

Ecologisation de l'agriculture dans le processus politique agricole

Christian Hirschi¹ et Robert Huber²

¹ETH Zurich, Institut pour les décisions environnementales, 8092 Zurich

²Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage WSL, 8903 Birmensdorf

Renseignements: Christian Hirschi, e-mail: christian.hirschi@env.ethz.ch, tél. +41 44 632 32 22



Décisions stratégiques dans la politique agricole fédérale. (Photo: Daniel Etter, Schweizer Bauer)

Introduction

En acceptant l'article 104 en 1996, le peuple suisse a ancré la multifonctionnalité de l'agriculture dans la Constitution. Outre la production de denrées alimentaires, l'agriculture est chargée de contribuer substantiellement à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural. Cette base constitutionnelle a permis pour la première fois, dans le cadre des réformes agricoles, d'établir un lien cohérent entre les politiques agricole et environnementale (Anwander Phan-huy 2000). Le lien établi entre les paiements directs

généraux et les prestations écologiques requises, ainsi que les paiements directs écologiques, ont entraîné une réduction sensible de l'impact sur l'environnement ainsi qu'une stabilisation et une promotion de la diversité des espèces (Flury 2005). Malgré ces succès, il est nécessaire de poursuivre ces efforts car l'atteinte des objectifs reste lacunaire pour de nombreux indicateurs écologiques (Vogel *et al.* 2008). Le développement du système des paiements directs (DPD) dans le cadre de la prochaine étape de réformes PA 14–17 doit entre autres permettre de combler ces lacunes (Lanz *et al.* 2010). Il s'agit par exemple de contributions ciblées pour le maintien d'un

paysage rural ouvert, pour la promotion de la qualité du paysage et de la biodiversité, ainsi que pour l'utilisation plus efficiente des ressources (Conseil fédéral 2012).

Le projet de recherche interdisciplinaire MOUNTLAND analyse des options d'actions et de politiques visant à garantir à l'avenir les services écosystémiques en région de montagne dans une démarche intégrée (Huber *et al.* 2012). Le projet cherche essentiellement à combiner les résultats scientifiques de modélisations écologiques et socioéconomiques avec l'analyse d'évolutions politiques. Il s'agit ainsi de s'assurer que les mesures et les recommandations élaborées par le projet restent en phase avec les processus politiques actuels et s'y intègrent le mieux possible. Pour développer des mesures politiques dans l'esprit d'un développement durable, il est indispensable de bien comprendre les processus politiques et les mécanismes de décision. Si elles sont élaborées sans connaître les champs de force politiques, les recommandations bien intentionnées basées uniquement sur les sciences naturelles ou économiques tiennent souvent trop peu compte des conditions spécifiques qui prévalent pour la formulation et la mise en œuvre de mesures politiques efficaces et restent ainsi ignorées dans ce processus.

Cette publication décrit comment le réseau agropolitique, dans le cadre de la PA 2011 au niveau fédéral, a soutenu l'écologisation de l'agriculture et comment les acteurs politiques les plus importants se sont positionnés dans ce même cadre au sujet des rétributions ciblées accordées aux prestations de l'agriculture pour le maintien de paysages ruraux ouverts, pour la promotion de la biodiversité et pour l'amélioration de la qualité du paysage. Cette étude n'a cependant pas pour objet de montrer dans quelle mesure les paiements directs agissent durablement sur les objectifs cités. Elle se limite à montrer quels acteurs soutiennent de telles mesures supplémentaires à caractère écologique et quelles sont les chances de succès des mesures visant à développer l'écologisation de l'agriculture. La comparaison entre les divers positionnements des acteurs en rapport avec la PA 2011 et la PA 14–17 permet ensuite, sur la base des structures politiques mises en évidence par le réseau mentionné, de tirer des conclusions sur l'évolution possible de la politique agricole.

Méthodes

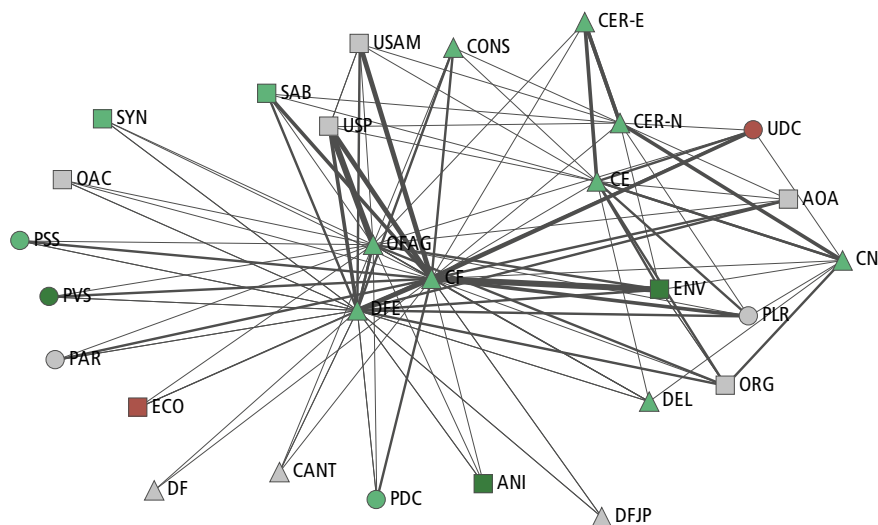
L'analyse du réseau agropolitique s'appuie sur le schéma acteur – processus – événement (APES; Serdült et Hirschi 2004). L'APES part de l'hypothèse que des processus politiques tels que la formulation et l'adoption de la PA 2011, qui tiennent compte du contexte sociétal et poli-

Résumé

Cette contribution s'appuie sur une analyse des réformes de la politique agricole PA 2011 et PA 14–17 pour décrire comment le processus politique parvient à soutenir les prestations d'intérêt général fournies par l'agriculture. L'analyse des réseaux politiques et des positions manifestées lors des dernières réformes agricoles confirme la volonté politique de mieux prendre en compte les prestations sociétales et d'intérêt général dans le cadre de la politique agricole et de dédommager ces prestations par des paiements directs ciblés. Pour garantir ces paiements directs à plus long terme, il s'agit notamment de considérer la situation économique générale et l'évolution des budgets publics, ainsi que de faire habilement le lien avec d'autres réformes agricoles en cours ou en discussion (poursuite de l'ouverture et de la dérégulation des marchés).

tique, peuvent se comprendre en tant que succession de séquences liées à des événements politiques (séances de comités d'experts, prises de position politiques et interventions, consultations, délibérations parlementaires, décisions d'instances politiques importantes, etc.). Le processus politique peut en outre être étudié en tant que réseau politique au sein duquel les acteurs communiquent de diverses façons et tentent de s'influencer mutuellement.

Pour relier les résultats ainsi obtenus sur le réseau agropolitique avec des scénarios de développement possible de cette politique, nous analysons en plus les positions des acteurs importants par rapport aux mesures proposées dans le cadre des réformes agricoles. Le positionnement de ces acteurs en rapport avec les nouvelles étapes d'écologisation initiées dans l'AP 2011 est mesuré sur la base de leurs prises de position concernant la conversion des financements publics de soutien du marché en paiements directs à but écologique, ainsi que le renforcement de critères écologiques pour la production agricole (Hirschi *et al.* 2012). S'agissant de la PA 14–17, sont également prises en compte les positions des acteurs au sujet des rétributions en faveur du paysage rural, de la biodiversité et de la qualité du paysage. La similarité entre les positions exprimées lors de la consultation est analysée à l'aide d'une procédure standardisée de calcul des distances géodésiques entre ces posi-



Explications: triangles = acteurs étatiques; carrés = associations, organisations; cercles = partis politiques. Les couleurs indiquent schématiquement quelles positions ont été marquées dans la PA en matière d'écologisation de l'agriculture: vert foncé = renforcement de l'écologisation au-delà de la PA 2011; vert clair = soutien aux mesures de la PA 2011; rouge clair = opinion critique quant aux mesures de la PA 2011; rouge foncé = position fondamentalement critique envers l'écologisation; gris = position ambivalente. L'épaisseur des lignes reflète l'intensité des interactions lors du processus politique (selon la systématique APES).

Figure 1 | Réseau agropolitique PA 2011.

tions (Dekker 2005). La base empirique est livrée pour les deux analyses par les rapports sur les résultats des consultations organisées par le Département fédéral de l'économie (DFE 2006, 2011).

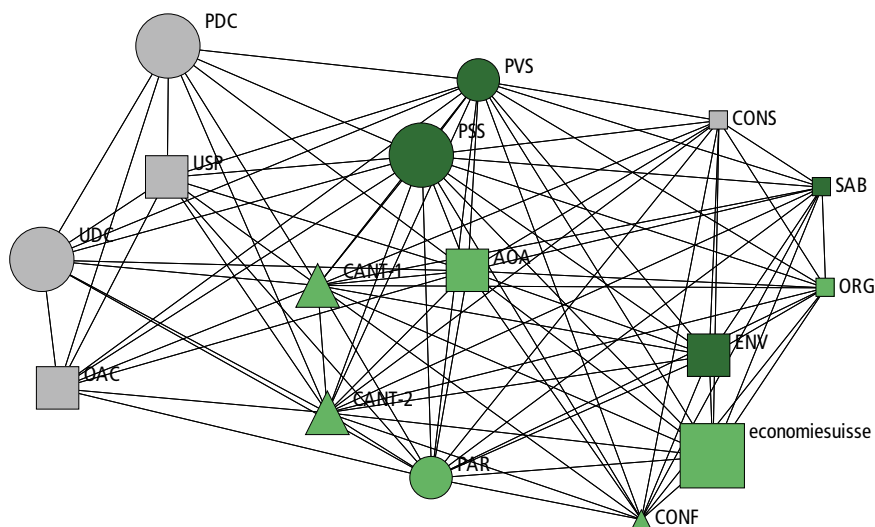
Structure du réseau agropolitique en Suisse

Le réseau agropolitique tel qu'il s'est présenté pendant la discussion de la PA 2011 (fig. 1) a été marqué principalement par deux éléments du processus politique:

1. La préparation du texte initial ainsi que du processus de consultation interne et externe à l'administration ont procuré une place centrale à l'administration fédérale et au Conseil fédéral. Autour de ce noyau du réseau agropolitique se regroupent les diverses organisations agricoles et d'autres groupements.
2. Pendant les délibérations parlementaires du message sur la PA 2011, les institutions parlementaires et donc les partis politiques se sont placés naturellement au centre des débats. Les acteurs qui se sont exprimés sur la PA 2011 autant durant la procédure pré-parlementaire que par l'intermédiaire de leurs représentants au parlement (p. ex. l'Union suisse des paysans USP ou les organisations environnementales), sont bien intégrés dans le réseau agropolitique. Cependant, il apparaît en général que ce réseau est très centralisé autour de l'exécutif (Conseil fédéral et administration fédérale).

Position des acteurs sur la PA 2011

L'analyse des positions internes des acteurs du réseau (fig. 1) ne révèle pas un schéma clair. Sur le fond, les mesures proposées ont été largement soutenues. Par contraste, dans le réseau des acteurs, les partis et les associations se regroupent de façon relativement indépendante de leur position fondamentale sur l'écologisation. D'autres contenus de la PA 2011 ainsi que des facteurs institutionnels semblent donc avoir exercé une influence décisive. Pour donner aux mesures écologiques leurs meilleures chances de succès politique, il est donc essentiel de comprendre quels autres aspects de la réforme ont été liés à la décision de passer des contributions liées aux produits à des paiements directs écologiques. Pour cela, il faut également tenir compte des diverses positions de veto. Dans le cadre de la PA 2011, seule l'UDC s'est clairement opposée aux mesures écologiques. L'USP, en tant que principale organisation du monde agricole, occupe une position centrale de veto avec le soutien de l'UDC. Cependant, dans la PA 2011, l'USP s'est montrée ambivalente dans la question de l'écologisation. Elle approuve les paiements directs écologiques dans la mesure où ceux-ci soutiennent l'économie du secteur agricole. Mais si ces paiements devaient grever l'agriculture productrice, l'USP les rejeterait et formerait une forte opposition soutenue par l'UDC et d'autres organisations paysannes.



Explications: Les traits entre les acteurs représentent les positions communes en matière de rétributions en faveur du paysage rural, de la biodiversité et de la qualité des paysages. Plus deux points sont rapprochés, plus les positions se ressemblent. Les couleurs indiquent le type de position des acteurs: vert foncé = soutien pratiquement sans restriction aux mesures proposées par la PA 14–17; vert clair = soutien majoritaire avec quelques réserves; gris = réserves envers les mesures proposées par la PA 14–17. La taille des symboles correspond au pouvoir de veto des acteurs au sein du processus politique (selon Fischer 2003).

Figure 2 | Positions relatives à la PA 14–17.

Positions des acteurs quant à la PA 14–17

La figure 2 illustre le discours des acteurs du réseau dans le cadre de la consultation sur la PA 14–17 en ce qui concerne les rétributions en faveur du paysage rural, de la biodiversité et de la qualité des paysages. Alors que d'autres parties de la PA 14–17 avaient été accueillies avec réserve (de la part des milieux agricoles et du PDC) ou même rejetées (UDC), le principe des nouveaux paiements directs écologiques avait été soutenu. Notamment les organisations de protection de la nature et de l'environnement, les représentants des régions de montagne ainsi que le PS et les Verts ont expressément salué le nouveau système. Mais ce changement de système proposé par le Conseil fédéral est aussi approuvé par une majorité des cantons et de l'USP ainsi que par diverses autres organisations paysannes. Les contributions en faveur du maintien d'un paysage rural ouvert bénéficient d'un large soutien. La proposition de verser des rétributions pour la biodiversité en dehors des surfaces agricoles utiles est critiquée par l'UDC, l'USP et d'autres milieux paysans. Seul le projet de contributions destinées à la qualité du paysage a fait l'objet d'un rejet fondamental de la part de quelques cantons, de l'USP et de quelques organisations paysannes régionales (DFE 2011).

Discussion

La description du réseau politique à l'aide du processus de décision politique lié à la PA 2011 illustre le rôle central de l'exécutif dans le pilotage des étapes de réforme en matière de politique agricole et donc aussi dans les phases d'écologisation qui suivront dans le cadre de la PA 14–17. En face de l'exécutif se trouve l'USP avec sa solide position de veto et le soutien dont elle bénéficie traditionnellement de la part de l'UDC et d'autres milieux bourgeois proches de l'agriculture. Cette large alliance de milieux paysans et proches de l'agriculture n'est pas disposée à accepter des limitations trop prononcées au détriment de l'agriculture productrice. Il en découle une position ambivalente de l'USP sur la question de l'écologisation. Si les rétributions prévues sont utiles à l'économie paysanne, l'USP les soutient. Sinon, lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre d'autres mesures à caractère écologique, elle adopte une position critique. Quant à savoir si des rétributions à caractère écologique soutiennent véritablement l'économie agricole, cela dépend d'autres mesures de politique dans ce secteur (visant surtout à réduire des soutiens internes et à ouvrir le marché). L'analyse de la position des acteurs quant à ces mesures accessoires discutables (Hirschi et al. 2012) ➤

révèle sans grande surprise que l'USP ne voit ici aucune marge de manœuvre permettant de négocier. Vu la forte position de veto de l'USP et des forces politiques qui la soutiennent, il n'est actuellement guère possible d'imaginer des scénarios de dérégulation et de libéralisation.

De tels scénarios ne semblent envisageables que si le réseau agropolitique changeait en profondeur, par exemple en raison d'une augmentation de la pression internationale ou de la politique intérieure. Il pourrait s'agir de nouvelles dispositions de libéralisation en provenance de l'OMC ou de l'avancée des négociations sur un accord de libre-échange agricole avec l'UE. Dans le passé, de tels processus ont engendré une pression énorme sur le réseau agropolitique. La combinaison de diverses questions de fond au plan international peut mener des acteurs de poids issus d'autres secteurs (économiques) à intensifier leur engagement dans le processus de décision en matière de politique agricole et à modifier ainsi les structures établies du réseau agropolitique (Sciarini 1994). Il serait donc possible, moyennant de telles évolutions, que l'USP soutienne un scénario menant à poursuivre l'écologisation de l'agriculture, si cela lui permettait d'obtenir des majorités politiques en vue de compenser les pertes financières causées par de nouvelles étapes de dérégulation et de libéralisation.

D'une manière générale, les réformes agricoles 2011 et 14–17 ont d'ores et déjà nettement montré l'existence d'une volonté politique de mieux prendre en compte les prestations sociétales et d'intérêt général de l'agriculture en prévoyant des mesures politiques et des dédommagements ciblés par des paiements directs. Par contre, le succès politique à long terme de cette large alliance en rapport avec la transformation du système de paiements directs, dépendra aussi de l'évolution de la politique agricole en matière de dérégulation et de libéralisation et de la façon dont cette politique sera reliée politiquement à l'écologisation. Par ailleurs, un rôle essentiel revient à la stabilité du réseau agropolitique actuel. Divers facteurs importants en jeu ne sont que difficilement influençables par la politique agricole, par exemple l'évolution économique générale ou celle des budgets publics. ■

Remerciements

Le projet de recherche a été rendu possible grâce au soutien financier du Center for Environment and Sustainability (CCES) du domaine des EPF. Nous remercions Martin Brugger et Karin Ingold pour leurs informations précieuses.

Encadré 1 | Liste des abréviations

| | | | |
|--------|---|------|--|
| ANI | Organisations de protection des animaux | DFE | Département fédéral de l'économie |
| AOA | Autres organisations agricoles | DFJP | Département fédéral de justice et police |
| CAN | Cantons | ECO | Economiesuisse |
| CANT-1 | Cantons Plateau suisse et Jura | ENV | Organisations environnementales |
| CANT-2 | Cantons montagnards | OAC | Organisations agricoles cantonales |
| CE | Conseil des Etats | OFAG | Office fédéral de l'agriculture |
| CER-E | Commission de l'économie et des redevances Conseil des Etats | ORG | Autres organisations et associations |
| CER-N | Commission de l'économie et des redevances Conseil national | PAR | Autres partis |
| CF | Conseil fédéral | PDC | Parti démocrate-chrétien suisse |
| CN | Conseil national | PLR | Parti libéral-radical suisse |
| CONF | Conférences intercantionales | PSS | Parti socialiste suisse |
| CONS | Organisations de consommateurs | PVS | Parti des Verts suisse |
| DEL | Délégation suisse aux négociations OMC | SAB | Groupement suisse pour les régions de montagne |
| DF | Délégation des finances des Chambres fédérales | SYN | Syndicats |
| | | UDC | Union démocratique du centre |
| | | USAM | Union suisse des arts et métiers |
| | | USP | Union suisse des paysans |

Riassunto**Ecologizzazione dell'agricoltura nel processo agro-politico**

Questo contributo mostra in base ad un'analisi delle riforme della politica agraria PA 2011 e PA 14–17 come le prestazioni di pubblica utilità per l'agricoltura trovino sostegno nel processo politico. Le analisi della rete politica e del posizionamento evidenziano il modo in cui nelle recenti riforme agrarie sussista la volontà politica di considerare maggiormente le prestazioni sociali e di pubblica utilità nel delineare la politica agraria e di indennizzarle tramite un pagamento mirato di contributi diretti. Per assicurare a lungo termine questi pagamenti diretti, devono essere considerati, oltre ad una utile connessione con altre riforme agrarie previste per il futuro o in discussione (soprattutto relative a questioni sulla liberalizzazione e apertura dei mercati), in particolare, il contesto economico globale e lo sviluppo delle amministrazioni pubbliche.

Summary**Greening agriculture in the agricultural policy process**

This contribution reveals how the agricultural provision of ecosystem services in Switzerland is supported by the agricultural policy making process. Based on the analysis of the agricultural policy reform processes AP 2011 and AP 14–17, the policy network and the policy positions of the individual network actors with respect to a further greening of the agricultural policy are identified. The results reveal the willingness of the actors to strengthen and to support the provision of ecosystem services with targeted direct payments. To secure such payments in the long run, two aspects have to be taken into account: i) the linkage of a further greening of the agricultural policy with concomitant policy changes such as market liberalization or deregulation and ii) the development of the overall economy as well as the budget of the public authorities.

Key words: network analysis, greening of agricultural policy, mountain regions.

Bibliographie

- Anwander Phanhuay S., 2000. Ökologisierung der schweizerischen Agrarpolitik. *Agrarforschung* 7 (7), 320–325.
- Conseil fédéral, 2012. Message concernant l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014–2017 (Politique agricole 2014–2017). FF 1857–2114, Berne.
- Dekker A. H., 2005. Conceptual Distance in Social Network Analysis. *Journal of Social Structure* 6 (3), online.
- DFE 2006. Rapport sur les résultats de la consultation relative au développement de la politique agricole (politique agricole 2011). Département fédéral de l'économie, Berne.
- DFE 2011. Rapport sur les résultats de la consultation relative au développement de la politique agricole (politique agricole 2014–2017). Département fédéral de l'économie, Berne.
- Fischer A., 2003. Vetospieler und die Durchsetzbarkeit von Side-Payments: Der schweizerische innenpolitische Entscheidungsprozess um flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit mit der Europäischen Union. *Swiss Political Science Review* 9 (2), 27–58.
- Flury C., 2005. Agrarökologie und Tierwohl 1994 bis 2005. *Agrarforschung* 12 (11–12), 526–531.
- Hirschi C., Widmer A., Briner S. & Huber R., 2012. Combining Policy Network and Model-Based Scenario Analysis: Restrictions and Preconditions for the Future Provision of Agricultural Ecosystem Goods and Services in Swiss Mountain Regions. In Review.
- Huber R., Bebi P., Briner S., Bugmann H., Buttler A., Grêt-Regamey A., Hirschi C., Scholz R. W., Zimmermann W. & Rigling A., 2012. Changements climatiques et utilisation durable du sol en montagne. *Recherche Agronomique Suisse* 3 (7–8), 340–345.
- Lanz S., Barth L., Hofer C. & Vogel S., 2010. Développement du système des paiements directs. *Recherche Agronomique Suisse* 1 (1), 10–17.
- Sciarini P., 1994. La Suisse face à la Communauté Européenne et au GATT: Le cas test de la politique agricole. Editions Georg, Genève.
- Serdült U. & Hirschi C., 2004. From Process to Structure: Developing a Reliable and Valid Tool for Policy Network Comparison. *Swiss Political Science Review* 10 (2), 137–155.
- Vogel S., Lanz S., Barth L. & Böbner C., 2008. Ziele für eine multifunktionale Landwirtschaft. *Agrarforschung* 15 (8), 390–395.