



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Département fédéral de l'économie
Monsieur le Conseiller fédéral
Johann Schneider-Ammann
Palais fédéral
3003 Berne

Réf. : PM/15008820

Lausanne, le 29 juin 2011

Politique agricole 2014-2017 : réponse à la consultation du 23 mars 2011

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud a l'honneur de vous adresser sa prise de position en réponse à la mise en consultation du projet cité en titre. La présente est accompagnée de remarques plus détaillées et spécifiques qui figurent en annexe, et qui sont parties intégrantes de la position cantonale vaudoise.

Entrée en matière

PA 2014-2017, quatrième paquet quadriennal de la réforme de la politique agricole fédérale entrée en vigueur dès 1999, est aussi la première étape de la Stratégie 2025 pour l'agriculture et la filière agroalimentaire de la Confédération. Le volet mis en consultation fait abstraction, à juste titre, de l'évolution encore incertaine des éléments de régulation du marché dépendant des accords internationaux actuellement en cours de négociations. Ces dernières auront néanmoins un tel impact supplémentaire sur notre agriculture qu'il sera indispensable d'adopter des mesures d'accompagnement additionnelles au présent projet, au moment où les accords entreront en vigueur.

Le Conseil d'Etat est favorable à une entrée en matière sur le paquet mis en consultation, en particulier avec l'orientation qui valorisera de manière plus ciblée les prestations d'intérêt public de l'agriculture. Cela va résolument dans le sens du développement durable d'un secteur socio-économique très particulier au sein de notre économie cantonale et régionale, qui laisse une empreinte décisive dans le territoire rural avec une grande responsabilité en faveur de l'efficacité de l'utilisation des ressources, de la biodiversité et du paysage. L'agriculture peut ainsi poursuivre dans la voie d'une intégration harmonieuse au sein de notre société postindustrielle, de plus en plus citadine, avec des défis valorisants dans les domaines de l'alimentation saine et de proximité et de la sécurité alimentaire.

Bien qu'assurant une appréciable stabilité financière pour les prochaines années, le projet est cependant encore imparfait en regard des objectifs principaux qui doivent être atteints pour l'agriculture vaudoise, ceux-ci étant également valables au niveau national:

- une **rémunération équitable** des prestations d'intérêt public en regard des attentes de la société mais surtout en application de l'article 104 de la Constitution;
- un **revenu décent** des familles paysannes en comparaison des autres secteurs de l'économie ou de la société;
- la matérialisation effective du **principe de souveraineté alimentaire** qui figure déjà dans la loi sur l'agriculture vaudoise.

Le projet semble rechigner à donner à la Confédération tous les moyens pour parvenir à remplir à satisfaction ces objectifs centraux, notamment en ce qui concerne la nécessité de combler le fossé qui sépare le revenu agricole du revenu comparable ou la mise en œuvre d'instruments plus performants destinés à l'efficacité du marché intérieur.

Souveraineté alimentaire

Le Conseil d'Etat soutient fermement la proposition de la majorité de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national à ce sujet (propos. art. 12, al. 4 LAgr). Il demande cependant que des éléments concrets de ce principe soient intégrés ou renforcés au sein de la loi fédérale sur l'agriculture (LAgr), en particulier avec un but d'auto-provisionnement minimal du pays (60% net) et des moyens d'intervention renforcés sur le marché intérieur. Cette orientation justifie également d'allouer davantage de moyens financiers aux contributions à la sécurité de l'approvisionnement et aux cultures, ainsi qu'aux améliorations structurelles des entreprises agricoles, afin de consolider le potentiel de production agricole de notre pays.

Stratégie Qualité

Le Conseil d'Etat approuve sans réserve l'ancrage dans la loi d'une solide stratégie pour la qualité agro-alimentaire en Suisse. Toutefois, celle-ci doit être orientée vers des résultats qui se traduisent aussi en terme de prix plus élevés pour les matières premières correspondant à cette qualité recherchée. La promotion d'une consommation durable dans notre pays, comme le soutien à la certification, à la promotion et à la communication, sont des éléments essentiels pour le dynamisme de nos filières agro-alimentaires. Il est regrettable dans ce contexte que la Stratégie Qualité ne puisse s'appuyer sur un véritable dispositif de répression des fraudes, coordonné au niveau fédéral, et permettant d'assurer que les règles d'encadrement et de mise en marché de la production primaire sont respectées et le restent.

A cela s'ajoute le caractère indispensable du positionnement d'un "swissness" crédible, transparent et loyal vis-à-vis des consommateurs et des producteurs des denrées de base, à l'exact opposé de l'introduction malheureuse, précipitée et unilatérale du principe du Cassis de Dijon par la LETC. A cet égard, si aucun bilan économique positif (baisse des prix en Suisse) ne peut être tiré de la révision inopportune de cette loi, le Conseil fédéral devra sérieusement envisager une réforme de la LETC en y excluant les denrées alimentaires, s'il veut assurer un minimum de crédibilité à sa Stratégie Qualité.

Soutien au marché et production

Bien que le projet PA 2014-2017 n'intègre pas la composante marché liée aux accords internationaux en cours de négociations, la Confédération annonce une réduction de la protection à la frontière des céréales panifiables couplée à une baisse des contributions à des cultures particulières, opérant une sorte de nivellement par le bas du soutien aux grandes cultures, dans le but de ramener de l'intérêt pour les céréales fourragères. Le Conseil d'Etat rejette cette option en demandant au contraire de renforcer et d'adapter les contributions aux cultures stratégiques, y compris pour les céréales fourragères au besoin, mais sans toucher aux protections actuelles à la frontière.

Le Conseil d'Etat salue par contre les autres mesures proposées dans le projet, que ce soit le renforcement du soutien à la promotion des ventes et à la communication, ou la valorisation de la prestation indigène en vue de la répartition des quotas d'importation de viande, ainsi que le maintien des suppléments laitiers (fabrication de fromage et non-ensilage). Dans la ligne de la stratégie Qualité, le gouvernement vaudois propose d'augmenter le supplément pour le lait de non-ensilage à l'avenir. Il appuie également dans ce registre les revendications des milieux agricoles demandant une régulation plus stricte et plus opérante du marché intérieur des produits agricoles de base, notamment en instaurant des instruments de lutte anti-dumping, un élargissement de la force obligatoire pour les mesures d'entraide, une contractualisation obligatoire pour toutes les denrées agricoles, un cofinancement d'une assurance contre les risques climatiques ou mercantiles, ou encore une exclusion des aliments du champ d'application de la LETC (Cassis de Dijon).

Développement des paiements directs

Le Conseil d'Etat se déclare satisfait du système proposé, qui répond à la demande des Chambres en clarifiant ces instruments centraux de la politique agricole. Les objectifs plus précis et des mesures plus ciblées permettront aux citoyens et contribuables une compréhension plus aisée et plus fine de la justification des moyens financiers importants qui sont consacrés aux paiements directs. Bien que l'imbrication complexe de l'activité agricole dans le territoire et l'économie générale ne permette pas de déboucher sur un système évitant toute interaction, voire contradiction, entre les différents objectifs visés, la finalité d'assurer un revenu correct aux familles paysannes et la nécessité de garantir une relative simplicité d'exécution, pour les cantons comme pour les agriculteurs, justifient d'en rester pour l'essentiel au dispositif avec 7 types de contributions, tel que proposé et sans le compliquer. Le Conseil d'Etat est inquiet des conséquences de la suppression de toute contribution de base en faveur des animaux consommant des fourrages grossiers. Il souhaite que l'OFAG examine une révision du système de contribution en faveur des animaux consommant des fourrages grossiers qui ne soit pas une incitation à détenir un maximum de bétail sur l'exploitation. L'encouragement prévu des prestations d'intérêt public identifiées permettra de continuer sur le chemin d'une agriculture suisse durable, pour autant que le principe constitutionnel d'une rémunération équitable de ces prestations soit réellement transposé dans la loi, dans son exécution de détail via les ordonnances à venir, et au travers d'un financement suffisant pour diminuer les écarts de revenus des familles paysannes avec les revenus comparables des autres couches de la population.

Pour y parvenir, le Conseil d'Etat soutient une demande reprise de la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture et qui va dans le sens d'une concrétisation du principe de souveraineté alimentaire. Il s'agit de réduire de 300 millions de francs les moyens prévus dès 2014 pour la nouvelle et très contestée contribution à l'adaptation de l'art. 77 du projet (but de développement supportable au plan social). La proposition consiste à les transférer à raison de 100 millions vers le soutien aux investissements agricoles considérés comme des améliorations structurelles (projets régionaux, bâtiments en zone de plaine, irrigation, remises en état périodiques des ouvrages et installations foncières) et de 200 millions pour renforcer les contributions à la sécurité de l'approvisionnement (terres ouvertes, cultures spéciales) et au paysage cultivé (exploitation dans des conditions difficiles, surtout en montagne) prévues aux art. 71 et 72. Cette demande d'adaptation dans le cadre de l'enveloppe financière totale résulte pour une part du constat de notre Canton, contrairement au rapport explicatif, que les dotations financières de la Confédération sont nettement insuffisantes pour satisfaire les besoins actuels en matière d'améliorations structurelles, instrument maître au service de l'occupation décentralisée du territoire. Ce manque de moyens a pour effet de devoir retarder les investissements nécessaires à la rationalisation des processus de production, ce qui affaiblit d'autant la compétitivité des entreprises qui est indispensable pour l'avenir. Pour l'autre part, une dotation trop élevée de la contribution à l'adaptation, sans autre but spécifique que celui d'assurer une transition socialement supportable, est impossible à défendre à moyen terme et fait courir un risque très probable de coupes budgétaires linéaires, faute de prestations précises à rétribuer. Enfin, cette nouvelle contribution devrait être liée à l'exploitation et non à la personne de l'exploitant.

Le Conseil d'Etat s'oppose en revanche clairement au cofinancement cantonal des contributions issues de la politique agricole fédérale, en particulier en ce qui concerne la biodiversité (réseaux écologiques) et la qualité du paysage (projets régionaux), priant la Confédération de prendre ici ses responsabilités. En effet, l'accès à ces mesures étant indiqué aux agriculteurs comme une alternative à aller chercher pour compenser la baisse progressive des contributions à l'adaptation, la plus ou moins bonne capacité financière des cantons à en assurer le cofinancement risque d'entraîner des disparités inacceptables de traitement dans le pays, les agriculteurs de certains cantons étant empêchés d'exploiter l'entier du potentiel de développement du nouveau dispositif des paiements directs. Dans la réalité, ce cofinancement cantonal est aussi partiellement un report de charges, puisque pour le Canton de Vaud il représente à l'horizon 2017 une charge supplémentaire nette estimée à 2 millions de francs par rapport à 2010.

Parmi les modifications importantes demandées, les critères d'entrée en matière pour obtenir les paiements directs devraient être revus en renonçant à l'exclusion de ceux-ci dans les zones à bâtir et en rejetant toute nouvelle condition au titre des prestations écologiques requises (PER). Le Conseil d'Etat salue en revanche la suppression des limites d'accès aux paiements directs dans la mesure où elles empêchent l'accomplissement ou la rémunération équitable des prestations encouragées, au contraire d'une exigence plus stricte en matière de formation de base qui se justifie pleinement. Si la révision à la hausse du seuil d'accès exprimé en unités de main-d'œuvre standard (UMOS) n'est pas contestée, l'intention de l'OFAG d'adapter à la baisse les coefficients techniques UMOS implique par contre une accélération insidieuse de l'évolution structurelle de l'agriculture suisse, qui échappe ainsi à la volonté du Parlement fédéral. Le Conseil d'Etat vaudois s'oppose à une telle accélération du rythme

de disparition des exploitations de notre pays, les coefficients UMOS ayant principalement une forte influence négative au travers du droit successoral paysan, bien davantage qu'avec le droit ponctuel aux paiements directs.

En matière agro-environnementale (promotion de la biodiversité, qualité du paysage, efficacité des ressources, systèmes de production), le Conseil d'Etat est attaché au principe intangible de l'adhésion volontaire des agriculteurs aux mesures et programmes concernés. Toute autre posture contraignante signifierait une déresponsabilisation ou une démotivation profonde des intéressés, au détriment de la nature assurément.

Dans le domaine de la promotion de la biodiversité, il doit être voué une attention particulière à l'agriculture de montagne où la biodiversité agricole est le plus souvent supérieure et nécessite de ce fait un soutien égal aux régions de plaine et des collines, en particulier sans échelonnement des contributions selon la zone.

Le Conseil d'Etat est aussi favorable à la généralisation au niveau national de mesures destinées à améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources naturelles (sols, eaux, air), ceci en remplacement des lourds programmes régionaux ou cantonaux issus des articles 77a et 77b LAgr, souvent multipliés en parallèle et à l'identique dans l'ensemble du pays. Il serait opportun d'y rajouter l'efficacité énergétique dans la production agricole, ce qui participe aussi de la souveraineté alimentaire. Néanmoins le caractère temporaire des mesures soutenues, avec une intégration automatique au sein des PER obligatoires à leur échéance, est un marché de dupes qui freinera leur adoption par les agriculteurs. Au surplus, de telles contraintes supplémentaires d'exploitation renchériront à terme les coûts de production de toute l'agriculture suisse.

De manière générale, le Conseil d'Etat demande enfin des simplifications draconiennes dans la mise en œuvre du développement des paiements directs. Contrairement au rapport explicatif, la marge de manoeuvre cantonale, à court et moyen terme, ne permettra pas d'absorber la transition de manière neutre. L'exécution administrative sera plus complexe (utilisation généralisée des SIG, accompagnement de projets collectifs, mesures affinées pour la biodiversité, vulgarisation à renforcer, projets pour la qualité du paysage inexpérimentés, etc.) et donc forcément plus coûteuse avec une charge supplémentaire annuelle évaluée entre un demi-million et un million de francs pour le Canton de Vaud, à tout le moins dans la phase d'adaptation.

Modifications d'autres législations

LAT (loi sur l'aménagement du territoire)

Le Conseil d'Etat est opposé à l'instauration d'un droit de recours de l'OFAG dans le cas d'atteinte aux surfaces d'assolement (SDA). L'aménagement du territoire est avant tout une affaire de compétence cantonale et c'est à ce niveau que doit s'exercer prioritairement la pesée des intérêts, dont la protection des SDA est évidemment une composante. Dans la même veine, il est hors de question d'accepter une pénalisation des agriculteurs des cantons n'ayant pu préserver leur quota de SDA, par le biais d'une réduction forfaitaire de leur enveloppe annuelle des paiements directs.

LBFA (loi sur le bail à ferme agricole)

Sans contester la justification de cette proposition devant faciliter les remaniements de terres affermées, à l'égal des remaniements parcellaires en propriété, le Conseil d'Etat demande une vérification plus approfondie, d'une part de la faisabilité, et d'autre part de la conformité de la modification légale avec notre ordre juridique, ceci dans un contexte de collectivisation foncière dépourvue d'expériences probantes. La restriction faite au bailleur à la liberté de disposer de ses biens est importante, notamment avec l'instauration d'un consentement tacite qui contredit le Code des obligations.

Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour 2014-2017

Le Conseil d'Etat soutient le Conseil fédéral dans sa volonté de stabiliser l'enveloppe financière destinée à soutenir l'agriculture de notre pays, sous réserve des propositions de la CDA-LDK impliquant de transférer 100 millions de francs du volet "Paiements directs" au volet "Amélioration des bases de la production et mesures sociales" (voir ci-dessus sous Développement des paiements directs). Même si les projections en terme de revenu sectoriel agricole semblent trop optimistes, les intentions budgétaires sont de nature à alimenter la confiance des agriculteurs dans leur avenir, leur permettant de planifier et de réaliser les investissements à court terme dans une perspective de stabilisation bienvenue, en attendant les résultats des négociations internationales.

Haras national

En raison du probable dépôt d'une initiative cantonale du Canton de Vaud demandant de supprimer le caractère potestatif de l'exploitation d'un haras par la Confédération (art. 147 LAgr), en complément des interventions parlementaires déjà en cours et en partie acceptées par le Parlement, le Conseil d'Etat demande expressément au Conseil fédéral d'intégrer cette modification légale au Message sur PA 2014-2017.

En vous remerciant d'avoir donné la possibilité au Conseil d'Etat du Canton de Vaud de s'exprimer sur cet objet déterminant pour l'avenir de l'agriculture vaudoise, mais naturellement suisse, et de l'attention que vous porterez à notre prise de position et à son annexe, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre considération très distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT

Pascal Broulis

LE CHANCELIER

Vincent Grandjean

Annexe

- Tableau des commentaires et propositions spécifiques

Copies

- Députation vaudoise aux Chambres fédérales
- DEC, Service de l'agriculture
- DFIRE - Office des affaires extérieures