

52

Presses polytechniques et universitaires romandes



Jean-Marc Chappuis,
Dominique Barjolle,
Christophe Eggenschwiler

L'AGRICULTURE DANS SON NOUVEAU RÔLE



E C O N O M I E

COLLECTION
Le
savoir
suisse

L'AGRICULTURE
DANS SON NOUVEAU RÔLE

COLLECTION LE SAVOIR SUISSE

Cette collection a pour premier objectif d'offrir aux communautés universitaires de Suisse et à leurs instituts spécialisés un moyen de communiquer leurs recherches en langue française, et de les mettre à la portée d'un public élargi. Elle publie également des études d'intérêt général ainsi que des travaux de chercheurs indépendants, les résultats d'enquêtes des médias et une série d'ouvrages d'opinion.

Elle s'assure de la fiabilité de ces ouvrages en recourant à un réseau d'experts scientifiques. Elle vise la lisibilité, évitant une langue d'initiés. Un site web (www.lesavoirsuisse.ch) complète le projet éditorial et offre un index général pour l'ensemble de la collection. Celle-ci représente, dans une Suisse en quête de sa destinée au 21^e siècle, une source de savoir régulièrement enrichie et elle contribue à nourrir le débat public de données sûres, en situant l'évolution de nos connaissances dans le contexte européen et international.

La *Collection Le savoir suisse* est publiée sous la direction d'un Comité d'édition qui comprend: Jean-Christophe Aeschlimann, rédacteur en chef de «Coopération», Bâle; Robert Ayrton, politologue et juriste; Stéphanie Cudré-Mauroux, licenciée ès lettres, conservatrice aux Archives littéraires suisses, Berne; Bertil Galland, président du comité, journaliste et éditeur; Nicolas Henchoz, journaliste, adjoint du président de l'EPFL; Véronique Jost Gara, chargée de communication à la Faculté de biologie et de médecine, UNIL; Jean-Philippe Leresche, professeur et directeur de l'Observatoire Science, Politique, Société, UNIL. Membre fondateur: Anne-Catherine Lyon, conseillère d'Etat (Vaud).

La publication des volumes de la *Collection* est soutenue à ce jour par les institutions suivantes:

FONDATION CHARLES VEILLON – LOTERIE ROMANDE – FONDATION FERN MOFFAT DE LA SOCIÉTÉ ACADÉMIQUE VAUDOISE – UNIVERSITÉ DE LAUSANNE – FONDS NATIONAL SUISSE DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE – FONDATION DE FAMILLE SANDOZ

que l'Association «Collection Le savoir suisse» et l'éditeur tiennent ici à remercier.

Dominique Barjolle, Jean-Marc Chappuis
Christophe Eggenschwiler

L'AGRICULTURE
DANS SON
NOUVEAU RÔLE

COLLECTION
Le
savoir
suisse

Presses polytechniques et universitaires romandes

Conseiller scientifique de la Collection Le savoir suisse pour ce volume:
Philippe Thalmann

Le contenu de ce livre numérique est protégé par le droit d'auteur, son copyright est la propriété exclusive des *Presses polytechniques et universitaires romandes*. Vous pouvez disposer de ce contenu à titre privé et le copier sur vos propres supports de lecture. Toute forme de diffusion, de vente, de mise en ligne ou de publication de cette oeuvre est formellement interdite, sans l'autorisation écrite de l'éditeur. Les contrevenants s'exposent à des sanctions pénales conformément aux dispositions relatives au droit d'auteur et à la propriété intellectuelle.

Secrétariat de la Collection: *Christian Pellet*
Graphisme de couverture: *Emmanuelle Ayrton*
Illustration de couverture: «globe», © *Blue Planet Images*
Maquette intérieure: *Allen Kilner, Oppens*
Mise en page et réalisation: *Marlyse Audergon*
Impression: *Imprimeries Réunies Lausanne s.a., Renens*

La *Collection Le savoir suisse* est une publication des Presses polytechniques et universitaires romandes, fondation scientifique dont le but est principalement la diffusion des travaux de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne et d'autres universités francophones. Le catalogue général peut être obtenu aux PPUR, EPFL – Centre Midi, CH-1015 Lausanne, par e-mail à ppur@epfl.ch, par téléphone au (0)21 693 41 40 ou encore par fax au (0)21 693 40 27.

www.ppur.org

Première édition, 2008

© Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne

ISBN 978-2-88074-806-7

ISSN 1661-8939 (Collection Le Savoir Suisse)

Tous droits réservés.

Reproduction, même partielle, sous quelque forme ou sur quelque support que ce soit, interdite sans l'accord écrit de l'éditeur.

TABLE DES MATIÈRES

- 1 UNE VACHE AU PÂTURAGE PRODUIT-ELLE UN LAIT MEILLEUR QU'À L'ÉTABLE?..... 9
L'agriculture multifonctionnelle • Les pays où le bétail ne sort jamais de l'étable • L'exemple de la châtaigne tessinoise • Les lois, traités, droits et obligations qui tracent le contexte de l'agriculture
- 2 LE DÉMANTÈLEMENT DU PROTECTIONNISME AGRICOLE..... 16
Le mécanisme des prix et revenus agricoles après la Seconde Guerre mondiale • Tempête sur la politique agricole. le Conseiller fédéral Brugger instaure le contingentement laitier • Les effets critiqués des soutiens agricoles: surplus et dérive des dépenses publiques • Cheminement d'une idée neuve: la rémunération directe des agriculteurs pour leurs prestations d'intérêt public • La prise de conscience des atteintes à l'environnement • Le temps des remises en question fondamentales • En 1992, le Conseil fédéral pose les jalons d'une grande réorientation agricole • 1996, vote du peuple pour l'instauration d'une nouvelle politique agricole – *Le rôle de l'agriculture défini par la Constitution*
- 3 LA NOUVELLE POLITIQUE AGRICOLE..... 31
Politique agricole 2002: suppression des prix garantis et des prises en charge par l'Etat • Les politiques agricoles se sont succédé sur un rythme quadriennal • Les missions assignées à l'agriculture par la Constitution – *Répondre aux exigences de deux ordres: le développement durable et les impératifs du marché* – *Les pays très développés doivent-ils continuer à préserver leur capacité de production alimentaire?* – *La préservation des sols agricoles fertiles sert aussi la biodiversité et le paysage* – *L'entretien du paysage rural* – *L'agriculture sauvegarde l'occupation décentralisée du territoire* • Les instruments de la politique agricole suisse – *Abaissement*

et suppression de la protection à la frontière. Les céréales et le fromage – La fin des aides à l'exportation – Le soutien de la production à l'intérieur des frontières – Promotion des ventes, politique de la qualité, produits «bio», AOC – Précisions sur les paiements directs aux agriculteurs et leurs prestations écologiques – Pour des prestations écologiques plus pointues – Ce que coûtent les politiques des paiements directs – Les aides aux investissements agricoles – La poursuite des améliorations foncières – L'accompagnement social des paysans en difficulté • La recherche et la vulgarisation • L'évolution des dépenses de politique agricole au tournant du 21^e siècle • Le droit foncier rural et l'aménagement du territoire

- 4 LES ACTEURS ET LES ALLIANCES
DE LA POLITIQUE AGRICOLE 49
- Les alliances politiques • Les cantons face à la nouvelle politique agricole • Le mécanisme de consultation pour l'horizon 2011 – *PA2011, la «Politique agricole 2011» – Cinq axes proposés par le Conseil fédéral pour l'action des années à venir – Le Parlement amende et met en vigueur la feuille de route 2008-2011 de l'agriculture suisse* • Les secteurs économiques qui bénéficient d'une agriculture forte • La politique agricole sous les feux de la critique
- 5 L'APPROCHE ÉCONOMIQUE: LES COÛTS ET LES PRIX 65
- Les prix payés par les consommateurs • Le coût public de la politique agricole: 3,4 milliards en 2007 • Le métier d'agriculteur
- 6 LA POLITIQUE AGRICOLE SUISSE
DANS LE JEU MONDIAL..... 74
- La Suisse et l'Organisation mondiale du commerce – *Les politiques agricoles dépassent l'échelle nationale et s'ajustent à de nouveaux équilibres planétaires – La naissance et le fonctionnement de l'OMC – L'évolution des négociations internationales sur l'agriculture: les limites des concessions suisses* • Les trois piliers des négociations internationales actuelles – *L'accès au marché national: des droits que la Suisse maintiendra mais réduira – Pression sur les subventions internes aux produits, mais les paiements directs sont moins visés – Les subventions à l'exportation. Date butoir de leur suppression: 2013 – La nouvelle actualité de l'autosuffisance alimentaire* • La politique bilatérale et les accords de libre-échange
- 7 LES AGRICULTEURS SUISSES AU CŒUR ET
EN MARGE DE L'EUROPE 86
- La «politique agricole commune» et l'accord de libre-échange Suisse-Union européenne – *La PAC: une certaine idée de l'Europe et une priorité des*

fondateurs – Un succès au-delà des espérances – 2003: paiements directs aux agriculteurs de l'Union européenne – Une Europe à 27, un budget agricole constant, des besoins croissants et diversifiés – • La politique agricole de l'Europe et celle de la Suisse: divergence ou convergence? – Convergences et divergences: comparaison avec l'Autriche et la France – En perspective: un accord de libre-échange agroalimentaire avec l'Union européenne

8	ÉNERGIE, CHANGEMENT CLIMATIQUE, SÉCURITÉ SANITAIRE, AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	95
	9 milliards d'êtres humains à nourrir d'ici 2050 • La mission future de l'agriculture mondiale: nourrir ou faire rouler des voitures? • Réchauffement climatique et rareté de l'eau • La sécurité sanitaire des aliments et les OGM • Aménagement du territoire	
9	LA POLITIQUE AGRICOLE À L'HORIZON 2015	105
	Prévision mondiale: hausse durable des prix agricoles • Suisse: bilan de la politique agricole actuelle – <i>Référence pour l'avenir: l'Europe et l'espace alpin</i> – <i>Le jeu des alliances politiques joue en faveur de l'agriculture</i> – <i>A court terme, un consensus sera difficile à trouver mais les alliances sont incontournables</i> • Éclairage sur un futur plus éloigné: nourrir les Suisses en 2036 • Les efforts d'adaptation requis dès maintenant – <i>La fin du contingentement laitier</i> – <i>La dynamique et les surprises des prix agricoles internationaux</i> • L'intervention de l'état dans les risques agricoles, en Suisse et en Amérique • Pour de nouvelles orientations de la recherche agronomique et de la vulgarisation agricole • La lutte et les rivalités pour les grandes ressources: l'eau, le sol, l'air • Les paiements directs aux agriculteurs vus par l'OMC • La cogestion du territoire: le principe et quelques exemples – <i>L'agriculture va continuer à subir la pression croissante des agglomérations</i>	
10	LE MÉTIER DE PAYSAN VA-T-IL SURVIVRE?.....	126
	Pour une politique agricole qui clarifie la mission des agriculteurs	
	L'AGRICULTURE SUISSE EN CHIFFRES.....	131
	L'agriculture dans l'économie suisse: moins de 100000 personnes occupées à plein temps • Cinq régions agricoles • Trois niveaux politiques • 60000 exploitations agricoles • Importance de la production animale, faible surface agricole utile par habitants	
	ACRONYMES	136
	BIBLIOGRAPHIE.....	137

AVANT-PROPOS DES AUTEURS

L'agriculture est une question brûlante d'actualité: la récente hausse des prix des denrées alimentaires de base interpelle les experts comme les citoyens. Lorsque nous avons commencé ce livre, l'agriculture était, en Suisse, accusée de tous les maux: encombrante pour les finances publiques de la Confédération, gourmande en espace, peu flexible, polluante... Les préoccupations, en quelques mois, sont devenues bien différentes! On se pose aujourd'hui des questions fondamentales: comment enrayer la hausse des prix? Comment faire face aux émeutes des affamés en diverses parties du monde? Comment concilier la production de nourriture vitale et la production de l'énergie verte?

Cet ouvrage tente d'apporter un éclairage nouveau sur la politique agricole suisse, son histoire récente et ses enjeux, avec la volonté de rendre accessible au grand public le langage technique voire technocratique d'un large groupe de spécialistes que nous avons consultés.

Nous avons parfois pris parti et nous nous plaçons au cœur des débats actuels avec le souci de répondre à une question essentielle: quels sont les impacts sur l'avenir de l'agriculture et de la politique agricole qui se décide aujourd'hui?

REMERCIEMENTS

Les auteurs remercient Magali Estève, pour la réalisation d'entretiens, le travail d'illustration et de documentation, ainsi que Sylvie Aubert et David Bourdin qui ont directement participé à l'élaboration de cet ouvrage: son contenu doit beaucoup à leurs contributions.

Pour leur travail de lecture minutieux, les auteurs remercient particulièrement Bertil Galland, Philippe Thalmann et Jean Vallat, et pour les corrections de forme, Francine Wyss.

Leurs remerciements vont également aux acteurs de la politique agricole suisse qui ont accepté de les recevoir pour des entretiens:

Urs Bernegger, Bernard Beuret, Nicolas Bezençon, Heidi Bravo, Jacques Chavaz, Brigitte Decrausaz, Eduard Hofer, Tamar Hosennén, Bernard Lehmann, Beat Meier, Isabelle Pasquier Eichenberger, Peter Rieder, Pierre-Alain Rumley, René Schwok, Sibyl Anwänder Phan-huy, Jean Vallat et Bernard Woeffray.

Ils ne sont aucunement liés au contenu du présent ouvrage dont les auteurs assument l'entière responsabilité.

1

UNE VACHE AU PÂTURAGE PRODUIT-ELLE UN LAIT MEILLEUR QU'À L'ÉTABLE?

L'AGRICULTURE MULTIFONCTIONNELLE

Le dimanche 9 juin 1996, le peuple suisse a inscrit par son vote un nouvel article dans sa Constitution, l'article 104 relatif à l'agriculture. Cette disposition a reconnu expressément que l'agriculture n'a pas pour seule mission de produire des denrées alimentaires. Plus généralement, elle contribue au «maintien des bases naturelles de l'existence, à l'entretien du paysage rural et à l'occupation décentralisée du territoire». Cette occupation décentralisée correspond à l'occupation des espaces ruraux: espace rural autour des villes, dans les centres touristiques, mais aussi espace rural reculé.

C'est en se préparant aux accords qui aboutirent en 1995 à la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), que l'Union suisse des paysans (USP) avait développé l'idée que l'agriculture n'a pas pour seule fonction de nourrir. Elle assume d'autres tâches telles que l'entretien du paysage, le maintien d'une population rurale et la protection du milieu naturel. Cette affirmation a été traduite par un néologisme: la «multifonctionnalité». Pour opposer une résistance solide aux pays qui demandaient une libéralisation totale des échanges agricoles (groupe de Cairns: USA, Canada, Argentine et autres), la délégation officielle de la Suisse reprit ce concept à son compte. Elle fut appuyée par l'Union européenne et différents autres pays, dont le Japon. L'argument de la multifonctionnalité a permis de maintenir en vigueur une part des droits de douane et surtout elle a fait accepter le principe des paiements directs pour rémunérer des activités dont le coût ne peut être couvert par le prix que l'exploitant

reçoit pour son produit. En vérité, le septième rapport du Conseil fédéral sur la politique agricole, publié en 1992, avait évoqué pour la première fois le principe de la multifonctionnalité.

Ainsi les esprits se sont habitués, par la pratique et jusque dans le droit public, au fait que les agriculteurs ne vivent pas seulement de la vente de leurs céréales, de leur lait ou de leur viande. La paysannerie, pour user de cet ancien mot, ne peut en aucun cas être régie exclusivement par des considérations de rentabilité. Sa mission sociale ne peut pas être entièrement soumise aux lois du marché.

Pénétrons dans le monde complexe de la politique agricole et observons certains développements majeurs propres au 21^e siècle, en nous concentrant sur la situation particulière de la Suisse dans la compétition internationale. Cherchons les raisons qui expliquent le soutien important de la population, exprimé par des votes, à ce que l'on appelle aujourd'hui la politique des paiements directs.

LES PAYS OÙ LE BÉTAIL NE SORT JAMAIS DE L'ÉTABLE

Le cas du lait est particulièrement riche d'enseignements du fait de son importance pour le secteur agricole. Il représente plus de 20% de la valeur de la production agricole (rémunération par le marché des produits vendus, à laquelle on ajoute la rétribution directe des prestations d'intérêt général). Mais il est aussi lié à toute une culture et à une symbolique populaire: il y a en Suisse 8 vaches pour 100 habitants, proportion équivalente à celle des Pays-Bas (9 vaches pour 100 habitants), mais plus élevée que celle de la France (6 vaches pour 100 habitants), plus élevée qu'en Allemagne (5 vaches pour 100 habitants), ou qu'en Italie (3 vaches pour 100). Les ethnologues Bernard Crettaz et Yvonne Preiswerk (Crettaz et Preiswerk 1986) ont célébré l'importance culturelle et sociale de la vache en Suisse. La désalpe est une fête importante, les combats de reines sont réputés bien au-delà des frontières valaisannes, l'art de la Poya est renommé en dehors du canton de Fribourg et il rayonne dans la peinture popu-

laire ou les découpages du Pays-d'Enhaut. Plus de 70 ouvrages et d'innombrables textes ont été publiés sur la vache suisse en Suisse romande!

Or il est intéressant de constater à quel point le mode d'élevage des vaches a évolué depuis trente ans! Actuellement, les vaches européennes et nord-américaines sont en règle générale maintenues nuit et jour à l'intérieur de leurs étables et ne connaissent plus le goût de l'herbe fraîche. Leurs rations sont composées de maïs, de soja et d'autres fourrages conservés. Les exploitations laitières performantes détiennent couramment 250 vaches, les plus grandes 1000 bêtes, certaines exceptionnellement jusqu'à plusieurs milliers.

En Suisse, en 2006, la taille moyenne des exploitations laitières reste de moins de 20 vaches, et selon les sources professionnelles, le plus grand domaine helvétique en détiendrait environ 400. Les pratiques helvétiques sont encore loin des maximums atteints dans les autres pays: une étude récente (Lemerchie et Etesse 2007) estime que la rentabilité pour la production française est atteinte dans des exploitations qui détiennent une cinquantaine de bêtes!

Dès lors une question se pose: dans de telles conditions de concurrence, la vache suisse pourra-t-elle survivre? Pour vendre le lait produit par des vaches qui sortent encore pâturer en plein air, trouve-t-on encore des arguments pour justifier un prix plus élevé? Les produits importés auront-ils le dernier mot sur la sortie quotidienne des vaches dans leurs prés et finalement changeront-ils le parfum des fromages des Alpes suisses?

Plusieurs raisons économiques et utilitaires plaident heureusement en faveur de la survie de l'élevage à la manière helvétique. Le consommateur est prêt à payer un peu plus cher les fromages suisses, notamment les appellations d'origine contrôlée, parce que leur qualité est spécifique: l'image des produits – notamment ceux de montagne et d'alpage – est «vendeuse». A cela s'ajoutent des motifs culturels profonds et des considérations très actuelles sur l'environnement. Les zones agricoles sont des lieux où chaque Suisse aime retrouver ses racines. Les paysages et la biodiversité que l'agriculture entretient constituent des

valeurs. Ce sont elles que les citoyens ont formellement reconnues par leurs votes.

Hélas, les règles de la concurrence internationale ne sont pas fixées d'une manière qui prenne en compte, en toute transparence, les effets, positifs ou négatifs, des différentes façons de garder les vaches. Il est impossible d'intégrer totalement ces valeurs dans le prix des produits. Nous donnerons donc à cette introduction aux complexités de la politique agricole suisse la conclusion provisoire suivante: le mode de garde des animaux domestiques, caractérisé par leurs sorties régulières en plein air, répond aux aspirations du peuple et c'est pourquoi il est rémunéré directement par les pouvoirs publics. Une prime compense le manque à gagner calculé en fonction des règles économiques. Tant que les consommateurs ne paieront pas directement les effets induits, il appartiendra à l'Etat de jouer son rôle en couvrant les manques à gagner de l'agriculture, dans sa multifonctionnalité constitutionnellement reconnue.

L'EXEMPLE DE LA CHÂTAIGNE TESSINOISE

Comme second prologue à cet ouvrage sur la politique agricole suisse, examinons un cas très marginal, mais paradigmatique: celui de la châtaigne tessinoise. Elle fournissait au 19^e siècle, dans ce canton de langue italienne, la moitié des besoins caloriques de la population qui était à l'époque de 118000 habitants. Les historiens évaluent la consommation de châtaignes fraîches par personne et par année à 150 kg aux alentours de 1850. Le plat de base de l'époque était la polenta de châtaigne. Les châtaignes étaient même un produit d'exportation. Mais depuis la fin du 19^e siècle, sous l'effet des transports et de l'ouverture des marchés, l'exploitation commerciale de la châtaigne a pratiquement disparu. Elle n'a pas résisté à la concurrence de produits importés meilleur marché et les Tessinois ont changé de régime alimentaire. Là où l'alimentation locale a gardé ses habitudes, les farines de châtaigne sont importées, surtout d'Italie. Fin de la châtaigne tessinoise.

L'abandon des châtaigneraies a provoqué une vaste dégradation des forêts et transformé la structure de l'agriculture tessinoise. Mais voici qu'une relance de la châtaigne est en cours maintenant, plus d'un siècle après le début de son déclin. Les châtaigniers ont fait l'objet de plusieurs programmes de recherche à la station tessinoise de l'Institut de recherche sur la forêt, la neige et le paysage. Les anciennes variétés produisent en effet des châtaignes trop petites au goût des consommateurs, habitués aux nouvelles variétés étrangères. Mais il s'est aussi agi de démontrer l'importance de la châtaigneraie en tant qu'espace ouvert qui permet une prévention naturelle des incendies. Il a été prouvé que des espèces d'oiseaux et les chauve-souris, menacées, s'y reproduisent. Et pour sauver la châtaigneraie, il a fallu reconnaître sa fonction dans l'élevage des chèvres, des moutons et des vaches, et en reclasser certaines en tant que zone agricole donnant droit à des subventions écologiques.

Dans une certaine mesure, le cas de la châtaigne démontre en contrepoint ce qui serait advenu de l'agriculture sans la politique agricole qui a été celle de la Suisse depuis 1950. Sans un soutien résolu, on aurait assisté au délaissement de la plupart des espaces cultivés, à la progression de la forêt, à l'arrêt de diverses activités économiques en amont et en aval, au déclin de maintes activités culturelles et sociales, à la disparition de mets traditionnels.

Cet exemple illustre également le coût de la relance d'une production, qui est considérable: besoins en compétences techniques et organisationnelles, en ressources financières et matérielles, en recherche, en reconstruction d'une chaîne d'approvisionnement et de valorisation. A titre d'exemple et pour en finir avec la châtaigne, le village de Brontallo dans le val Maggia au Tessin, qui a ressuscité sa production en 2007, a dû investir 360000 francs pour remettre en production 28 hectares.

Les bénéfices de l'ajustement des productions sous l'effet des mécanismes purement commerciaux ne sont pas faciles à estimer. Les effets à long terme ne sont pas pris en compte dans la fixation des prix à court terme. Les retours en arrière sont coûteux. Il n'est pas exagéré d'affirmer que les ajustements macro-