peser sur le monde protégé des paysans suisses. Un tel scénario de libéralisation provoquerait, un choc énorme pour l'agriculture suisse. La politique de réforme, engagée en 1992, n'a pas suffisamment permis au secteur de se préparer à une ouverture multilatérale. Clé de voûte du système actuel, les paiements directs, qui représentent environ 2,5 milliards de francs par année, freinent l'évolution structurelle. Ils sont d'ailleurs secondés à la frontière par des prélèvements douaniers et des contingents à l'importation encore très présents.

1. L'image d'Epinal de l'agriculture

A dominante urbaine, la majorité de la population suisse, n'a guère de contact avec le monde paysan. La réalité agricole est largement idéalisée et s'inspire d'un romantisme social. Le monde idyllique de la ferme se reflète aussi dans la stratégie de communication des grands distributeurs. Les associations paysannes misent aussi délibérément sur des images idéalisées et des slogans lapidaires pour étayer

l'argumentaire protectionniste. Les expressions telles que «souveraineté alimentaire», «exploitations familiales» ou «agriculture de proximité» sont associées à des sentiments positifs. Alors que la «mort annoncée de la paysannerie» ou le «complexe agro-industriel» sont à connotation négative.

Il y a donc, d'un côté, la réalité du monde agricole contemporain, et, de l'autre, les représentations d'une «certaine agriculture», véhiculées dans la population. Ces images, liées à un capital sympathie important et une connaissance lacunaire de l'agriculture, aboutissent à la création d'un véritable «mythe paysan». Et ce dernier exerce une influence sur les décisions politiques prises démocratiquement. La politique agricole est ainsi fortement marquée par des intérêts de politique intérieure, voir cantonale ou régionale, et ce au détriment des politiques économiques et extérieures. Le «mythe paysan» limite considérablement le potentiel de réforme de l'agriculture.

2. Les sept mythes de la politique agricole

C'est du «mythe paysan» que se nourrissent les «mythes de la politique agricole». On entend par là un argumentaire complet, à la fois plausible et convaincant pour le plus grand nombre, qui justifie le traitement spécial réservé au secteur agricole. L'ouvrage de Hans Rentsch et Priska Baur propose un regard critique sur ces schémas argumentaires, et analyse sept mythes, passés en revue ci-après.

«La souveraineté alimentaire doit remplacer le libre-échange agricole»

Le concept de la «souveraineté alimentaire» vise à permettre à des pays comme la Suisse de maintenir leur tradition protectionniste agricole. Or vouloir garantir l'indépendance agricole de la Suisse en maximisant la production indigène est une illusion au regard des surfaces disponibles. En Suisse et par habitant, la surface agricole utile se prêtant à une exploitation intensive est nettement inférieure à celle de la plupart des autres pays. Les importations sont donc indispensables pour assurer l'approvisionnement de la Suisse et sa sécurité alimentaire.

L'objectif de maintenir un taux d'auto-approvisionnement d'environ 60 % peut se révéler contre-productif pour la sécurité alimentaire. En effet, les mesures de protection de la production indigène mettent à mal la position économique extérieure de la Suisse. Et comme l'économie suisse est tributaire de l'ouverture des marchés étrangers, elle profite tout particulièrement d'un système commercial mondial fondé sur la base de règles multilatérales. C'est grâce à sa forte intégration dans le tissu

économique mondial et sa force économique que la Suisse dispose d'une capacité d'importation conséquente, qui permet, entre autre, d'assurer l'approvisionnement du pays en bien alimentaire. C'est cette capacité d'importation qu'il s'agit de préserver.

«La mort annoncée de la paysannerie»

La politique agricole ralentit l'évolution structurelle à un niveau qui soit socialement acceptable pour le secteur. Au cours du XX^e siècle, le nombre d'exploitations a enregistré un recul de 1,4 % en moyenne annuelle. Avec une diminution inférieure à 2 % par année, les changements sont si ténus qu'on ne peut pas véritablement parler, pour le secteur agricole, de mutation structurelle ou d'exode rural, qui impliquent un nombre élevé de cessations et de réorientations professionnelles. En Suisse, la paysannerie connaît essentiellement une évolution structurelle lente, dont le rythme est dicté par les cessations dues à l'âge au fil des changements de générations. Cette évolution n'a rien de comparable avec les ruptures structurelles et les suppressions d'emplois observées dans d'autres branches de l'économie suisse. Faute de changement, l'agriculture suisse reste aujourd'hui morcelée en petites exploitations et s'en trouve préteritée pour affronter l'avenir.

Le recul du nombre d'emplois dans l'agriculture est la conséquence incontournable de la rationalisation de l'utilisation des facteurs de production dus progrès techniques et biotechnologiques. Même au prix d'interventions massives de l'Etat, il ne serait pas possible d'enrayer la diminution du nombre d'exploitations et d'emplois agricoles. Une telle démarche serait d'ailleurs au demeurant contre-productive, car elle ne ferait qu'aggraver les problèmes actuels de l'agriculture suisse: revenu insuffisant pour beaucoup d'exploitations, tendance à la surproduction et atteintes à l'environnement. L'avenir de l'agriculture passe par une industrialisation raisonnée et intégrant la dimension écologique.

«Le libre-échange est une menace pour la sécurité alimentaire mondiale»

La crise alimentaire mondiale de 2007/2008 a mis en lumière, les problèmes générés par les interventions étatiques à visée nationalistes, notamment les restrictions et interdictions à l'exportation. Si à première vue l'auto-approvisionnement en tant qu'objectif peut sembler plausible, il se révèle, au niveau global, irréaliste et contre-productif pour la sécurité alimentaire mondiale.

Telle que prévue par l'OMC, la réduction des barrières au commerce vise à améliorer l'approvisionnement mondial en denrées alimentaires. A l'échelle internationale, le commerce ne représente que 6 à 7 % de la production mondiale. Une ouverture des marchés couplée à une diminution des interventions étatiques verrait augmenter les échanges mondiaux, exploitant les différences de productivités et de prix entre les pays. Une plus forte intégration internationale réduirait du même coup le risque de pénurie dans des régions ou des pays particuliers.

Le libéralisme du commerce agricole mondial telle que prévue par l'OMC constitue une condition sine qua non pour une amélioration de la sécurité alimentaire globale et une lutte efficace contre la pauvreté dans les pays en développement. Mais le libre-échange agricole n'est pas pour autant la panacée. Dans les pays en voie de développement, un grand nombre de paysans restent prisonniers d'une agriculture de subsistance de la pauvreté tant qu'ils ne bénéficieront pas des institutions de base que sont les marchés, la sécurité du droit et un système de crédit efficace. Les pays riches ne devraient toutefois y voir une justification pour pérenniser le protectionnisme agricole.

«Les prix des denrées alimentaires sont inéquitables»

Les denrées alimentaires sont vitales, mais ce sont aussi des biens privés et limités. C'est pourquoi l'approvisionnement par les marchés est la meilleure solution possible. Pour un approvisionnement optimal, il faut des prix non faussés, qui permettent aux marchés agricoles d'envoyer les bons signaux aux producteurs et aux consommateurs. La protection agricole des pays riches perturbe cette fonction essentielle des marchés.

Exiger des prix équitables pour les denrées alimentaires soulève cette question: équitables certes, mais pour qui? En cas de baisse des prix, les producteurs se voient en victimes, lorsque les prix montent, c'est au tour des consommateurs de se sentir préterités. Et les victimes des exportations agricoles subventionnées des pays riches sont les producteurs des pays pauvres.

Pour les paysans suisses, une réduction du soutien de l'Etat ne signifie pas, que les prix à la production s'alignent aux niveaux des prix étrangers. Dans l'optique des stratégies de spécialisation, les différences de coûts et de prix ne constituent pas un obstacle aux échanges internationaux. Les spécialités agricoles suisses de haute qualité ont un fort potentiel sur les marchés internationaux. De plus, en cas d'ouverture des marchés, il n'y a pas lieu de craindre un alignement des prix suisses

sur ceux de l'UE, car le pouvoir d'achat en Suisse permet des prix plus élevés. Les facteurs tels que la distance et de la préférence nationale jouent aussi en faveur de la production indigène.

«Les paiements directs indemnisent les prestations multifonctionnelles de l'agriculture»

La politique agricole a découvert «l'agriculture multifonctionnelle» dans la cadre de la libéralisation du commerce mondial et de l'ouverture des marchés agricoles. Dans les pays protectionnistes, la multifonctionnalité s'est érigée en véritable stratégie de survie de l'agriculture. Elle justifie notamment les paiements directs versés par l'Etat aux paysans pour des prestations dites d'intérêt général.

Les objectifs de l'agriculture multifonctionnelle suisse sont définis à l'art. 104 de la Constitution fédérale. Par une production répondant aux besoins du marché, elle doit contribuer (substantiellement) à la sécurité de l'approvisionnement, à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural, ainsi qu'à l'occupation décentralisée du territoire. En soi, la multifonctionnalité serait une notion utile pour développer une politique agricole raisonnable et sensée. Dans sa mise en œuvre cependant, la multifonctionnalité «suisse constitue principalement un emballage politique moderne servant à légitimer d'anciennes revendications pécuniaires.

Les paiements directs représentent en moyenne et par exploitation plus de 50 000 CHF par an, un montant supérieur dans les régions de montagne. Un grand nombre d'exploitations économiquement faibles ne subsistent que grâce aux paiements directs. Or les paiements directs freinent les changements structurels au lieu d'encourager une agriculture multifonctionnelle. Leur versement est certes assorti d'exigences favorisant les formes de production respectueuses de l'environnement et des animaux, mais ces charges ne vont guère plus loin que la législation générale. Les paiements directs servent à soutenir le revenu agricole et ne sont, la plupart du temps, pas liés à des prestations d'intérêt général. De plus, les contributions à la surface et au nombre d'animaux abaissent les coûts de production, et biaisent ainsi les signaux donnés par les prix tout en favorisant une production intensive sans ménagement pour l'environnement. Enfin, les paiements directs devraient pouvoir être adaptés en fonction des besoins et conditions de production locales et régionales.

La politique agricole et son système de paiements directs ne remplissent pas leurs objectifs. Ce constat vaut tout aussi bien pour l'orientation de la production en fonction des marchés, que pour la situation des revenus, et pour l'impact sur l'environnement. Afin que l'agriculture multifonctionnelle suisse ait un avenir, une refonte du système des paiements directs est nécessaire, avec pour objectif de transformer le soutien des revenus en une promotion ciblée des prestations d'intérêts général.

«La production agricole suisse est respectueuse de l'environnement et des animaux»

Le virage de la politique agricole amorcée en 1992 est présenté comme un succès sur le plan écologique. La majorité de la population est d'avis que les paysans produisent de manière respectueuse de l'environnement et des animaux, avec pour corollaire l'opinion qu'il est coûteux de produire écologique et qu'il est donc normal que les produits alimentaires suisses soient plus onéreux. Les services compétents de la Confédération publient plusieurs indicateurs censés attester le succès du prétendu virage écologique du secteur. L'interprétation de ces données disponibles n'indique pourtant pas que l'agriculture suisse se distingue sous l'angle écologique. La qualité de l'environnement ne s'est guère améliorée. Au contraire, les prix élevés à la production et le niveau élevé des paiements directs agissent comme un frein à l'écologisation de l'agriculture.

Si le système des paiements directs parvient à soutenir le revenu agricole et favorise la production, il n'est cependant pas en mesure de réduire sensiblement l'impact de l'agriculture sur l'environnement. En outre, plus les prix à la production sont élevés, plus la production est intensive et, aussi polluante. Les mesures de protection à la frontière ont justement pour effet de soutenir les prix indigènes des produits agricoles et ces derniers sont donc plus élevés que dans un marché libre. La production est ainsi plus intensive et l'impact environnemental plus marqué avec des mesures de protection qu'avec un marché ouvert.

Pour que l'agriculture suisse puisse tenir ses promesses en matière d'écologie, il s'agit de corriger les mesures incitatives erronées. Cela dit, il devient plus difficile pour le secteur agricole suisse de faire œuvre de pionnier en matière d'écologie, car les autres pays parviennent à développer des politiques agro-environnementales.

«*La terre appartient aux paysans*»

Le droit foncier rural (LDFR) et le droit régissant le bail à ferme agricole (LBFA) définissent qui peut acquérir, vendre ou louer du terrain agricole, et à quelles conditions. La LDFR et la LBFA contiennent plusieurs instruments de formation des prix, destinés à lutter contre la spéculation foncière. Pour une exploitation agricole, le droit prévoit un droit de transmission intrafamiliale à une valeur de rendement basse, qui est doublée lors de la vente de parcelles indépendantes.

Fondamentalement, les critiques adressées au droit foncier rural et au droit du bail à ferme agricole portent sur les restrictions problématiques imposées à la garantie de propriété et, de façon plus générale, à la liberté économique. De plus, le droit foncier rural n'est pas un instrument adéquat pour protéger les terres agricoles du développement immobilier. Il s'agirait d'avoir pour cela, une politique efficace en matière d'aménagement du territoire.

Le droit foncier et le droit du bail à ferme ont un effet sclérosant sur les structures agricoles. Un trop grand nombre d'exploitations économiquement faibles sont ainsi maintenues, et restent, pour la plupart, au sein de la famille. Pour une exploitation agricole, il est quasiment impossible d'acheter des terres agricoles afin d'atteindre une taille qui soit concurrentielle. Négociés sur un marché restreint par la LDFR, les prix sont largement supérieurs à la valeur de rendement. Ce qui n'est pas conforme au principe qui veut que les terres agricoles restent aux mains des paysans. Les ventes de gré à gré sont très rares en dehors du cercle familial. Il en résulte de l'évolution structurelle qu'une surface croissante des terres agricoles entre dans les mains de propriétaires qui ne sont plus des paysans actifs.

La LDFR a vraisemblablement contribué à empêcher la spéculation sur les domaines agricoles. Mais à quel prix? Le plus gros de la fortune d'un propriétaire rural, son domaine, est soumis à un prix plafonné par l'Etat. En fin de compte, la question se pose de savoir si une réglementation plus souple du marché foncier agricole, couplée à des mesures d'aménagement du territoire ne pourraient pas garantir une meilleure utilisation du sol, plus efficace sur le plan économique et dans l'intérêt de la population.

3. Des mythes comme barrières mentales

La politique agricole suisse a atteint une telle complexité, qu'elle est devenue incompréhensible pour les citoyens non-initiés. Les images d'un monde paysan idéalisé suscitent la compréhension et la sympathie de la population et des milieux poli-

tiques, pour se traduire au niveau du programme politique. A long terme, il est vraisemblable que les intérêts de l'agriculture s'en trouvent préterités. Les représentations d'une population majoritairement urbaine, souvent déconnectée des réalités paysannes, associées au refus de l'évolution structurelle, constituent des barrières mentales, qui entravent le développement futur de l'agriculture suisse.

Publication: «Les mythes de la politique agricole – Plaidoyer pour un débat plus objectif», de Hans Rentsch et Priska Baur. Editeur: NZZ Libro, 184 pages, CHF 20.-, ISBN 978-3-03823-474-6