

Occupation décentralisée du territoire : des mesures Inefficaces et onéreuses

Etudes actuelles sur la politique agricole suisse

24 octobre 2005

Numéro 38

dossierpolitique

Occupation décentralisée du territoire : des mesures inefficaces et onéreuses

L'essentiel en bref

Une étude de l'Institut d'économie rurale de l'EPFZ montre que les tâches constitutionnelles de l'agriculture suisse ne sont pas accomplies de manière efficace et le sont parfois de manière insuffisante avec les instruments de la politique agricole actuelle. S'il ne s'agissait que de la sécurité de l'approvisionnement et du maintien du milieu naturel, l'agriculture devrait recevoir un soutien bien moindre. Quelque 830 mio.fr. par an sont consacrés à l'agriculture en raison de la petite taille des structures. Ces moyens peuvent tout au plus être justifiés par l'objectif constitutionnel visant à l'occupation décentralisée du territoire. L'étude Rieder et al. montre que seules 15 % environ de ces ressources bénéficient effectivement à des régions où l'agriculture représente encore une part essentielle de l'occupation du territoire. De meilleures structures et des instruments de politique agricole optimisés permettraient d'accomplir plus efficacement les tâches de l'agriculture ressortant de la Constitution. D'autres études récentes sur l'agriculture tirent la même conclusion.

Position d'économiesuisse

Les études examinées révèlent des inefficiences et des inefficacités du côté des instruments de la politique agricole, en particulier celui des paiements directs. Elles montrent que les mesures visant à maintenir les structures dans ne se justifient que dans une faible mesure. De meilleures structures permettraient d'accomplir plus efficacement les tâches de l'agriculture suisse et à un coût inférieur, en particulier pour le contribuable. Une évolution accélérée vers de grandes exploitations irait dans le sens de l'agriculture suisse et de ses tâches constitutionnelles. La réforme agricole actuelle (politique agricole 2011) exige de vérifier l'efficacité et l'efficacé de la politique agricole suisse. Compte tenu de la diminution de l'efficacité constatée, il faut réduire le montant des subventions à l'agriculture dans les cadres budgétaires concernés. En outre, il convient d'adapter les critères minimaux donnant droit aux paiements directs, tout en tenant compte des régions menacées.

L'étude intitulée « Erfüllung des Verfassungsauftrags durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung » se réfère à un postulat de la conseillère national Fässler (PS) de 2001. L'auteur du postulat avait demandé au Conseil fédéral « d'établir un rapport qui présentera les mesures actuelles [...] et leur efficacité quant à la promotion de la multifonctionnalité de notre agriculture ». A cet égard, il importe d'accorder une attention particulière à l'aspect de l'occupation décentralisée du territoire. L'initiative a été adoptée par le Conseil fédéral et acceptée par le Conseil national.

L'étude élaborée ensuite sur mandat de l'Office fédéral de l'agriculture par le prof. Rieder et des collaborateurs de l'Institut d'économie rurale de l'EPFZ arrive aux conclusions suivantes¹ :

- Les objectifs constitutionnels (hormis l'occupation décentralisée du territoire) de l'agriculture suisse (cf. encadré page 2) peuvent être atteints avec des moyens inférieurs à ceux engagés actuellement, autrement dit ils peuvent être atteints plus efficacement. Ce serait possible à la condition d'une adaptation des structures d'exploitation (des surfaces par exploitation plus grandes).

Constitution (Cst.) article 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.

- Aujourd'hui, le système de la politique agricole poursuit l'objectif d'une occupation décentralisée du territoire en s'efforçant de maintenir de petites exploitations. Or les coûts du maintien de telles exploitations – des exploitations dont la structure n'est souvent pas optimale sur la base de critères économiques – atteignent quelque 830 mio. fr. par an. Ce sont des subventions étatiques, des paiements directs et des mesures de protection à la frontière (suppléments de prix supportés par les consommateurs).
- 85 % environ des coûts de maintien des exploitations mentionnés pourraient être considérés comme non justifiés par rapport à l'objectif de l'occupation décentralisée du territoire. L'agriculture contribue dans une mesure essentielle à l'occupation du territoire dans un nombre très faible de communes suisses. L'occupation du territoire est assurée par d'autres secteurs de l'économie et, dans certains cas, elle n'est plus décisive en tant qu'objectif (Mittelland). Par conséquent, de nombreuses structures sont main-

85% environ des coûts de maintien des exploitations mentionnés pourraient être considérés comme non justifiés par rapport à l'objectif de l'occupation décentralisée du territoire

tenues bien que la contribution de ces structures à l'occupation du territoire ne soit plus essentielle.

- Un certain nombre de communes sont menacées en dépit du maintien des structures agricoles. L'agriculture ne parvient plus à satisfaire (seule) l'objectif constitutionnel de l'occupation décentralisée du territoire.
- En conclusion, les ressources consacrées chaque année à l'agriculture, 700 mio.fr., que justifie uniquement l'objectif constitutionnel de l'occupation décentralisée du territoire, manquent leur cible. Des structures sont maintenues sans que cela contribue à mieux satisfaire l'objectif constitutionnel de l'agriculture suisse. L'efficacité et l'efficacités des mesures de politique agricole sont insuffisantes et peuvent être améliorées.

L'étude Rieder et al. en détail***L'agriculture et l'occupation décentralisée du territoire***

« La Suisse possède une agriculture caractérisée par des structures de petite taille dont la justification constitutionnelle, la contribution substantielle à l'occupation décentralisée du territoire, ne s'avère que partiellement ».

L'étude Rieder et al. montre que l'agriculture fournit une contribution essentielle à l'occupation du territoire dans 360 communes ou 12 % environ des communes de Suisse². Il s'agit surtout de communes dans la région du Gothard, des Grisons et du Jura. Ces communes représentent 1,2 % de la population suisse³.

¹ Peter Rieder, Simon Buchli, Birgit Kopainsky. „Erfüllung des Verfassungsauftrags durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung“: Hauptbericht. Institut d'économie rurale, groupe marché et politique. Décembre 2004. Lien :

http://www.blw.admin.ch/imperia/md/content/evaluationen/hauptbericht_neu.pdf.

² D'après l'étude, l'agriculture contribue de manière substantielle à l'occupation du territoire dès lors que l'existence d'une commune serait menacée sans la présence de l'agriculture ou que la menace s'intensifierait. Différents facteurs sont pris en considération pour évaluer la menace (taille et structure d'une commune, évolution de la population capable de travailler).

³ Ces communes se situent pour la plupart dans le Münstertal, la Base-Engadine, Prättigau, Surselva, le Safiental, Avers, Rheinwald, Schams, Oberhalbstein, Schanfigg, dans les vallées de Sernf, Blenio, Maggia et Verzasca, en Leventine, en Vallée de Conches, Oberhasli, Oberems, le Lötschental, l'Emmental, Oberaargau, dans la Broye, dans le val de Travers, la vallée de Joux, en Ajoie, dans les Franches Montagnes et dans le Clos du Doubs.

Dans 260 autres communes de Suisse, qui représentent 1,4 % de la population, l'agriculture contribue faiblement voire seulement potentiellement à l'occupation du territoire. « Faiblement » signifie que l'agriculture, à elle seule, ne satisfait pas la tâche constitutionnelle d'occupation décentralisée du territoire. Les communes sont menacées avec ou sans l'agriculture. « Potentiellement » se réfère au choix des critères décisifs pour évaluer l'occupation. Il s'agit de cas limite.

Pour le gros des communes suisses – 80 % environ d'entre elles, soit 2275 –, l'agriculture ne contribue pas (plus) substantiellement à l'occupation du territoire. D'autres secteurs de l'économie contribuent de manière substantielle à l'existence des communes. Plus de 97 % de la population suisse vivent dans ces communes qui ne sont pas spécifiquement agricoles.

La figure 1, en annexe, montre les communes suisses en distinguant les communes dans lesquelles l'agriculture contribue à l'occupation du territoire (substantiellement, faiblement, potentiellement ; surfaces foncées) et les communes dans lesquelles l'agriculture n'y contribue pas (gris clair).

L'étude montre que seul un petit nombre de communes seraient fortement, voire très fortement affectées par la disparition de l'agriculture locale. Il s'agit des communes dans lesquelles l'agriculture contribue à l'occupation du territoire. La disparition de l'agriculture locale menacerait leur existence. Or comme une disparition totale de l'agriculture locale n'est guère susceptible de survenir même dans un contexte de politique agricole libérale, le nombre de communes effectivement menacées (gris foncé) doit être relativisé, comme l'explique l'étude.

Dans la majorité des régions de Suisse, le critère de l'occupation du territoire par l'agriculture n'est pas (plus) décisif.

Le coût de l'occupation décentralisée

La question de savoir quelles ressources sont consacrées à l'occupation décentralisée du territoire via la promotion de l'agriculture est étroitement liée à la taille des exploitations agricoles : dès lors que la surface utile d'une commune est gérée par de grandes exploitations, la contribution de l'agriculture à l'occupation du territoire est inférieure à celle correspondant à de petites exploitations à plein temps. Pour ce qui concerne les coûts de l'occupation décentralisée du territoire via l'agriculture, il s'agit pour l'essentiel de coûts liés au maintien des petites structures.

L'étude Rieder et al. examine ces coûts, assimilés à des flux financiers « générés par l'Etat ». Ils sont constitués, d'une part, de versements de l'Etat en faveur de l'agriculture et, d'autre part, de mesures étatiques de protection à la frontière et des prix supérieurs des produits agricoles supportés par les consommateurs (l'étude s'appuie sur l'étalon utilisé dans l'ensemble de

l'OCDE, l'estimation du soutien aux producteurs, en anglais Producer Support Estimate ou PSE). En ce qui concerne les paiements effectifs de l'Etat, il s'agit pour la plupart de paiements directs (plus

de 90 % d'entre eux émanent de la Confédération). Parmi les paiements directs, qui représentent le plus gros poste de dépenses publiques en faveur de l'agriculture de la Suisse, il s'agit avant tout de contributions à la surface déterminantes pour le maintien des structures⁴.

Pour évaluer les flux financiers générés par l'Etat, l'étude a utilisé une procédure compliquée et diverses données relatives aux structures⁵. Au final, elle a évalué les flux financiers liés au maintien des structures

⁴ Depuis les années 1990, les paiements directs constituent le principal instrument de la politique agricole suisse. Cette mesure permet de poursuivre des objectifs en matière de revenu, mais aussi d'environnement. En 2003, les paiements directs représentaient 2,5 mrd fr., ventilés entre « paiements directs généraux » (2 mrd fr.) et « paiements directs écologiques » (0,5 mrd fr.). La part de la Confédération à l'ensemble des paiements directs avoisinait les 100 %. Contrairement aux mesures encourageant la production et la vente, telles que le supplément pour le lait transformé en fromage et les aides à l'exportation, les paiements directs ne sont pas liés à des produits, mais à des facteurs de production (surface, bétail, travailleurs), ou sont directement versés à l'agriculture (principalement les contributions écologiques). A l'heure actuelle, il existe une multitude de mesures de paiements directs généraux et écologiques.

⁵ Les principales données sont celles relatives à la structure des coûts et à la taille des exploitations extraites de la banque de données agricoles de la Confédération. Les données étaient notamment la thèse selon laquelle des exploitations agricoles plus grandes pourraient être gérées de manière plus rentable que les petites. Les grandes exploitations fournissent les mêmes prestations publiques que les petites – excepté pour la contribution à l'occupation décentralisée du territoire –, mais plus efficacement, c'est à dire à moindre coût. En outre, les grandes exploitations reçoivent moins d'aides via des mesures étatiques.

par commune. (figure 2). Les flux financiers – ou coûts de l'occupation décentralisée du territoire ou du maintien des structures – sont jugés dans la moyenne suisse (coût moyen par hectare de surface agricole utile), supérieurs à la moyenne (coût par hectare de surface agricole utile très élevé) ou inférieurs à la moyenne (coût par hectare de surface agricole utile très faible). On constate que les coûts sont supérieurs à la moyenne dans l'ensemble de l'arc alpin central (y compris en Valais et au Tessin), dans les Préalpes, dans le Jura ainsi qu'en Suisse orientale. En revanche, les coûts se situent majoritairement dans la moyenne dans les Grisons, dans le nord et l'ouest du Jura ainsi que dans le canton de Vaud et dans les Alpes fribourgeoises. Dans le cas des Grisons, cela s'explique par le fait que les exploitations agricoles locales disposent de surfaces relativement grandes et qu'elles produisent de manière économique en comparaison avec d'autres régions. Les coûts sont presque systématiquement inférieurs à la moyenne dans le seul Mittelland.

L'étude conclut que le coût de la contribution de l'agriculture à l'occupation décentralisée du territoire découlant de la politique agricole actuelle représente 830 mio.fr. par an, sur la base d'une estimation raisonnable.

Synthèse : coût et effet

« Au minimum 700 mio.fr. environ des coûts actuels de la contribution à l'occupation décentralisée du territoire peuvent être considérés comme n'ayant pas d'effet ».

La figure 3, en annexe, résume les principales conclusions de l'étude. La carte montre les communes dans lesquelles l'agriculture contribue à l'occupation décentralisée du territoire (surfaces hachurées) et le coût du maintien des structures pour toutes les communes (flux financiers générés par l'Etat). Le rapport entre les coûts et l'utilité du maintien des structures en Suisse en ressort de la manière suivante :

- Dans la majorité des régions de Suisse, le critère de l'occupation du territoire par l'agriculture n'est pas (plus) déterminant (79 % des communes, communes non hachurées). Partant, l'objectif de l'occupation du territoire ne justifie pas les flux financiers en vue de maintenir les structures. En Suisse centrale et orientale, jusqu'en plaine, dans l'Oberland bernois ainsi qu'en Valais, les ressources, dans

certains cas considérables, consacrées au maintien des structures par hectare de surface agricole utile ne contribuent pas à l'objectif de l'occupation du territoire. Même sans l'agriculture, l'occupation du territoire serait garantie dans ces régions et communes, de sorte que la disparition de l'agriculture ne modifierait pas la menace correspondant à ces communes. D'autres secteurs contribuent à l'occupation du territoire. Le maintien des petites structures ne peut être justifié, du moins sur la base de la Constitution. Tant l'objectif de la sécurité de l'approvisionnement que ceux de la conservation des ressources naturelles et de l'entretien de paysage rural pourraient être satisfaits plus efficacement et de manière plus rentable par de grandes exploitations (pour l'Etat et les consommateurs). Pour l'ensemble des communes non hachurées, les flux financiers générés par l'Etat sont inefficaces par rapport à leur objectif de sorte qu'elles sont dénuées de fondement constitutionnel.

- Dans 21 % des communes (surfaces hachurées), les coûts liés au maintien des structures sont justifiés.

Dans leur cas, l'agriculture contribue à l'occupation du territoire (contribution variant entre faible et substantielle). Il faut noter que les coûts du maintien des structures par hectare de surface agricole utile varient fortement (cf.

figures 4 à 6). Dans la majorité des cas, les coûts sont supérieurs à la moyenne (coûts par unité de surface agricole utile élevés, figure 4, en annexe), mais principalement dans le canton des Grisons et dans certaines communes valaisannes, où l'agriculture joue encore un rôle pour l'occupation du territoire, les coûts se situent dans la moyenne (figure 5, en annexe). Dans presque tous les cas – à l'exception des petites et très petites communes du Mittelland (cf. figure 6, en annexe) – on constate que les coûts du maintien des exploitations sont moyens, voire élevés, même s'ils sont justifiés au vu de la Constitution.

Conclusion

Dans sa conclusion, l'étude renvoie aux points suivants :

- En règle générale, le coût pour l'Etat par unité de surface exploitée est moins élevé dans le cas des

Les coûts du maintien des exploitations se motnent à 830 moi.fr. par ans. Ils se justifient dans 21% des communes.

grandes exploitations que des petites exploitations.

- Avec le système de politique agricole actuel, les coûts du maintien des exploitations se montent à quelque 830 mio.fr. Ils se justifient essentiellement par la contribution de l'agriculture à l'occupation décentralisée du territoire. Or dans d'importantes régions de Suisse, l'agriculture ne contribue plus de manière substantielle à l'occupation du territoire. Pourtant, une grande partie des flux financiers générés par l'Etat bénéficient à ces régions au nom de cet objectif. Il en ressort que quelque 85 % des coûts, ou 700 mio.fr. par an, ne sont pas justifiés.
- La réalisation des autres objectifs de l'article constitutionnel sur l'agriculture, tels que la sécurité de l'approvisionnement ou l'entretien du paysage rural, nécessiterait moins de ressources financières à condition que les exploitations soient plus grandes⁶.
- Au final, l'efficacité des mesures de politique agricole actuelles peut être améliorée. En outre, les mesures ne sont pas assez efficaces en ce qui concerne l'objectif de l'occupation décentralisée du territoire.

L'étude Rieder et al. : le contexte

L'étude Rieder et al. s'inscrit dans une série d'autres études et projets examinant l'efficacité et la rentabilité des instruments de la politique agricole. Ces projets parfois menés en parallèle ont notamment mis l'accent sur certains instruments de la politique agricole. L'examen a porté sur la contribution aux alpages (projet PRIMALP) et l'orientation écologique (projet Greifensee) du système.

Evolution des structures dans l'arc alpin : le projet PRIMALP

Le projet PRIMALP, mené à l'EPFZ de 1997 à 2002, a examiné des stratégies pour une production primaire durable dans l'arc alpin⁶. Sur la base de différents éléments de projets, des thèses et des solutions ont été formulées pour une agriculture et une sylviculture durables dans l'arc alpin. Outre les questions sur la

gestion du bétail ou sur le pâturage, les études ont aussi porté sur l'évolution des structures et l'effet des paiements directs. Les études ont révélé que lorsqu'une mesure poursuit plusieurs objectifs complexes et enchevêtrés, comme c'est parfois le cas des paiements directs, les conflits d'objectifs et les inefficacités sont presque inévitables.

A la question « Quelles sont les mesures décisives pour une agriculture et une sylviculture modernes dans l'arc alpin ? », l'étude formule notamment les réponses suivantes :

- Le changement structurel crée une marge de manœuvre pour l'aménagement d'une agriculture moderne. En supposant que, dans le sillage de l'intégration de la Suisse dans l'économie mondiale, l'agriculture de montagne soit de plus en plus exposée aux forces du marché, les prix des produits diminueront (continueront de diminuer) en conséquence et l'agriculture disposera de moyens inférieurs en raison des pressions accrues en vue d'épargner les deniers publics. Ralentir ou bloquer le changement structurel ne contribuerait pas à moderniser l'agriculture sur les plans économique et social, car le revenu par travailleur diminuerait encore plus. Les revenus sectoriels de l'agriculture, qui diminueront presque nécessairement en conséquence des évolutions envisagées, peuvent être récupérés uniquement via les changements structurels. Des exploitations plus grandes et plus concurrentielles sont plus à même de satisfaire les exigences de la société en ce qui concerne une production respectueuse de l'environnement et des animaux.
- La politique agricole actuelle et ses paiements directs élevés, liés à la surface, entrave les changements structurels. Divers résultats du projet PRIMALP ont, en particulier, montré que les contributions générales liées à la surface entravaient les changements structurels. Les contributions à la surface incitent à poursuivre l'exploitation. Par conséquent, les exploitations non rentables sont maintenues en vie, ce qui entrave la croissance des exploitations modernes et l'optimisation de leur compétitivité.
- Une politique active d'adaptation des structures prévient les difficultés sociales et réduit les coûts de la politique agricole à moyen et long termes. Afin de garantir à l'avenir le revenu des agriculteurs sans y consacrer davantage de recettes fiscales, un changement structurel rapide sera nécessaire. Les difficultés sociales pourraient être

⁶ D'après le communiqué de presse de l'Office fédéral de l'agriculture relatif à la publication de l'étude Rieder et al., la taille d'une exploitation structurée de manière optimale, selon des critères économiques, se situerait entre 36 et 46 hectares. Les exploitations agricoles suisses font 17 hectares en moyenne.

surmontées par des mesures limitées dans le temps.

- La politique actuelle de paiements directs atteint de nombreux objectifs de la politique agricole, autrement dit elle est efficace. En raison de son coût trop élevé elle n'est pas efficiente. A l'avenir, elle ne sera ni efficiente ni efficace. En cas de maintien du système actuel, il faut s'attendre avant tout à une multiplication des problèmes environnementaux (cf. ci-dessous).
- L'agriculture ne peut plus accomplir sa tâche d'occupation décentralisée du territoire partout. Tandis que le revenu des paysans diminue, les coûts du système restent au même niveau élevé. Ralentir ou bloquer les changements structurels intensifiera les problèmes de revenu dans l'agriculture ou rendra indispensables des ressources publiques supplémentaires, sachant que cette dernière possibilité paraît irréaliste au vu de la situation tendue des finances publiques, qui devrait persister.
- Des mesures spécifiques permettent d'atteindre manière plus efficiente et plus efficace divers objectifs de politique agricole. Les objectifs en termes de revenu et d'environnement devraient être séparés. Les objectifs en termes de revenu sont atteints plus efficacement et à moindre coût lorsque les paiements sont liés au travail, les objectifs en termes d'environnement lorsque les contributions sont liées à la surface.

Projet de recherche Greifensee

Un autre projet, lancé en 1999 par l'Office fédéral de l'agriculture et terminé en 2004, a examiné les facteurs déterminant l'évolution et les relations principales entre l'agriculture et la sylviculture et leur environnement à l'exemple de la région de Greifensee dans le canton de Zurich⁷. Les résultats du projet ont servi à l'élaboration de mesures en vue d'une utilisation durable du territoire et du paysage.

Ils ont également fait l'objet de recommandations. L'étude a notamment déterminé l'importance des paiements directs écologiques en ce qui concerne la

garantie d'une utilisation du territoire respectueuse de l'environnement. L'efficacité et l'efficience de cet instrument ont fait l'objet d'une évaluation.

Les projets ont confirmé ce qui avait déjà été constaté pour les paiements directs généraux en lien avec l'agriculture de montagne et l'occupation décentralisée du territoire : par rapport à leurs objectifs (qualité des espaces et création de réseaux d'espaces de haute qualité sur le plan écologique), les contributions écologiques ne sont ni efficaces ni efficientes⁸.

Pour l'évolution future, il apparaît que la poursuite de la politique agricole actuelle accroîtra considérablement le besoin de ressources pour les paiements directs écologiques. Si les contributions en faveur des exploitations restent à leur niveau actuel, la diminution des prix des produits renforcera l'incitation à utiliser des compensations écologiques. En vertu de celles-ci, les sites ayant un potentiel écologique faible sont exploitées de manière aussi extensive que ceux dont le potentiel est élevé. En conséquence, les paiements directs augmentent alors que l'effet sur l'environnement décroît.

Afin d'éviter une telle évolution, le projet propose notamment d'intégrer des particularités des surfaces agricoles dans l'aménagement de la politique agricole, c'est-à-dire que les paiements directs seraient répartis moins selon le principe de l'arrosoir que sur la base de critères d'efficacité et d'efficience. « L'objectif doit être une politique agricole plus légère et moins onéreuse, qui permette une affectation différenciée des ressources ». Passer de paiements directs basés sur les disponibilités financières aux paiements directs axés sur les résultats doit être prioritaire, comme c'est déjà le cas en ce qui concerne les mesures de l'ordonnance sur la qualité écologique (OQE).

⁷ Nikolaus Gotsch, Christian Flury et al. Land- und Fortwirtschaft im Alpenraum – Zukunft im Wandel: Synthesebericht des Projektes „PRIMALP – Nachhaltige Primärproduktion am Beispiel des Alpenraums“ de l'EPFZ. Kiel 2004.

⁸ Recherche agricole, volume 11, octobre 2004, édition consacrée au projet de recherche Greifensee.

Indépendamment de cela, l'évaluation des différents programmes montre que les prestations écologiques requises et les mesures écologiques ont contribué à réduire de manière objective la pollution ainsi qu'à stabiliser et à promouvoir la diversité de la faune et de la flore. Cf. Christian Flury. *Bericht Agrarökologie und Tierwohl 1994-2005*. Office fédéral de l'agriculture. Berne.

Commentaire

« L'efficacité et l'efficience des mesures et des moyens employés sont vérifiés continuellement ». Telle était la réponse du Conseil fédéral à une motion sur les réformes structurelles dans le domaine de l'agriculture (Mo. Schweiger/Kaufmann Réformes structurelles. Agriculture 05.3359/05.3429). La motion exige notamment la vérification de la pertinence et de l'efficacité des instruments de politique agricole mis en place sur la base des objectifs constitutionnels de l'agriculture. Elle demande également une modification du système de paiements directs pour que ces derniers soient davantage liés à l'objectif de promotion des grandes exploitations concurrentielles (relèvement des critères pour l'obtention de paiements directs ; cf. également les motions Leu

« Désétatisation de l'agriculture » et Schwaller 04.3517/04.3481). Le Conseil fédéral a adopté la motion Schweiger/Kaufmann. Le message relatif à l'évolution future de la réforme agricole (« politique agricole 2011 ») aurait fourni une bonne occasion d'examiner de manière exhaustive les mesures et les moyens employés - projet actuellement en consultation -. Cette occasion n'a été utilisée que dans une mesure très restreinte.

Les propositions du Conseil fédéral simplifient certes certains paiements directs sur le plan administratif, ce qui est louable, mais elles éludent le problème fondamental entre un système axé sur des objectifs et les instruments disponibles pour les atteindre, en particulier les paiements directs et leurs inefficiences. Une politique agricole rationnelle devrait prévoir un instrument pour chaque objectif conformément à la règle

connue de Tinbergen. Même si cela n'est pas toujours atteignable dans la politique réelle, la règle de Tinbergen devrait servir de fil conducteur pour la politique agricole dans l'intérêt d'une combinaison efficace des objectifs et des moyens.

L'inefficacité du système agricole actuel et l'étroitesse des marges de manœuvre résultant du rapport inversé entre les objectifs (nombreux) et les moyens (limités) se mesurent à la réponse donnée par le Conseil fédéral à une récente interpellation portant sur les conclusions de l'étude Rieder et al. (Ip. Leu « Occupation décentralisée du territoire », 05.3414) La question est la suivante :

le Conseil fédéral partage-t-il l'avis des experts selon lequel on devrait utiliser beaucoup moins de deniers publics qu'à l'heure actuelle pour remplir la tâche de l'occupation décentralisée du

territoire par l'agriculture, d'autant plus que l'agricole joue un rôle très local ? En guise de réponse, il faut dit en substance : « Comme la Confédération ne verse pas de contribution spécifique pour promouvoir l'occupation décentralisée du territoire, elle ne peut pas y affecter moins de moyens financiers ».

Les résultats de diverses études sur la politique agricole suisse évoqués dans le présent dossier politique montrent clairement la nécessité d'optimiser les instruments de politique agricole, en particulier les paiements directs. Il apparaît évident que le système des paiements directs doit satisfaire trop d'objectifs. Si l'on ne souhaite pas modifier l'article constitutionnel sur la politique agricole, il serait d'autant plus important d'utiliser les conclusions des études, du moins au niveau législatif. Sinon quelle serait l'utilité des études commandées en permanence par l'Office fédéral de

Dans l'intérêt de perspectives viables pour l'agriculture suisse, la réforme en cours, Politique agricole 2011 doit absolument être utilisée pour procéder aux adaptations correspondantes.

l'agriculture ?

Il est important de promouvoir des structures qui garantissent la survie de l'agriculture dans un environnement marqué par l'intensification de la concurrence. Pour les contribuables, le fait que des ressources limitées, contrainte présente dans presque tous les domaines, doivent être utilisées le plus efficacement possible est décisif. Le maintien de structures agricoles de plus en plus éloignées des fondements économiques et sociaux réels et donc de plus en plus dépourvues de légitimité constitutionnelle n'a pas d'avenir sur les plans politique et social. L'agriculture ne peut se soustraire aux changements. Le meilleur soutien qui puisse lui être donné pour gérer ce virage est de faciliter son adaptation aux conditions-cadre futures et aux mutations structurelles et de l'encourager. La création d'exploitations plus grandes joue un rôle central à cet égard.

L'étude Rieder et al. étaye le constat connu selon lequel, en comparaison internationale, les structures agricoles suisses sont trop petites. Par unité de surface, on compte dans notre pays un grand nombre de travailleurs et un capital important, ce qui se traduit par une forte intensité en termes de coûts. Si on laissait libre cours aux changements structurels, c'est-à-dire à l'accroissement de la taille des exploitations et donc à une production plus extensive, les paiements directs iraient à un petit nombre d'exploitations, qui pourraient fournir à un coût inférieur les prestations en faveur de la collectivité pour lesquelles l'agriculture doit, très justement, être indemnisée équitablement. Cela aurait tout d'abord un effet positif sur le revenu des agriculteurs, ensuite cela serait bénéfique pour les finances publiques et privées. Enfin, les mesures visant à maintenir les structures sanctionnent les paysans engagés et ouverts à l'innovation qui sont prêts à relever les défis.

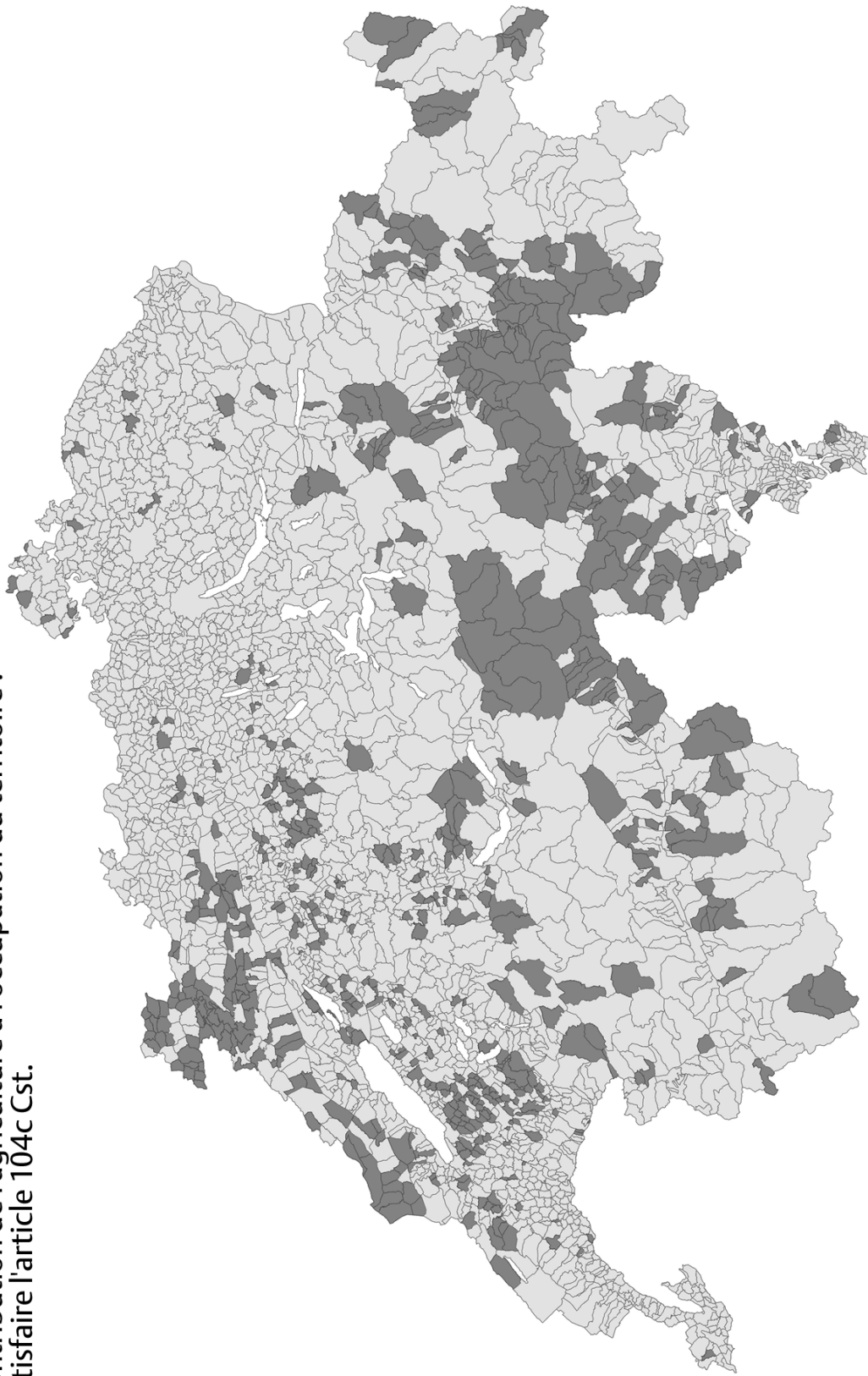
L'étude relative à l'occupation décentralisée du territoire et d'autres projets actuels sur la politique agricole de la Suisse montrent que de meilleures structures et des instruments adaptés permettraient d'accomplir les objectifs constitutionnels de l'agriculture suisse de manière plus avantageuse et plus efficace. Dans l'intérêt de perspectives viables pour l'agriculture suisse, la réforme en cours, Politique agricole 2011, doit absolument être utilisée pour procéder aux adaptations correspondantes.

Pour toute question :

rudolf.walser@economiesuisse.ch

frank.marty@economiesuisse.ch

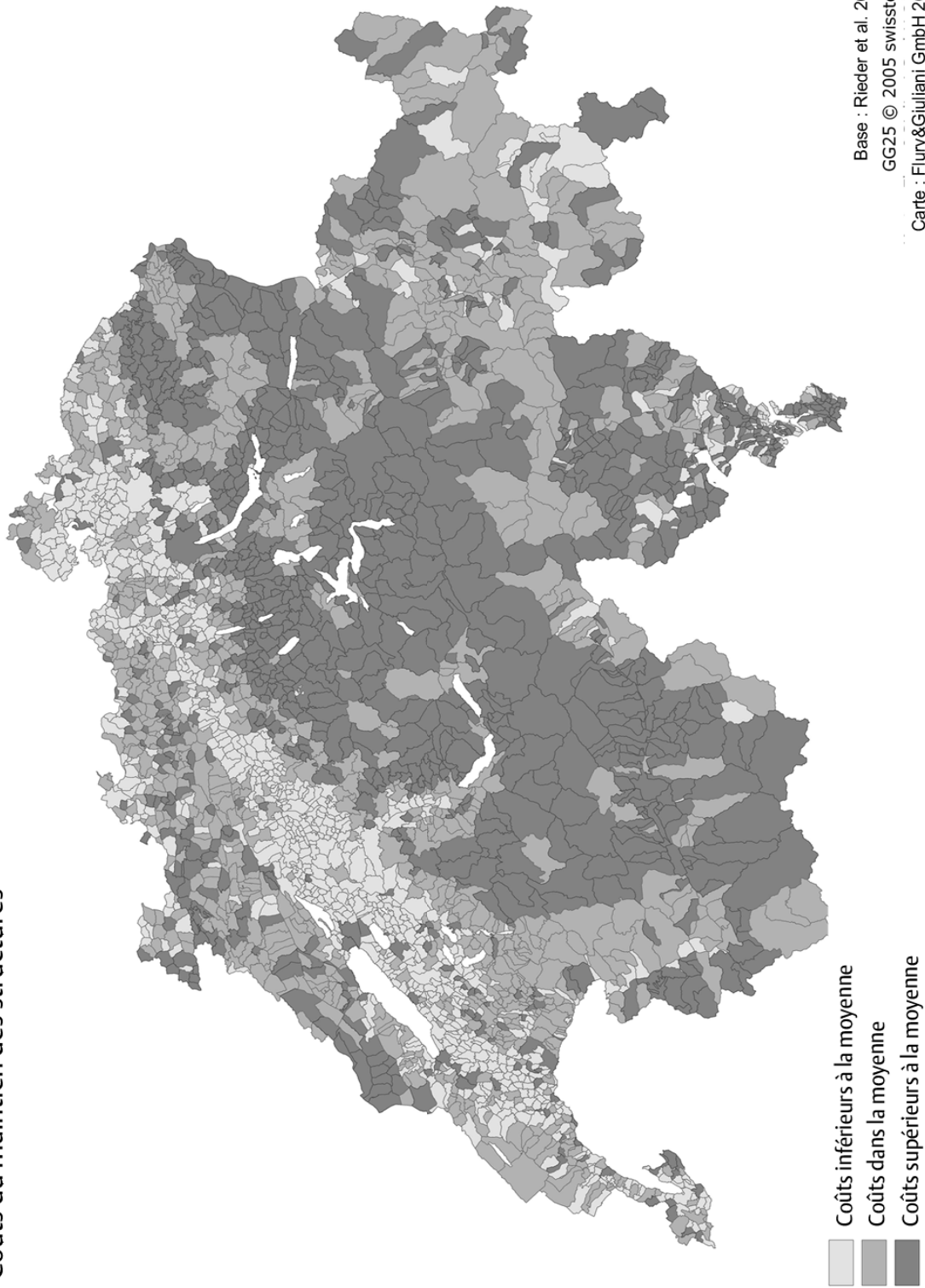
Carte 1
Contribution de l'agriculture à l'occupation du territoire :
satisfaire l'article 104c Cst.



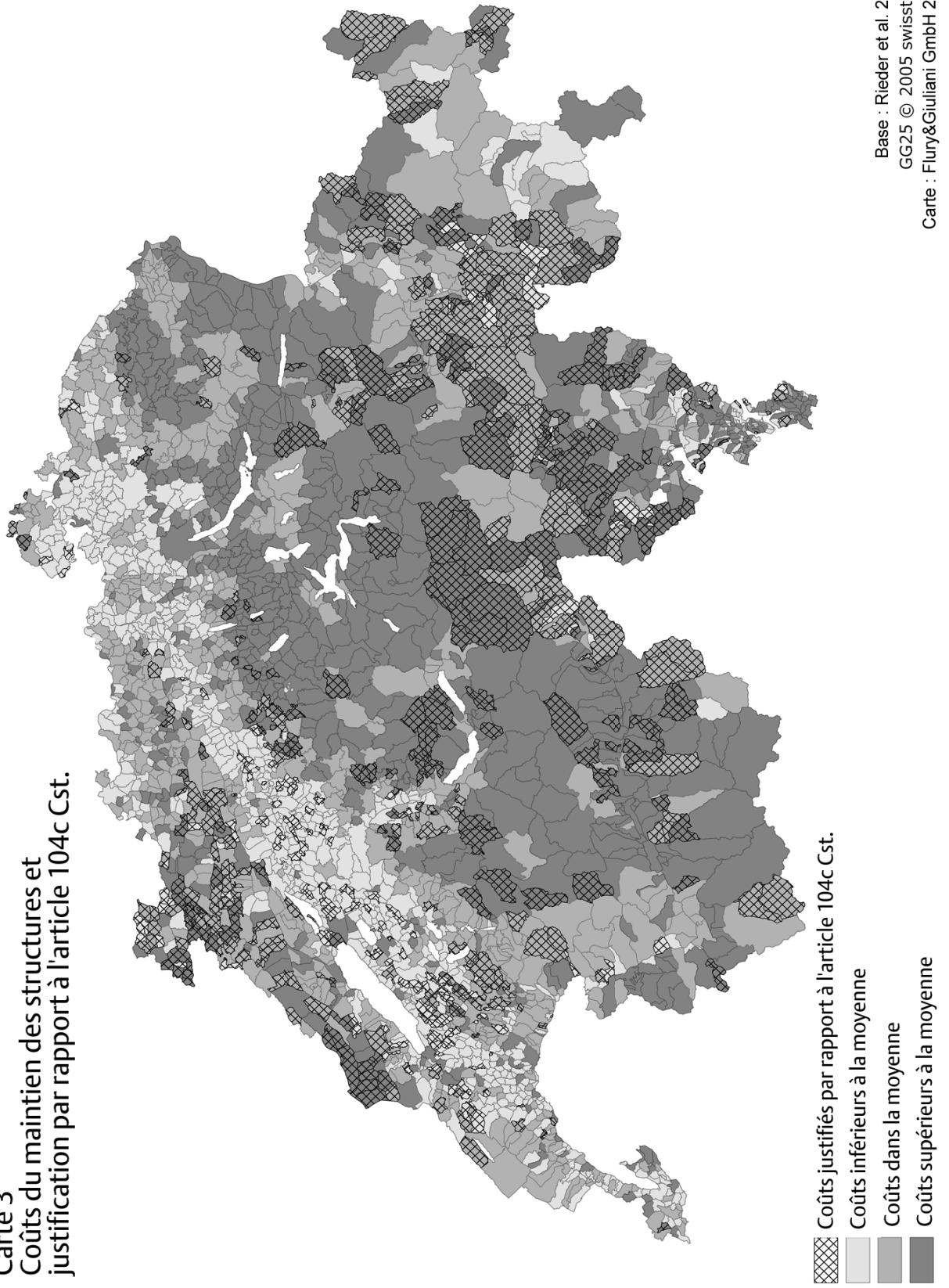
■ L'agriculture ne contribue pas à l'occupation du territoire
■ L'agriculture contribue à l'occupation du territoire

Base : Rieder et al. 2004
GG25 © 2005 swisstopo
Carte : Flury&Giuliani GmbH 2005

Carte 2
Coûts du maintien des structures

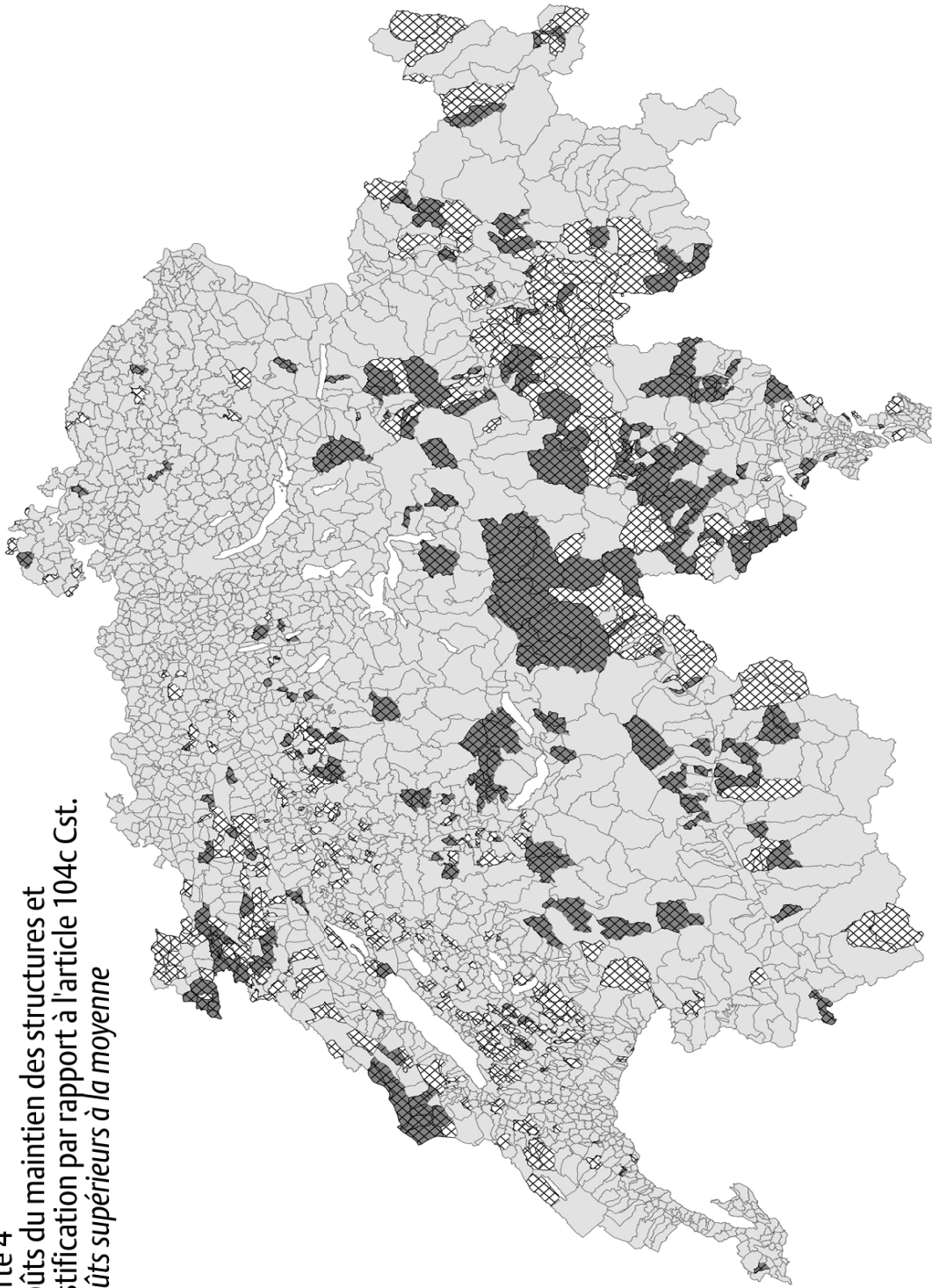





Carte 3
Coûts du maintien des structures et
justification par rapport à l'article 104c Cst.



Base : Rieder et al. 2004
GG25 © 2005 swisstopo
Carte : Flury&Giuliani GmbH 2005

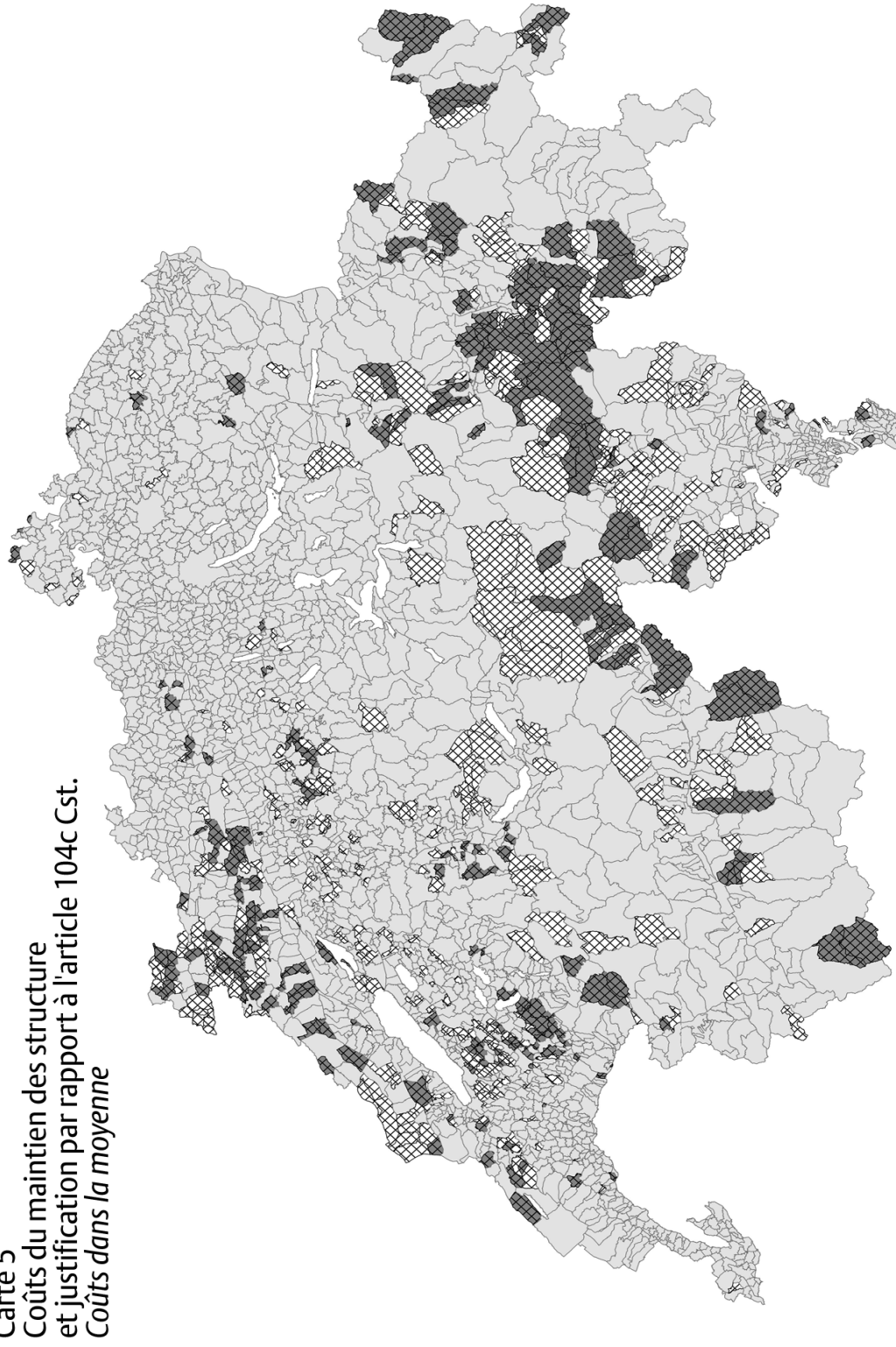
Carte 4
Coûts du maintien des structures et
justification par rapport à l'article 104c Cst.
Coûts supérieurs à la moyenne






-  Coûts non justifiés par rapport à l'article 104c Cst.
-  Coûts justifiés par rapport à l'article 104c Cst.
-  Coûts justifiés et supérieurs à la moyenne

Base : Rieder et al. 2004
GG25 © 2005 swisstopo
Carte : Flury&Giuliani GmbH 2005

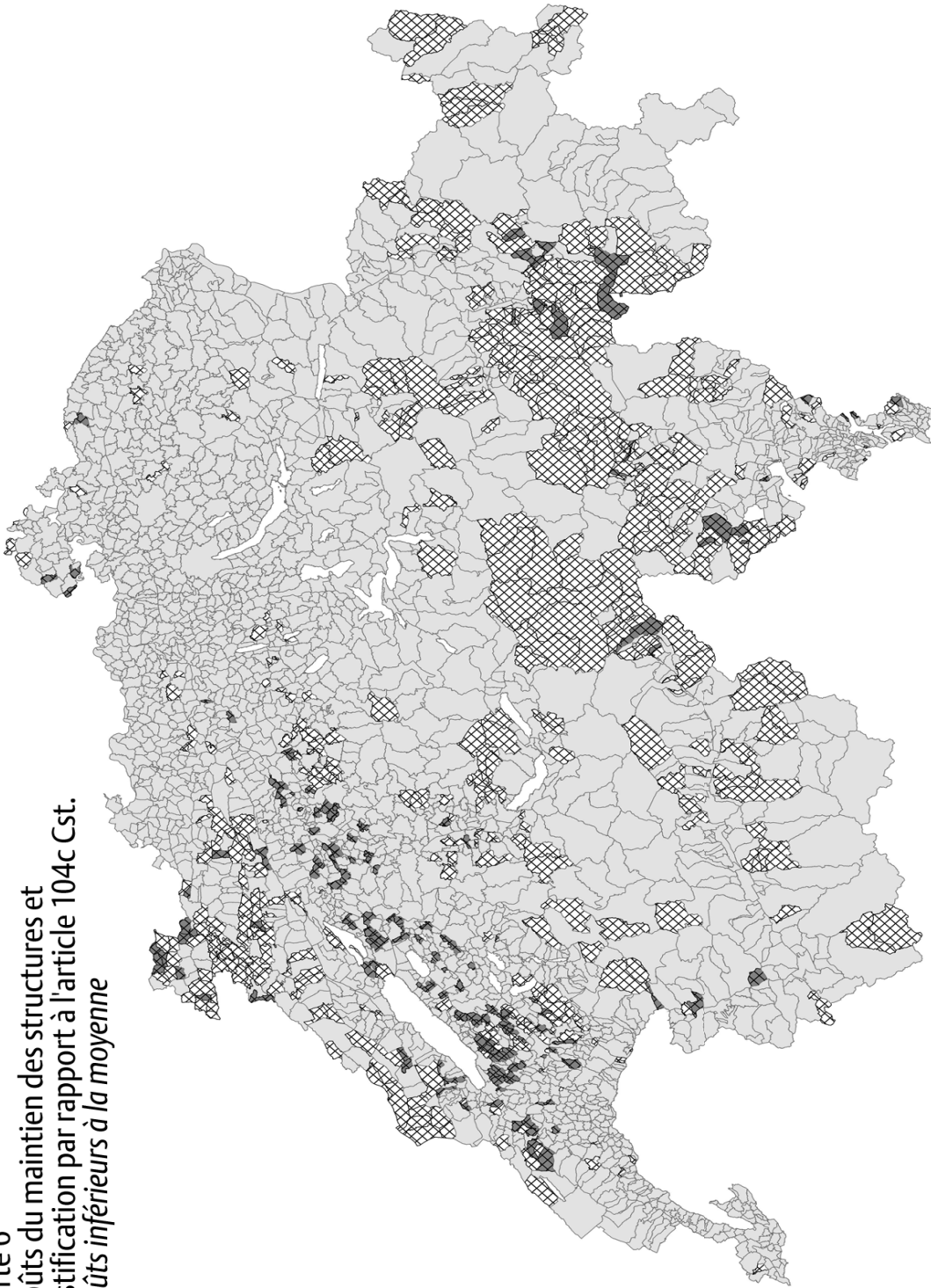
Carte 5
Coûts du maintien des structure
et justification par rapport à l'article 104c Cst.
Coûts dans la moyenne






-  Coûts non justifiés par rapport à l'article 104c Cst.
-  Coûts justifiés par rapport à l'article 104c Cst.
-  Coûts justifiés et dans la moyenne

Base : Rieder et al. 2004
GG25 © 2005 swisstopo
Carte : Flury&Giuliani GmbH 2005

Carte 6
Coûts du maintien des structures et
justification par rapport à l'article 104c Cst.
Coûts inférieurs à la moyenne



-  Coûts non justifiés par rapport à l'article 104c Cst.
-  Coûts justifiés par rapport à l'article 104c Cst.
-  Coûts justifiés et inférieurs à la moyenne

Base : Rieder et al. 2004
GG25 © 2005 swisstopo
Carte : Flury&Giuliani GmbH 2005