

In: *Nouvelle Géographie de la Suisse et des Suisses*. Lausanne, 1990, S. 363-375

Les objectifs de la politique agricole suisse

L'agriculture occupe aujourd'hui en Suisse — comme dans tous les pays industriels occidentaux — une place singulière au sein de l'économie de marché libérale. Un ensemble d'objectifs et d'instruments toujours plus dense a été développé au niveau fédéral. Cette place singulière selon Juri (1986), découle des raisons suivantes:

- les possibilités d'une croissance dynamique sont plus limitées dans l'agriculture que dans d'autres secteurs de l'économie, la nature limitant la mécanisation et la rationalisation;
- beaucoup de produits agricoles sont caractérisés par une élasticité relativement faible de la demande; une augmentation excessive de la production, due parfois exclusivement à des bonnes récoltes, conduit facilement à des chutes de prix;
- la concentration traditionnelle dans les autres secteurs économiques, pour rationaliser et augmenter la productivité aurait pour conséquence une plus forte diminution du nombre des exploitations agricoles et de la population rurale.

L'agriculture, en outre, assume bien au-delà de son rôle économique des fonctions politiques, sociales et écologiques qu'il lui serait impossible d'assurer sans l'aide de l'Etat.

Nous allons, dans une première partie, représenter et fonder les objectifs de la politique agraire et, dans une seconde, analyser le développement des instruments de cette politique depuis la fondation de l'Etat fédéral. Le droit agraire ne peut en effet être compris qu'à travers les phases de son élaboration.

A. Les buts de la politique agricole

Le Conseil fédéral suisse a fixé dans le «sixième rapport sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération» du 1^{er} octobre 1984 les buts de la politique agricole. Ils sont fondés sur les objectifs sociaux et économiques tels que les définit la Constitution fédérale.

L'offre abondante de produits de haute valeur qualitative à des prix avantageux, suppose une agriculture efficace principalement concentrée sur la production animale, qui rapporte aujourd'hui 75 % du rendement brut total. Des importations demeurent nécessaires pour maintenir une offre diversifiée, mais aussi pour des raisons de politique commerciale qui sont en partie étrangères à l'agriculture.

L'approvisionnement en période troublée est, par ailleurs, un élément de la mosaïque que constitue la politique de neutralité suisse, sans qu'il soit nécessaire d'imaginer des événements liés à la guerre, ainsi, par exemple, dans des secteurs de production importants, après des catastrophes ou des mauvaises récoltes. La production agricole indigène constitue donc aussi le facteur le plus important de la «planification alimentaire en périodes de crise»... C'est pourquoi les réserves jouent un rôle particulièrement important en permettant de réagir en temps utile par de nouvelles importations et des mises en culture. L'hypothèse la plus importante est que, en cas de conflit, il y ait suffisamment de sol disponible pour la mise en culture. Lorsqu'il s'agit de survivre durant une période d'environ trois ans, le système de réserve prend une signification particulière.

Le troisième objectif principal, la protection et l'entretien du paysage culturel et la protection de l'environnement, est la conséquence du fait que l'agriculture a aussi, ces dernières années, des tâches importantes à remplir à l'extérieur de la sphère agricole et économique. Dans une mesure croissante, elle pèse directement sur l'environnement, particulièrement sur les eaux et le sol, et par là même directement ou indirectement sur la faune et la flore. D'autre part le paysage traditionnel est menacé par l'utilisation (surutilisation) intensive agricole ou par l'utilisation extensive (déboisement, problème de la friche). Dans les deux cas, on porte préjudice à la valeur de récréation du paysage qui est toujours plus importante pour une population de densité croissante. Cela signifie, entre autres, qu'il faut produire dans un nombre restreint de lieux adaptés, ce qui provoque des coûts élevés ne pouvant être supportés par l'agriculture elle-même.

Le 6^e Rapport sur l'agriculture (1984) règle pour la première fois, le maintien de la structure paysanne et du peuplement décentralisé, c'est-à-dire le maintien des entreprises familiales et même le maintien des entreprises artisanales complémentaires. C'est en cela que réside particulièrement l'intérêt d'une large dispersion de la propriété foncière.

Se reportant à des décisions antérieures, le Conseil fédéral a précisé d'autres objectifs de la politique agricole:

- *La garantie de revenu pour l'agriculture.* Une des plus importantes conditions, pour atteindre les objectifs principaux de cette politique est la garantie à long terme du revenu de la paysannerie, ce qui rend possible, d'une part, les investissements nécessaires au maintien et à l'amélioration du rendement des entreprises et donne, d'autre part, une position sociale équitable à la population agricole.
- *Le développement d'entreprises productives permettant l'utilisation optimale des ressources économiques.* On a formulé ici un but partiel représentant une condition importante pour la réalisation des objectifs principaux. Si l'on aspire, en premier lieu, à disposer d'entreprises capables de fournir du travail, on doit en conséquence les encourager également dans les régions où les conditions physiques et humaines sont défavorables. Elles peuvent être maintenues, en partie, comme entreprises d'appoint, même si leur revenu n'est pas suffisant. Il n'est pas rare d'avoir à juger des cas d'espèce.
- *L'adaptation de la production à la capacité d'absorption du marché.* Cet objectif réside d'une part dans l'intérêt qu'a l'agriculture elle-même d'empêcher l'effondrement des prix et, d'autre part, dans l'intérêt de la Confédération pour éviter la charge d'éventuels excédents. La production agricole excédentaire dans la plupart des pays industriels et la sous-alimentation dans beaucoup de pays en voie de développement dans le Tiers monde constituent aujourd'hui des problèmes politiques et commerciaux de premier plan.
- *La stabilisation des marchés agraires.* Pour limiter les conséquences défavorables des variations extrêmes des prix sur les consommateurs, mais aussi et surtout sur les producteurs, des instruments spécifiques de stabilisation des marchés agraires sont nécessaires.
- *L'adaptation de la production à l'environnement.* On constate explicitement que la protection de l'environnement, des plantes et des animaux n'est pas équivalente à la production de biens alimentaires sains et de haute valeur qualitative, mais que ces biens doivent être produits dans des conditions où l'impact sur l'environnement est le plus faible possible.
- *La répartition la plus équitable possible de la protection agraire.* Comme en raison des conditions naturelles la production de biens alimentaires et le maintien de la capacité de production face aux prix du marché mondial ne permettent pas de couvrir les frais dans des entreprises familiales, les produits alimentaires doivent être soit payés plus cher par les consommateurs soit être subventionnés par l'Etat. Par le financement des prix à la consommation, les classes de revenu inférieures sont relativement plus durement touchées, les dépenses alimentaires diminuant proportionnellement avec la croissance des revenus. En revanche, si l'agriculture est subventionnée par les impôts, la charge croît proportionnellement au niveau des revenus. Mais la Confédération peut aussi, par le relèvement des droits de douane, rendre meilleur marché les produits indigènes.

— *Le maintien d'un volume d'importations agricoles équitable et l'amélioration des exportations agricoles des pays en voie de développement.* Pour des raisons économiques, commerciales et de politique de développement, on doit préserver un volume déterminé d'importations agricoles en partie selon la nature des produits, en partie en fonction des pays d'origine.

Tout le droit agraire est conditionné par l'objectif constitutionnel de l'Etat: l'intérêt général, désigné aussi comme intérêt public, bien public, intérêt général du pays, etc. L'intérêt général demande en effet la «conservation d'une paysannerie saine et d'une agriculture productive qui est un moyen pour atteindre l'objectif majeur de la politique agraire». Vögeli distingue comme objectifs partiels les éléments suivants, tels qu'ils ressortent de la Constitution fédérale: motifs touchant à l'économie nationale, à l'indépendance nationale, à la protection du paysage et motifs démographiques, sociaux ou politiques.

Le plus important des motifs ayant trait à l'économie nationale concerne le principe tendant à obtenir le meilleur rendement possible avec le moins possible de sol, de capital et de travail. Ce principe assure une production alimentaire optimale, contribue à une valeur ajoutée élevée par rapport au produit national brut et participe à une balance des paiements équilibrée. Un autre motif est l'emploi, là où l'activité d'appoint et la possibilité de travailler ne doivent pas être économiquement sous-estimées.

Le motif de l'indépendance nationale a joué, depuis la fin de la Première Guerre mondiale, un rôle important. Hans Bernhard écrivait déjà en 1918: «Cette guerre a été riche d'enseignement. Elle a permis de se rendre compte que c'était une erreur de sacrifier le marché indigène au profit du marché mondial.» C'est au cours de la Seconde Guerre mondiale que le motif de l'indépendance nationale constitua le fondement de l'exploitation agricole suisse (Plan Wahlen). Dans le «plan de l'alimentation 1980», ce motif est à nouveau central pour assurer à l'agriculture suisse le sol cultivable nécessaire.

Le motif de la protection du paysage est le seul qui, à partir de la fin de la Seconde Guerre mondiale, commença à jouer un rôle dans la politique agricole; il est devenu toujours plus important ces dernières années. En 1925 déjà, dans le projet d'amélioration de la plaine de la Linth, fut demandée l'élimination d'une zone où la nature était protégée (Bernhard, 1925). La protection du paysage et de l'environnement devint toujours plus importante pour l'agriculture elle-même, entrée en possession par le biais de la technique et de la chimie de moyens destructeurs menaçant ses propres bases et, par conséquent, son existence elle-même. Par ailleurs, l'augmentation du temps libre, le besoin de se recréer dans la nature est essentiel pour une fraction toujours plus grande de la population. Un paysage intact est en outre de plus en plus considéré comme une condition préalable pour le développement du tourisme. Une nature saine — eau, air, sol — une faune et une flore diversifiées sont essentielles pour toute la population. En montagne, tout particulièrement, la protection du paysage est nécessaire pour des raisons de sécurité (avalanches, chutes de

pierres, déboisement); ce n'est pas l'une des moindres tâches de l'agriculture alpestre.

Pour des motifs démographiques et socio-politiques, on assure, d'une part, la sécurité sociale des groupes agricoles, c'est-à-dire une juste répartition du produit social relativement au reste de la population suisse et, d'autre part, la quantité et la répartition de cette population paysanne. Bien que la Suisse, au XIX^e siècle, ait appartenu aux pays les plus fortement industrialisés du monde, en 1898 36% des personnes actives étaient encore occupées dans l'agriculture contre 20% en 1930 et 6% seulement aujourd'hui. Il faut ajouter à cela que la population agricole n'a plus d'influence significative sur la croissance démographique: le taux de natalité de 12,9‰ dans les communes de moins de 5000 habitants est comparable à celui des villes (10‰). En revanche, la population rurale, avec un habitat dispersé dans les vallées alpines intérieures et méridionales, joue un rôle essentiel dans la décentralisation des localisations. Cependant la diminution en valeurs relative et absolue montre que ces zones de peuplement moyen sont fortement menacées. Le nombre croissant de petites communes de moins de 100 habitants, de 173 en 1950 à 238 en 1980, exprime bien cette tendance au dégonflement et la menace qui pèse sur la communauté. Ces problèmes à résoudre ne sont pas seulement de nature agraire mais encore politique et économique surtout par la création de places de travail dans l'industrie, l'artisanat et les services. Il convient d'assurer, pour des raisons sociales, aux familles paysannes des régions de collines et de montagne principalement, un revenu minimum, car les entreprises familiales, dans ces régions particulièrement, sont la condition du maintien de l'agriculture.

On entend par motifs politiques, au sens étroit du terme, les objectifs qui désignent la paysannerie comme porteuse de la spécificité étatique et culturelle de la Suisse. A cela se rattache la conception que la paysannerie est, dans une large mesure, la gardienne de la tradition de liberté, un contrepoids à la tendance nationaliste et matérialiste de notre époque, un élément politiquement stable et «une source spirituelle traditionnelle du peuple». Ces raisons politiques jouèrent dans les années 30, et pendant la Seconde Guerre mondiale encore, un rôle significatif. Depuis lors, la vie paysanne s'est adaptée à la société industrielle et des services, et l'on a renoncé à ces traditions, ou on les a dépassées. Aujourd'hui, la population paysanne, 4,5% de la population totale, ne peut plus constituer un contrepoids politique.

Le Conseil fédéral est conscient qu'existe un conflit fondamental entre les objectifs de la politique agraire et l'exigence d'une production alimentaire à des coûts avantageux d'une part et les demandes qui concernent la sécurité de l'approvisionnement, la protection de l'environnement, le maintien de la structure paysanne et l'occupation des zones marginales d'autre part.

L'objectif économique s'oppose aux objectifs démographiques et socio-politiques étant donné que les salaires, comparés aux autres facteurs de production ont considérablement augmenté durant les dernières

CONFLITS D'OBJECTIFS

Conflits consécutifs à la politique agricole suisse.

- ← → Confrontation inévitable
- Pas de confrontation
- Confrontation possible
- Pas nécessairement de relations

	Objectifs démographiques et socio-politiques	Objectifs liés à la protection du paysage	Objectifs liés à la politique de production	Objectifs économiques
Objectifs économiques	← →	← →	← →	—
Objectifs liés à la politique de production	●	← →	—	
Objectifs liés à la protection du paysage	□	—		
Objectifs démographiques et socio-politiques	—			

décennies (1960-1980: salaires + 350%, machines/bâtiments + 140%, fourrages + 80%, engrais + 50%; Rieder 1983: 120). Par conséquent, la productivité n'a augmenté que par la diminution des forces de travail extérieures à la famille.

Entre les objectifs économiques et ceux liés à la protection du paysage, il y a possibilité de conflits. Le principe économique exige une concentration de l'agriculture relativement aux prix du marché mondial, sur les surfaces productives, ce qui a pour conséquence l'abandon des aires de colline et de montagne. Mais la gestion rationnelle des surfaces productives exige de son côté des mesures qui sont fréquemment en opposition avec la protection du paysage. Enfin, l'intensification de l'utilisation du sol par des apports techniques et chimiques conduit à une surcharge de l'environnement qui contredit en partie le principe économique (érosion du sol, excès d'engrais, charge sur l'eau potable, etc.).

Pour des raisons d'efficacité, l'agriculture suisse devrait se limiter encore plus à l'amélioration de la production animale et importer les matières premières et produits agricoles de base. Mais cette option est en contradiction avec l'objectif d'une production de calories aussi élevée que possible impliquant une limitation de la production animale et, également, une extension des champs cultivés à rendement marginaux décroissants.

Les objectifs de la politique d'approvisionnement peuvent aussi être en contradiction avec ceux de la protection du paysage, dans la mesure où l'on aspire à la gestion la plus rationnelle possible des surfaces cultivées. L'exploitation de champs à rendement marginaux décroissants et la préservation à long terme de la fertilité du sol exigent des mesures comparables.

Des mesures similaires sont forcément nécessaires dans les domaines de l'approvisionnement, de la démographie et de la politique sociale, car le niveau élevé de la production ne peut être atteint qu'en maintenant une population agricole, notamment dans les collines et dans les montagnes.

A l'inverse, les mesures de protection du paysage et de politique de la population ne sont pas parallèles, elles ne se complètent pas, mais ne se contredisent pas non plus, de telle sorte qu'il n'y a pas entre elles de rapport contraignant. Les objectifs de la protection du paysage peuvent être

atteints par l'apport de moyens techniques extensifs en travail, car une agriculture intensive n'est pas forcément respectueuse du paysage et de l'environnement. Il s'ensuit que la politique agricole est extrêmement complexe. Le Conseil fédéral a écrit en 1984: «Le devoir à long terme de la politique agricole consiste à trouver les voies et les moyens qui garantissent une réalisation optimale du projet esquissé tout autant par des solutions que par des compromis qui permettent d'éliminer les conflits» (6^e Rapport sur l'agriculture, 1984).

B. Les mesures de politique agraire et le développement des instruments de la Confédération depuis 1848

La politique agricole suisse, et le développement de ses instruments en particulier, c'est-à-dire les bases constitutionnelles, les lois, les arrêtés fédéraux, etc. sont le résultat d'une évolution historique. Ces instruments résultent de l'appréciation des projets et dérivent de l'arrière-plan politique économique et social.

Le libéralisme, dans l'esprit duquel est née la Constitution de 1848, avait apporté la liberté de commerce et d'industrie. Les douanes cantonales furent démantelées et un système unifié des monnaies, de poids et mesures fut introduit vers 1850, 50% de la population suisse était encore employés dans l'agriculture, qui trouvait en Suisse et dans les pays voisins de bons débouchés. La production indigène bénéficiait encore de l'éloignement de la concurrence étrangère. Vers 1870, furent achevées les grandes lignes ferroviaires du Moyen-Pays suisse, reliées à l'ouest et à l'est au réseau européen. Grâce au chemin de fer et au trafic maritime furent acheminées en Suisse de très grandes quantités de céréales bon marché qui provoquèrent la rupture du marché céréalier indigène et la chute des prix des céréales panifiables: 37 francs les 100 kg en 1850 contre 15 francs en 1877 (Vögeli, 1975: 36).

Le paysan du Moyen-Pays fut contraint, dans une large mesure à se tourner vers l'économie laitière concurrençant par là très fortement l'économie de montagne. A la suite des importations croissantes de viandes et de peaux des années 70, une crise agraire se déclencha en 1876.

Au cours de cette phase, il manqua à la Confédération les bases constitutionnelles et l'appareil administratif nécessaires pour mener une politique agricole efficace. En effet, le concept d'économie agricole était absent de la Constitution de 1848 et de celle de 1874. Ainsi la Confédération ne pouvait-elle agir que comme stimulant aux mesures des cantons à travers l'orientation des subventions. Jusqu'en 1867, 15 000 francs par an en moyenne furent consacrés au soutien d'associations et d'expositions. Avec l'arrêté fédéral du 22 juin 1868 sur l'encouragement à l'élevage du cheval intervint pour la première fois clairement l'objectif de l'indépen-

LA PÉRIODE DES SUBVENTIONS
FÉDÉRALES DE CAS EN CAS
(1848-1883)

dance nationale en un moment où l'armée ne disposait que de fort peu de chevaux à la suite du recul du nombre des bêtes de poste et de trait. Il en alla de même avec la loi sur les épizooties de 1872 et avec les travaux d'assainissement inscrits dans la Constitution de 1848 pour la santé publique et la protection contre les catastrophes naturelles.

LA PÉRIODE DES SUBVENTIONS
AGRICOLES ET DU
PROTECTIONNISME AGRAIRE
(1884-1918)

La crise dans l'agriculture suisse était devenue tellement aiguë que la Confédération, principalement pour des raisons d'économie publique, dut intervenir par des soutiens. Sur la base d'un rapport du professeur Krämer, de l'ETH, fut pris le 27 juin 1884 un «arrêté fédéral relatif à la production de l'agriculture», qui a été considéré comme étant à l'origine d'une politique agraire volontaire et comme un précurseur de l'interventionnisme. La Confédération reçut l'autorisation de soutenir financièrement les établissements des cantons et des groupements agricoles, tant dans le domaine de l'enseignement et des stations d'essai que dans celui de l'élevage du bétail, de la lutte contre des parasites et de l'organisation d'expositions agricoles. Elle put soutenir directement l'élevage du cheval surtout au profit de l'armée. Après des réticences initiales, une politique de protection douanière fut aussi discutée qui conduisit en 1891 à un vote populaire en faveur d'un tarif douanier général. Ainsi, en partie grâce à l'arrêté sur l'approvisionnement en produits alimentaires, les produits indigènes furent protégés contre la concurrence des produits importés.

Avec la loi sur l'agriculture du 22 décembre 1893, dans laquelle les arrêtés de 1884 furent prolongés et renforcés, la politique agricole de la Confédération fut fondée sur une base légale unique. La crise fut toutefois surmontée et le manque de forces de travail, conséquence de l'exode vers l'industrie, provoqua des coûts de production élevés qui anéantirent en partie les efforts de la Confédération. Les surfaces céréalières passèrent de 200 000 ha au milieu des années 1880 à 105 000 ha en 1914. Parallèlement, dans la même période les importations de céréales augmentèrent. En revanche, l'exportation de fromage passa de 245 000 q (1885) à 352 000 q (1914) ce qui signifia une double dépendance vis-à-vis de l'étranger (Brugger, 1968).

Les subventions fédérales étaient passées de 250 000 francs en 1884 à 4,9 millions au début de la Première Guerre mondiale. Elles concernaient principalement l'assurance du bétail (depuis 1895), l'élevage du cheval et le maintien du gros bétail. Ces mesures furent complétées par le droit de l'héritage paysan dans le Code civil suisse du 10 décembre 1907.

Quand éclata la Première Guerre mondiale, la Suisse, en matière d'économie de guerre, n'était pas préparée, comme d'ailleurs la plupart des autres pays. La production de céréales couvrait cinquante jours de consommation et l'agriculture produisait, en tout, seulement 53% des besoins en calories contre 73% encore en 1870 (Brugger, 1968).

Dans cette situation, le Parlement fédéral accorda, le 3 août 1914 déjà, les pleins pouvoirs au Conseil fédéral, en particulier pour assurer la subsistance de l'armée et de la population. Le Conseil fédéral, par des incitations sur les prix, tenta de stimuler pendant trois ans la culture des champs. Le succès fut limité! Ce n'est qu'en 1917 que les surfaces culti-

vées d'une manière obligatoire en céréales et en pommes de terre, augmentèrent respectivement de 50 000 et de 12 000 ha. Malgré cela, la même année, les céréales panifiables, la farine, le lait, le beurre et le fromage durent être rationnés. Bien que les mesures concernant les prix aient fait supporter aux consommateurs la charge principale, si bien que le coût de la vie augmenta de 104% entre 1914 et 1918, les mesures de rationnement avantagèrent essentiellement les producteurs. Globalement l'indice des revenus des paysans grimpa de 100 à 194 pendant les années de guerre, mais déclina pour les travailleurs de 100 à 84 (Egli, 1986).

Durant cette période, la Confédération avait placé dans la politique agricole les motifs de l'indépendance nationale au-dessus de tous les autres.

Immédiatement après la Première Guerre mondiale, les prix agricoles s'effondrèrent et, en peu d'années, les taux d'intérêts grimperent à 10%, ce qui pesa particulièrement lourd parce que beaucoup d'entreprises agricoles s'étaient endettées pendant la guerre. Cela conduisit d'une part, à de nombreuses faillites et d'autre part à des transformations pour augmenter le rendement net, on passa de la culture des champs à la production animale. Ainsi augmenta la concurrence à l'égard des exploitations de montagne. D'une manière concomitante avec la baisse du pouvoir d'achat — en 1922, 67 000 chômeurs; en 1936, 80 500 — se manifesta au cours de cette période une crise de surproduction animalière chronique. Pendant la Seconde Guerre mondiale, lorsque l'approvisionnement en nourriture et en fourrage se stabilisa, on dut produire un maximum de calories sur le sol national.

Au regard de la crise économique, les motifs de l'économie nationale occupèrent le premier plan jusque loin dans les années 30. Un nouvel article céréalier (art. 23bis de la Constitution fédérale) fut voté par le peuple le 3 mars 1929, et une loi fédérale sur l'approvisionnement en céréales le 7 juillet 1932. La Confédération fut chargée, premièrement, d'assurer aux producteurs un prix satisfaisant pour les céréales panifiables et, troisièmement, de soutenir l'amélioration des semences et l'autoapprovisionnement. Pour compenser le prix de la farine on prit, pour la première fois, des mesures spécifiques pour la zone de montagne, elles trouvèrent leur origine dans des raisons démographiques et sociales. Ce qui justifia également la révision de la loi sur l'agriculture du 5 octobre 1929 dans laquelle la Confédération s'est engagée, par des mesures d'incitations à l'agriculture, à prendre en considération les besoins des régions de montagne en général et la détresse des petites entreprises paysannes en particulier. La loi sur l'alcool du 21 juin 1930, se trouvant dans le nouvel article constitutionnel 32bis a endigué l'augmentation énorme et dommageable de la distillation, tout en remplissant un objectif social.

En 1937 fut créée, dans l'administration fédérale une section de l'économie de guerre, dont le chef, Friedrich Traugott Wahlen, devint plus tard, en 1959, conseiller fédéral. L'objectif de l'indépendance nationale joue un rôle toujours plus grand. Simultanément, cette démarche alla aussi dans le sens d'une nouvelle structuration de l'agriculture suisse.

LES DÉBUTS DE L'INTERVENTION
IMMÉDIATE ET L'INTERVENTION
RENFORCÉE DANS
L'AGRICULTURE
(1919-1945)

Avec l'arrêté fédéral sur les mesures d'incitation à la culture des champs du 6 avril 1939, la Confédération s'attaqua pour la première fois à la structure productive globale de l'agriculture en décrétant l'expansion des terres ouvertes de 185 000 ha à 300 000, et plus tard même à 360 000. L'exploitation des dernières réserves, par l'apport également de l'industrie et des forces de travail de 500 000 personnes (femmes, étudiants et jeunes gens) rendit même l'extension possible jusqu'à 367 000 ha en 1945. Le résultat fut que la Suisse a été le seul pays du continent à n'avoir jamais été rationné en pommes de terre et en légumes, le prix de ces denrées restant supportable. L'objectif de l'autonomie nationale a donc été atteint dans une large mesure.

LA PÉRIODE D'APRÈS GUERRE (DE 1946 À AUJOURD'HUI)

Au lieu de la crise économique attendue, s'enclencha, après la Seconde Guerre mondiale, une phase de haute conjoncture économique, ininterrompue jusque dans les années 70. Elle régna aussi dans l'agriculture qui connut de puissants changements structurels et une augmentation de sa production.

La base constitutionnelle manquait encore dans une large mesure à la législation agraire, particulièrement à la politique agricole, qui entretemps avait pris un volume considérable. Par la révision de l'article économique, la Confédération fut investie, le 6 juillet 1947, avec l'article 31 paragraphe 3, de la compétence de décréter des prescriptions faisant exception à la liberté du commerce et de l'industrie:

- a) pour le maintien d'importants secteurs économiques et de professions menacés;
- b) pour le maintien d'une paysannerie saine et d'une agriculture efficace autant que pour la consolidation de la propriété paysanne;
- c) pour la protection de territoires économiquement menacés;
- d) sur des mesures pour assurer l'approvisionnement du pays en cas de nécessité.

Bien que cet article ait une étendue qui dépasse ce domaine, il est pourtant désigné comme « article de l'agriculture », pour laquelle il a une signification centrale. Sur cette base fut décidée le 3 octobre 1951 la nouvelle loi fédérale sur l'incitation à l'agriculture et le maintien de la paysannerie. La loi organise en premier lieu la formation agricole dont l'encouragement est assuré par la Confédération. En second lieu, elle embrasse les ordonnances sur la production et les débouchés, les importations, les exportations et les prix. Dans une troisième partie sont précisées les ordonnances spécifiques sur certains secteurs (culture, vigne, élevage, économie laitière). En outre, la loi règle la lutte contre les maladies et les parasites, le commerce de certains produits (engrais, fourrages, entre autres), l'amélioration du sol et les services agricoles. Ainsi fut créée, pour la première fois, une base unitaire pour le projet global de la politique agricole.

Depuis lors s'est développé le prétendu salaire paritaire qui sert au calcul des revendications salariales paysannes. Ce salaire est devenu un instrument important d'appréciation des mesures de politique agricole. Il

est constitué d'un salaire de base pour le travail de la famille paysanne et d'un supplément pour la direction de l'exploitation agricole. Les salaires moyens des travailleurs et des travailleuses des communes de moins de 10 000 habitants constituent la base d'appréciation du salaire paritaire. Les conditions spécifiques à l'agriculture en relation avec le temps de travail, les vacances, les assurances sociales, l'auto-provisionnement, l'habitation et les impôts sont estimées et prises en considération. Un salaire paritaire pour les exploitations de vallée et de montagne est calculé séparément, étant donné que les conditions de revenu sont meilleures dans le Moyen-Pays qu'en montagne. Malgré cela, le revenu agricole dans la zone de montagne est resté très en retrait du salaire de parité, comme d'ailleurs également dans les vallées où il est même atteint et dépassé dans les années favorables (1979, 1981, 1984). Dès lors des activités complémentaires sont une nécessité pour beaucoup de familles paysannes.

Cette comparaison de parité salariale bien qu'elle ait été plusieurs fois revue et améliorée, pourra néanmoins désormais servir de cadre. D'autres valeurs subjectives doivent être prises en compte dans l'appréciation des facteurs des revenus agricoles parce que ces revenus correspondent à des valeurs moyennes qui ne sont jamais tout à fait équitables étant donné la diversité des entreprises.

Le problème de la différenciation spatiale s'impose toujours plus, à cause de l'affinement croissant de l'instrumentation de la politique agricole, particulièrement si l'on a en vue d'atteindre les objectifs démographiques et socio-politiques et de satisfaire les préoccupations relatives à l'entretien du paysage.

Les conditions locales furent prises en considération dans une large mesure dès 1929, avec l'article céréalier de la Constitution (art. 23bis), des mesures spécifiques ayant été demandées pour les zones de montagne. Elles concernèrent particulièrement le cadastre de la production agricole 1939-1945 servant de base à la mise en culture. La nouvelle loi agricole demandait donc explicitement la prise en compte des conditions de production et de vie rendues difficiles dans les zones de montagne. En 1949 fut fixée la zone de montagne, définie par les conditions climatiques, les accès, la structure des surfaces et les altitudes, la subvention à l'assainissement de l'habitat et l'allocation aux enfants. La zone de montagne de 1958 fut subdivisée en trois zones dans l'intérêt de l'élevage. En 1980, la troisième zone fut encore subdivisée. D'autres facteurs, comme la proportion de vaches d'alpage et les conditions d'écoulement du lait, furent pris en compte.

Pour tenir compte aussi des conditions différentielles de production dans les vallées, fut distinguée en 1971 la zone des collines préalpines sur la base de la structure des surfaces, des accès et du climat. En 1977 fut distinguée, à l'intérieur de la zone de vallée, la zone de transition céréalière et, en 1982, la zone de transition céréalière élargie.

Les contributions aux coûts de maintien du bétail, introduites en 1959, d'abord seulement pour les zones de montagne II et III, aujourd'hui étendues à toutes les zones de montagne et à la zone de collines préalpines, se sont développées au cours du temps en faveur des

Délimitation selon le cadastre de la production animale.

- Zone pré-alpine
- ▒ Zone I
- ▓ Zone II
- Zones III et IV



zones défaunisées. Elles se montaient en 1990 à 180 francs par unité de gros bétail pour la zone de collines préalpines, à 1000 francs pour la zone de montagne IV. Les subventions aux surfaces, introduites seulement en 1980, servent principalement au maintien de la production, aux objectifs socio-politiques et à l'entretien du paysage. Elles sont orientées sur les exploitations de pentes qui représentent 18 % au moins dans la zone de colline, et 35 % au moins d'inclinaison dans la zone de vallée. Elles se montaient en 1990 de 335 à 460 francs par hectare de champ utilisé et moissonné. Aux primes de base pour la culture des champs (1990: 950 à 1500 francs par hectare selon le produit et la taille de l'exploitation) s'ajoutent des contributions supplémentaires pour l'exploitation dans les zones où les conditions sont difficiles: en 1990, pour les céréales panifiables et les matières fourragères entre 225 et 1250 francs, et pour les pommes de terre 1600 et 2200 francs par hectare. Avec la loi fédérale sur les subventions il a été aussi décidé qu'un propriétaire doit assurer la gestion et l'entretien de la friche pour des raisons d'intérêt public.

A l'inverse des mesures d'encouragement, il faut signaler l'introduction du contingentement laitier au printemps 1977 pour stabiliser la production laitière. Après que les zones de montagne de II à IV aient été libérées de ces mesures, elles durent être à nouveau introduites à la suite de livraisons croissantes de lait.

Enfin on doit attirer l'attention sur la loi d'aménagement du territoire du 22 juin 1979 qui va bien au-delà de l'agriculture. Cette loi exige une utilisation économe et mesurée du sol et reconnaît à l'agriculture, pour la première fois, un domaine propre. Ainsi devraient être épargnés 450 000 ha de sol cultivable pour faire face à l'approvisionnement dans les périodes de crise.

Nous avons ainsi présenté quelques pierres angulaires de l'instrumentation complexe de la politique agricole d'un point de vue géographique, en insistant sur les mesures spatiales différenciées. Nous avons démontré que des objectifs qui sont encore valables aujourd'hui ont été pondérés différemment à travers le temps. Il est probable que, dans l'avenir, les

objectifs de la protection du paysage et de l'environnement ainsi que les objectifs socio-politiques et démographiques auront un poids encore plus grand.

BIBLIOGRAPHIE

- BERNHARD Hans: «Die Innenkolonisation in der Schweiz.» In: *Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft*, 4, 1918.
- «Die Kolonisation der Linthebene.» In: *Schriften der schweiz. Vereinigung für Innenkolonisation und industrielle Landwirtschaft*, N° 27. Berne-Bümpliz, 1925.
- BRUGGER ERNST A. et al.: *Umbruch im Berggebiet*, Berne, 1984.
- BRUGGER Hans: *Statistisches Handbuch der schweizerischen Landwirtschaft*. Berne, 1968.
- *Die schweizerische Landwirtschaft 1850 bis 1914*. Frauenfeld, 1978.
- *Die schweizerische Landwirtschaft 1914 bis 1980. Agrarverfassung, Pflanzenbau, Tierhaltung, Aussenhandel*. Frauenfeld, 1985.
- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (éd.): *Abgrenzung des Berggebietes, Leistungen des Bundes*. Berne, 1986.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK: *Statistisches Jahrbuch der Schweiz*. Bâle, 1985 ss.
- DARBELLAY Charly: «L'agriculture de montagne en mutation.» In: BRUGGER E.A. et al.: *Umbruch im Berggebiet*. Berne, 1984, pp. 407-437.
- EGLI Hans-Rudolf: «Ländliche Neusiedlungen in der Schweiz vom Ende des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart.» In: *Erdkunde*, vol. 40, 3, 1986, pp. 197-207.
- HAUSER Albert: *Schweizerische Wirtschafts- und Sozialgeschichte*. Erlenbach-Zürich et Stuttgart, 1961.
- JURI René: «Der Paritätsvergleich in der Landwirtschaft.» In: Landwirtschaftlicher Informationsdienst (éd.): *Agrarpolitik heute. Festschrift für Ernst Jaggi*, Berne, 1977, pp. 42-59.
- KIPFER Werner: *Die schweizerische Landwirtschaft. Bilder, Zahlen, Kommentare*. Berne, 1982 (3^e éd.).
- LENDI Martin/ELSASSER Hans: *Raumplanung in der Schweiz. Eine Einführung*. Zurich, 1985.
- MAURER Peter: *Landwirtschaftspolitik, Plan Wahlen, Schweizerisches Anbauwerk. 1937-1945*. (Diss. phil. hist.) Berne, 1984.
- *Anbauschlacht. Landwirtschaftspolitik, Plan Wahlen, Anbauwerk 1937-1945*. Zurich, 1985.
- NEUHAUS Jean: *Die Entwicklung der bundesstaatlichen Agrarpolitik seit 1848*. (Diss. rer. pol. Berne). Turbenthal, 1948.
- RIEDER Peter: *Grundlagen der Agrarmarktpolitik*. Zurich, 1983.
- RIEDER Peter/EGGER U.: «Agrarmarkt Schweiz.» Tiré à part d'une série d'articles parus dans *Coopération*, 1984.
- SALZMANN R.: *Landwirtschaft heute*. (éd.) Schweiz. Landwirtschaftlicher Verein, Berne, 1980.
- SCHWEIZ. BAUERNSEKRETARIAT (éd.): *Statistische Erhebungen und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung*. Brugg, 1985.
- SCHWEIZ. BUNDES RAT: *Vierter Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Lage der Schweiz. Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes. Vom 26. Februar 1969*. Berne, 1969.
- *Fünfter Bericht über die Lage der schweiz. Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes. Vom 22. Dezember 1976*. Berne, 1976.
- *Sechster Bericht über die Lage der schweiz. Landwirtschaft und über die Agrarpolitik des Bundes. Vom 1. Oktober 1984*. Bern, 1984.
- VÖGELI Eduard: *Zielsetzungen der Agrargesetzgebung nach der Schweizerischen Bundesverfassung. (Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft)*, 471. Diss. jur. Zurich.) Zurich, 1975.
- WAHLEN Hermann: «Die schweizerische Landwirtschaft in den letzten 150 Jahren.» (*Wir jungen Bauern*, 26^e année, N° 6.) Soleure, 1959.