

Dossier média

« LIBERTÉ POUR LES AGRICULTEURS »

Propositions
pour une réorientation
de la politique agricole

Embargo : jeudi 23 novembre 2006, 10 heures

Liberté pour les agriculteurs

Propositions pour une réorientation de la politique agricole

Zurich/Berne, le 23 novembre 2006. La nouvelle publication d'Avenir Suisse, «Der befreite Bauer», plaide pour une réorientation de la politique agricole. Une équipe d'experts démontre pourquoi les réglementations en vigueur freinent l'évolution des structures et entravent le potentiel d'innovation et d'entreprise des agriculteurs. De même, les prix élevés des produits alimentaires en Suisse sont dus principalement aux restrictions en matière de concurrence imposées par le protectionnisme agricole. A partir de ce constat, les auteurs esquissent une mutation vers une nouvelle agriculture constituée d'entrepreneurs maîtres de leur sort. Le rôle de l'Etat se réduirait dès lors à définir des conditions cadre adéquates, comme c'est le cas pour d'autres secteurs de l'économie. Sur une période de 10 à 15 ans et selon des étapes échelonnées, il s'agira, premièrement, de supprimer les mesures de soutien aux marchés tout en abaissant les barrières douanières ; deuxièmement, de redimensionner le système des paiements directs et de le transformer en un système de contrats de prestation ; et troisièmement, d'éliminer largement les contraintes du droit foncier rural et du fermage.

L'agriculture absorbe près de 8% du budget de la Confédération alors que ce secteur ne contribue au produit intérieur brut qu'à raison de 0,9% et n'occupe que 2,5% de la population active. En comparaison avec des pays voisins, l'Autriche en particulier, on constate d'importants déficits en matière de compétitivité. Pour les quatre prochaines années, le programme « Politique Agricole 2011 », actuellement discuté au Parlement, propose bien une légère diminution des moyens budgétaires destinés à l'agriculture ainsi que la poursuite du démantèlement de certaines mesures de soutien à la production. Mais, malgré cette avancée, l'évolution des structures reste freinée par des incitations et des réglementations inadéquates. C'est pourquoi les agriculteurs les plus entreprenants ainsi que l'industrie de transformation des produits agricoles se plaignent de plus en plus de ne pouvoir exploiter pleinement les possibilités et opportunités offertes par les marchés.

C'est cette situation, insatisfaisante tant pour les producteurs que pour les consommateurs et les contribuables, qui se trouve à l'origine du livre d'Avenir Suisse. Dans ce cadre, trois thèmes centraux ont été analysés de manière approfondie: le lien entre les paiements directs et la multifonctionnalité ; le niveau élevé des prix des denrées alimentaires ; les effets du droit foncier rural et des réglementations en matière de fermage. Les propositions de profondes réformes de la politique agricole se conforment à ces trois thèmes. Au lieu d'un nouveau programme quadriennal s'inscrivant dans la ligne traditionnelle, il s'agira bien plutôt de créer, sur une période de 10 à 15 ans, des conditions propres à accélérer l'évolution des structures vers une agriculture compétitive et à forte valeur ajoutée. Le livre offre aussi le portrait de plusieurs agriculteurs entrepreneurs et innovants, pour qui ce processus a déjà commencé.

Multifonctionnalité et paiements directs

La contribution du professeur Markus F. Hofreither (Universität für Bodenkultur, Vienne) démontre combien des paiements directs très généreux empêchent une évolution vers des structures plus efficaces. La petite taille des exploitations n'est pas non plus favorable aux objectifs multifonctionnels : elle peut favoriser même une production qui a un impact négatif sur l'environnement et elle compromet la réalisation de prestations d'intérêt général. De plus, le contenu de la multifonctionnalité devrait être reconsidéré: ainsi, la production agricole indigène n'a plus l'importance en termes d'approvisionnement de la population qu'elle a pu avoir autrefois. L'objectif d'une occupation décentralisée du territoire ne peut pas non plus être atteint par le biais de la politique agricole. Par contre, il est clair que l'agriculture contribue de manière importante à la préservation des paysages et de la nature. Tel que conçus actuellement, les paiements directs ne constituent cependant pas un moyen efficace et ciblé pour atteindre cet objectif. Une partie de ces prestations d'intérêt général serait aussi fournie en l'absence de paiements directs. L'unité de référence pour les paiements directs étant la surface ou le nombre d'animaux de rente, ce système conduit à une production plus intensive alors que le niveau de ces paiements diminue l'attrait des mesures à finalité écologique. Sur

la base de ce constat, le professeur Hofreither propose et justifie les éléments de solution suivants:

- Les paiements directs généraux doivent être réduits et axés explicitement sur les prestations multifonctionnelles, par exemple l'entretien des paysages.
- L'uniformité globale des paiements directs doit être abandonnée en faveur d'une régionalisation et d'une formulation plus ciblée.
- La réalisation des objectifs multifonctionnels doit être mesurée et quantifiée selon les prestations effectivement fournies (les outputs) et non pas selon les activités en tant que telles (les inputs).

Les prix élevés des biens alimentaires : rôle des secteurs en amont et en aval de la production

Dans une autre partie du livre, une étude due à Hans Rentsch et Benjamin Buser se penche sur les différences de prix des biens alimentaires en Suisse et dans les pays voisins de l'UE. Dans ces derniers, les biens alimentaires coûtent en moyenne au moins 30% de moins qu'en Suisse. Non seulement les produits bruts de l'activité agricole y sont bien meilleur marché, mais les consommateurs y paient en général beaucoup moins pour des biens transformés identiques. La question de savoir qui, dans la chaîne des valeurs ajoutées, est « responsable » pour cet écart préoccupe depuis quelque temps les agriculteurs comme les industries de transformation. Sur un surcoût total se montant à 11,6 milliards de francs, l'agriculture ne serait, dans l'optique de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), responsable qu'à raison de 1,6 milliards. Selon Rentsch/Buser, les calculs et imputations de l'OFAG ne se justifient cependant pas. Il faut en effet distinguer entre les raisons générales d'un niveau de prix plus élevé en Suisse et des facteurs spécifiques à telle ou telle branche. Dans les pays voisins, le niveau général des prix et des coûts est inférieur de quelque 22% par rapport au niveau suisse. Cet écart affecte tous les secteurs de l'économie, bien que pas nécessairement toujours dans la même mesure. Dans le domaine des biens alimentaires, on constate un écart de prix supplémentaire d'environ 17% selon les données de l'OFAG, mais de seulement 11% selon celles d'Eurostat et de l'Office fédéral de la statistique. Ces données réduisent le surcoût imputable aux secteurs en aval, qui serait de 8,2 mil-

liards selon l'OFAG, à un montant entre 2 et 4 milliards. En outre, une autre correction doit encore être apportée à l'imputation de l'OFAG, à savoir qu'une partie du surcoût qu'il attribue aux secteurs en amont doit en réalité être attribuée à l'agriculture elle-même ; ce qui donne 2,4 milliards à charge de cette dernière au lieu de 1,6 milliard.

Dans les secteurs en aval comme dans les secteurs en amont, les mêmes causes contribuent à gonfler les coûts et les prix : des importations entravées par des droits de douanes élevés ainsi que par toutes sortes de réglementations étatiques ; des canaux de distribution verticaux cartellisés ; un marché fragmenté avec beaucoup de petites entreprises ; et enfin une concurrence qualitative exagérée allant de pair avec un niveau de prix élevé. La politique agricole actuelle ne contribue pas seulement à renchérir les coûts de la production agricole elle-même, mais elle est aussi en bonne partie responsable des surcoûts dans les secteurs en aval. Selon Rentsch/Buser, la solution ne peut plus consister en une baisse des prix à la production qui serait compensée par une augmentation des paiements directs. Par ailleurs, une baisse marginale du prix de fourrages n'aura pratiquement aucun effet sur les prix payés par le consommateur. De même, une politique de rapprochement avec l'UE au niveau des prix ne peut pas s'accomplir par des petites mesures ponctuelles. En lieu et place, un accord général dans le domaine de l'agriculture avec l'UE, notre principal partenaire économique, serait sûrement un pas dans la bonne direction. Il restera cependant toujours l'écart général de 22%. Cet écart ne pourrait être réduit que moyennant un programme d'ouverture des marchés allant bien au-delà de l'agriculture.

Le droit foncier rural et le droit du bail à ferme agricole

La croissance de la surface des exploitations agricoles peut contribuer fortement à améliorer la compétitivité du secteur agricole. L'étude menée par Dr. Beat Meier a analysé l'influence du droit foncier rural et du bail à ferme agricole sur la croissance des exploitations, et proposé des éléments de réforme pour éliminer les dispositions freinant l'évolution des structures.

La surface des exploitations se modifie selon quatre processus: le début (ou la reprise) et la cessation d'une exploitation (et sa remise), ainsi que l'augmentation et la diminution de la surface agricole d'une exploitation. Le marché foncier rural et celui du bail à ferme agricole constituent les plaques tournantes pour ces transactions. Les estimations réalisées par Beat Meier démontrent que, sur une année, 6% de la surface agricole utile est échangée et la moitié de ces 60 000 hectares est affermée. Environ un tiers de l'offre en terres agricole va être reprise par un nouvel exploitant issu du cercle familial ou non. Le niveau élevé des reprises d'exploitation diminue manifestement le potentiel d'augmentation des structures agricoles. L'analyse s'est ainsi concentrée sur la reprise d'exploitation et sur les incitations qui découlent du droit foncier rural et du bail à ferme. Un des points cruciaux se trouve dans le privilège octroyé, lors d'une reprise, aux membres du cercle familial, qui bénéficient d'un prix d'achat plus bas. En levant ce privilège, la reprise au sein de la famille devient moins attractive, des opportunités supplémentaires sont offertes à des exploitants hors du cercle familial et ce dans des conditions plus propices à une sélection qualitative. Parallèlement, un exploitant sera d'autant plus disposé à remettre son exploitation avec de meilleures perspectives de vente. Sur le plan légal, il s'agit aussi de lever l'interdiction du partage d'exploitations pour permettre leur dissolution et favoriser la mobilité des surfaces. Dans ce même ordre d'idée, les limites supérieures fixées pour la vente et l'affermage de terres agricoles ainsi que la durée des baux à ferme doivent être libéralisés.

Beat Meier différencie les stratégies de réforme entre «croissance» et «compétitivité». La première est formulée du point de vue de l'exploitation rurale, dont les coûts de production ne devraient pas être trop influencés par l'augmentation du prix du terrain ou des loyers. La seconde contient l'abolition de la notion d'entreprise agricole, la levée de l'interdiction de dissoudre ou de partager les exploitations et des limitations de prix. Pour la compétitivité de l'ensemble du secteur, cette stratégie vise une flexibilisation du marché agraire et donc une meilleure allocation des surfaces et des exploitations aux usages les plus productifs. Toutefois, l'analyse laisse aussi supposer que les effets d'une telle réforme du droit foncier rural et du bail à ferme agricole sont limités. Dans les conditions actuelles, une libéralisation du droit foncier rural et du bail à ferme, est contrecarré par des effets structurels des paiements directs et des autres soutiens de l'Etat.

Un nouveau rôle pour les agriculteurs... et pour l'Etat

L'étude d'Avenir Suisse n'établit pas de normes et ne propose pas de lois pour une nouvelle définition de l'agriculture en Suisse. Il s'agit d'un programme de réforme cohérent qui met au centre l'agriculteur en tant qu'entrepreneur orienté sur le marché. Des cas, par exemple, en Autriche ou en Hollande, ont démontré le succès d'exploitations entrepreneuriales, aussi bien sur le plan écologique que sur le plan économique. La transition à une agriculture « libérée », mais aussi économiquement durable, est un processus ouvert, dont le résultat concernant la taille, la forme de l'exploitation, les produits et les marchés ne peut être évalué que de manière très approximative et, de ce fait, ne doit en aucun cas être pris comme un objectif prédéfini.

Les plus grandes attentes pour un changement de direction de la politique agricole repose sur le nombre croissant des agriculteurs eux-mêmes, qui se sentent de plus en plus restreints par les innombrables règlements. Les agriculteurs-entrepreneurs n'apprécient guère le rôle d'agriculteur au service de l'Etat et dépendant de l'aide fédérale. Ils se sentent ainsi mal représentés par la politique agricole traditionnelle.

Les mesures proposées portent sur un retrait progressif sur le long terme de l'Etat aussi bien au niveau de la protection du marché que des paiements directs. Trois directions sont présentées :

- L'abandon progressif de toutes les interventions sur les marchés ainsi que l'abolition des barrières douanières allant jusqu'à une ouverture unilatérale des marchés.
- La diminution et la refonte des paiements directs par un système différencié lié à des contrats de prestations pour l'entretien du paysage, qui ne seraient plus établis par la Confédération mais par des mandants locaux ou régionaux.

- Une déréglementation en profondeur du droit foncier rural et du fermage, y compris l'abolition de la notion d'entreprise agricole et du principe de l'exploitant propriétaire.

Lors de la concrétisation de ces mesures, deux conditions cadres essentielles doivent être considérées. La première concerne la mise en confiance des agriculteurs. A la place des politiques agricoles habituelles, qui portent sur quatre ans, et de leurs impondérabilités politiques, une période transitoire de 10 à 15 ans permettrait de garantir la sécurité de leurs investissements ainsi que la prise de décision personnelle liée à leur exploitation. La seconde condition cadre concerne la protection du paysage en garantissant que, dans les zones agricoles, le volume des constructions ne sera pas augmenté. Par contre, les bâtiments existants pourront être utilisés librement à des fins d'habitation.

Par cette étude, Avenir Suisse ne cherche pas à modifier ou influencer PA 2011, mais à déclencher une discussion en souffrance sur l'avenir de l'agriculture suisse. Ce large débat sur la politique agraire devrait avoir lieu parallèlement à la consultation et à l'adoption de PA 2011. Si la possibilité de concrétiser dès 2008 le programme de réforme décrit ici se présentait, elle permettrait de remplacer, dès 2010, la poursuite des PA successifs.

Conférence média:

Jeudi, 23 novembre 06, 10.00, Kornhausforum (Kornhausplatz 18, Berne).

Publication:

«Der befreite Bauer – Anstösse für den agrarpolitischen Richtungswechsel» de Hans Rentsch avec la contribution de Markus F. Hofreither, Beat Meier et Benjamin Buser, ainsi que huit portraits réalisés par Al Imfeld.

Editeur : Verlag Neue Zürcher Zeitung, Novembre 2006, ISBN 3-03823-293-9, brosch., 430 pages, Prix chf 44. Disponible en librairie dès le 23 novembre 06.

Dossier Média Avenir Suisse: Liberté pour l'agriculture

Renseignements complémentaires: Dr. Benjamin Buser, Tél. 044 445 90 11, e-mail: benjamin.buser@avenir-suisse.ch