

LIBERTÉ POUR L'AGRICULTURE

RÉSUMÉ

HANS RENTSCH

CLAIRE BUSSY PESTALOZZI

CE TEXTE EST UNE VERSION ABRÉGÉE DU LIVRE «DER BEFREITE BAUER»,
QUI EST PUBLIÉ SIMULTANÉMENT.

Préface

L'objectif constitutionnel d'une « agriculture multifonctionnelle » est accepté aujourd'hui par le public comme par la classe politique. Il n'empêche que s'il y a un domaine où règne un malaise permanent, c'est bien celui de la politique agricole. Les consommateurs, les contribuables et, plus généralement, les citoyens se voient confrontés avec des prix élevés pour les biens alimentaires, des subventions élevées et un degré élevé d'opacité. Les prudentes tentatives de réforme de la politique agricole officielle n'ont jusqu'ici pas changé grand-chose à ce constat.

Le texte ci-dessous est un résumé très condensé de « Der befreite Bauer », un livre qui est publié simultanément. Ses différentes parties éclairent de manière critique la situation de l'agriculture suisse ainsi que ses perspectives. Actuellement, les paysans suisses jouissent toujours d'un niveau de protection parmi les plus élevés au monde et, même avec le programme officiel de réforme « Politique Agricole 2011 », ils resteront très dépendants de l'État. Leur liberté entrepreneuriale sera toujours entravée par de très lourdes réglementations étatiques. Le protectionnisme agricole et le niveau élevé des paiements directs auront pour effet de freiner les adaptations structurelles souhaitables et souhaitées, tout en empêchant le secteur agricole de devenir plus concurrentiel. Cette politique ne renchérit pas seulement les matières premières utilisées par l'agriculture, mais elle affecte aussi négativement les secteurs en amont et en aval de la production. En outre, il n'est pas sûr qu'elle remplisse au mieux l'objectif de prestations multifonctionnelles.

Le livre résumé ici plaide en faveur d'une nouvelle politique agricole. L'idée fondamentale est un passage à une agriculture orientée vers le marché et guidée par l'esprit d'entreprise, avec un retrait progressif de l'État sur une période de dix à douze ans. Pour cela,

il faut en particulier une nouvelle conception de la notion de multifonctionnalité.

Ce résumé suit la structure du livre. La partie I propose un survol de la situation actuelle de l'agriculture suisse qui, en dépit des réformes, reste très insatisfaisante. Dans la partie II, Markus F. HOFREITHER examine dans quelle mesure le secteur agricole peut vraiment remplir, dans le contexte actuel, les objectifs de la multifonctionnalité et comment il conviendrait de rendre plus efficace le système des paiements directs. Les secteurs en amont et en aval de la production font l'objet de la partie III ; on y montre comment la politique agricole traditionnelle affecte de manière négative la création de valeur ajoutée dans toute la chaîne des produits alimentaires, avec pour conséquence des coûts et des prix trop élevés. Dans la partie IV, Beat MEIER analyse les retombées ambiguës du droit foncier rural et des dispositions en matière de fermage sur les adaptations structurelles dans l'agriculture. Enfin, la partie V propose et justifie un nouveau « projet » pour une agriculture suisse libérée du carcan étatique et revitalisée par l'esprit d'entreprise.

Agriculture et protectionnisme

Objectifs de l'étude

Une recherche agronomique de haut niveau ...

La recherche scientifique en agronomie est fort productive, tant du point de vue qualitatif que quantitatif. Y contribuent principalement l'Institut d'Economie Rurale de l'EPFZ et les différents instituts de recherche agronomique dépendant de la Confédération. A cela s'ajoute l'apport plus spécifique de l'Office Fédéral de l'Agriculture (OFAG) et de l'Union Suisse des Paysans (USP). Ces acteurs font partie du «réseau» de l'agriculture suisse, un monde petit, où la plupart d'entre eux se connaissent et qui comprend le secteur agro-alimentaire suisse dans son ensemble, de la ferme jusqu'à la table, du secteur public au secteur privé. Ce climat familial pourrait susciter une forme de loyauté excessive envers le «système». On constate cependant que les experts s'expriment souvent de manière critique et ouverte sur la situation de l'agriculture. On peut citer comme exemple une recherche portant sur la contribution de l'agriculture à la décentralisation de la population¹. Contredisant la doctrine officielle, les auteurs concluent que l'agriculture ne contribue à cet objectif constitutionnel que dans une faible mesure. Une autre étude² confirme ce résultat et ajoute même que l'objectif de contribution à la décentralisation de la population devrait être supprimé de la politique agricole. Dans un autre domaine, l'Institut fédéral de recherche de Tänikon³ s'est penché sur la question de la mécanisation et des amortissements en agriculture. L'étude met en évidence le niveau très bas d'utilisation des machines, d'où un important potentiel d'économies. Ce problème bien connu de la «sur-mécanisation» est d'ailleurs créé par des transferts de fonds publics vers le secteur agricole.

La richesse de cette littérature spécialisée donne à penser que tout a déjà été dit et écrit en matière de recherche agronomique et en particulier dans les domaines économique et politique. Devant cette situation, il est légitime de se demander comment AVENIR SUISSE pourrait constituer de nouveaux éléments.

... mais sans impact significatif sur le plan politique

Si la recherche agronomique est critique, elle est aussi très spécialisée dans les questions qu'elle approfondit. Elle privilégie aussi les thèmes pouvant être traités de manière quantitative et cette spécialisation conduit à des réponses ciblées sur des sujets très étroits. Le titre d'un travail de doctorat permet d'illustrer ce phénomène: «Le marquage électronique auriculaire pour identifier et suivre sans faille les porcs de la naissance à l'abattage». L'expertise est parfois poussée jusqu'au dernier détail tout en respectant les limites officielles de la politique agricole. Si les résultats de la recherche agronomique amènent de nombreux éléments de réponse, il manque cependant une consolidation, une vision globale, qui permette de dégager des enseignements sur le long terme. La recherche agronomique en arrive ainsi à s'accommoder de la politique des petits pas et des petites réformes menées dans le cadre de la politique agricole.

L'administration et l'appareil politique viennent donc se servir dans l'assortiment spécialisé de la recherche agronomique en choisissant des éléments de réforme «faisable du point de vue politique» et en accord avec une «évolution des structures socialement acceptable». Si les travaux de recherche de plus large envergure, tels que ceux cités plus haut, n'accèdent que marginalement au niveau politique, ils laissent aussi, de par leur forme, planer l'idée que les solutions de rechange proposées ne valent peut-être pas mieux que le statu quo.

Un autre élément freinant le potentiel d'évolution se trouve dans la planification des réformes, rythmées par une période de quatre ans. La mise en œuvre d'une nouvelle conception de l'agriculture requière cependant une vision sur une période de 10 à 15 ans. Par ailleurs, on constate que malgré la réforme de 1992, l'agriculture est toujours conçue au plan politique, comme nécessitant un soutien massif de l'Etat pour assurer sa survie.

Une vision d'ensemble des questions centrales en la politique agricole

Dans ce contexte, AVENIR SUISSE a voulu mener une réflexion débouchant sur une réforme économique, sociale et écologiquement durable de l'agriculture, sans se limiter au « politiquement possible ». Des travaux d'experts ont permis d'approfondir trois thèmes centraux de la politique agricole:

- Markus F. HOFREITHER (Universität für Bodenkultur, Vienne) a exploré la multifonctionnalité dans sa fonction justificatrice de soutien à l'agriculture;
- Hans RENTSCH et Benjamin BUSER (AVENIR SUISSE Zurich) ont examiné l'influence du protectionnisme agricole sur les secteurs en amont et en aval de la production;
- Beat MEIER (BEMEPRO, Winterthour) a analysé le rôle du droit foncier rural sur l'évolution des structures des exploitations.

Les trois auteurs ont analysé ces sujets dans une perspective économique, s'attachant aux effets des réglementations, aux conflits d'intérêts ainsi qu'à l'utilisation des ressources en termes de coûts d'opportunité. Cette approche va à l'encontre de la croyance largement répandue qu'en politique il est possible d'avoir « le beurre et l'argent du beurre ». Il a aussi été choisi d'appréhender les thématiques dans un contexte international de globalisation des échanges, plutôt que dans

une vision isolationniste du marché intérieur. Ces travaux font l'objet successivement des parties II, III et IV de cet abrégé.

L'agriculture suisse en chiffres

En 2003, l'agriculture a participé à raison de 1% au produit intérieur brut (PIB) de l'économie suisse, tout en employant plus de 3% de la population active. La productivité du secteur agricole est donc largement au-dessous de la moyenne et la valeur ajoutée créée annuellement atteint tout juste CHF 45 000 par personne active.

Des structures en évolution

Depuis plusieurs décennies, les structures agricoles évoluent fortement. Entre 1990/92 et 2000/04, l'agriculture a littéralement fondu: le nombre d'exploitations a diminué de 30% pour en arriver à 65 000. La taille moyenne des exploitations, quant à elle, a augmenté de plus de 40% pour atteindre 16 hectares par exploitation. Le changement le plus radical a été la diminution de 53% de la valeur ajoutée créée par l'agriculture. Le revenu agricole, quant à lui, a diminué de 3,7% par exploitation et les subventions indépendantes de la production sont venues combler les baisses considérables du prix des produits (d'où entre autres, la perte en valeur ajoutée). Au long de cette même décennie et fait inquiétant, la rentabilité du capital investi par exploitation est devenue négative (-1,6%), ce qui donne à penser que l'ensemble du secteur agricole consomme et « détruit » du capital plutôt qu'il n'en crée.

Si plus de 60% de la surface agricole utile est aujourd'hui exploité par de fermes des plus de 20 ha, les structures

agricoles suisses restent de petite taille en comparaison avec les pays de l'Union Européenne, se plaçant juste avant le Portugal, l'Italie et la Grèce.

(2005) le niveau le plus élevé de protectionnisme de tous les pays industrialisés (figure 1).

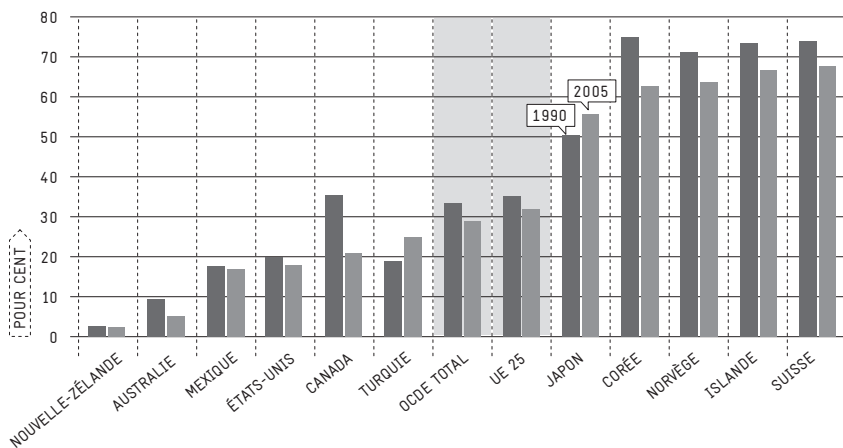
Les indicateurs du protectionnisme

Le protectionnisme agricole coûte au total CHF 7,5 milliards par an aux contribuables et aux consommateurs. La moitié environ de cette somme est due à des transferts de fonds publics et l'autre moitié à des prix élevés, du fait principalement des protections douanières. L'OCDE calcule un indicateur de référence pour exprimer et comparer le niveau de protection agricole d'un pays. Le «Producer Support Estimate» (soit : estimation du soutien à la production) indique la part du revenu agricole brut qui est imputable à des transferts induits par l'Etat et qui sont payés par les contribuables et les consommateurs. Selon les statistiques de l'OCDE, la Suisse n'a que peu diminué son soutien à l'agriculture depuis les années 1990 et présente aujourd'hui

Des importations entravées à la frontière

La production indigène est protégée à la frontière par un système de prélèvements touchant en particulier le marché des fourrages pour animaux par le biais d'un système de prélèvements variables, mais touchant ainsi la plupart des produits agricoles et alimentaires pouvant être produits en Suisse. Dans ce cas, un système de contingents d'importation s'ajoute au tarif douanier et «verrouille» le système de protection. Selon l'OFAG, deux tiers des produits agricoles importés font l'objet de prélèvements tarifaires et ces derniers s'élèvent en moyenne à 14% environ de la valeur à l'importation. Cependant, certains tarifs atteignent, selon le groupe de produits considéré, des valeurs vertigineuses. Par exemple, le beurre, le sucre, la viande de porc, les tomates et les pommes se voient simplement bloqués à la

Fig 1 «Producer Support Estimate» de la Suisse et de 12 autres pays membres de l'OCDE entre 1990 et 2005



Cette comparaison entre pays se base sur les estimations du «Producer Support Estimate» (PSE) réalisées par l'OCDE et permet d'illustrer les différences de soutien entre Etats. La Suisse présente ainsi le plus haut niveau de tous les pays de l'OCDE. Cette situation n'a d'ailleurs que peu évolué depuis 1992, année charnière en matière de politique agricole. Dans le cadre des négociations de l'OMC, les cinq Etats présentant le plus haut niveau de soutien font partie du G10 des pays les plus protectionnistes.

douane par une taxation supérieure à 150% de la valeur, allant même jusqu'à 1000% pour les cuisses de poulet.

Une diminution des barrières douanières pourrait s'avérer très favorable aux consommateurs. Dans le cadre des négociations de l'OMC, l'OFAG a calculé plusieurs scénarios de baisse des tarifs douaniers. Selon les propositions de l'UE, celles du groupe des 20 plus grands pays exportateurs agricoles, et celles des Etats-Unis, les ménages suisses pourraient économiser entre CHF 1670 et 2500 par an sur leurs achats alimentaires.⁴

En matière d'autosuffisance et selon les calculs de l'OFAG, la production indigène couvre environ 60% des besoins alimentaires exprimés en unité d'énergie et ce seuil n'a pratiquement pas évolué depuis les années 1990. Il est à noter que l'approvisionnement de l'agriculture en inputs de production (énergie, engrais, semences, etc.) dépend, quant à lui, massivement des importations.

Comparaison des structures agricoles entre la Suisse et l'Autriche

L'agriculture autrichienne fournit une base de comparaison intéressante pour la Suisse, de par les conditions cadres économiques (PIB, croissance, exportation), et une utilisation du sol agricole (répartition entre herbages, grandes cultures et cultures spéciales) qui sont similaires à celles de la Suisse.

Une comparaison structurelle avec l'Autriche permet de constater d'importantes similarités⁵. Par exemple, la surface moyenne des exploitations (sans les alpages) est de 16,2 ha en Suisse et 17,1 ha en Autriche. Le nombre moyen de personnes actives par exploitation est aussi comparable avec 2,9 personnes en Suisse et 2,5 en Autriche. Cependant, si l'on ramène les chiffres par

unité de main-d'œuvre travaillant à plein temps, il apparaît qu'en Autriche une unité exploite en moyenne 15,7 ha, soit environ 50% de plus qu'en Suisse où la surface moyenne par unité s'élève à 10,8 ha. L'agriculture suisse est donc intensive en main-d'œuvre, plus que l'Autriche et bien plus que d'autres pays tels la France, la Finlande ou l'Espagne qui présentent un ratio dépassant les 20 ha par unité de main-d'œuvre. Cette comparaison met en évidence des retards structurels de l'agriculture suisse.

Ces différences s'observent aussi pour les éléments financiers de l'agriculture.⁵ En effet, une exploitation suisse dépense en moyenne trois fois plus qu'une exploitation autrichienne (CHF 59 317 pour la Suisse et CHF 18 912 pour l'Autriche). De même, les paiements directs suisses par exploitation sont deux fois et demie plus élevés que ceux reçus, en moyenne, par une exploitation autrichienne (CHF 37 591 en Suisse et CHF 14 882 en Autriche). Exprimés par unité de surface ou de main-d'œuvre, les paiements directs suisses restent très en dessus du niveau autrichien, sauf s'ils sont exprimés en termes de dépense par habitant (CHF 342 par habitant en Suisse par rapport à CHF 324 en Autriche).

La Suisse, un îlot de cherté

De manière générale, et cela dans tous les pays industrialisés, les dépenses pour s'alimenter occupent une place toujours moins importante, évaluée en Suisse à 8% environ du budget des ménages.

Depuis les années 1990, les prix à la production (ceux payés aux producteurs) ont baissé d'un quart, et cela parallèlement à l'introduction graduelle des paiements directs. Cependant, les prix à la production en Suisse restent considérablement plus élevés que dans l'Union Européenne. Pour l'année 2004, les prix payés aux pro-

ducteurs suisses étaient presque deux fois plus élevés qu'en Allemagne, en France et en Autriche. Les prix à la consommation, quant à eux, ont augmenté de 10% depuis 1990, les secteurs de la transformation et de la distribution justifiant leurs marges par le développement des produits transformés (avec une plus forte valeur ajoutée) et par le poids de réglementations nationales plus strictes qu'à l'étranger. En réalité, le protectionnisme agricole agit aussi, et cela depuis plusieurs décennies, sur les entreprises en amont et en aval de la production, qui ont tenu compte des conditions de l'agriculture suisse dans leurs décisions d'investissement à long terme. Ainsi, le secteur agro-alimentaire suisse fonctionne comme un cartel informel sous houlette étatique. Les coopératives agricoles, intégrées verticalement constituent aussi des acteurs économiques importants. Par exemple, la FENACO enregistre un chiffre d'affaires annuel de plus de CHF 4 milliards générés par le commerce d'inputs agricoles et de produits agricoles ainsi que leur transformation et commercialisation dans ses propres chaînes de distribution.

La Suisse est un importateur net de produits agricoles bruts comme les céréales, les huiles et graisses végétales ainsi que les fruits et légumes. Les produits non transformés ne peuvent s'exporter que marginalement, du fait de leur prix trop élevés, ce qui pénalise aussi le potentiel d'exportation des produits transformés. Seules certaines denrées tels le chocolat, les produits de boulangerie ainsi que le fromage (dont certaines catégories excédentaires sont subventionnées) trouvent une place à l'exportation.

Selon la Constitution, l'agriculture suisse doit orienter sa production en fonction du marché. Il est donc opportun de se demander de quel marché il s'agit. Comme les produits agricoles sont commercialisés sur les marchés internationaux, il s'agit au moins de considérer, pour la Suisse le marché européen, en tant que place privilégiée de ses échanges internationaux.

Le débat sur la « cherté suisse » amène chaque secteur, y compris l'agriculture, à justifier ses prix par des coûts plus élevés en Suisse. Tous sont ainsi lésés et il n'y a pas de responsable. Ce constat n'est pas entièrement faux puisque aucun des acteurs de la filière agro-alimentaire ne peut, à lui seul, y changer quelque chose. Devant l'interdépendance des intervenants et la complexité des réglementations agricoles, c'est l'Etat qui doit prendre ses responsabilités et créer des conditions-cadre concurrentielles selon un scénario de libéralisation tel que, par exemple, un accord de libre échange avec l'UE, ou en s'inspirant du modèle néozélandais.⁶

Interventionnisme et réglementations

Avant la révolution industrielle, l'agriculture a vécu des périodes de crises importantes dues aux guerres ainsi qu'à des causes naturelles (conditions climatiques, maladies des végétaux, etc.) La demande réagissait de manière inélastique et les prix fluctuaient fortement. Dès la fin du 19^{ème} siècle, l'instabilité des marchés a poussé l'Etat à vouloir gérer la sécurité de l'approvisionnement.

Développement de l'interventionnisme étatique

D'après Peter RIEDER et Sibyl ANWANDER-PHAN HUY, c'est en date du 27 juin 1884 que le protectionnisme agricole suisse trouve son origine avec la signature d'un arrêté fédéral pour le soutien à l'agriculture.⁷ Par la suite, les interventions se sont multipliées avec, entre autres, une votation populaire en 1891 scellant l'introduction de taxes douanières pour limiter la concurrence étrangère et, l'année suivante, l'entrée en vigueur de la première loi sur l'agriculture.

La Première Guerre mondiale a déclenché en Suisse une situation de crise caractérisée par un déficit d'approvisionnement en céréales et une fermeture des canaux d'exportation pour les produits laitiers. L'Etat a alors décrété un monopole d'importation pour les céréales ainsi qu'une garantie de prix et d'achat pour la production indigène. La fin de la guerre a amené une situation d'excédent qui a provoqué une chute massive des prix. L'intervention de l'Etat a alors porté sur le marché des produits laitiers, afin de soutenir l'exportation de ces derniers. A cette époque, les interventions avaient un caractère ponctuel et visaient à régler des situations de crise précises et bien définies. C'est après 1929 qu'un véritable système de protection s'est développé sur le marché des céréales, du lait et des produits laitiers. Ce système a englobé rapidement l'ensemble des branches de production pour atteindre un point culminant avec le plan WAHLEN, lequel comprenait un système de rationnement de la demande et un contrôle des prix à la consommation. Aujourd'hui encore, le plan WAHLEN reste un mythe selon lequel il aurait permis une autarcie quasi totale de la Suisse. Dans les faits cependant, jamais le seuil d'auto-approvisionnement n'a dépassé 60% durant la Deuxième Guerre mondiale. Par ailleurs, la Suisse était dépendante de manière décisive de l'Allemagne pour s'approvisionner en semences et en engrais. Il n'en reste pas moins que le plan WAHLEN, en planifiant et stimulant la production agricole, a fait des paysans et de leurs familles les héros d'une population pendant la guerre.

En 1947, le peuple suisse, encore marqué par les restrictions de la guerre, a voté l'introduction dans la Constitution de dispositions qui institutionnalisait la participation des milieux concernés, plutôt opposés au libre marché, au processus de décision législatif. Sur cette lancée, la nouvelle loi sur l'agriculture de 1951 a été introduite. Etant donné l'objectif de maintenir un revenu paritaire pour l'agriculture, cette loi a créé

les bases d'une économie planifiée avec des garanties de prix et de prises en charge pour la production indigène ainsi qu'un système perfectionné de barrières douanières. Par la suite, il s'est agi de contenir les problèmes créés par une surproduction croissante, en particulier dans le secteur laitier. La dynamique institutionnelle réagit alors en développant de nouvelles mesures (contingentement laitier, taxe d'importation sur les graisses de substitution du beurre, etc.) et les groupes d'intérêt liés à la politique agricole se sont positionnés de manière défensive face à toute initiative contraire.

De la réforme de 1992 à PA 2011

Des pressions vont cependant voir le jour en raison de la croissance du budget destiné à l'agriculture et de l'incapacité de la politique traditionnelle à s'insérer dans un contexte de globalisation. En 1986, le peuple suisse a refusé de soutenir l'économie sucrière indigène et a donné ainsi un signal clair en faveur d'un changement de paradigme. C'est en 1992 que le Septième Rapport sur l'agriculture est venu formuler une nouvelle orientation en définissant le concept de « multifonctionnalité ». La politique des prix a été découplée de celle des revenus, les interventions sur les marchés ont diminué et cela parallèlement à l'introduction des paiements directs. La justification politique de ces derniers se trouve justement dans la multifonctionnalité, soit la production par l'agriculture de biens et de service à caractère public et méritant rémunération. Dans les faits, les paiements directs viennent compenser les baisses de revenus, puisqu'ils sont mis en œuvre avant tout dans les domaines où le soutien des prix s'amenuisait. Une relation peu claire s'installe ainsi entre les paiements directs et les prestations multifonctionnelles de l'agriculture. A cet égard, Felix SCHLÄPFER a forgé de façon critique le terme de « programme de rentes »⁸.

Le programme PA 2002 a éliminé toutes les garanties de prix et de prise en charge et lié les paiements directs à un système de prestations écologiques. L'étape suivante, la PA 2007, a vu l'annulation du contingentement laitier, la libéralisation partielle des importations de viande et elle a introduit des mesures d'amélioration des structures. Des CHF 14 milliards dépensés sur cette période de 4 ans, 10 ont servi à financer les paiements directs.

Non encore ratifié, le plan quadriennal PA 2011 devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Il poursuit le mouvement de réforme dans un esprit de renforcement de la compétitivité et avec un budget d'environ CHF 13,5 milliards, soit un demi-milliard de moins que le programme précédent. Le système des paiements directs se voit simplifié et doté d'une enveloppe de CHF 11,25 milliards. Les interventions actuelles sur les marchés du fromage, des oléagineux et des pommes de terre seront diminuées, voire abandonnées. La mise aux enchères des contingents d'importation s'étendra à de nouveaux groupes de produits. Le droit rural connaîtra aussi un assouplissement, avec le passage de 0,75 à 1,25 unités de main-d'œuvre pour qu'une exploitation agricole soit reconnue en tant que telle et puisse bénéficier des avantages fonciers.

Ces éléments devraient ainsi permettre la poursuite d'une évolution linéaire des structures agricoles. Même si le PA 2011 se présente comme la suite logique des plans précédents, les différents acteurs se positionnent de manière différenciée. D'après l'UNION SUISSE DES PAYSANS (USP), le paquet de mesures va trop loin et la diminution de l'enveloppe ne se justifie pas. A l'opposé, ECONOMIESUISSE y voit une réforme «peureuse» et compromettant la position de la Suisse dans les négociations de l'OMC. De plus, comme les quatre partis gouvernementaux se trouvent en désaccord, le programme va probablement perdre de la substance durant les discussions parlementaires.

Même avec son objectif de «renforcement de la concurrence», le PA 2011 se situe dans le cadre très sécurisé du système de protections douanières. Si les négociations de l'OMC devaient aboutir à un compromis entre, d'une part, l'Union Européenne et, d'autre part, le G20 des pays exportateurs ainsi que les Etats-Unis, il faudra alors lever ces barrières, ce qui déstabiliserait l'ensemble de l'agriculture suisse. Ce scénario est d'ailleurs perçu comme le «worst case» (le pire des cas) par l'administration fédérale et les milieux agricoles.

Inclus dans le premier volet des bilatérales avec la Communauté Européenne, l'accord agricole de 1999 a significativement facilité les échanges de produits agricoles entre la Suisse et l'UE. Dès 2002, il a instauré une diminution des barrières tarifaires tout en garantissant la reconnaissance mutuelle des réglementations techniques dans les domaines phytosanitaires, de l'agriculture biologique et de la médecine vétérinaire, ainsi que les normes de qualité pour les fruits et légumes.

Au départ, l'idée de pousser ce processus plus loin par le biais d'un accord agricole de libre-échange avec l'UE était soutenue par les milieux paysans. Le marché européen représente un potentiel important pour les spécialités suisses et les importations destinées à l'agriculture et au secteur de la transformation sont plus avantageuses. Si des travaux sont actuellement en cours à l'OFAG et à l'USP pour évaluer les effets d'une telle démarche, l'USP s'est entre-temps déclarée opposée à un accord de libre-échange avec l'UE.

Politique agricole et communication

Une politique efficace doit être relayée par une communication porteuse et parlante. L'agriculture suisse, de par sa dépendance de l'Etat, a su développer une rhétorique de légitimation. «Multifonctionnalité»,

«évolution des structures socialement acceptable», «produits sensibles», «souveraineté alimentaire» et «production agricole de proximité» sont autant d'expressions à connotation positive qui viennent enrichir le discours politique.

«*Multifonctionnalité*»: Le terme «agriculture multifonctionnelle» est un élément central de la nouvelle orientation remontant à 1992 puisqu'il justifie les paiements directs. L'article 104 de la Constitution fédérale définit les objectifs multifonctionnels: l'agriculture, de par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue de manière importante à la sécurité de l'approvisionnement de la population, à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural, ainsi qu'à l'occupation décentralisée du territoire.

S'il y a là plusieurs conflits d'objectifs, il s'agit aussi de relever une relation positive entre buts économiques et écologiques: en effet, la contraction d'une production agricole coûteuse, intensive et mécanisée entraînerait non seulement une diminution des dépenses publiques, mais aussi une amélioration sur le plan environnemental.

Dans quelle mesure les paiements directs permettent-ils d'atteindre les objectifs multifonctionnels? Une telle question ne peut trouver de réponse, même si elle est fondée sur une analyse scientifique, tant les objectifs sont flous et étrangers les uns aux autres. Que souhaite vraiment la société en terme de «population décentralisée», de quantité et de qualité de «paysage rural» et de «sécurité de l'approvisionnement»? S'il n'est pas possible de donner de réponse précise, il est cependant quasi certain que le statu quo ne constitue pas un choix de société optimal.

«*Evolution socialement acceptable des structures*»: Une évolution structurelle qui soit «socialement acceptable» constitue aussi un concept flou, même s'il est compréhensible que l'Etat doive se préoccuper des conséquences sociales d'une réforme. Quelle est alors le sens des mots «socialement acceptable»? Selon l'interprétation de l'OFAG, cela signifie un recul annuel de 2 à 2,5% des exploitations, un rythme basé sur le décompte suivant: 2000 départs à la retraite, 500 cessations d'exploitation (avant départ à la retraite) et 900 reprises. L'adaptation des structures se produirait ainsi principalement par le biais des départs à la retraite, ce qui correspond probablement à la conception officielle du «socialement acceptable».

Pour les secteurs secondaire et tertiaire, le concept du «socialement acceptable» recouvre une réalité toute différente: en 2003, l'industrie et les services ont vu disparaître 12 000 entreprises et 46 000 emplois! Dans ces circonstances, le «socialement acceptable» revient aux critères contenus dans la loi sur l'assurance chômage, laquelle considère comme acceptable une perte de salaire de 30%, tout comme elle considère comme acceptable un changement de profession ainsi que deux heures de trajet quotidien. Sous cet angle, l'agriculture apparaît clairement comme privilégiée.

En dernier lieu, il s'agit aussi de se demander pour qui cette évolution des structures doit être acceptable. Car une évolution ralentie se traduit par des coûts pour l'Etat et pour les consommateurs, une situation qui, en termes de prix et d'impôts, obère pour une part non négligeable le budget des ménages suisses, particulièrement ceux aux revenus modestes.

«*Produits sensibles*»: Dans le cadre des négociations de l'OMC, la notion de «produits sensibles» est défendue par le G10, le groupe de pays ayant les plus hauts niveaux de protectionnisme agricole. Dans ce contexte,

les tarifications douanières des « produits sensibles » feraient l'objet d'une baisse plus faible. L'OMC interprète cette notion de manière restrictive et considère que c'est une réglementation d'exception. Cependant, les milieux agricoles suisses y voient une manière d'échapper partiellement à la libéralisation et espèrent y inclure une partie importante de la production suisse.

La position de la Suisse en matière de « produits sensibles » est, du point de vue économique, une absurdité puisque'il s'agit de protéger, au moyen de taxes douanières très élevées, des productions non rentables en termes de productivité et de compétitivité. De plus, les négociations à l'OMC ont un caractère mercantiliste et il apparaît que ce que l'agriculture suisse peut y « gagner » doit être compensé par des concessions dans d'autres secteurs, tels l'industrie ou les services.

« *Souveraineté alimentaire* »: Les partisans de la « souveraineté alimentaire » affirment que chaque pays doit garder le droit de choisir indépendamment son niveau d'autosuffisance alimentaire. Ils refusent ainsi la notion même d'accord commercial et considèrent que l'agriculture doit être protégée de l'influence « néfaste » de l'étranger. Car le niveau d'autonomie souhaité est, bien sûr, plus élevé que celui qui résulte de la liberté du commerce et devrait donc être imposé au pan politique. La notion de « souveraineté alimentaire » peut susciter de la sympathie, mais sa portée émotionnelle ne doit pas occulter l'importance et la complexité des enjeux liés au commerce mondial.

« *Production agricole de proximité* »: Le concept de la « production agricole de proximité » met en avant une certaine familiarité avec la production agricole et donne à penser que ce type de production offre plus de garanties en termes de qualité et même de sécurité des produits. De plus, la notion de proximité véhicule l'idée que cette solution est plus écologique. A ce su-

jet, des bilans écologiques approfondis fournissent des résultats intéressants et peu connus du grand public. Les produits importés, même de très loin, consomment souvent moins de ressources que les produits indigènes, en particulier si le climat des lieux de production offre des conditions favorables et donc écologiques. Finalement, il appartient aux consommateurs de déterminer ce qu'ils souhaitent acheter en termes de produits agricoles de proximité et cela sans qu'une intervention de l'Etat soit nécessaire.

Opacité de l'appareil réglementaire

L'article 104 de la Constitution fédérale pose le socle de la politique agricole en fixant les objectifs et les compétences de la Confédération pour assurer une agriculture multifonctionnelle. L'ensemble des réglementations de l'agriculture découle principalement de cet article.

Avec ses 188 articles, la loi sur l'agriculture constitue le pilier central de cet ensemble, accompagné par plusieurs autres dispositions de même niveau: le droit foncier rural, celui réglant le bail à ferme, la loi sur l'importation et l'exportation de produits agricoles, la loi sur les douanes et celle sur les tarifs douaniers, la loi sur les denrées alimentaires, la loi sur la protection de l'environnement et celle sur la protection des eaux ainsi que la loi sur le génie génétique. De nombreuses ordonnances viennent ensuite préciser et détailler ces textes de loi. La technicité et la spécialisation des thèmes, ainsi que leur position subordonnée dans la hiérarchie législative, ont pour conséquence de renforcer l'influence de l'administration fédérale quant au contenu des dispositions de troisième niveau, c'est-à-dire celui des ordonnances.

Telle que définie dans les derniers programmes de l'OFAG (PA 2002, 2007 et 2011), la réorientation de l'agriculture vers le marché signifie non seulement un travail de déréglementation, mais aussi l'introduction de nouvelles mesures protégeant la production suisse par des signes distinctifs de qualité tels que les appellations d'origine contrôlée, l'agriculture biologique et d'autres labels à caractère écologique, éthologique ou géographique. A priori positives, ces démarches structurantes pour le marché débouchent aussi sur une bureaucratisation en termes de réglementations et de contrôles. Dans le cadre des réflexions liées à l'accord de libre-échange entre la Suisse et les Etats-Unis, l'INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS de Washington considère ces dispositions comme un frein latent au commerce.

Agriculture et protectionnisme : quelles perspectives ?

Depuis des décennies, la politique a mené l'agriculture sur une voie sans issue. A présent, l'Etat se sent responsable d'assurer une évolution structurelle « acceptable du point de vue social », mais conforme aux conditions du marché. Pourtant, la situation actuelle de l'agriculture est aussi et surtout la conséquence du travail tactique et stratégique entrepris sur le long terme par les lobbies agricoles. Pour ce qui relève de l'Etat, sa responsabilité se limite en fait à la rémunération de prestations multifonctionnelles effectivement demandées.

Cependant, force est de constater que le glas du protectionnisme n'a pas encore sonné. Entre autres exemples, on peut citer l'opposition réussie à la décision du Parlement d'annuler, en automne 2005, le versement de la redevance sur les huiles minérales (qui constitue une subvention indirecte). D'autre part, depuis leur introduction, les paiements directs sont devenus tellement

importants pour le revenu agricole, qu'ils occultent ainsi les réalités du marché et son potentiel.

Entamé en 1992, le processus de réforme veut libéraliser l'agriculture tout en voulant contenir son évolution. De cette politique, personne vraiment n'en sort gagnant: ni les contribuables, ni les consommateurs, ni même l'agriculture, laquelle voit ses revenus par exploitation stagner et le doute se créer quant au bien-fondé des prestations multifonctionnelles.

La multifonctionnalité entre efficacité et émotion

La plupart des sondages indiquent que les citoyens suisses perçoivent l'agriculture de manière positive : elle produit des denrées alimentaires, utilise le sol de manière respectueuse de l'environnement et tient compte du bien-être des animaux dans la pratique de l'élevage. La Suisse est sans doute un des seuls pays disposant d'une forme de contrat entre la société et l'agriculture. En effet, l'article 104 de la Constitution oblige la Confédération à faire en sorte que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue de manière importante à la sécurité de l'approvisionnement de la population, à la conservation des ressources naturelles, à l'entretien du paysage rural ainsi qu'à l'occupation décentralisée du territoire.

Le protectionnisme agricole, cher et peu écologique

Depuis quelques années, la politique agricole est perçue comme étant de plus en plus dispendieuse. Effectivement, la Confédération dépense 3,9 milliards CHF, soit 7,8% de son budget pour l'agriculture, un montant absolu et relatif nettement plus élevé qu'en Autriche, un pays dont l'agriculture est structurellement comparable à la Suisse. De même, le niveau des prix à la production se situe en Suisse nettement au-dessus de celui des États voisins de l'Union européenne et les consommateurs suisses paient leurs produits alimentaires 40% plus cher que dans ces États.

Jusqu'à récemment, la politique agricole suisse visait à assurer le revenu des paysans surtout par le biais de prix plus élevés fixés par l'État. Cette voie, empruntée après la Seconde Guerre mondiale, a eu de multiples conséquences : une surproduction effrénée, en particulier dans le secteur laitier et dans les céréales panifiables, des charges environnementales croissantes liées à l'intensification de la production ainsi qu'une

répartition inégale des revenus défavorisant les petites exploitations.

Un mandat constitutionnel pour la multifonctionnalité

Au niveau international, la conclusion des négociations du Cycle de l'Uruguay (GATT) a permis, dès 1992, une ouverture partielle des marchés agricoles. En Suisse, cet accord a abouti à une véritable refonte de la politique agricole, «découplant» la politique des prix à celle du revenu. Trois nouveaux éléments sont alors venus combler le démantèlement graduel du système de fixation des prix : les paiements directs compensatoires des baisses de revenu, la fixation de critères écologiques minimaux pour l'octroi de ces paiements ainsi qu'un encouragement ciblé des exploitations en région de montagne. Le caractère multifonctionnel des prestations de l'agriculture s'est vu ainsi inscrit dans la Constitution lors d'une votation populaire en 1996.

Depuis le début des réformes, la globalisation des échanges s'est accrue et la Suisse s'est rapprochée de l'Union Européenne tout en participant au nouveau cycle de négociations mené par l'OMC (Cycle de Doha). Ajoutés aux restrictions budgétaires de la Confédération, ces éléments plaident en faveur d'une analyse approfondie des résultats de la réforme de la politique agricole et de sa capacité à remplir les objectifs fixés par la Constitution.

Si l'on considère les multiples fonctions de l'agriculture mentionnées dans l'article 104, on constate que la production n'a plus le rôle central qu'elle avait autrefois, à savoir d'assurer l'approvisionnement de la population. De même, l'occupation décentralisée du territoire n'est pas un problème qui concerne l'ensemble de l'espace rural et ne peut pas, de par sa causalité complexe et multiple,

----- Constitution de la Confédération suisse – Art. 104 Agriculture -----

- 1 La Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement :
 - a. à la sécurité de l'approvisionnement de la population ;
 - b. à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural ;
 - c. à l'occupation décentralisée du territoire.
- 2 En complément des mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger de l'agriculture et en dérogeant, au besoin, au principe de la liberté économique, la Confédération encourage les exploitations paysannes cultivant le sol.
- 3 Elle conçoit les mesures de sorte que l'agriculture réponde à ses multiples fonctions. [...]

être résolu par le bais de la politique agricole. Il reste donc à cette dernière, comme principal objectif multifonctionnel, la conservation des ressources naturelles et l'entretien du paysage rural. Dans ce domaine, l'agriculture peut contribuer substantiellement au bien-être de la société, tant en réduisant les nuisances écologiques qu'en produisant des effets externes positifs.

Les conflits d'objectifs de la politique agricole

La physionomie actuelle de la politique agricole a pour conséquence néfaste de freiner fortement l'évolution structurelle de la branche, empêchant ainsi une baisse « naturelle » des coûts de production, et limitant la compétitivité du secteur. La combinaison de mesures prescrites est porteuse de conflits d'objectifs entre la compétitivité, la sécurité du revenu et les prestations écologiques. D'autre part, l'efficacité des moyens budgétaires utilisés est réduite par l'utilisation de programmes « horizontaux » mis en œuvre sur le plan national, mais destinés à résoudre des problèmes spécifiques à caractère géographiquement limité.

Ces conflits d'objectifs peuvent être illustrés par une analyse du revenu des exploitations en fonction de leurs tailles (tableau 1). Actuellement, le revenu dépend essentiellement de la taille de l'exploitation. Parmi les exploitations de référence considérées, la différence de revenu entre le décile inférieur et le décile supérieur des exploitations est de plus de 550 %, bien que la catégorie supérieure ne dispose même pas du double de surface agricole utile (27,5 ha) que la catégorie inférieure (14,2 ha), l'écart étant encore plus faible en ce qui concerne le nombre de têtes de bétail. Le tableau 1 montre le rapport entre la taille des exploitations et le revenu d'une personne pour chaque groupe d'exploitations (déciles).

Les paiements directs, un frein à l'évolution des structures

La situation présentée ici met clairement en évidence l'effet des paiements directs sur la conservation des structures. Dans les premiers déciles, ces paiements constituent la majeure partie du revenu des exploita-

tions. Dans les déciles supérieurs, il est vraisemblable que les exploitations ne verraient pas leur existence menacée par une baisse des paiements directs ; leur revenu plus élevé est dû à une structure plus favorable en termes de production et de coûts d'exploitation. Une accélération des mutations structurelles pourrait atténuer à la fois un problème de politique sociale et un problème de politique de répartition des revenus. Le déséquilibre entre l'utilisation des ressources et la production de biens pour le marché, signalé par les revenus négatifs d'exploitations des groupes inférieurs, devrait s'atténuer. D'autre part, le soutien financier apporté par les paiements directs généraux (et probablement aussi par les contributions écologiques) pourrait être également diminué pour les catégories supérieures d'exploitations. Les exploitations à forts revenus n'auraient, sous l'angle de la politique de répartition, pas droit à des transferts budgétaires dépassant la valeur des effets externes positifs qu'elles fournissent. Des transferts moins élevés renforceraient les incitations à atteindre

un meilleur revenu de production et maintiendraient, dans ce segment, la dynamique structurelle d'agrandissement des exploitations, pour autant toutefois que des surfaces supplémentaires deviennent disponibles.

Les désavantages des petites structures

Liée au prix élevé des facteurs de production et à une réglementation très dense, la structure actuelle de l'agriculture suisse est la cause de faiblesses concurrentielles considérables, car elle fait obstacle aux économies d'échelle. De plus, cette structure en petites exploitations n'est nécessaire à aucun des objectifs de la multifonctionnalité tels que fixés dans l'article 104. Actuellement, les montants élevés des paiements directs généraux ne sont pas ciblés sur la multifonctionnalité, mais incitent à la production puisqu'ils dépendent de la surface et du nombre de têtes de bétail. De plus, leur importance prépondérante dans la formation du

Tab. 1 Répartition du revenu par personne (>16 ans) par rapport à la taille des exploitations

INDICATEUR \ DÉCILE	DÉCILE									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
SURFACE AGRICOLE UTILE	14,22	14,83	15,98	16,26	17,41	18,55	19,75	21,29	23,39	27,53
NOMBRE DE TÊTES DE BÉTAIL	18,7	18,9	21,5	21,9	22,6	24	24,4	26,5	29,6	33,2
REVENU AGRICOLE	5761	9857	11 920	13 530	15 405	17 902	19 680	22 884	27 947	38 383
DONT PD GÉNÉRAUX	11 696	10 894	10 547	10 325	10 500	10 933	11 175	11 630	12 550	12 501
DONT PD ÉCOLOGIQUES	1545	1413	1540	1614	1763	1963	2211	2335	2809	3419
REVENU DE LA PRODUCTION	-7480	-2450	-166	1591	3142	5005	6295	8919	12588	22464
REVENU ACCESSOIRE	3053	4457	4974	5727	6219	6212	7192	7497	8386	8566
REVENU TOTAL	8814	14 314	16 894	19 257	21 624	24 114	26 872	30 381	36 333	46950
PD PAR RAPPORT AU REVENU TOTAL	150%	86%	72%	62%	57%	53%	50%	46%	42%	34%

Ce tableau met en relation le revenu agricole moyen avec la taille des exploitations répartis en déciles. Le revenu est constitué par les paiements directs et le revenu de la production (qui équivaut au différentiel entre revenu total et les paiements directs). On constate que le revenu agricole et en particulier le revenu de la production augmentent bien plus rapidement que la taille. Le rôle de conservation des structures est aussi mis en évidence pour les petites exploitations, où le revenu dépend principalement des paiements directs.

PD = paiements directs

Source: MANN Stefan (2005): Konzeptionelle Überlegungen zur Neugestaltung des Direktzahlungssystems der schweizerischen Landwirtschaft auf der Basis der Tinbergen-Regel, FAT-Schriftenreihe Nr. 66, et calculations faites par l'auteur.

revenu par rapport aux paiements directs écologiques réduit l'effet incitatif de ces derniers. Devant ce constat, plusieurs solutions peuvent être envisagées :

- Les paiements directs généraux, destinés à compenser des pertes de revenu dues à des réformes antérieures, doivent être nettement diminués durant la prochaine décennie. Les fonds ainsi libérés pourraient financer des prestations multifonctionnelles explicitement demandées par la société et fournies par l'agriculture de manière efficiente ;
- Le système « horizontal » des paiements directs, applicable uniformément dans tout le pays, doit être abandonné au profit d'un concept régionalisé et mieux ciblé ;
- Les prestations multifonctionnelles de l'agriculture doivent se mesurer sur la base d'indicateurs quantitatifs pertinents plutôt qu'en fonction des activités réalisées ;
- La densité de la réglementation dans l'agriculture, ainsi que dans les secteurs en amont et en aval, doit être allégée de manière à augmenter l'exploitation du potentiel des marchés et faire baisser les coûts de production ;
- Le fonctionnement des marchés fonciers ruraux et surtout du fermage doit être amélioré pour ne pas faire obstacle aux mutations structurelles.

Actuellement en discussion, le programme de réforme de la politique agricole pour la période 2008 à 2011 (PA 2011), va certainement dans la direction évoquée ci-dessus. Il y figure clairement, qu'à l'avenir, c'est par le biais du marché que se produiront des augmentations de revenu. Cependant, PA 2011 s'insère dans une logique « de petits pas » qui n'est pas à même de résoudre les faiblesses majeures du système actuel de manière efficace et socialement acceptable. Les pressions extérieures (décisions de l'OMC, restrictions budgétaires de la Confédération) rendent nécessaire une adaptation structurelle que cette réforme ne

peut assurer. De par une approche trop limitée dans le temps (4 ans), il est même possible que PA 2011 entraîne des coûts d'adaptation considérables pour les agriculteurs de certains sous-secteurs ou régions, lesquels manquent de repères sur le long terme pour orienter leurs exploitations.

Vers une évolution structurelle et une multifonctionnalité ciblée

Une solution de rechange ne peut se trouver que dans l'instauration d'un débat public menant à un nouveau consensus sociétal au sujet des prestations de l'agriculture et de ses structures. Une analyse approfondie des objectifs, de l'efficacité et de l'efficience du train actuel de mesures permettrait d'évaluer quelles sont les prestations que l'agriculture peut effectivement fournir. En les comparant avec celles qui sont effectivement demandées par la société, on pourrait déterminer quelles sont les structures agricoles représentant, à cet effet, des conditions optimales à long terme. Des critères tels que les effets de répartition et l'acceptabilité au niveau social vont aussi jouer un rôle important dans le processus politique de décision.

Il est probable que les structures optimales définies dans le cadre de ces discussions diffèrent sensiblement du statu quo. Une nouvelle forme de politique structurelle « proactive » viendrait alors encourager, dans une perspective d'avenir, des changements structurels considérés jusqu'ici comme un phénomène plutôt négatif. Une telle approche devrait, sur une durée appropriée, fixer des objectifs concrets, veiller à leur réalisation et aménager les mesures de manière socialement acceptable. Cette nouvelle conception va bien au-delà du PA 2011 et devrait aussi traiter d'un certain nombre de questions largement passées sous silence dans le système actuel :

- Dans quelle mesure le soutien général des revenus, pratiqué au moyen de programmes horizontaux assurant des primes attrayantes, peut-il être remplacé par un encouragement ciblé de prestations déterminées et par une compensation d'inconvénients clairement délimités?
- Est-il vraiment nécessaire d'exploiter le sol sur l'ensemble du territoire, ou ne faudrait-il pas à long terme, dans la politique d'affectation des surfaces, envisager aussi des solutions telles qu'un entretien minimal ou la restitution à la nature?
- L'exclusion des non-agriculteurs, pratiquée actuellement, ne devrait-elle pas être supprimée lorsqu'il s'agit, par exemple, de la conservation de fermes abandonnées ou de l'entretien minimal du paysage?
- Comment les compétences de décision et de financement pourraient-elles être transférées aux régions afin d'augmenter la pertinence des mesures prises?
- Combien de temps va durer la période transitoire pour introduire cette nouvelle conception de la politique agricole et quel budget la Suisse est-elle disposée à consentir pour une réalisation socialement acceptable, par exemple pour des dispositions en matière de préretraite)?

Le concept de politique agricole proactive a pour but de soutenir une évolution structurelle permettant d'augmenter la compétitivité tout en répondant à une demande effective de prestations en matière de conservation des ressources naturelles et d'entretien du paysage. Avec une telle proposition, la Suisse pourrait, comme avec la multifonctionnalité en 1992, être l'un des premiers pays à s'engager sur une voie porteuse d'avenir, liant durablement une agriculture compétitive avec la prestation de services multifonctionnels répondant de manière ciblée et efficace à la demande.

La cherté des denrées alimentaires : influence des secteurs en amont et en aval

Dans les pays qui nous entourent, les produits alimentaires coûtent au minimum un tiers de moins qu'en Suisse, cet écart pouvant varier selon les sources d'information et la composition du panier de biens considéré. La différence concerne non seulement le prix des matières premières agricoles, mais aussi celui des produits transformés. Manifestement, la cherté des denrées alimentaires suisses n'est pas uniquement le fait d'une agriculture fortement subventionnée et peu productive. En effet, les coûts des produits agricoles bruts ne représentent en moyenne qu'un cinquième du prix à la distribution. Il y a donc lieu d'analyser les rapports de coûts et de marges pratiqués dans les branches du secteur alimentaire opérant en amont et en aval de l'agriculture.

Le schéma de calcul de l'OFAG

Les principaux acteurs du secteur agro-alimentaire suisse s'expriment régulièrement dans les médias au sujet du prix élevé des denrées alimentaires et de la responsabilité respective de chaque échelon. Depuis longtemps, les représentants des paysans désignent les coupables en dénonçant les marges prétendument trop élevées des grands distributeurs. L'arrivée de grands détaillants étrangers, tel le discountier Aldi ou le grand distributeur français Carrefour, ont éveillé une vive attention en suggérant l'hypothèse que le niveau de prix pratiqué en Suisse par les deux grands distributeurs COOP et MIGROS permet encore de dégager des marges intéressantes.

La controverse sur l'îlot de cherté qu'est la Suisse en matière de produits alimentaires a déjà suscité plusieurs expertises et analyses portant sur des aspects particuliers. Mais ces études ne permettent pas de savoir dans quelle mesure les différents facteurs influençant les coûts et les prix contribuent à cette situation. De

son côté, l'OFAG s'efforce aussi d'expliquer ces surcoûts aux consommateurs suisses. A cet effet, l'OFAG utilise depuis quelque temps dans les documents officiels un schéma de calcul représenté graphiquement (figure 2). Selon ce schéma et en comparaison avec les pays de l'UE avoisinant la Suisse, le prix élevés des denrées alimentaires entraînent pour les consommateurs suisses des dépenses supplémentaires estimées à CHF 11,6 milliards par an, soit CHF 3700 par ménage. Sur ces 11,6 milliards de surcoût, l'OFAG impute respectivement 0,7 milliard aux droits de douane renchérissant les produits importés, 1,1 milliard aux branches en amont de l'agriculture, 1,6 milliard à l'agriculture elle-même et 8,2 milliards sont imputés aux branches en aval de l'agriculture (de la transformation à la distribution).

Ainsi faites, les estimations de l'OFAG donnent à penser que la cause principale de la cherté des denrées alimentaires en Suisse n'est pas à rechercher dans l'agriculture elle-même, mais dans les branches opérant en amont et en aval. Il convient donc d'analyser de manière critique la façon dont les coûts et les responsabilités sont attribués.

Une approche différenciée de la nature des surcoûts

Par cette analyse, on observe que la différence de prix par rapport aux pays voisins résulte de deux phénomènes : le surcoût des denrées alimentaires relevant d'un effet de prix et celui relevant d'un effet de quantité. Il est vrai qu'en Suisse, et cela pratiquement pour tous les produits, les prix ou les coûts à l'unité (pièce, kilo, heure) sont plus élevés à la production et à la commercialisation qu'à l'étranger. Cependant, on constate aussi que la quantité d'inputs utilisés pour la production d'un output déterminé est plus importante, de par la faible productivité relative de nombreuses branches de l'économie suisse. Sommairement, il apparaît

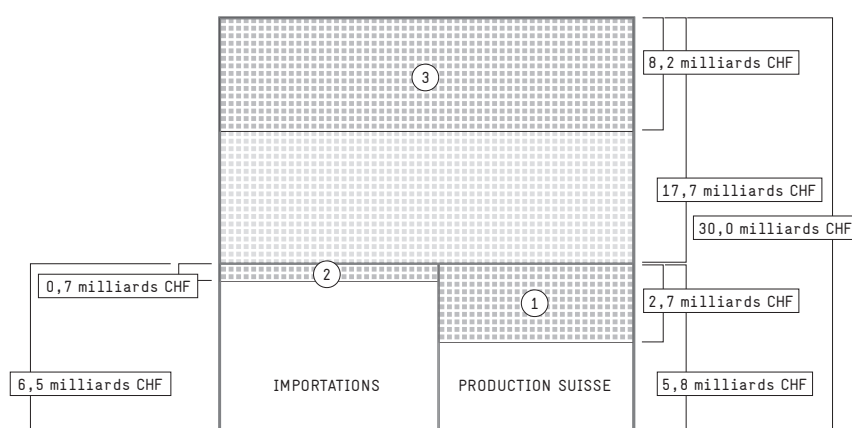
que si l'effet de prix agit de manière générale à travers toute l'économie, l'effet de quantité ou de productivité s'exprime de manière différenciée selon les secteurs de l'économie.

Dans une analyse différenciée, on distinguera donc les causes de nature générale et celles de nature spécifiques aux différents secteurs. Dans les pays voisins de l'UE4/6 (Allemagne, France, Italie, Autriche et dans certains cas Belgique et Pays-Bas), le niveau général des prix et des coûts se situe à peu près 22 % en dessous de celui de la Suisse. Ce handicap touche toutes les branches de l'économie, mais pas forcément dans la même mesure.

Plusieurs études se sont penchées sur la cherté des prix en Suisse et identifient deux grandes causes: la situation concurrentielle moins vive que sur le marché intérieur de l'UE et le retard de l'économie suisse en matière d'ouverture internationale.

La partie générale du niveau élevé des prix en Suisse permet à chaque secteur de l'économie et en particulier à la branche agro-alimentaire de se poser comme victime de cette cherté: on assume des frais généraux plus élevés sans pouvoir y changer quelque chose. Dans le cas d'une branche particulière comme les produits alimentaires, on peut considérer globalement que cette part s'élève

Fig. 2 Composition des dépenses suisses pour les denrées alimentaires et répartition des coûts supplémentaires en comparaison avec les Etats UE4/6* (moyenne 2002–2004)



Ce schéma illustre la répartition des dépenses pour les denrées alimentaires selon les chiffres officiels de l'OFAG (évaluation réalisée en moyenne sur 2002–2004). Selon ces calculs, la valeur de la production agricole indigène équivaut à 5,8 milliards de francs et celle des denrées alimentaires importées à 6,5 milliards, sur un total de 30 milliards de dépenses pour les denrées alimentaires. La marge destinée aux branches en aval de l'agriculture s'élève ainsi à 17,7 milliards ou 59 %. Les prix à la consommation dans l'UE 4/6 étant en moyenne 39 % plus bas qu'en Suisse, le surcoût pour les consommateurs suisse s'élève à 11,6 milliards. Comme la différence des prix à la production équivaut à 46 %, la production agricole indigène participe pour 2,7 milliards à la différence totale de prix (1). Les prélèvements douaniers renchérisse les denrées alimentaires importées de 0,7 milliard (2). Si l'on déduit les coûts supplémentaires des matières premières et les taxes douanières du différentiel de prix avec l'ue 4/6, il reste 8,2 milliards de coûts supplémentaires générés par le secteur de la transformation et de la distribution.

* Les Etats UE4/6 sont l'Allemagne, la France, l'Autriche et l'Italie, ainsi que les Pays-Bas et la Belgique pour des biens déterminés.

aux 22 % mentionné ci-dessus. Plus intéressante est la différence de prix restante, spécifique au secteur concerné, car les causes se situent précisément dans la chaîne de création de valeur ajoutée du secteur agro-alimentaire. Si, tel que proposé, on sépare les surcoûts résultant de facteurs généraux de ceux spécifiques à chaque secteur, l'analyse chiffrée aboutit à une représentation différente de celle de l'OFAG.

Un autre schéma de calcul

Dans le tableau 2, deux différents niveaux de prix à la consommation sont utilisés : d'une part les 38,6 % de surcoûts calculés par l'OFAG par rapport aux états UE4/6 et, d'autre part, les 32,7 % de différence par rapport à l'UE6 selon les données de l'OFS pour la catégorie des denrées alimentaires. Cet écart entre l'indice de l'OFS et celui de l'OFAG est si important qu'il est judicieux de procéder à deux calculs différents.

Selon le schéma de calcul de l'OFAG, les surcoûts de tout le secteur des denrées alimentaires s'élèvent,

Tab. 2 Attribution des surcoûts dans le secteur des denrées alimentaires en distinguant les surcoûts généraux des surcoûts spécifiques au secteur (moyenne 2002–2004)

(EN MILLIARDS CHF)	1	2	3	4	5	6
	CRÉATION DE VALEUR AJOUTÉE BRUTE; CHIFFRE D'AFFAIRES	SURCOÛTS GÉNÉRAUX DUS AU NIVEAU DE PRIX PLUS ÉLEVÉ	SURCOÛTS SPÉCIFIQUES AU SECTEUR		SURCOÛTS TOTAUX	
INDICE DES PRIX		OFS ^a	OFAG ^b	OFS ^c	OFAG ^b	OFS ^c
SECTEURS EN AMONT	1,4	0,3	0,0	0,0	0,3	0,3
AGRICULTURE	4,4	0,7	1,7	1,7	2,4	2,4
IMPORTATIONS	6,5	0,7	0,7	0,7	1,4	1,4
TRANSFORMATION/COMMERCE	17,7	3,4	4,1	2,3	7,5	5,7
CHIFFRE D'AFFAIRES INTÉRIEUR DES DENRÉES ALIMENTAIRES*	30,0	5,1	6,5	4,7	11,6	9,8

En comparaison avec l'UE, on différencie les surcoûts liés à des facteurs généraux (22%) et les surcoûts liés à un secteur spécifique. Les colonnes 3 et 5 sont calculées sur la base de l'index de prix de l'OFAG. Selon ce calcul, le secteur de la transformation et de la distribution contribue au surcoût à raison de 4,1 milliards (à mettre en relation avec les 8,2 milliards calculé selon le schéma officiel de l'OFAG). Les colonnes 4 et 6 se basent sur l'index de prix de l'OFS. Ce calcul n'a pas d'influence sur le secteur en amont ainsi que l'agriculture, mais augmente de 2,3 milliards la part imputable aux branches en aval.

^a OFS: niveau des prix du PIB UE6 = 78% de la Suisse

^b OFAG: niveau des prix des denrées alimentaires UE4/6 = 61,4% de la Suisse

^c OFS: niveau des prix des denrées alimentaires UE6 = 67,3% de la Suisse

par rapport au niveau des prix de l'UE4/6, à CHF 11,6 milliards (colonne 5), soit 38,6% sur CHF 30 milliards. La répartition (qui n'apparaît pas dans le schéma de calcul de l'OFAG) entre les branches opérant en amont et l'agriculture elle-même doit être modifiée fortement en faveur des premières et ceci pour plusieurs raisons. Les prestations internes à l'agriculture (fourrage, prestations de services) doivent être soustraites des prestations fournies en amont; de plus, il s'agit de corriger la valeur de référence de la production agricole. En outre, il convient de transférer le surcoût des produits importés (soit CHF 0,7 milliard générant une différence de prix à la charge des consommateurs suisses) apparaissant dans le secteur «transformation et commerce» à celui des «importations». Le niveau général plus bas de coûts et de prix des Etats de l'UE4/6 engendre des surcoûts estimés à CHF 5,1 milliards (colonne 2), dont CHF 1,0 milliard sont imputables à l'agriculture et aux secteurs en amont. Les surcoûts généraux restant, à hauteur de CHF 3,4 milliards, incombent aux secteurs de la transformation et du commerce, qui opèrent en aval de l'agriculture.

Selon l'indice des prix de l'OFAG, les surcoûts spécifiques au secteur s'élève à CHF 6,5 milliards (colonne 3). La part de l'agriculture, à hauteur de CHF 1,7 milliard, résulte de la différence entre le total de CHF 2,4 milliards et les surcoûts généraux de CHF 0,7 milliard calculés ci-dessus. Les droits de douane agricoles grevant les importations doivent aussi, pour que le calcul soit correct, être imputés à l'agriculture. Comme les droits de douane s'élèvent à CHF 0,7 milliard, la somme pour laquelle les branches en aval contribuent aux surcoûts spécifique correspond à la différence par rapport au total, soit à peu près CHF 4,1 milliards.

L'utilisation de l'indice des prix de l'OFS pour la catégorie des denrées alimentaires donne un écart encore plus grand par rapport aux chiffres dans le schéma de calcul

de l'OFAG. Selon l'OFS, les prix des denrées alimentaires n'étaient pas inférieurs au niveau suisse de 38,6% dans les Etats UE6, en moyenne des années 2002-2004, mais seulement de 32,7%. Les surcoûts totaux pour les dépenses en denrées alimentaires baissent de CHF 11,6 milliards à CHF 9,8 milliards (colonne 6). L'ensemble de la correction concerne les surcoûts spécifiques au secteur, qui se réduisent à CHF 4,7 milliards (colonne 4). Finalement, cela fait diminuer à CHF 2,3 milliards environ les surcoûts dans les secteurs opérant en aval.

Une nouvelle perspective des surcoûts

Ainsi présentée, cet autre mode de calcul permet de débattre de l'ordre de grandeur des estimations de l'OFAG: les écarts se révèlent très importants tant avec l'indice des prix de l'OFAG qu'avec celui de l'OFS. En effet, la responsabilité de l'agriculture se voit ainsi alourdie en allégeant celle des branches opérant en aval. Récapitulée au tableau 3, cette différence de perspective illustre la manière dont le schéma de l'OFAG surestime la responsabilité des secteurs opérant en aval.

Cette situation n'est pas sans importance politique car le schéma de l'OFAG revient à alléger la part imputable à l'agriculture et à voiler la question sur l'origine des surcoûts agricoles suisses. Ces derniers mettent en évidence l'ensemble des désavantages structurels liés aux petites exploitations et à la faible productivité du secteur agricole: les facteurs de production travail, capital et sol sont chers et utilisés de manière inefficace, la production s'effectue aussi sur des zones économiquement défavorables et les amortissements en équipements (bâtiments, mécanisation) sont trop élevés par rapport à la surface exploitée ou au nombre de têtes de bétail.

Après l'agriculture, c'est aussi le secteur de la transformation et du commerce qui subit les désavantages

Tab. 3 Attribution des surcoûts suisses pour les denrées alimentaires par rapport aux Etats UE4/6, selon l'estimation de l'OFAG et en version corrigée

(EN MILLIARDS CHF)	ATTRIBUTION FORFAITAIRE SELON LE SCHÉMA DE CALCUL DE L'OFAG	ATTRIBUTION CORRIGÉE DES SURCOÛTS SPÉCIFIQUES AU SECTEUR
BRANCHES OPÉRANT EN AMONT	1,1	0,0
AGRICULTURE	1,6	1,7 + 0,7 = 2,4
IMPORTATIONS	0,7	0,0
TRANSFORMATION ET COMMERCE	8,2	2,3 À 4,1
TOTAL DES SURCOÛTS CH - UE	11,6	4,7 À 6,5

Sources : OFAG; calculs des auteurs

du protectionnisme agricole: importations entravées par des droits de douane élevés et des prescriptions étatiques spécifiques, accords verticaux de commercialisation contraignants, marché fragmenté avec des structures en petites unités ainsi qu'une surenchère concurrentielle en matière de qualité. En matière de structure, il s'agit aussi de relever que l'organisation sous forme de coopératives agricoles est fréquente dans le secteur de la transformation. Les protections douanières concernant les matières premières agricoles touchent tout particulièrement aussi le niveau de coût et de prix des denrées alimentaires issues du premier niveau de transformation. D'autre part, l'inefficacité des structures de production agricole bénéficiant du protectionnisme se répercute sur le premier niveau de transformation. Les exemples des abattoirs et des moulins illustrent de manière frappante les inconvénients des petites exploitations et des marchés fortement fragmentés. Parallèlement à ces structures traditionnelles, des entreprises modernes de transformation se développent depuis quelque temps et s'orientent vers la concurrence internationale. Dans ces branches, un

conflit est ainsi créé entre les intérêts de protection et ceux tendant à une ouverture des marchés.

A l'autre bout de la chaîne de valeur ajoutée, le marché suisse du commerce de détail a longtemps profité et profite encore du protectionnisme. Les grands distributeurs suisses ont pu ainsi rester en position dominante, car les coûts d'entrée sur le marché du commerce de détail étaient trop élevés pour permettre l'implantation de groupes étrangers. Arrivés récemment, les nouveaux concurrents n'ont pu utiliser leurs canaux d'achats habituels et font appel à de nouvelles structures, qu'il s'agit encore de mettre en place. Il n'est ainsi pas étonnant que même un discounter comme ALDI offre en Suisse le panier de marchandises à un prix 36% plus cher que celui qu'il pratique en Allemagne.

Pour des responsabilités politiques claires

Non seulement la politique agricole actuelle maintient des coûts de production élevés dans l'agriculture, mais

elle est aussi responsable des structures inefficaces et des surcoûts considérables dans les secteurs en amont et en aval. A la lumière de ce constat, l'attribution des surcoûts et des responsabilités, telle que réalisée dans le schéma de l'OFAG, ne permet guère d'aller de l'avant. En effet, par cette représentation, l'OFAG suggère, intentionnellement ou non, que le problème des prix élevés n'est pas dû, en premier lieu, aux paysans et qu'une réduction du prix des matières premières indigènes n'entraîne pratiquement aucune baisse de prix en magasin. Selon cette démonstration, il n'est donc ni pertinent ni convenable d'exiger des agriculteurs des concessions sur les prix et des sacrifices de revenus.

Ni les estimations chiffrées fournies par l'OFAG ni son schéma de calcul ne permettent de comprendre l'origine du niveau de prix élevé des denrées alimentaires en Suisse. Dans un domaine de l'économie marqué par une influence massive de l'Etat, les responsabilités ne sont pas à rechercher dans les secteurs économiques ou dans la chaîne de valeur ajoutée, mais bien dans les structures politiques de décision et d'action. On peut cependant dégager une forme de responsabilité générale de tous les acteurs qui, pendant des décennies, ont soutenu une politique agricole fortement cloisonnée par rapport à l'étranger.

Vers un programme global d'ouverture des marchés

L'analyse séparant les surcoûts généraux des surcoûts spécifiques par secteur permet aussi de tirer des enseignements sur les plans politique et économique dans une perspective de réduction du niveau de prix suisse par rapport à celui de l'UE. La solution ne peut simplement pas résider, tel que le propose PA 2011, dans la poursuite du processus de baisse des prix au producteur et d'augmentation parallèle des paiements directs. Même une diminution importante du prix, par exem-

ple au niveau des fourrages, n'entraînerait pratiquement aucune baisse du prix de la viande à l'étalage. Il s'agit bien plus de faire mûrir l'opinion que, pratiquée de manière ponctuelle, une politique d'ouverture du marché ne va pas aboutir à une réduction marquée des prix par rapport à l'UE. S'agissant de la différence spécifique à l'agro-alimentaire, un accord de libre échange dans le domaine agricole avec l'UE, notre partenaire commercial le plus important, constituerait un pas déterminant dans la bonne direction. Cependant, il resterait encore environ 22% d'écart lié au niveau général élevé des prix en Suisse. Il conviendrait donc de considérer l'ensemble de notre économie dans le cadre d'un programme d'ouverture générale des marchés. Ce programme devrait, d'une part, éliminer les désavantages liés à une intégration que partielle de notre pays dans le marché de l'UE et, d'autre part, promouvoir le libre échange économique avec le reste du monde, tout en assumant et en exploitant le fait que la Suisse n'est pas membre de l'Union européenne.

Entre maintien des structures et compétitivité : Les objectifs contradictoires du droit foncier rural et du bail à ferme agricole

En comparaison avec d'autres pays, l'agriculture suisse accuse un important déficit en termes de compétitivité. Caractérisé par une structure en petites exploitations, le secteur agricole recèle cependant un important potentiel de baisse des coûts de production. La croissance de la surface par exploitation s'avère être un levier efficace pour réaliser des économies d'échelle et l'évolution des structures agricoles suisses des dernières décennies le démontre. Toutefois, il apparaît clairement que cette tendance ne permettra pas de compenser la diminution des subventions agricoles, telle qu'envisagée dans le cadre de l'OMC. En conséquence, les revenus de l'agriculture ne pourront être maintenus, ne serait-ce qu'en termes nominaux. Devant cette situation, il est juste de s'interroger sur les obstacles que peuvent constituer le droit foncier rural et la législation sur le bail à ferme agricole quant à l'évolution des structures.

Le droit foncier rural, un frein à la croissance ?

En Suisse, le droit de disposer de terres agricoles est fixé essentiellement dans la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR) et dans la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole (LBFA), y compris les amendements ultérieurs. La LDFR règle les rapports juridiques concernant l'acquisition, la succession, le partage matériel et le morcellement des exploitations et des terres agricoles ainsi la constitution de droits de gage y relatifs. Les dispositions réglant le bail de terres et d'entreprises agricoles sont contenues dans la LBFA.

L'analyse présentée ci-après se concentre sur la croissance des exploitations agricoles en termes de surface uniquement. Quatre processus exercent une influence directe sur la structure des entreprises agricoles : le début et la cessation de l'exploitation ainsi que l'acquisition et la cession de surfaces exploitées à des fins agricoles. Le marché foncier rural et celui du bail à ferme agricoles

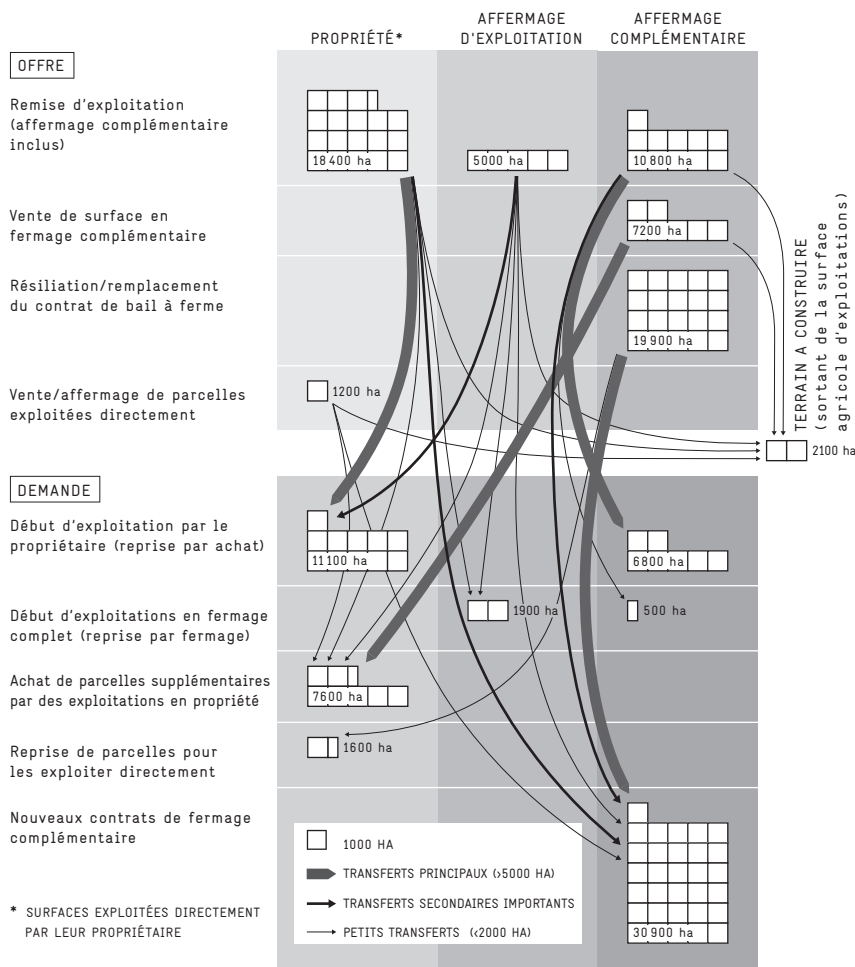
sont les plaques tournantes pour ces transactions. Dans le cadre de ce travail, une analyse des transactions pour l'année 2004 a permis d'estimer les structures quantitatives de ces deux marchés. Les résultats sont représentés à la figure 3.

Transactions annuelles: 6% de la surface agricole

Les estimations ci-dessus indiquent qu'en 2004, un peu plus de 60 000 ha, soit à peine 6% de la surface agricole utile en Suisse, ont été négociés sur le marché foncier ou sur celui du fermage. L'offre est cependant plus limitée qu'il apparaît car un tiers des surfaces disponibles sont directement reprises dans le cadre familial, à savoir un peu plus de 20 000 ha par an (colonne 1). Le marché du bail génère le plus gros volume de transactions en terme de surface avec plus de 30 000 ha qui trouvent chaque année un nouvel exploitant (colonne 2). On constate que ces transactions annuelles n'exercent guère d'influence quant à la structure de propriété de la surface agricole totale. La reprise d'exploitation par des proches génère une dynamique considérable et cette part importante des transferts a lieu dans le cadre familial privilégié par le droit foncier rural.

Ainsi, la surface moyenne par exploitation n'augmente actuellement que de 2,1% par an, soit 0,35 ha. Plusieurs facteurs sont à même de favoriser une évolution structurelle plus intense. Il s'agit, d'une part d'augmenter les cessations d'activité pour créer une offre plus importante et, d'autre part, de diminuer le nombre de nouvelles exploitations afin de réduire la demande. L'offre issue de la vente et de l'affermage de terres auparavant exploitées en propre ainsi que la demande d'exploitants voulant augmenter leur surface influencent aussi la structure des exploitations. Un dernier élément est constitué par la reprise de terres, par leur propriétaire exploitant, auparavant affermées.

Fig. 3 Structures quantitatives du marché foncier rural et de celui du bail à ferme (2004)



Les transferts annuels de surfaces sont initiés par trois mécanismes : les exploitations en démarrage reprennent un tiers des surfaces offertes, des exploitations en propriété achètent des surfaces auparavant affermées, et des surfaces d'affermage complémentaire changent d'exploitants (nouveaux fermiers).

Incitations à la reprise et freins à l'abandon

Plusieurs éléments du droit foncier rural et de la législation sur le bail à ferme agricole posent problème, car ils favorisent le maintien des structures actuelles. Le droit de reprise au sein de la famille à une valeur de rendement

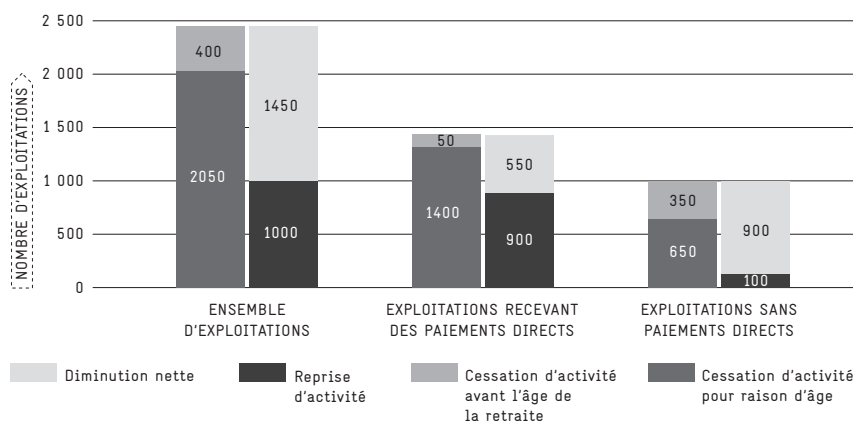
basse, car privilégiée par la loi, constitue une incitation à l'exploiter. L'interdiction de partage matériel freine la dissolution d'exploitations et les limites supérieures de prix d'achat et de fermage réduisent la mobilité des surfaces entre les exploitations. La politique de conservation des structures maintient en production des exploitations

et des forces de travail qui ne trouveraient pas, sans cela, de repreneur dans le cadre familial et qui passeraient en d'autres mains. Cet état de fait limite la croissance de la superficie moyenne par exploitation et augmente simultanément la demande de surfaces et, par là, le prix des terrains et des baux à ferme. Le maintien des structures existantes restreint l'accès au facteur de production qu'est le sol et renchérit, par là même, toute la production en favorisant des tailles d'exploitation inefficentes.

D'autres dispositions légales ont pour effet de maintenir les structures existantes et contrecarrent ainsi les objectifs de croissance. La figure 4 illustre les différentes dynamiques de reprise et de cessations d'exploitations en fonction de la distribution des paiements directs. Pour les années 2003 et 2004, le taux annuel net de diminution du nombre d'exploitations est estimé à 2,2 % (colonnes de gauche). Sur les 2050 exploitations « libérées » par un départ en retraite de l'exploitant (en raison de son âge), presque 1000 seront reprises dans le cadre familial, si bien que le taux de reprise avoisine les 50 %.

Dans le groupe des exploitations recevant des paiements directs, la diminution est nettement inférieure et n'atteint qu'un pour cent (colonnes du milieu). En 2004, 88 % de toutes les exploitations agricoles ont eu droit à une contribution à la surface, qui constitue la principale composante des paiements directs. Pour les entreprises avec paiements directs, le taux de reprise s'avère très élevé puisque sur les 1400 exploitations libérées en raison de l'âge de l'exploitant, 900 (soit 64 %) sont reprises par un nouvel exploitant. Dans le groupe des exploitations sans paiement direct, le taux de reprise n'atteint que de 15 % (100 exploitations sur 650). Ce groupe est essentiellement constitué d'exploitations ne fournissant pas de prestations écologiques (conditions aux paiements directs), de très petites exploitations utilisant moins de 0,25 unités de main-d'œuvre, ainsi que d'exploitations gérées par une personne de plus de 65 ans. Ces paramètres expliquent par eux-mêmes l'évolution structurelle plus intense que connaissent les exploitations sans paiements directs (colonnes de droite) puisque leur nombre diminue annuellement de plus de 10 %.

Fig. 4 Estimation de la dynamique de reprise et de cessation d'activité en fonction du droit aux paiements directs, chiffres annualisés sur 2003 et 2004



Les données pour l'ensemble des exploitations (à gauche) et celles pour les exploitations avec paiements directs (au centre) proviennent des statistiques agricoles et d'estimations. Les données des exploitations sans paiements directs (à droite) ont été calculées par soustraction du total. La diminution du nombre total des exploitations est essentiellement due à la cessation d'activité des exploitations sans paiements directs. La reprise d'exploitations à l'intérieur ou l'extérieur du cadre familial concerne en revanche presque exclusivement des exploitations avec paiements directs.

Depuis 1999, plusieurs modifications ont été apportées au droit foncier rural et à celui du bail à ferme afin de réduire l'effet de freins en matière de croissance des exploitations. Toutefois, les principes poursuivis dans ces réglementations restent imprégnés par la politique agricole des années 1980, qui visait en priorité à maintenir une structure forte de petites exploitations familiales. Entre-temps, la politique agricole des années 1990 a introduit un nouvel article constitutionnel accordant une plus grande priorité à l'augmentation de la compétitivité, et prévoyant une diminution progressive du soutien étatique des marchés agricoles. Les contradictions entre ces différents objectifs sont manifestes.

Pour sortir de ce dilemme, il s'agit de mettre un point final à la politique de maintien des structures existantes. Dans ce but, il est impératif d'éliminer les incitations à la reprise d'exploitation et les obstacles à l'abandon, tout en augmentant la mobilité des surfaces. Il y a donc nécessité d'agir dans plusieurs domaines politiques : par la politique agricole bien sûr, mais aussi dans le domaine fiscal sur les dispositions ayant un impact structurel, ainsi que dans l'aménagement du territoire, en ce qui concerne l'affectation du sol dans les zones hors habitation.

Déréglementer pour améliorer la compétitivité des exploitations

Dans le domaine du droit foncier rural et de la législation sur le bail à ferme, le maintien du principe de l'exploitation en propre lors de l'acquisition de terrain est pertinent. Dans les conditions-cadre actuelles, il permet une baisse des coûts de production sans freiner l'évolution structurelle. Cependant, il apparaît comme prioritaire de réaliser des réformes sur les aspects suivants : formuler de manière plus restrictive ou éliminer entièrement la notion d'entreprise agricole, supprimer

la limitation des prix des terrains et libéraliser la durée et le prix des baux à ferme. Une accélération de la croissance opérationnelle ne peut cependant être générée uniquement par une réforme du droit foncier rural et du bail à ferme agricole. De plus, l'amélioration de la compétitivité des exploitations se trouve souvent confrontée avec la nécessité de gérer les risques à court terme, générant une augmentation des coûts de production. A long terme, un déploiement de la concurrence sur le marché du sol en tant que facteur de production permettrait une allocation plus efficace des ressources vers des affectations les plus productives.

Dans des domaines politiques complexes, la tendance au statu quo, à savoir s'accrocher à ce qui est connu, se vérifie souvent. Toutefois, les conditions favorables au changement peuvent être créées en instaurant des processus parallèles, tant dans le débat politique que dans l'amélioration des connaissances. En considérant l'impact du droit foncier rural et du bail à ferme agricole tant dans le temps que dans l'espace, on ne peut qu'être frappé par la complexité et la lenteur du système. Il est par conséquent primordial d'agir avec prudence, à temps, tout en disposant d'informations approfondies et d'indicateurs pertinents.

Une agriculture libre

Cette partie finale tire les conclusions des précédents volets et propose un paquet de réformes débouchant sur le retrait progressif de l'Etat. L'agriculteur devient entrepreneur et répond aux demandes du marché lesquelles contiennent aussi, entre autres réformes, une demande explicite et claire en prestations multifonctionnelles. Le paquet s'étend sur une période de 10 à 15 ans et définit un rôle radicalement différent pour l'agriculture comme pour l'Etat.

..... La fin d'un modèle de pensée

Jusqu'à ce jour, les réformes en matière de politique agricole se sont greffées sur un système souffrant d'hyper-réglementation. La complexité et l'interdépendance des différentes mesures adoptées ou proposées empêchent pratiquement toute visibilité en termes d'effets primaires et secondaires. Cette mécanique étatique fait penser à une machine de TINGUELY où l'on ne sait plus d'où vient le mouvement.

Malgré les conflits d'objectifs, la densité des réglementations, le manque de transparence, le coût des paiements directs et les doutes quant à leur efficacité environnementale, malgré tous ces éléments, personne parmi les décideurs n'a jugé opportun de sonner l'alarme. Prisonnière d'une rhétorique de légitimation émotionnelle, la Suisse s'est habituée à privilégier une profession qui fonctionne quasiment comme un cercle privé, sollicitant sans cesse l'Etat et se répartissant ses deniers. Cette constellation n'est pas sans susciter un sentiment d'impuissance et toute réflexion «out-of-the-box» apparaît comme irréaliste.

La ferme, un idéal dépassé

Ce blocage n'est que partiellement dû à la perspective d'une résistance politique bien organisée ou au fait qu'il s'agirait, peut-être, de modifier un article constitutionnel. La difficulté réside bien plus dans l'idéalisation quasi institutionnalisée de «la ferme» en tant qu'exploitation familiale avec des terres, des bâtiments et un ménage formant une unité. Paradoxalement, même si elle utilise cette image idéale à des fins de marketing, l'industrie agro-alimentaire ne relève aucunement, en termes structurels et économiques, de cette vision figée. La représentation idéale des petites exploitations ne trouve pas de justification ni en termes d'environnement ni en termes de sécurité alimentaire et elle ne correspond pas non plus aux réalités de l'agriculture à temps partiel. La question de la taille des exploitations ne doit donc pas empêcher des réflexions portant sur de nouveaux modèles tels que les groupements d'exploitations ou les sociétés de capitaux.

Le mythe de la paysannerie fait écran aux réformes

Le mythe de la paysannerie véhicule la vision romantique de l'agriculture, familiale et proche de la nature, une vision qui a peu à voir avec les réalités concurrentielles et l'efficacité écologique. Dans son analyse, Markus F. HOFREITHER démontre qu'il est faux de croire qu'une agriculture multifonctionnelle nécessite une structure en petites exploitations. En matière d'environnement, il est aussi faux de croire que la politique agricole permet d'atteindre les objectifs postulés, par exemple en ce qui concerne les surfaces de compensation écologique et la reconversion biologique des exploitations de montagne. D'ailleurs, ces améliorations devraient plutôt résulter du marché qui, par des prix bas, pousserait à moins produire et donc à diminuer le caractère intensité de la production.

Il est aussi argué que l'exploitation agricole des zones marginales assure une protection contre les dégâts naturels. Le climat suisse a pour effet de redonner les surfaces laissées en friche à une forêt qui, elle aussi, assure un rôle protecteur contre les dangers naturels. En abandonnant des terres agricoles, le «risque» que l'on court est donc de les rendre à la nature.

Tant que le mythe de la paysannerie, et ses différentes variations, continueront d'imprégner les discussions politiques, il sera aisé pour les opposants aux réformes de contrer tout changement de direction.

..... Les buts de la réforme et trois conditions

En freinant l'évolution des structures, le protectionnisme a fait de l'agriculture une branche particulièrement faible de l'économie. Cette relation de causalité est indiscutable et vaut aussi dans l'autre sens, c'est-à-dire lorsqu'on envisage une réforme efficace et durable.

Les buts de la réforme

Une évolution accélérée des structures n'est pas un but en soi mais elle traduit un processus d'adaptation aux conditions de marché. La question doit rester ouverte quant à l'ensemble des conséquences et des solutions qui résulteront de ce programme de réforme (exception faite des trois conditions discutées ci-après). Il ne s'agit aucunement de créer un nouveau plan directeur pour l'agriculture, mais au contraire de laisser évoluer les structures sans intervention politique, à l'instar des autres secteurs économiques.

L'objectif est donc d'améliorer la capacité d'adaptation de l'agriculture en abolissant progressivement le soutien financier et réglementaire de l'Etat. Conçu sur une période de 10 à 15 ans, ce plan aura pour conséquence une évolution accélérée des structures avec une augmentation des sorties du secteur, une augmentation de la taille moyenne des exploitations et le développement d'une nouvelle offre pour les prestations d'entretien du paysage et de l'environnement. Ces dernières ne seront pas dédommées par des paiements directs, mais seront fournies et financées dans le cadre d'accords ciblés avec les communautés concernées (communes, cantons).

Dans ce contexte, la notion même de multifonctionnalité se trouve assouplie et les paiements directs perdent en légitimité. L'entretien du paysage et la conservation de surfaces «libres» peuvent tout aussi bien être réalisés sans production agricole.

Les trois conditions au changement

- *Les surfaces libérées restent intouchables.* Le plan de réforme propose que les surfaces agricoles actuelles (environ 1 mio d'ha) ainsi que les surfaces en alpage (environ 0,6 mio d'ha) doivent rester libres. En altitude, les travaux d'entretien sont très limités et il conviendra surtout de décider si les surfaces au-dessous de la limite des arbres peuvent être rendues à la forêt ou si elles doivent être fauchées, pour des raisons touristiques par exemple. Pour les surfaces agricoles soustraites à l'agriculture, il s'agira dans ce cas d'effectuer un fauchage deux fois par an environ afin de conserver le paysage.
- *Le volume construit reste stable.* La préservation des surfaces libérées a aussi pour but de maintenir les volumes construits tout en permettant de changer

leur affectation, de les rénover, voire de remplacer les volumes existants.

- *Les agriculteurs lésés sont dédommagés.* Des décennies de protectionnisme ont lié le destin des agriculteurs à celui de l'Etat. Dans le contexte d'une réforme, il s'agira d'aider les sortants en établissant une forme de «no-farmer-left-behind-act» tenant compte des diminutions de revenu et de fortune entraînées par la réforme (par exemple lors d'une dévaluation des biens d'investissement). Cependant, il ne s'agit pas d'instaurer une politique sociale spécifique à l'agriculture.

Pour être efficace, l'intervention de l'Etat doit se concentrer sur le passage des générations et proposer, en lieu et place de paiements directs, une forme de prévoyance professionnelle. Plus concrètement, il pourrait s'agir de fonds venant alimenter le deuxième pilier des exploitants quittant l'agriculture et cela indépendamment de leur âge. Durant les 10 à 15 ans de transition, un tel système permettrait de soutenir les reconversions professionnelles. Approximativement, cette mesure pourrait coûter environ CHF 200 000 par exploitant à multiplier par 1400 exploitants quittant l'agriculture (départs nets), soit un budget total de CHF 280 millions par an, c'est-à-dire un dixième de celui des paiements directs.

Selon toute vraisemblance, le programme quadriennal PA 2011 sera approuvé prochainement par le Parlement, même si quelques retouches y seront vraisemblablement apportées. A cet égard, il serait judicieux que le Parlement l'adopte sous condition, à savoir que le prochain programme ne soit pas une simple continuation du précédent. La période de mise en œuvre de PA 2011 pourrait être utilisée pour préparer un programme de retrait de l'Etat planifié sur 10 ans. Ainsi, l'agriculture entamerait une période transitoire de 15 ans, durant laquelle les exploitants les plus durement touchés pourraient bénéficier d'un soutien à la reconversion ou la retraite.

L'agriculteur, un entrepreneur

La réforme proposée va vraisemblablement susciter l'émergence de deux types d'entreprises: celles qui se positionnent sur les marchés agricoles et alimentaires, et celles qui fourniront des prestations de type multifonctionnel en accord avec la collectivité. Il est aussi probable qu'un certain nombre d'entreprises combine ces deux orientations.

De l'avenir des entreprises agricoles

En matière de produits alimentaires, les segments en croissance représentent un réel potentiel pour l'agriculture. La demande des consommateurs devient de plus en plus sophistiquée et le comportement d'achat est de nature «hybride» couvrant un certain nombre de domaines tels que la qualité, le mode de production, la santé, la sécurité, l'origine ou encore la traçabilité.⁹

La concurrence avec les importations représente aussi une chance pour développer des stratégies de production et de commercialisation qui permettent d'abaisser les coûts. Pour ce qui est des produits alimentaires à forte valeur ajoutée, l'essor de la consommation dans les pays émergents peut aussi contribuer à un développement des exportations.

L'avenir de la filière agro-alimentaire se trouve bien plus dans des stratégies d'internationalisation que dans une vision limitée à un marché intérieur fortement protégé. Comme dans les autres secteurs, les entreprises agricoles auront à utiliser judicieusement les principes d'économie d'entreprise ainsi que des technologies modernes pour assurer leur réussite. Entre autres, elles pourront se spécialiser dans des marchés particuliers,

produire pour l'industrie, utiliser de nouveaux systèmes de distribution ou encore se regrouper pour créer un effet de masse et développer des synergies.

Plus d'esprit d'entreprise

En observant les résultats d'un groupe d'exploitations partageant les mêmes conditions (zone, surface et orientation de la production), les différences de performance sont frappantes, la performance étant définie comme l'excédent net moyen exprimé en pourcent du capital total.¹⁰ Il apparaît ainsi que les dispositions individuelles des chefs d'exploitations jouent un rôle crucial.

Ces capacités personnelles sont déterminantes pour assurer un bon positionnement de l'entreprise. Il s'agit pour l'entrepreneur de pouvoir analyser sa situation, son environnement, créer de nouveaux contacts, se fixer des objectifs et dépasser ses propres limites avec initiative, courage et ténacité.¹¹

Y aura-t-il de telles capacités parmi les agriculteurs? Cette question légitime touche à l'enseignement dispensé par les écoles d'agriculture. Y a-t-il des programmes destinés à transmettre des capacités de direction et de management ou l'accent est-il plutôt mis sur les branches agronomiques techniques? Une enquête auprès de différents experts conclue que des efforts très importants doivent être fournis pour développer les branches telles que le marketing, l'économie d'entreprise et la planification stratégique.¹²

Si l'on admet que l'esprit d'entreprise ne peut pas simplement s'apprendre, il faut pouvoir attirer de nouveaux entrepreneurs dans le secteur agricole. A l'heure actuelle, l'agriculture est relativement imperméable aux «outsiders» puisqu'elle favorise la remise d'ex-

ploitations à des exploitants agricoles existants ou aux membres de la famille du «sortant». Cette solution n'est pas à même de garantir une sélection optimale. Dans ce contexte, le principe de l'exploitant propriétaire, tel que promu dans le droit foncier rural, est à examiner de manière critique dans la mesure où il constitue une barrière à l'entrée.

Un nouveau rôle pour l'Etat

Tel que proposé, le programme de réforme se base sur trois piliers: la disparition complète des mesures de protection à la frontière et de soutien des marchés agricoles, la refonte et la diminution du système de paiements directs ainsi que la déréglementation du droit de bail et de fermage. Dans cette optique, l'Etat n'est plus là pour protéger l'agriculture, mais pour veiller au développement de prestations d'intérêt général sans confusion avec des intérêts politiques spécifiques.

Bases pour un nouveau contrat social

A l'heure actuelle, l'appareil réglementaire de l'agriculture comprend 15 lois et 80 ordonnances. Cette densité, à elle seule, suffit à justifier un examen du mandat public. Sur le plan constitutionnel, l'article 104 devrait être redéfini ou, du moins, réinterprété. L'asymétrie des objectifs de marché et de multifonctionnalité ne conduit pas des actions cohérentes. La définition du marché se limite aux frontières protégées de la Suisse et elle devrait s'étendre à l'Europe. D'autre part, les dispositions sont rédigées de telle sorte que l'interprétation peut être déformée par des intérêts politiques. La multifonctionnalité vient justifier les paiements directs; dans les faits, cependant, ces paiements servent à com-

penser des baisses de revenu sans qu'un lien direct avec des prestations d'intérêt général puisse être établi.

L'agriculture ne peut contribuer que très marginalement à deux des objectifs assignés dans l'article 104, à savoir la décentralisation de la population ainsi que son approvisionnement. L'évolution démographique et la globalisation des échanges plaident aussi pour une nouvelle formulation, voire même une suppression de ces deux objectifs.

En matière d'aménagement du territoire, le principe veut que l'agriculture cultive la surface désignée comme zone agricole. Dans le cadre de la réforme proposée, il s'agit d'autoriser un entretien minimal des surfaces et de rendre possible la cessation de l'activité agricole. Les prescriptions en matière d'utilisation de cette zone doivent donc permettre l'évolution structurelle de l'agriculture et favoriser une utilisation judicieuse du sol en termes d'habitat et de loisirs, tout en considérant les besoins de conservation de surfaces «libres» à des fins de protection naturelle, touristiques et paysagères.

Actuellement, les prescriptions en matière de territoire figent la surface agricole et limitent ainsi les plus-values du côté des ventes, tout en baissant les coûts du côté de l'achat ou du fermage. La part importante d'agriculteurs possédant des terres et des biens immobiliers, et qui bénéficient des options y relatives, contraste étonnamment avec la situation du reste de la population, laquelle est majoritairement locataire.

Les effets de la réforme sur l'agriculture se différencient principalement selon les régions de plaine ou de montagne. En plaine, l'extensification de l'agriculture aura un bilan positif en termes de prestations multifonctionnelles et permettra une coexistence plus harmonieuse entre l'agriculture et la nature. Dans les régions de montagne, l'agriculture marque fortement le pay-

sage, qui dépend de la continuation de ces activités. Dans ce contexte, la question est de savoir si la production agricole suffit à financer les prestations d'intérêt général. On peut même envisager la solution d'un entretien purement paysager, sans activité productive en termes d'agriculture. L'analyse des coûts et des bénéfices dépend bien sûr des conditions locales.

Retrait de l'Etat aux frontières et sur les marchés

Le retrait de l'Etat doit être planifié selon un calendrier défini et comprend plusieurs étapes spécifiques à chaque secteur. Afin de protéger les investissements réalisés récemment dans l'agriculture, il est proposé de considérer une période de 10 ans.

La séquence des suppressions doit donner priorité aux mesures qui freinent actuellement la compétitivité de l'agriculture en amont, soit au niveau des facteurs de production (fourrages, engrais, semences, machines, etc.). Il s'agit en particulier de permettre les importations parallèles et d'introduire le principe du «Cassis de Dijon» prévalant dans l'UE, et cela pour l'ensemble des secteurs de l'économie. Une partie de ces propositions sont mentionnées dans PA 2011 comme des mesures d'accompagnement souhaitables.

Lorsque les effets de ces mesures se seront fait sentir, l'étape suivante pourra être la diminution des mesures douanières pour les produits agricoles de masse. Le potentiel de l'agriculture suisse ne se situe pas dans la production de biens de masse où les coûts de production sont déterminants, mais dans les produits à forte valeur ajoutée. A cet effet, rappelons l'exemple positif de l'agriculture autrichienne lors de son entrée dans l'UE.

En matière d'ouverture des marchés, la Suisse base son approche sur un échange de concessions entre les parties

prenantes. Cette manière d'envisager les relations avec l'extérieur empêche de prendre des mesures favorables à l'intérêt général tant que l'autre partie n'offre pas de contrepartie. Dans l'optique d'une ouverture unilatérale des marchés, il s'agit bien d'abandonner cette approche pour permettre à l'agriculture suisse et aux secteurs en amont et en aval d'améliorer leur compétitivité. Cette démarche aura des conséquences positives pour la Suisse, qui bénéficiera ainsi d'une position plus forte dans le cadre de négociations internationales touchant les secteurs des services et de la propriété intellectuelle.

Conséquence de l'ouverture des marchés, l'adaptation des structures des exploitations aboutira à une diminution de la production agricole ainsi qu'à un niveau d'intensité plus compatible avec les objectifs multifonctionnels. En région de plaine, il est à prévoir que la contraction des branches non compétitives aura un impact favorable sur l'environnement, peu ou pas d'effets en termes de paysage et, en conséquence, une amélioration importante du bilan multifonctionnel.

Diminution et refonte des paiements directs

Le système des paiements directs se conforme au principe de l'arrosoir et plus d'un économiste le compare à un système de rentes. Deux autres critiques souvent mentionnées concernent l'absence d'objectifs clairs et concrets en termes de multifonctionnalité, ainsi qu'un effet de conservation des structures.

La diminution et la refonte des paiements directs constituent le deuxième pilier du programme de réforme proposé ici. Dans ce cas aussi, il s'agit de définir des étapes garantissant aux agriculteurs un temps d'adaptation. La conception des nouvelles mesures visant à dédommager les prestations d'intérêt général ne concerne pas la dimension sociale, car cette dernière fait l'objet de mesures sociales spécifiques.

L'actuelle conception non différenciée des paiements directs disparaîtra sur une période de 10 à 15 ans pour laisser la place à un système différencié et adapté à la diversité des prestations. Même si ce système relève aussi d'une forme de soutien aux prix, la rémunération des prestations d'intérêt général doit être liée à un résultat mesurable reflétant des demandes articulées explicitement.

Lorsqu'elles visent à conserver des enherbements, protéger des surfaces, entretenir des parcs ou assurer un entretien minimal, les prestations peuvent être fournies par des agriculteurs, des coopératives, ou encore par des agents en dehors de l'agriculture. Les institutions publiques, telles que les communes et les cantons, peuvent mettre au concours des sortes de contrat d'entretien. La forme de ce type d'accord dépend aussi des conditions de propriété des surfaces concernées.

D'autre part, il s'agit d'opérer une différenciation régionale des paiements directs car la demande en prestations multifonctionnelles n'est pas la même partout et dépend de la situation géographique. Pour réaliser cette différenciation, les compétences décisionnelles et les moyens financiers doivent être attribués aux instances régionales, cantonales et communales.

La dimension sociale de la réforme est à considérer en dehors du cadre de la multifonctionnalité. A cet effet, il s'agit d'instaurer des paiements directs à caractère social pour soutenir les départements en dehors de l'agriculture

et ce durant une période définie. Ce type de paiements directs est aussi soumis à des conditions précises selon un calendrier défini.

Ouverture du marché foncier rural

La déréglementation du marché foncier rural et du fermage constitue le troisième pilier du changement de direction en politique agricole. Le retrait de l'Etat aux frontières et sur les marchés, la diminution et la refonte des paiements directs, et la déréglementation du marché foncier sont étroitement liés au niveau de leurs effets. Cette interdépendance requiert une certaine concordance politique, qui pour l'instant fait défaut.

En matière d'aménagement du territoire, les dispositions contraignantes et principalement la séparation entre zone à bâtir et zone hors construction, sont nécessaires pour contenir la désagrégation du territoire et des agglomérations. Il est cependant difficile de justifier les restrictions du droit foncier rural et du fermage, tant sur le plan du territoire que sur celui de la compétitivité. Selon les évaluations de Beat MEIER, le volume des surfaces échangées est relativement important mais l'effet sur les structures reste modeste. En effet, les limitations réglementaires font que les changements de propriétaire et d'exploitant se produisent principalement à l'intérieur de la famille. Le manque d'offres, en particulier sur le marché du fermage, est aussi une conséquence des paiements directs puisque ces derniers dépendent de la surface.

Le droit foncier rural actuel fait des propriétaires d'exploitations agricoles les gagnants de cette politique, et cela indépendamment de leur efficacité. Il est cependant possible de réduire la contradiction entre le soutien aux revenus et la compétitivité. En l'occurrence, il s'agit de diminuer les paiements directs liés

à un facteur de production donné, d'introduire un système de financement des prestations d'intérêt général et d'accompagner ces changements par une déréglementation du marché foncier rural et du fermage. La suppression des contraintes sur la demande en biens immobiliers agricoles ne peut que favoriser la mobilité des surfaces, modifier les comportements de cessation et de démarrage d'exploitation, tout en favorisant la création de nouvelles formes d'entreprise et de propriété. Cette libéralisation comprend aussi un abandon du principe de l'exploitant propriétaire.

Conséquences pour l'agriculture, l'habitat et le paysage

Les aptitudes et capacités du secteur agricole seront déterminantes pour la réussite du processus de transformation. Dans le cadre des objectifs et des conditions définies précédemment, il est difficile de prévoir avec précision quelles seront les conséquences de la suppression des paiements directs dépendant de la surface et du bétail ainsi que de l'élimination des barrières douanières et du soutien des marchés. On peut cependant esquisser quelques grands axes de transformation au niveau des structures agricoles, du territoire, de l'habitat et du paysage.

L'évolution des structures et de la taille des exploitations

La «taille optimale» des exploitations dépend du processus d'adaptation individuel aux nouvelles conditions des marchés agricoles et de la demande concrète en prestations multifonctionnelles. Il est à prévoir que l'agriculture se développera selon deux grandes

tendances avec, d'une part, un nombre important de petites exploitations souvent accessoires en termes de revenu et où la production va se spécialiser et, d'autre part, un groupe de grandes exploitations organisé de façon plus industrielle et selon des structures de sociétés de capitaux. Dans ce contexte, l'exploitation agricole se caractérisera moins en termes de taille et davantage en fonction de la dotation en capital.

En respectant le principe d'une conservation de la surface agricole, on peut s'attendre à une nette diminution du nombre des exploitations et à une augmentation de leur taille moyenne. Par rapport à PA 2011, cette évolution sera plus rapide et touchera, en particulier, les 30 à 40% d'exploitations dont le revenu ne provient pas des marchés, mais dépend principalement des paiements directs. Il s'agit majoritairement d'exploitations situées dans des zones de production marginale, là où se pose justement la question du besoin en prestations multifonctionnelles. S'il n'est pas possible de faire des pronostics précis, il est cependant vraisemblable que trois scénarios se produisent parallèlement:

- Les remises d'exploitation avec « sortie » de la branche agricole: ce processus est comparable à celui des exploitants qui, aujourd'hui déjà, se trouvent dans l'impossibilité d'atteindre le seuil de rentabilité et décident de remettre leur exploitation. Les terres seront transmises par fermage ou vente à des exploitations qui s'agrandiront. Concernant les bâtiments, il est probable que les anciens exploitants continuent d'y habiter, contribuant ainsi à la conservation de l'habitat en milieu rural.
- La transformation en exploitations accessoires ou de loisirs, avec une utilisation de la surface habitable. Un tel développement ne compromet pas ou peu l'habitat rural et, dans le cas où des transformations des volumes existants sont rendues possibles, une augmentation de la population non agricole est à envisager.

- La transformation en exploitations fournissant des prestations multifonctionnelles: dans ce cas, l'accent est mis sur la demande locale en prestation d'intérêt général et leur financement par les collectivités publiques. On peut s'attendre à ce que les bâtiments soient utilisés et habités par les exploitants, qui verront aussi de nouvelles possibilités d'agrandissement s'offrir à eux.

Il n'est bien sûr pas possible de quantifier ces différentes évolutions. Cependant, il est certain que les exploitations seront plus grandes et combineront souvent différentes orientations. Les petites exploitations auront aussi leur chance en combinant une offre de produits à forte valeur ajoutée (production et transformation) avec une offre de prestations de service.

Sur une période de 10 à 15 ans, il est à prévoir que le nombre d'exploitation diminue de 30 à 50%. Cette baisse va concerner prioritairement les exploitations dans les zones marginales, mais elle ne compromettra pas l'utilisation des biens fonciers. Par rapport aux 60 000 exploitations existantes, il s'agit de doubler le rythme actuel pour passer à 2800 départs annuels. Il est souvent argué que le marché du travail ne pourra pas absorber ces départs. Relevons cependant que, chaque année, le marché suisse du travail crée 40 000 nouveaux emplois. D'autre part, les économies liées à la réforme (sous forme de prix et d'impôt) peuvent aussi résulter dans une augmentation de la demande, y compris de celle en ressources humaines. En dernier lieu, il s'agit aussi d'accepter d'aller là où se trouvent les emplois car la mobilité est un facteur crucial dans tous les secteurs de l'économie.

L'influence de ces transformations sur les zones de montagne, de collines et de plaine ne peut pas non plus être quantifiée. On peut cependant pressentir les conséquences d'une suppression des contributions sur

la zone d'alpage. Il est évident que ces surfaces verront une réduction nette de leur utilisation. Situées au-dessus de la limite des arbres, 40% de ces surfaces retourneraient à l'état naturel sans risque de reforestation. Pour les 60% se trouvant en dessous, il s'agira de prévoir un entretien minimal comprenant une fauche annuelle.

Paysage, habitat et population

Cette nouvelle orientation de la politique agricole va susciter des changements particulièrement perceptibles dans les zones de plaine, là où prévalent les grandes cultures et où l'habitat et l'activité humaine sont denses.

L'habitat en zone rurale va se modifier et les anciens bâtiments utilisés pour l'agriculture pourront accueillir une nouvelle population. Une étude de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et de l'Office fédéral de la statistique (OFS) portant sur une période de 10 ans (1990 à 2000) met en évidence que du capital privé est constamment investi dans les régions rurales, qu'il contribue à la conservation des bâtiments et de paysages et favorise une certaine décentralisation de la population. Relevons que la politique agricole actuelle poursuit aussi ce but avec des moyens très importants et un bilan mitigé. L'utilisation non agricole du patrimoine immobilier n'équivaut pas à une destruction ou à une disparition, mais crée une importante motivation des propriétaires pour entretenir et mettre en valeur ces biens.

Même avec le postulat de départ visant à conserver la surface agricole, il est à prévoir que certaines surfaces dans des zones périphériques retourneront à la forêt. Un tel scénario est probable dans les zones de montagne comme le Valais et il se déroule déjà au Tessin depuis deux décennies, sans que cela porte préjudice au secteur du tourisme. On doit aussi rappeler que la

forêt n'est pas une menace en soi. Par rapport à la biodiversité, le Programme National de Recherche (PNR) 48 démontre que l'agriculture y participe en offrant un habitat spécifique à des organismes vivants. Mais la biodiversité est aussi un thème controversé parmi les experts et peut être instrumentalisé à des fins politiques.

Conséquences en termes de production

En termes de production, il s'agit également d'observer une certaine prudence dans l'appréciation des effets. Il est cependant certain que les productions de masse telles que les céréales, les pommes de terre, les légumes, les fruits et les oléagineux seront soumises à une concurrence très vive. La Suisse romande sera vraisemblablement plus touchée que la Suisse alémanique. On peut aussi s'attendre à un déplacement vers des productions animales, qui touchera aussi la répartition des productions entre les régions de plaine, de collines et de montagne.

En plaine, les exploitations pourront cependant bénéficier d'un potentiel d'expansion de la surface. Les opportunités se situeront aussi dans les produits végétaux frais, naturellement protégés par la proximité, et le développement de valeurs ajoutées non seulement par la transformation, mais aussi par un contrôle supplémentaire sur la qualité et la logistique.

Les forces motrices de la réforme

On entend parfois dans les milieux proches des paysans qu'un pays aussi riche que la Suisse peut bien s'offrir une agriculture telle que la nôtre. Mais justement, un pays riche ne doit pas, s'il veut le rester, reculer devant des réformes ouvrant de nouvelles perspectives,

car il peut se permettre d'assurer une compensation généreuse aux inévitables victimes d'un changement d'orientation.

Comment sortir de l'ornière de la politique officielle?

Le programme PA 2011 ne met pas fin au conflit latent entre évolution et conservation de ce qui existe. Les différentes forces politiques présentent des opinions divergentes quant au contenu des réformes. Les chances de succès des réformes se voient aussi amoindries par le gel du cycle de négociation de Doha et la fausse impression que les contraintes de l'OMC ont subitement disparu.

Le processus de consultation de PA 2011 est une source d'information importante pour comprendre la position des différents acteurs. La figure 5 représente les profils des quatre partis gouvernementaux sur les dix points majeurs de la réforme. La position de référence est «l'acceptation de PA 2011» en tant que proposition du gouvernement. Plus à gauche s'alignent les positions défavorables à la réforme jusqu'à l'extrême «en arrière», qui veut revenir à l'état d'avant PA 2007. Par «statu quo», on entend une continuation de la PA 2007. «Moins de réforme» signifie qu'un changement est souhaité, mais que PA 2011 va trop vite ou trop fort. Seul un échelon est à droite de la position de référence, c'est le «plus vite» qui plaide pour une accélération de la réforme.

Les positions des partis gouvernementaux se différencient passablement. Le Parti Socialiste et le Parti Démocrate-Chrétien sont relativement alignés sur les mêmes positions avec quelques divergences. Cependant, face aux opinions souvent défavorables des PDC qui refusent la réforme, l'acceptation des socialistes est difficile à saisir. En tant que partis traditionnels, l'Union Démoc-

ratique du Centre et le Parti Radical-Démocratique refusent le paquet, mais pour des raisons contraires. Pour le PRD, la réforme ne va pas assez loin, alors que l'UDC privilégie le statu quo.

Les divergences des partis politiques sur PA 2011 démontrent combien il est parfois difficile de trouver un consensus dans le système suisse de concordance. Le «réservoir» des milieux favorables à l'agriculture tente tous les partis. Seul à assumer une vision libérale, le Parti Radical se profile en proposant de raccourcir PA 2011 et de démarrer ensuite un programme de réforme plus intense. Pour l'UDC, PA 2011 va trop loin et cela malgré les prises de positions contraires du Conseiller Fédéral Christophe BLOCHER, qui souhaite démanteler la bureaucratie agricole. Le PDC, depuis des années en flèche sur l'agriculture, reste un point d'interrogation avec une position intermédiaire peu stable. Le Parti Socialiste ne se profile pas non plus sur une ligne de libéralisation qui pourrait défendre les intérêts des consommateurs (concurrence, choix, prix, impôts, etc.). En dernier lieu, les Verts issus des milieux urbains restent sur une position d'opposition à l'industrie agro-alimentaire, aux «fabriques» d'animaux et aux technologies génétiques.

Bien que sommaire, cette analyse met en évidence que les partis d'un gouvernement de concordance éprouvent de grandes difficultés à faire passer des réformes importantes. Un retrait de l'Etat n'étant pas une option passive, il s'agit dès lors de créer des majorités et de prendre des décisions. Est-il utopique de croire qu'un changement d'orientation est possible? Le comportement suisse typique se définit souvent par une adaptation pragmatique déclenchée par des pressions extérieures. Le «muddling through» correspond à cette capacité qu'a la Suisse de réaliser des changements importants en suivant des processus informels avant même d'aborder les décisions politiques.¹⁵

Fig. 5 Le profil des partis gouvernementaux face au programme PA 2011

	En arrière	Statu Quo	Moins vite	Acceptation PA 2011	Plus vite
APPRÉCIATION GÉNÉRALE		○		□◇	△
CADRE BUDGÉTAIRE	○	◇		□	△
PROTECTIONS DOUANIÈRES ET SOUTIEN DES MARCHÉS LAITIERS			○◇	□△	
SUBVENTIONS À L'EXPORTATION PRODUCTION ANIMALE				○□◇△	
PROTECTIONS DOUANIÈRES ET SOUTIEN DES MARCHÉS PRODUCTION VÉGÉTALE	○			□◇△	
SYSTÈME DE PAIEMENTS DIRECTS			○□◇		△
MONTANT DES PAIEMENTS DIRECTS		○	□	◇△	
MESURES SOCIALES D'ACCOMPAGNEMENT				○□△	◇
AMÉLIORATION DES STRUCTURES				○□◇△	
DROIT FONCIER RURAL ET FERMAGE		□	○◇		△

○ UDC □ PS ◇ PDC △ PRD

Le processus de consultation du programme PA 2011 met en évidence des divergences importantes entre les partis gouvernementaux. Cette situation démontre combien il est difficile, dans le système suisse de concordance, de trouver un consensus en faveur d'une réforme de la politique agricole. Deux des quatre partis approuvent le paquet mais émettent des réserves. Les oppositions proviennent des deux partis politiquement les plus éloignés qui sont en désaccord sur la dimension financière et, de manière plus générale, sur la nécessité d'entreprendre des réformes. Ainsi, les positions défavorables au changement se retrouvent en majorité.

Source : représentation propre basée sur les commentaires de la consultation

Une dynamique de réforme en dehors de la politique officielle

De façon répétitive, l'évolution des marchés et de la concurrence pousse les acteurs politiques à adopter des processus d'adaptation situés « sous » la surface visible politique. L'agencement de ces processus permet à des acteurs sans rôle officiel de représenter des aspects et

des intérêts particuliers, et cela sans devoir se référer au bien commun comme on l'attend des acteurs politiques officiels. Une réaction en chaîne peut alors s'ensuivre et donner lieu à de nouvelles adaptations, dans la mesure où les conditions-cadre permettent au processus de se développer. La politique officielle peut aussi accompagner des réformes en acceptant des programmes de mesures susceptibles d'avoir des effets secondaires en

termes de libéralisation, même si ces derniers ne sont pas clairement prévisibles ni quantifiables.

En refusant des subventions pour le sucre, le référendum de 1986 a marqué un tournant et il est pensable qu'un tel processus vienne à nouveau ébranler une politique agricole trop axée sur la défense d'intérêts. Il est aussi intéressant de constater que la politique agricole, malgré le rôle des associations et des organisations, résulte de choix institutionnels de la part du peuple et du parlement. Les cantons, quant à eux, s'expriment de manière relativement critique par rapport aux réformes et ils ne vont vraisemblablement pas jouer de rôle déclencheur puisque, dans leur majorité, ils bénéficient de l'effet de redistribution d'une politique agricole centralisée. Le référendum facultatif constitue dès lors un instrument institutionnel qui requiert uniquement la majorité du peuple et augmente le poids politique des grands cantons.

Dans l'économie de marché, l'influence des consommateurs est d'une efficacité redoutable, comme le démontrent l'assouplissement des horaires d'ouverture des magasins et le volume d'achats faits par les Suisses dans les pays voisins. En termes de consommation, le niveau de prix des produits alimentaires reste un problème de fond, souvent discuté mais pas résolu. Dans ce contexte, la grande distribution apparaît de plus en plus sur le devant de la scène et se manifeste en faveur d'une plus grande libéralisation et notamment pour un accord de libre-échange avec l'UE. Depuis 1998, le retrait de l'Etat a déjà suscité un renforcement de la concurrence et les grands distributeurs se risquent à présent à des importations parallèles allant aux limites du droit dans le cas des produits de marques déposées.

Les attentes et les espoirs d'un changement d'orientation se fondent finalement sur les agriculteurs eux-mêmes. On constate qu'une séparation se développe

entre les groupes conservateurs soutenant le statu quo et des groupes plus minoritaires qui pressentent les opportunités d'une ouverture, mais dont la demande n'est pas encore clairement articulée. Pour l'instant, la politique traditionnelle des organisations agricoles ne représente pas cette minorité. Friedrich A. von HAYEK, le grand penseur d'une société d'individus libres, a décrit le processus de bascule que constitue l'émergence de positions minoritaires vers la majorité. Pour ce célèbre économiste autrichien, cette dynamique revêt une importance aussi cruciale que le principe même de la majorité, si cher à la démocratie. Cependant HAYEK ne se doutait pas combien les technologies modernes de communication – www.agriculture-libre.ch – pourraient accélérer l'émergence de nouvelles majorités.

Références

- 1 RIEDER, Peter, Simon BUCHLI und Birgit KOPAINSKY (2004): Erfüllung des Verfassungsauftrags durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung. Hauptbericht, Zürich: Studie im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft, Institut für Agrarwirtschaft, ETH Zürich.
- 2 FLURY, Christian (2002): Zukunftsfähige Landwirtschaft im Alpenraum, Kiel: Schriftenreihe nachhaltige Land- und Forstwirtschaft im Alpenraum, Band 4, Wissenschaftsverlag Vauk.
- 3 LIPS, Markus und Christian GAZZARIN (2005): Wie steht es um die Auslastung? in: UFA-Revue 3/2005.
- 4 NZZ AM SONNTAG (2005): Tiefere Zölle sind viel Geld wert, in: Neue Zürcher Zeitung am Sonntag vom 20. November 2005.
- 5 OFFICE FÉDÉRAL DE L'AGRICULTURE (2004): Rapport sur l'agriculture 2004.
BUNDESMINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, FORSTWIRTSCHAFT UND UMWELT (2004): Grüner Bericht 2004, Bericht über die Situation der österreichischen Land- und Forstwirtschaft im Jahr 2003, Wien.
- 6 RENTSCH, Hans, Stefan FLÜCKIGER, Thomas HELD, Yvonne HEINIGER und Thomas STRAUBHAAR (2004): Ökonomik der Reform. Wege zu mehr Wachstum in der Schweiz, Zürich: AVENIR SUISSE, Orell Füssli Verlag.
- 7 RIEDER, Peter und Sibyl ANWANDER-PHAN HUY (1994): Grundlagen der Agrarmarktpolitik, Zürich: vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.
- 8 SCHLÄPFER, Felix (2006): Zeit zum Ausmisten, in: Neue Zürcher Zeitung am Sonntag vom 19. März 2006, S. 28 ff.
- 9 BOLLIGER, Conradin und Christine RUDMANN (2006): Unternehmerische Fähigkeiten der Landwirte sowie Trends im landwirtschaftlichen Umfeld, Frick: Pilotstudie, Forschungsinstitut für biologischen Landbau.
- 10 SCHNYDER, Andreas, Michel DUMONDEL, Bernard LEHMANN und Michael WEBER (2003): Kurzfristige Optimierung der Performance von Schweizer Landwirtschaftsbetrieben, Regressionsanalyse zur Identifikation der Hauptbestimmungsfaktoren der Performance, Zürich: Institut für Agrarwirtschaft, ETH Zürich.
- 11 NIEDERLÄNDISCHES MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, NATUR UND LEBENSMITTELQUALITÄT (2005): Ja zur Landwirtschaft, ein Perspektivpapier zur Zukunft des niederländischen Agrarsektors, Den Haag.
- 12 siehe 9.
- 13 siehe 6.

CETTE VERSION ABRÉGÉE DU LIVRE DE HANS RENTSCH ET AL., INTITULÉ «DER BEFREITE BAUER», A ÉTÉ PRÉPARÉE PAR CLAIRE BUSSY PESTALOZZI. UN CONDENSÉ DES CONTRIBUTIONS DES CO-AUTEURS MARKUS F. HOFREITHER ET BEAT MEIER EST INCLUS. FRANÇOIS FELLAY A PARTICIPÉ AUX TRAVAUX DE TRADUCTION. LA RESPONSABILITÉ DU CONTENU INCOMBE À AVENIR SUISSE.

NOVEMBRE 2006