

N° 200 - août 2009

# Document stratégique du SAB concernant le développement de la politique agricole



Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete  
Groupement suisse pour les régions de montagne  
Gruppo svizzero per le regioni di montagna  
Gruppo svizra per las regions da muntogna



## Situation de départ

La politique agricole suisse, tout comme l'agriculture suisse, est en pleine mutation. Pendant des dizaines d'années, la production agricole a été soutenue par des garanties de prix, par des garanties d'écoulement, par des protections à la frontière et assistée par des organisations de commercialisation semi-étatiques. Cela a provoqué des surproductions périodiques, surtout dans le secteur laitier, démontrant clairement les limites de ce système. Cette situation a entraîné, dès les années nonante, une réorientation de la politique agricole: le soutien à l'agriculture ne devait, dans une large mesure, plus être lié à la production (découplage). La garantie étatique aux prix des produits et à leur écoulement a été réduite par étapes et la formation des prix a été largement laissée au marché. Les pertes de revenus résultant de cette réorientation devaient être couvertes par des paiements directs.

Mais ce système est de plus en plus critiqué, que se soit par des instances internationales, de la part de l'OCDE ou dans le cadre des négociations de l'OMC ou que ce soit sur le plan national. On reproche aux paiements directs de cimenter les structures et de pousser à la production; on leur reproche aussi de ne pas être suffisamment orientés vers des objectifs concrets. Le fait que les paiements directs soient subordonnés au respect des prestations écologiques requises ainsi que l'introduction des paiements pour les mesures écologiques et pour la garde des animaux particulièrement respectueuse de l'espèce améliorent l'acceptation du système, mais les critiques de fond demeurent.

La mutation n'est pas terminée. Une motion de la Commission économie et redevances du Conseil des Etats a demandé au Conseil fédéral un rapport censé préparer la prochaine étape de réforme. Le Conseil fédéral a présenté ce rapport en mai 2009. Cela nous donne l'occasion de repenser la position de l'agriculture dans les régions de montagne et de formuler une stratégie qui doit permettre à l'agriculture de montagne de faire face aux défis qui l'attendent.

### PROJET: DOCUMENT STRATEGIQUE DU SAB CONCERNANT LE DEVELOPPEMENT FUTUR DE LA POLITIQUE AGRAIRE

SITUATION DE DEPART .....	1
LES DEFIS POUR LES REGIONS DE MONTAGNE .....	2
Changement de structure en régions de montagne .....	2
Évolution internationale .....	2
Peu de place pour l'augmentation d'efficacité pour l'agriculture de montagne .....	2
L'agriculture multifonctionnelle .....	2
QUELLE AGRICULTURE DE MONTAGNE POUR L'AVENIR ? .....	3
Vision pour l'agriculture de montagne .....	3
FORMULATION DES OBJECTIFS ET CATALOGUE DE MESURES .....	4
Conditions-cadre .....	4
De la vision aux objectifs .....	4
Objectif n° 1: Garantie de l'approvisionnement au moyen d'une agriculture productive .....	4
Objectif n° 2: Conservation des ressources naturelles et entretien du paysage rural .....	4
Objectif n° 3: Occupation décentralisée .....	5
Objectif n° 4: Les régions de montagne en tant que sites attractifs pour l'économie .....	6
Objectif n° 5: Mise en valeur du potentiel stratégique des régions de montagne .....	7
Objectif n° 6: Intégrer l'agriculture de montagne dans les négociations internationales .....	8
MISE EN ŒUVRE DES LIGNES DIRECTRICES DE LA STRATEGIE .....	8
CONCLUSION: EXIGENCES EN MATIERE DE POLITIQUE AGRAIRE .....	9
Tableau synoptique .....	10



## Les défis pour les régions de montagne

L'influence croissante des forces du marché dans l'affectation des facteurs travail, terre et capital accroît l'efficacité dans la répartition des ressources mais elle renferme aussi certains risques pour les zones de montagne confrontées qu'elles sont à des handicaps naturels.

### Changement de structure en régions de montagne

La diminution du nombre d'exploitations agricoles se poursuit. En 1990, la Suisse comptait 93'000 exploitations, en 2007 il n'en restait plus que 62'000. Dans les zones de montagne, le nombre d'exploitations est tombé de 39'000 (1990) à 26'000 (2007). Trois exploitations sur quatre ont développé une source de revenu complémentaire soit en devenant actives en dehors de l'agriculture, soit en diversifiant leurs activités. Malgré l'évolution des structures, les exploitations de montagne sont encore, dans beaucoup d'endroits, de petite taille et ont, en règle générale, des coûts de production supérieurs aux exploitations de plaine. Le revenu moyen (revenu du travail par unité de travail familiale) se monte à 27'000 Fr/an en montagne; il est de 50% inférieur à celui des exploitations de plaine (50'000 Fr/an). De ce fait, la réforme de la politique agricole a rendu la montagne plus dépendante des paiements directs. Ainsi, en 2007, les paiements directs constituent le 33% du produit brut moyen d'une exploitation de montagne.

Des calculs élaborés au moyen du modèle structurel agricole établi dans le cadre du Programme National de Recherche 48 (PNR 48) ont démontré que, jusqu'en 2015, le 20% des exploitations agricoles actives en 2002 ne seront pas reprises lors du changement de générations. L'activité des agriculteurs en dehors de l'agriculture augmentera encore, à condition que des places de travail soient disponibles. Dans tous les scénarios, les surfaces cultivées régressent. La libéralisation des marchés agricoles risque d'entraîner l'abandon du sixième des surfaces exploitées actuellement dans les régions de montagne. Ceci aurait en particulier de grandes conséquences sur le paysage. Le changement structurel en régions de montagne et la diminution de places de travail qu'il entraîne augmente la pression économique sur les entreprises des autres secteurs. Le développement dû aux mutations structurelles est totalement contraire aux objectifs inscrits dans la Constitution fédérale; celle-ci postulant une occupation décentralisée du territoire et un maintien des surfaces productives.

### Évolution internationale

Les développements qui se dessinent sur le plan international ne resteront pas sans conséquences pour l'agriculture de montagne. Les principaux éléments sont, d'une part les discussions concernant l'accord de libre échange dans le domaine agroalimentaire avec l'UE (ALEA) et d'autre part la libéralisation des marchés agricoles envisagée dans le cadre des négociations à l'OMC. Quand et sous quelle forme ces accords entreront en vigueur, tout est encore ouvert; il est toutefois important de s'y préparer et de réfléchir maintenant aux stratégies à adopter.

### Peu de place pour l'augmentation d'efficacité pour l'agriculture de montagne

Pour pouvoir résister à la libéralisation des marchés agricoles, il faut des structures d'exploitation efficaces. Une augmentation de la production permet de mieux tirer parti des installations existantes, un agrandissement des entreprises entraîne des économies d'échelle. Cela vaut surtout pour les exploitations situées en plaine, là où se trouve l'essentiel des surfaces cultivables. Pour les exploitations de montagne, les possibilités de croissance sont limitées par la nature, pas seulement en ce qui concerne l'agrandissement des surfaces. Il faut cependant admettre qu'il existe encore un certain potentiel de croissance (p. ex. au moyen de remaniements et de communautés d'exploitations). L'augmentation de l'intensité de production est freinée, p. ex. les effectifs d'animaux se heurtent aux restrictions découlant de la loi sur la protection des eaux, les disponibilités en fourrages sont limitées, etc.. Comme alternative ultime, il ne reste souvent que l'abandon de l'exploitation. Mais la diminution continue et la disparition des petites et moyennes entreprises agricoles auront, à long terme, des répercussions négatives sur le paysage alpin et sur la qualité de vie des populations résidentes. Tout particulièrement en régions de montagne, l'agriculture produit de nombreux services, ce que l'on appelle des biens publics, qui profitent à l'ensemble de la société.

### L'agriculture multifonctionnelle

L'agriculture ne fournit pas seulement des produits agricoles comme le blé, le lait ou la viande. Avec la production agricole, la communauté bénéficie d'autres prestations telles que l'entretien du paysage rural, l'amélioration du bien-être des animaux, ou encore la richesse florale des prairies de montagne. En outre, de nombreuses manifestations et traditions sont intimement liées à l'agriculture; l'identité culturelle de la Suisse est étroitement rattachée à une agriculture active et diversifiée.



La prise en compte dans la politique agricole des prestations au profit de la collectivité est à l'origine du concept de l'agriculture multifonctionnelle. Ce concept est maintenant reconnu sur le plan international et, en Suisse, il est même inscrit dans la Constitution. Celle-ci stipule que l'agriculture doit contribuer à la sécurité de l'approvisionnement, à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural ainsi qu'à l'occupation décentralisée du territoire.

Ces prestations à la collectivité ont toutes un point commun: il est impossible de leur attribuer un prix objectif. Jusqu'ici en effet, il n'a pas été possible, avec les méthodes disponibles, de traduire en termes monétaires la valeur d'un beau paysage ou celle de l'amélioration du bien-être animal. Ainsi, la question de savoir comment rémunérer ces prestations reste posée. Puisqu'il s'agit de services profitant à tous, il paraît logique de les financer par l'Etat, comme c'est le cas depuis les années nonante, sous forme de paiements directs.

Malgré plusieurs adaptations du système, les paiements directs ne sont pas encore assez orientés vers des buts précis. Cela conduit à une offre de prestations qui n'est ni suffisamment effective ni suffisamment efficiente. Avec des mesures mieux ciblées, les prestations multifonctionnelles pourraient être mieux adaptées aux besoins de la collectivité et produites de manière plus efficiente.

## Quelle agriculture de montagne pour l'avenir ?

La Constitution fédérale définit le rôle que doit jouer l'agriculture. Selon l'art. 104 al 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.

Le mandat constitutionnel détermine ainsi la direction que doit prendre l'agriculture suisse; il en va de même pour l'agriculture de montagne. Même si l'agriculture de montagne est aussi appelée à assurer l'approvisionnement, sa contribution aux autres objectifs, à savoir la conservation des ressources, l'entretien du paysage et l'occupation décentralisée du territoire doivent être plus fortement pondérés que ce n'est le cas pour la plaine.

## Vision pour l'agriculture de montagne

La question se pose de savoir si l'agriculture de montagne est en mesure de remplir le mandat constitutionnel et si celui-ci est suffisant pour assurer le développement futur des régions de montagne. Le SAB s'est posé cette question et a, en complément du mandat constitutionnel, élaboré sa propre vision en vue de promouvoir une agriculture de montagne prospère dans le proche avenir; il a aussi examiné quelles prestations cette agriculture sera en mesure de fournir dans les prochaines années:

- Les régions de montagne offriront aussi à l'avenir les bases pour une agriculture productive. La surface cultivée doit être conservée afin de servir de support pour l'élaboration de produits agricoles végétaux et animaux et de contribuer ainsi à l'approvisionnement de la population avec des produits de haute valeur.
- Par une exploitation durable des terres agricoles, respectueuse des ressources naturelles, on développe un milieu vital riche en espèces et un espace de loisirs et de repos attractif pour la population résidente et pour les touristes. Les exploitations agricoles rendent ainsi des services écologiques et sociaux qui doivent être convenablement dédommagés par des paiements directs.
- La collaboration de l'agriculture de montagne avec les autres secteurs et avec les autres régions, constitue une base économique, écologique et sociale qui offre à la population rurale des perspectives d'avenir; elle contribue ainsi à l'occupation décentralisée et à l'identité culturelle de la population.
- L'agriculture de montagne offre aux entreprises de transformation existantes et futures une localisation attractive et prend une place croissante dans la chaîne de valeur ajoutée. Avec des produits innovants et par une commercialisation adéquate, l'agriculture de montagne exploite son potentiel stratégique. Pour ce faire, elle est appuyée par des interprofessions et par des organisations publiques et privées.
- Les points de vue de l'agriculture de montagne sont constamment répercutés dans les négociations que ce soit au plan national ou international.

Cette interprétation du mandat constitutionnel forme la base stratégique sur laquelle s'appuie le SAB pour formuler les points forts de la politique agricole pour l'agriculture de montagne.



## Formulation des objectifs et catalogue de mesures

### Conditions-cadre

L'agriculture en général et l'agriculture de montagne en particulier fournissent des prestations d'utilité publique et ont droit pour ceci à une rémunération par des paiements directs. Afin de permettre au chef d'exploitation de pouvoir procéder à une planification stratégique solide, la loi et le cadre financier doivent assurer une continuité à moyen et à long terme. De plus, l'horizon temporel doit être prolongé; on n'a demandé à aucune autre branche de s'adapter par période de quatre ans en procédant à des transformations profondes comme on l'a exigé de l'agriculture au cours de ces dernières années. Cela n'est pas non plus acceptable pour les familles paysannes.

De même, il ne faut pas continuellement changer les prescriptions en matière de protection des animaux et de protection des eaux et modifier les standards dans les programmes de détention des animaux en durcissant sans cesse les conditions. Les transformations répétitives de bâtiments entraînées par ces prescriptions sont insupportables pour les exploitations.

Les frais administratifs doivent rester aussi bas que possible afin d'éviter une inflation des coûts des transactions.

### De la vision aux objectifs

La vision nous donne des idées-forces. De façon analogue, des objectifs concrets ont été formulés en matière de politique agraire.

### Objectif n° 1: Garantie de l'approvisionnement au moyen d'une agriculture productive

La Suisse est fortement dépendante des importations de nourriture et de fourrage. De ce fait, les producteurs tout comme les consommateurs sont de plus en plus exposés aux variations de l'offre et des prix qui résultent du marché mondial. De plus, le risque de scandales alimentaires et d'épidémies augmente, C'est pourquoi le maintien d'une production indigène de haute qualité revêt une grande importance. Les régions de montagne disposent d'avantages comparatifs pour la production de lait et de viande; quant à la culture des champs en montagne, elle constitue une diversification bienvenue de l'offre. Pour maintenir le potentiel de production des régions de montagne, il faut à tout prix empêcher la perte de surfaces agricoles utiles. En outre, il est nécessaire de conserver un certain cheptel d'animaux pour disposer d'une offre suffisante et pour maintenir l'infrastructure nécessai-

re à la production de lait et de viande.

**Objectif n° 1:** L'approvisionnement de la population doit être assuré de façon durable au moyen d'une agriculture productive. Pour cela, il est nécessaire de conserver les surfaces agricoles et de maintenir un cheptel animal suffisant.

### Mesures

**Compensation des conditions de production difficiles:** Les conditions de production sont nettement plus difficiles en montagne qu'en plaine. La période de végétation y est beaucoup plus courte et les surfaces disponibles sont plus difficiles à exploiter. Ces obstacles à la production entraînent des coûts plus élevés et des rendements plus faibles. Si l'on veut maintenir une production agricole en montagne, il faut compenser les surcoûts.

**Paiements à la surface:** Il faut éviter de nouvelles pertes de terres agricoles. Les paiements directs à la surface constituent un moyen adéquat pour conserver cette base de production. Pour améliorer l'effet de ces contributions, il faut les lier à des prestations écologiques et ainsi mieux cibler une utilisation durable du sol.

**Encouragement à la production animale:** La garde du bétail doit être assurée en région de montagne afin de pouvoir maintenir l'infrastructure nécessaire à la mise en valeur des produits animaux. Le soutien doit se faire par des contributions liées au bétail et, si nécessaire, complétées par des paiements à la surface subordonnés à des exigences minimales quant à la charge en bétail. C'est surtout en montagne qu'il faut soutenir la production animale car, étant donné les handicaps naturels, il n'est pas possible, sans contributions, de maintenir cette activité.

**Primes d'estivage:** Pour assurer l'exploitation des alpages, les primes d'estivage doivent être conservées, au moins au niveau actuel. En outre, les contributions écologiques doivent aussi être étendues aux surfaces d'estivage - comme pour les autres surfaces - afin de favoriser une exploitation plus écologique. Jusqu'ici, ces contributions n'étaient versées que pour la surface agricole utile au sens étroit du terme, c'est-à-dire sans les alpages.

### Objectif n° 2: Conservation des ressources naturelles et entretien du paysage rural

Les régions de montagne constituent un réservoir de ressources naturelles, que ce soit pour l'eau, pour les terres agricoles ou en tant que milieu vital pour de



nombreuses espèces végétales et animales. La sur-exploitation des prairies de montagne comporte le danger d'un apport excessif d'éléments nutritifs avec pour conséquences la réduction de la biodiversité et la mise en péril de l'équilibre naturel déjà fragile. La sous-exploitation conduit aussi à des déséquilibres: les prairies sont envahies de broussailles et ne peuvent être récupérées qu'au prix d'un grand travail et de coûts élevés. C'est pourquoi il faut assurer une exploitation durable qui ménage les ressources et qui permet de conserver les ressources naturelles.

L'image d'un paysage rural bien soigné est inséparable de l'activité agricole. Celle-ci offre à la collectivité – aux habitants et aux hôtes – des paysages qui n'existent pas en dehors des régions de montagne. De plus, l'entretien des prairies et des forêts préserve des dangers naturels (incendies, inondations, avalanches). Les animaux domestiques font aussi partie du patrimoine culturel; les races traditionnelles, bien adaptées aux conditions de la montagne, doivent être soutenues notamment par des organisations spécialisées (p. ex. Pro Specie Rara).

**Objectif n° 2:** Conservation des ressources naturelles par une exploitation durable, bien adaptée et qui assure simultanément l'entretien d'un paysage rural varié et attrayant.

### Mesures

**Contributions à la biodiversité:** Les prestations écologiques doivent être encouragées pour soutenir une agriculture durable, qui ménage les ressources naturelles, qui conserve voire même augmente la richesse en espèces et qui contribue à un paysage rural attrayant. Il est possible d'enrichir la biodiversité par une exploitation appropriée, particulièrement en région de montagne. La qualité de la biodiversité ainsi que l'ampleur des prestations fournies doivent faire l'objet d'une évaluation; ces données serviront de base pour le versement des contributions. Les coûts induits par l'examen de ces prestations doivent rester raisonnables tant pour les contrôlés que pour les contrôleurs.

**Production biologique:** La production biologique fournit des prestations qui dépassent les exigences de base des prestations écologiques requises. Les prescriptions strictes en matière de fumure et de procédés d'exploitation améliorent la fertilité du sol, le renoncement aux engrais minéraux et aux pesticides de synthèse ainsi qu'un mode d'exploitation respectueux des ressources naturelles accroissent la biodiversité. Ces prestations spéciales doivent être encouragées par des paiements directs. Ainsi, il est possible de compenser le surcoût, respectivement la perte

de rendement causés par cette forme d'agriculture.

**Contributions pour le bien-être des animaux:** Comme le démontrent différentes études, la population désire une garde des animaux domestiques conforme à leur bien-être. Les exploitations qui vont plus loin que le respect des exigences éthologiques minimales doivent recevoir un dédommagement que ce soit pour l'amélioration des étables (SST) ou pour les sorties régulières en plein air (SRPA).

**Promotion des races traditionnelles:** En montagne, l'élevage du bétail requiert des races robustes, bien adaptées aux conditions particulières. Les animaux de haute production sont moins bien adaptés car leurs besoins en éléments nutritifs ne peuvent pas être couverts uniquement au moyen du fourrage grossier; en outre, ces animaux sont plus sensibles aux maladies. Leur garde implique une utilisation intensive des prairies et des pâturages ainsi que le recours à l'achat de concentrés ce qui se traduit négativement sur la biodiversité des prairies et sur le bilan des éléments nutritifs. Différentes races traditionnelles sont bien adaptées aux conditions de la montagne et permettent une exploitation durable des surfaces fourragères. Elles ont par contre des rendements en lait et en viande inférieurs aux races de haute productivité. De plus, ces races traditionnelles contribuent à la diversité du paysage. Les écarts de rendement doivent être compensés et le maintien des races traditionnelles doit être encouragé par des incitations financières.

**Gestion des forêts:** Les pâturages boisés constituent une forme d'agriculture typique dans certaines régions; ils donnent un caractère particulièrement marquant au paysage et méritent d'être soutenus de manière bien ciblée. Afin d'éviter des conflits d'utilisation, la surface forestière doit être soumise à la législation sur l'aménagement du territoire. De plus, la politique de déboisement doit être assouplie comme le demande l'initiative parlementaire de la CEAT-E.

### Objectif n° 3: Occupation décentralisée du territoire

L'émigration des zones rurales et plus particulièrement des régions de montagne constitue un problème pour la Suisse. En raison du manque de perspectives d'avenir, les jeunes quittent les régions retirées et personne ne vient s'y établir. Sans mesures adéquates, l'infrastructure se délite et les terres cultivables sont abandonnées. Ce sont finalement aussi les citadins et les touristes qui ne retrouvent plus un espace montagnard intact comme lieu de loisirs et de



repos. Pour éviter l'effondrement de l'espace rural, il faut promouvoir une occupation décentralisée du territoire.

**Objectif n° 3:** Maintien et encouragement de l'occupation décentralisée de l'espace rural.

### **Mesures**

Si l'on veut que la population reste dans les régions périphériques, il est nécessaire de prendre des mesures permettant de couvrir les besoins de base de la population rurale. Cependant, ces aspects ne relèvent pas de la politique agricole au sens strict, mais d'une politique globale pour les régions de montagne. Malgré tout, ces mesures restent déterminantes pour le maintien et pour le développement de l'agriculture de montagne.

**Initiative de projets régionaux:** Des initiatives régionales doivent favoriser l'occupation de l'espace rural par l'agriculture de montagne.

**Desserte en voies de communication:** L'occupation de l'espace rural est fortement liée aux voies de communication et aux transports. Cela implique, d'une part l'existence d'un réseau routier qui permette l'accès par le trafic privé et, d'autre part, le raccordement aux transports publics.

**Accès aux technologies de l'information:** Les nouvelles technologies améliorent, indifféremment du lieu, l'accès à l'information; elles offrent des opportunités pour des emplois complémentaires ou alternatifs, elles permettent de commercialiser les propres produits (Online-Shops). De ce fait, elles représentent une grande chance pour les zones rurales. Mais cela suppose que ces technologies soient installées et utilisables aussi dans les régions périphériques. C'est pourquoi la Confédération et les cantons ont l'obligation de rendre accessible l'ensemble des zones habitées à un réseau à haute capacité.

**Garantie de l'approvisionnement de base:** Les services de base doivent aussi être disponibles pour les habitants des régions de montagne. C'est notamment le cas pour la poste, les télécommunications, l'énergie, les transports mais aussi les services de formation comme les jardins d'enfants et les écoles, la desserte médicale ainsi que l'approvisionnement en biens de première nécessité.

**Conditions-cadre légales:** L'agriculture, à elle seule, ne peut pas garantir l'occupation décentralisée du territoire. Pour remplir le mandat constitutionnel, il faut le concours de toutes les politiques sectorielles. Ce principe doit être repris dans les dispositions légales correspondantes comme dans la loi sur l'aménagement du territoire ou dans la loi sur la politique régionale. Son application passe par des mesures ci-

blées. Pour atteindre l'objectif d'une occupation décentralisée, une meilleure coordination est indispensable entre toutes les politiques qui ont un impact sur le territoire. La participation financière de la Confédération doit être assurée.

### **Objectif n° 4: Les régions de montagne en tant que sites attractifs pour l'économie**

Si l'on veut donner des perspectives d'avenir à la population de montagne, il faut des possibilités de développement économique aussi en dehors de l'agriculture. Pour cela, des conditions de départ doivent être mises en place basées sur une large coopération que ce soit sur le plan sectoriel – par l'implantation de l'artisanat (économie du bois), par des services (tourisme), ou par des entreprises de transformation agricole (fromagerie) – ou que ce soit en combinaison avec des projets supra-régionaux.

Les matières premières agricoles produites en montagne doivent, dans la mesure du possible, être transformées dans les régions de montagne. Ainsi, une grande partie de la valeur ajoutée reste dans la région et de nouveaux emplois sont créés.

Objectif n° 4: La valeur ajoutée de l'agriculture de montagne doit, tant que faire se peut, être générée à l'intérieur des régions de montagne. L'agriculture de montagne recherche la collaboration active d'autres branches en vue de tirer parti du potentiel de synergies et pour augmenter la valeur ajoutée régionale. Ainsi, l'attractivité économique des régions de montagne s'en trouvera améliorée.

### **Mesures**

**Transformation des matières premières en région de montagne:** Etant donné la concurrence de plus en plus intense résultant de la baisse du prix des matières premières (ALEA, OMC), il ne suffit plus de confiner la montagne aux matières premières de haute qualité. La montagne doit regagner toute la valeur ajoutée provenant de la transformation de ses produits. Cela peut être réalisé soit par le soutien aux entreprises habituelles comme les fromageries ou les boucheries, soit par la promotion de nouvelles filières innovantes comme la transformation de baies ou de plantes médicinales.

**Conditions-cadre économiques:** Les conditions-cadre législatives relatives aux régions de montagne doivent être adaptées de manière à ne pas empêcher mais plutôt à encourager l'implantation de nouvelles entreprises de transformation. Les règles de l'aménagement du territoire sont à revoir afin de reconnaître les activités para-agricoles comme conformes à la zo-



ne agricole. Les prescriptions fédérales actuelles, par trop rigides, doivent être assouplies en ce qui concerne la construction en dehors de la zone à bâtir, ceci afin de mieux tenir compte des spécificités régionales, et la compétence dans ce domaine devrait revenir aux cantons. En outre, les conditions-cadre concernant les exploitations formant des apprentis devraient aussi faire l'objet d'améliorations pour permettre aux jeunes de la région de trouver une place d'apprentissage et pour assurer à la région une offre suffisante de main-d'œuvre qualifiée.

**Projets de développement régional:** Les projets de développement régional doivent favoriser les coopérations entre les entreprises et entre les secteurs économiques. En plus de l'aide financière accordée au départ, il faut soutenir les partenaires dans les questions d'organisation et de conduite de projets (art 93 1 c de la LAgr).

**Aides à l'investissement:** Les exploitations et les améliorations intégrales qui développent les infrastructures devront bénéficier, comme jusqu'ici, d'un soutien. Cela peut se faire au moyen de participations à fonds perdu ou par le biais de crédits sans intérêt. Le but de ces investissements est d'améliorer la compétitivité (augmentation de l'effectivité et/ou de l'efficacité) ou, encore, de fournir des prestations utiles à la collectivité (p. ex.: bien-être animal, prestations écologiques).

**Sources d'énergies alternatives:** L'agriculture peut apporter sa contribution à la mise en valeur des sources d'énergie locales et renouvelables, ce qui diminuera la dépendance par rapport aux énergies fossiles. On trouve au premier plan les forces hydrauliques, l'énergie éolienne, le biogaz, l'énergie solaire et la géothermie.

### **Objectif n° 5: Mise en valeur du potentiel stratégique des régions de montagne**

Les produits de montagne jouissent d'une grande réputation. Ils sont associés à l'idée d'un monde sain et naturel. Alors que dans les autres régions l'on ne voit plus que des prairies intensives et monotones et de maigres vaches à haute production, on trouve encore en montagne des alpages fleuris, des prairies riches en espèces, des vaches qui pâturent, des troupeaux de chèvres et de brebis qui gambadent librement. Ces caractéristiques donnent un profil clair aux produits de montagne qui se distinguent facilement des autres, leur image de qualité offre des conditions idéales pour qu'ils trouvent leur place dans le segment de prix élevés. La commercialisation bien coordonnée et le profilage des produits de montagne doivent être soutenus de manière ciblée; c'est ainsi que

le potentiel stratégique de ces produits pourra être pleinement exploité.

Objectif n° 5: Le potentiel stratégique des produits de montagne doit être exploité par une transformation adéquate et par une commercialisation à partir du lieu de production.

### **Mesures**

**Transformation sur place:** La transformation sur place doit être encouragée. Cela est nécessaire non seulement en raison des avantages cités plus haut concernant la valeur ajoutée et les places de travail, mais aussi pour garantir l'authenticité de l'origine montagne. D'une part, cela répond au besoin du client, et, d'autre part, cela satisfait aux exigences de l'ordonnance sur les désignations «montagne» et «alpage».

**Commercialisation coordonnée:** Les produits des régions de montagne doivent être commercialisés de façon coordonnée. La base légale est fournie par l'ordonnance sur les désignations «montagne» et «alpage». On y trouve les prescriptions concernant l'origine, la désignation, la composition et la certification. Lors de l'élaboration et de la commercialisation des produits des régions de montagne, il faut donc appliquer de manière cohérente les désignations «alpage» et «montagne». Ceci quel que soit le mode de commercialisation, que ce soit par vente directe, par une coopérative ou par un commerce de détail. L'origine du produit doit être reconnue sans équivoque par le consommateur. La mise sur le marché coordonnée doit être soutenue par les efforts de promotion et par la coopération avec le commerce de détail.

**Stratégie orientée sur la qualité:** Comparées aux exploitations de plaine, les exploitations de montagne ont des coûts plus élevés. Par contre, elles disposent de meilleurs atouts pour la production de haute qualité, notamment pour les produits laitiers et la viande. C'est pourquoi il est indispensable d'avoir une stratégie de la qualité afin d'assurer le potentiel qualitatif et de placer les produits dans le segment de prix élevé, p. ex. au moyen de standards minimaux concernant la production et la détention du bétail.

**Formation permanente, perfectionnement, vulgarisation:** L'exploitation optimale des surfaces agricoles présuppose un bon niveau de formation des agricultrices et des agriculteurs. Les techniques de production évoluent en permanence en raison des progrès technologiques, des changements climatiques, des nouvelles méthodes de production, des nouveaux marchés et des modifications de législation. L'offre de formation doit s'adapter en conséquence et il faut assurer une vulgarisation compétente par les organisations professionnelles et par les fournisseurs de ser-





vices publics et privés.

**Tourisme rural:** L'attractivité des paysages de montagne recèle aussi un potentiel touristique exploitable par l'agriculture de montagne. La conjonction de l'activité agricole et de l'offre touristique apporte d'une part une possibilité de revenu complémentaire et, d'autre part, une nouvelle opportunité de vente pour les produits agricoles. Le développement de l'offre agro-touristique mérite d'être encouragé de façon ciblée (cf. le rapport circonstancié du SAB de septembre 2008).

### **Objectif n° 6: Intégrer l'agriculture de montagne dans les négociations internationales**

Comme on l'a évoqué plus haut, d'importants accords internationaux sont en cours de négociation. Les développements internationaux pourraient avoir de profondes répercussions sur l'agriculture de montagne. Il est donc très important de chercher à influencer ces développements.

Objectif n° 6: Par l'intermédiaire du SAB, l'agriculture de montagne exerce son influence dans les négociations internationales.

#### **Mesures**

**Déclaration alimentaire:** Il n'y a pas lieu de faire des concessions au sujet de la déclaration alimentaire. On doit être au clair d'où vient le produit, comment il a été produit et transformé. Les appellations d'origine (AOC), les indications géographiques protégées (IGP) ainsi que les désignations «montagne» et «alpage» doivent être reconnues sur le plan international.

**Mesures d'accompagnement:** Les conditions de production dans l'UE ne peuvent pas être comparées aux conditions de la Suisse, encore moins à celles des régions de montagne. Il est donc nécessaire, lors de la conclusion d'accords internationaux, de prévoir des mesures d'accompagnement afin de garantir la qualité de la production de l'agriculture suisse et afin d'assurer une période de transition supportable du point de vue social. Ces mesures doivent être orientées en faveur des entreprises dynamiques qui ont un avenir. L'application de prescriptions plus sévères en Suisse (protection des animaux, écologie) et dont le respect entraîne des dépenses supplémentaires doit être dédommée.

**Moyens financiers:** L'agriculture de montagne travaille dans des conditions difficiles tout en fournissant une multitude de prestations d'utilité publique. Ces prestations doivent être maintenues et encouragées. Cela n'est possible que par le truchement de paie-

ments directs financés par les pouvoirs publics. Dans l'optique d'une libéralisation des marchés, il est donc particulièrement judicieux de veiller à ce que le soutien à l'agriculture de montagne subsiste au même niveau qu'actuellement.

**Euromontana:** par l'intermédiaire d'Euromontana, le SAB a la possibilité de participer à l'élaboration de la politique agricole de l'UE. Il peut ainsi influencer directement le développement de la politique agricole commune et de la politique des espaces ruraux. A ce titre, il faut signaler la Charte d'Euromontana pour des produits de montagne de qualité. En tant que représentant d'Euromontana, le SAB s'engage pour que l'agriculture de montagne figure dans les thèmes de la Convention alpine. Le SAB entretient également des contacts étroits avec d'autres organisations qui s'occupent de l'économie de montagne et de l'économie alpestre en Europe; elle se sert de ce réseau pour défendre ses idées.

### **Mise en œuvre des lignes directrices de la stratégie**

Pour mettre en œuvre les lignes directrices de la stratégie, les conditions suivantes doivent être remplies:

- Rémunération ciblée des prestations: Pour atteindre un emploi plus effectif et plus efficace des moyens, il est nécessaire de mieux cibler les prestations que ce ne fut le cas jusqu'à présent.
- Défense des intérêts en matière de politique agricole: Le SAB doit arriver à faire passer ses revendications dans les décisions de politique agricole. Les demandes du SAB sont, en grande partie, compatibles avec les propositions contenues dans le rapport de l'OFAG concernant le développement des paiements directs. Cela ne signifie cependant pas que tous les objectifs et toutes les mesures citées seront approuvés.
- Résultats mesurables: Les aides devront, autant que possible, être octroyées pour des prestations mesurables.

**Appuis solides:** en plus de la politique agricole au sens strict, l'agriculture de montagne doit pouvoir bénéficier de larges appuis sur les plans sectoriels et régionaux, p. ex. par le soutien aux coopérations et aux projets régionaux.



## Conclusion: exigences en matière de politique agricole

1. L'agriculture de montagne fournit de nombreuses prestations en faveur de la collectivité comme p. ex. la sécurité de l'approvisionnement, l'amélioration du bien-être des animaux ainsi qu'une riche biodiversité. Ces prestations doivent être rémunérées de manière convenable.

2. Seule une agriculture productive est en mesure de procurer les prestations à la collectivité. Cependant, les conditions de production difficiles provoquent des surcoûts par rapport aux régions de plaine. Ceux-ci doivent être compensés par des paiements directs liés à la surface et au bétail. Par des améliorations structurelles, plus particulièrement par des améliorations intégrales, l'efficacité de la production doit être encouragée.

3. L'agriculture de montagne contribue grandement au patrimoine culturel de la Suisse et façonne son paysage. Il faut soutenir le maintien et l'augmentation de la biodiversité ainsi que la garde de races d'animaux bien adaptées aux régions de montagne.

4. La Confédération et les cantons doivent couvrir les besoins fondamentaux de la population de montagne en assurant une bonne infrastructure. Cela implique de bonnes liaisons aux voies de transports, l'accès aux technologies de l'information et la garantie de l'approvisionnement en biens de première nécessité. Les législations correspondantes doivent tenir compte de ces impératifs.

5. La transformation des matières premières agricoles doit, autant que possible, se faire en montagne. Il faut encourager plus fortement les entreprises existantes ainsi que l'implantation d'industries innovantes.

6. Les formes de coopération dans l'agriculture tout comme entre les branches et entre les régions doivent être encouragées afin d'améliorer l'attractivité économique des régions de montagne.

7. Basés sur la stratégie de la qualité, les produits de montagne doivent être commercialisés de façon conséquente et coordonnée. Cela peut se faire au moyen des instruments disponibles (appellations d'origine, désignations montagne et alpage) ou au moyen d'organisations commerciales à créer. La Confédération doit aider et accompagner de telles initiatives, mais la responsabilité principale incombe aux pro-

ducteurs et aux entreprises de transformation.

8. Les agricultrices et les agriculteurs doivent avoir accès à la formation et à la vulgarisation, adaptées à leurs besoins, pour être en mesure de faire face aux mutations permanentes qui caractérisent leur environnement professionnel.

9. Les demandes des régions de montagne doivent être constamment défendues dans les négociations internationales. Il faut veiller au strict respect de la déclaration des aliments et les appellations d'origine doivent rester protégées. Les mesures d'accompagnement servent à compenser les coûts résultant des prescriptions plus strictes; elles doivent aussi permettre une transition socialement supportable lors de diminution des contributions.

10. Afin de permettre au chef d'exploitation de planifier à long terme et d'investir, il est nécessaire de promouvoir un cadre légal et financier stable. Le rythme de réforme qui est aujourd'hui de quatre ans doit passer à huit ans.



<b>«Les régions de montagne offriront aussi à l'avenir les bases pour une agriculture productive.»</b>	
<b>Objectif n° 1</b>	L'approvisionnement de la population doit être assuré de façon durable au moyen d'une agriculture productive. Pour cela, il est nécessaire de conserver les surfaces agricoles utiles et de maintenir un cheptel animal suffisant
<b>Mesures</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compensation des conditions de production difficiles</li> <li>• Paiements à la surface</li> <li>• Encouragement de la production animale</li> </ul>
<b>«Par une exploitation durable des terres agricoles, respectueuse des ressources naturelles, on développe un milieu vital riche en espèces et un espace de loisirs et de repos attractif pour la population résidente et pour les touristes.»</b>	
<b>Objectif n° 2</b>	Conservation des ressources naturelles par une exploitation durable, bien adaptée et qui assure simultanément l'entretien d'un paysage rural varié et attrayant
<b>Mesures</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contributions à la biodiversité</li> <li>• Primes d'estivage</li> <li>• Soutien à l'agriculture biologique</li> <li>• Encouragement des races traditionnelles et encouragement du bien-être animal</li> </ul>
<b>«La collaboration de l'agriculture de montagne avec les autres branches et les autres régions constitue une base économique, écologique et sociale qui offre à la population rurale des perspectives d'avenir; elle contribue ainsi à l'occupation décentralisée et à l'identité culturelle de la population.»</b>	
<b>Objectif n° 3</b>	Maintien et encouragement de l'occupation décentralisée de l'espace rural
<b>Mesures</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desserte en voies de circulation</li> <li>• Accès aux technologies de l'information</li> <li>• Garantie de l'approvisionnement de base</li> <li>• Adaptation des conditions-cadre légales</li> <li>• Amélioration des structures</li> </ul>
<b>«L'agriculture de montagne offre aux entreprises de transformation une localisation attractive, elle prend une place croissante dans la chaîne de valeur ajoutée. Avec des produits innovants et par une commercialisation adéquate, l'agriculture de montagne exploite son potentiel stratégique.»</b>	
<b>Objectif n° 4</b>	La valeur ajoutée de l'agriculture de montagne doit, tant que faire se peut, être générée à l'intérieur des régions de montagne. L'agriculture de montagne recherche la collaboration active des autres branches en vue de tirer parti du potentiel de synergies et pour augmenter la valeur ajoutée régionale. Ainsi, l'attractivité des régions de montagne s'en trouve améliorée.
<b>Mesures</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soutien à la transformation des matières premières en région de montagne</li> <li>• Amélioration des conditions-cadre économiques</li> <li>• Soutien aux projets de développement régional</li> <li>• Aide aux investissements</li> <li>• Encouragement aux énergies alternatives</li> </ul>
<b>Objectif n° 5</b>	Le potentiel stratégique des produits de montagne doit être exploité par une transformation adéquate et par une commercialisation partant du lieu de production
<b>Mesures</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soutien à la transformation sur place</li> <li>• Commercialisation conséquente et coordonnée des produits des régions de montagne</li> <li>• Stratégie de la qualité</li> <li>• Offre de possibilités en matière de formation permanente et de vulgarisation</li> <li>• Soutien au tourisme rural</li> </ul>
<b>«Les points de vue de l'agriculture de montagne sont constamment répercutés dans les négociations internationales.»</b>	
<b>Objectif n° 6</b>	Par l'intermédiaire du SAB, l'agriculture de montagne exerce son influence dans les négociations internationales
<b>Mesures</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantie de la déclaration alimentaire</li> <li>• Mesures d'accompagnement appropriées en cas d'accords internationaux</li> <li>• Influence sur la politique agricole de l'UE par l'intermédiaire d'Euromontana</li> </ul>