

Développement rural: quel est le rôle de la politique agricole?

Daniel Baumgartner, Susanne Menzel et Simon Lanz
Office fédéral de l'agriculture OFAG, 3003 Berne, Suisse
Renseignements: Daniel Baumgartner, e-mail: daniel.baumgartner@blw.admin.ch



La politique agricole joue un grand rôle dans le développement de l'espace rural. (Photo: Daniel Baumgartner)

En Suisse, les espaces ruraux et les régions de montagne présentent un développement économique et démographique spécifique. Cette particularité augmente la complexité de la politique de développement territorial de la Confédération et représente un défi pour la politique agricole dans la promotion ciblée du développement rural.

Différentes dynamiques de développement

Depuis le début du siècle, l'économie, l'emploi et la population ont connu un développement vigoureux en Suisse, en dépit de la crise économique et financière internationale. Ce sont surtout les villes et les agglomérations qui ont été responsables de cette tendance.

En revanche, le bilan du développement de l'espace rural et des régions de montagne est contrasté (fig. 1a et b). Les régions hors des agglomérations ont connu un développement économique et démographique différent. En Suisse comme dans d'autres pays de l'OCDE, les espaces

ruraux proches des agglomérations affichent une forte dynamique de développement. Les régions périphériques connaissent par contre une croissance plus faible. De nombreuses communes situées dans les vallées de la chaîne principale des Alpes ou dans le Jura voient même leur population diminuer (fig. 2).

Les différentes dynamiques observées dans le développement rural accentuent les défis bien connus de l'agriculture:

- La pression exercée sur les terres augmente sur les sites propices du Plateau. L'augmentation de la population et de l'emploi entraîne une diminution des terres agricoles au profit du logement, de l'industrie et du trafic, ou des loisirs et de la détente.
- Dans les régions périphériques, l'emploi et la population reculent suivant les régions (fig. 2), ce qui a des répercussions sur l'exploitation des terres à rendement marginal des régions de montagne de haute altitude et dans la région d'estivage.

Ce dernier point en particulier est une pierre d'achoppement quand il s'agit de remplir le mandat constitutionnel d'une agriculture multifonctionnelle (art. 104 Cst.). Si l'exploitation en région de montagne est abandonnée, le potentiel de production pour l'alimentation (let. a) ainsi que l'entretien du paysage rural de haute valeur esthétique et écologique (let. b) ne sont plus assurés, sans oublier que l'abandon de l'exploitation dans les régions de montagne et d'estivage pose également la question du maintien de l'occupation décentralisée du territoire (let. c).

Du point de vue de la politique agricole, un développement durable des espaces ruraux suisses, défini en fonction des défis spécifiques aux régions, est indispensable si l'on veut pouvoir remplir le mandat constitutionnel.

Mesures de politique agricole et développement rural

Dans l'éventail des instruments actuels de la politique agricole suisse, le développement rural n'est pas consi-

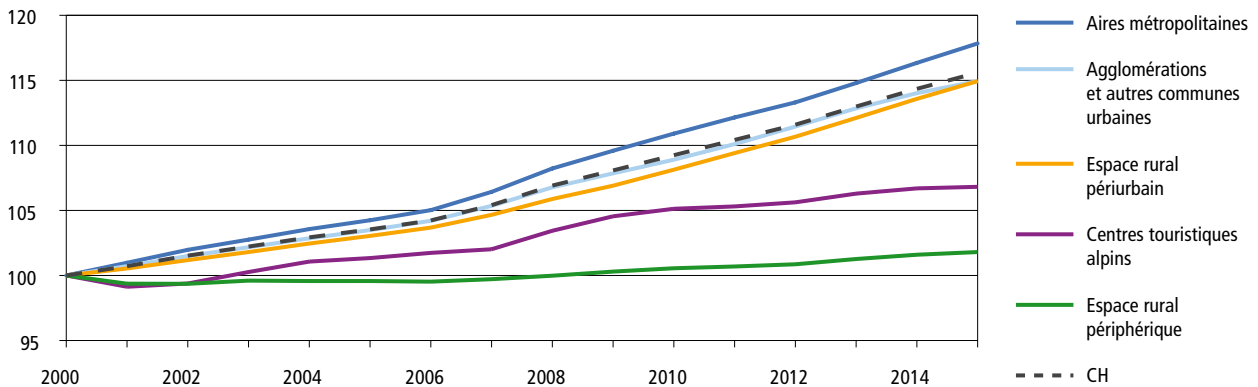


Figure 1a | Evolution de la population résidente permanente selon le type d'espace 2000–2014, index 2000=100. (Source: regiosuisse, 2014)

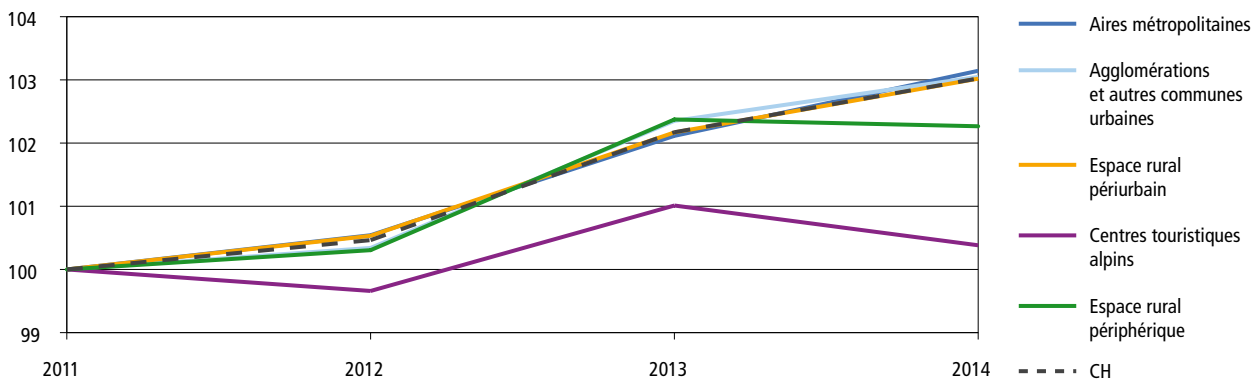


Figure 1b | Evolution de l'emploi (équivalents plein temps dans les secteurs I–III) selon le type d'espace 2011–2014, index 2011=100. (Source: regiosuisse, 2014)

déré comme un pilier indépendant, au contraire de ce qui se fait par exemple dans l'UE. Le principe est plutôt de compter sur les effets secondaires positifs d'instruments existants, à trois niveaux:

- Mesures d'encouragement générales en faveur de l'agriculture et en particulier des exploitations paysannes cultivant le sol. Tombent dans cette catégorie la protection douanière, les paiements directs (PDir) et les mesures d'amélioration structurelles. Ces instruments permettent aux exploitations paysannes, parties intégrantes de l'économie régionale, de recevoir des subventions importantes. Les mesures en faveur des exploitations paysannes profitent donc par ricochet au développement économique régional des espaces ruraux de manière directe, indirecte et induite:
 - directe du fait que les exploitations paysannes contribuent à la création de valeur régionale par la vente de leurs produits;
 - indirecte du fait que les exploitations paysannes créent de la valeur ajoutée par l'achat de prestations (fourrage, construction, électricité, etc.) ou par les dépenses courantes des familles paysannes;

- induite enfin, car les activités des exploitations paysannes, notamment en vue de préserver le paysage et conserver à une région son attrait touristique, permettent de créer de la valeur ajoutée.

De nombreuses mesures d'encouragement tiennent compte des difficultés de production et d'exploitation spécifiques aux différentes régions. Pour les paiements directs et les mesures d'amélioration structurelle, les subventions sont échelonnées en fonction des zones agricoles. En outre, avec les contributions pour surfaces en pente, on encourage l'exploitation de parcelles à forte déclivité, et avec les contributions d'alpage et d'estivage celle de la région d'estivage. En 2016, près de 1,8 milliard de francs au total ont été versés en paiements directs dans les régions de colline, de montagne et d'estivage (63 % des PDir).

- Mesures collectives à caractère de projet au niveau régional: des activités limitées dans le temps et dans l'espace initiées par des organismes régionaux sont soutenues par des mesures d'encouragement spécifiques pour atteindre certains objectifs de politique

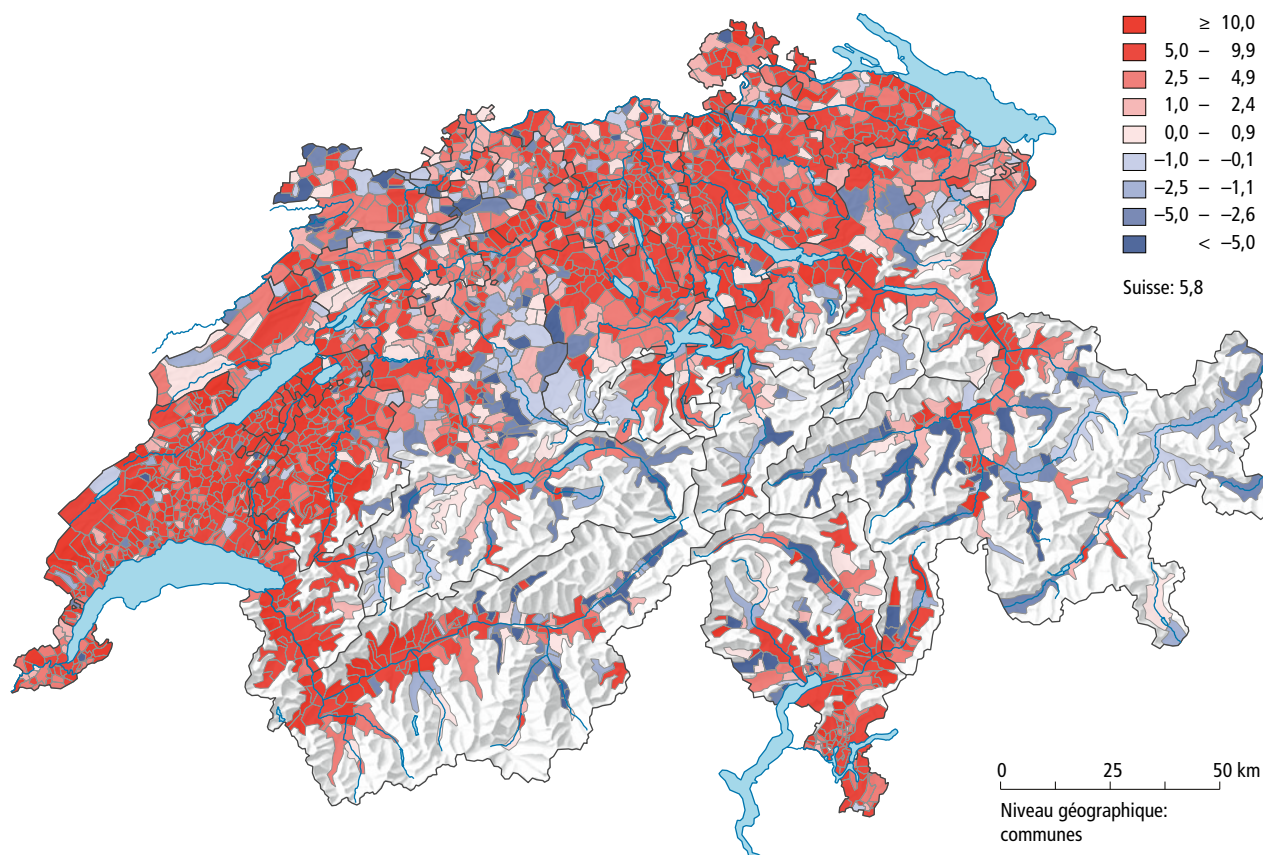


Figure 2 | Variation de la population résidente permanente 2010–2015 par commune en %. (Source: Office fédéral de la statistique OFS)

agricole. Il s'agit par exemple de projets de développement régional (PDR) visant à renforcer la création de valeur agricole au sein d'une région, ou de projets de qualité du paysage (PQP) pour la conservation et la mise en valeur de la diversité paysagère.

- Protection ciblée d'indications de provenance régionale: ces mesures ne constituent pas des paiements, mais elles offrent une protection de droit public pour des biens produits au sein d'une région spécifique. Elles permettent de protéger les consommateurs contre la tromperie et d'éviter la concurrence déloyale dans l'utilisation d'indications de provenance. Cette protection accroît la valeur ajoutée des produits munis de l'indication de provenance, ce qui renforce l'économie régionale dans les régions de provenance.

Politique de développement rural

En Suisse, tout comme dans d'autres pays de l'OCDE (OCDE 2006, 2016), la politique de développement rural est actuellement une tâche répartie entre divers domaines politiques (SECO 2014). En 2015, le Conseil fédéral a approuvé une politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne (P-ERRM) en même temps que la politique des agglomérations (Conseil fédéral suisse

2015). Les deux politiques visent un objectif commun: un développement cohérent, où les politiques territoriales se concertent en dépassant les frontières ville-campagne (Scheidegger & Jakob 2017). La P-ERRM constitue le cadre stratégique national manquant jusqu'à présent pour le développement des espaces ruraux et des régions de montagne. La P-ERRM établit une vision à longue échéance pour un développement territorial durable des espaces ruraux et des régions de montagne en définissant quatre objectifs à long terme qui doivent servir d'orientation pour les politiques sectorielles (comme la politique agricole, environnementale, des transports, etc.).

La P-ERRM ne crée pas de nouveaux instruments d'encouragement ou de planification; elle doit servir à améliorer la collaboration entre la ville et la campagne, ainsi qu'entre les politiques sectorielles de la Confédération, et entre la Confédération, les cantons, les communes et les acteurs régionaux de l'économie privée et de la société civile.

Perspectives de développement

La P-ERRM veut donner une vision globale du développement durable des espaces ruraux. Avec son éventail d'instruments, la politique agricole peut apporter une

contribution essentielle dans ce processus, qui pourrait se concrétiser de la manière suivante à court et long terme:

- A court terme, il s'agit d'améliorer encore l'interaction entre la politique agricole et les autres politiques sectorielles dans les mesures à caractère de projet. La collaboration intersectorielle en particulier (p. ex. avec la politique touristique et régionale) peut encore être intensifiée en matière de promotion d'un développement économique durable de l'espace rural et des régions de montagne. Cette collaboration peut être renforcée dans le cadre des instruments existants, comme le PDR ou les projets pilotes intersectoriels. La collaboration intersectorielle au niveau du projet peut aussi être étendue à des thèmes d'avenir ville-campagne, tels que les nouveaux modèles d'agriculture contractuelle ou l'agriculture urbaine.
- A long terme, il convient d'examiner la différenciation territoriale des mesures d'encouragement pour un développement rural durable pour toutes les politiques sectorielles (Ecoplan & HAFL 2016). Cela permettrait ainsi par exemple d'accorder la priorité aux activités promotionnelles sectorielles là où l'effet de levier est le plus important, soit à la politique touristique dans des régions à forte consonance touristique et à la politique agricole là où le secteur agroalimentaire a une grande importance pour l'économie régionale. Il faut également examiner si la promotion du développement rural peut être financée au niveau intersectoriel, en y transférant les instruments d'aide sectoriels pour éliminer les interfaces et utiliser les moyens financiers d'encouragement plus efficacement.

Conclusions

La politique agricole continuera à jouer un grand rôle dans le développement rural à l'avenir. Un développement durable de l'espace rural et des régions de mon-

tagne est indispensable pour permettre à l'agriculture de remplir ses objectifs constitutionnels. Pour ce faire, il convient de mieux coordonner la politique agricole et les autres politiques sectorielles. La politique agricole et ses mesures continueront à concourir à l'élimination des disparités territoriales entre les espaces urbains et ruraux, et donc à la cohésion nationale de la Suisse. ■

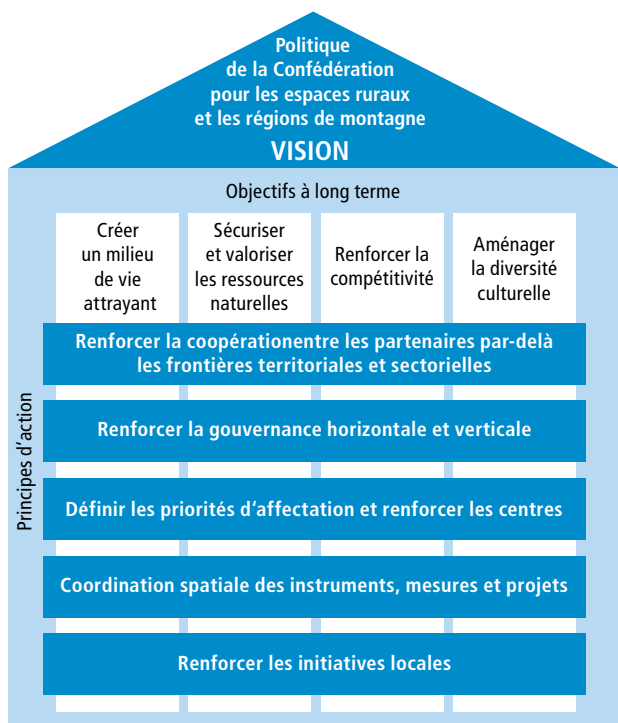


Figure 3 | Vision, objectifs et principes d'action de la P-ERRM.

(Source: Office fédéral de l'aménagement du territoire ARE)

Bibliographie

- Ecoplan & Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften HAFL, 2015. Beitrag der Landwirtschaft und der Agrarpolitik zur Vitalität und Attraktivität des ländlichen Raums. Office fédéral de l'agriculture OFAG, Berne.
- OCDE, 2006. Le nouveau paradigme rural. OECD Publishing, Paris.
- OCDE, 2016. OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies. OECD Publishing, Paris.
- regiosuisse, 2014. Rapport de monitoring 2013: le développement économique régional en Suisse. Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, Berne.
- SECO, 2014. Rapport des experts à l'attention du SECO pour une stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse. SECO, Berne.
- Scheidegger S. & Jakob E., 2017. Développement cohérent du territoire: Une chance pour les régions, les cantons et la Confédération. Résumé de la présentation dans le cadre de la conférence de regiosuisse «Développement cohérent du territoire: de la vision à la pratique» du 14 mars 2017 à Bienne. Accès: http://regiosuisse.ch/sites/default/files/2017-03/3_Abstract_ARE_SECO_F.pdf [21.06.2017]