



LE CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE VAUD

CHÂTEAU CANTONAL - 1014 LAUSANNE

Département fédéral de l'économie
Monsieur le Conseiller fédéral
Joseph DEISS
Palais fédéral
3003 Berne

Réf. : MCG/14009456

Lausanne, le 7 décembre 2005

Réponse à la consultation fédérale sur l'évolution future de la politique agricole (PA 2011)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud a l'honneur de vous adresser sa prise de position relative au projet cité en référence. Celui-ci étant extrêmement complexe et vaste, les remarques et propositions sur les dispositions détaillées sont contenues dans une annexe, partie intégrante de cette position.

1. Remarques d'ordre général

Le troisième paquet quadriennal de la réforme de politique agricole se caractérise par une accélération marquée du rythme d'évolution auquel seraient soumises l'économie agricole et les familles paysannes. L'accélération de la libéralisation des marchés agricoles semble dictée essentiellement par des volontés intérieures à la Suisse tenant à des objectifs de type doctrinaire plutôt qu'à une appréciation objective et fondée sur la réalité. Au contraire de ce qui est affirmé dans le rapport, nous estimons que le contexte international ne peut seul justifier l'extraordinaire mise sous pression du secteur agricole telle que préfigurée par le projet.

1.2 Bilan intermédiaire de la réforme

Le Conseil d'Etat constate que l'agriculture elle-même a jusqu'ici fait preuve d'une remarquable capacité d'adaptation. Sur les douze dernières années, l'amélioration de la productivité du travail est positive de 15% en dépit de la baisse des prix. Le résultat en termes d'efficacité est encore beaucoup plus marqué puisque les calories produites par unité de travail ont augmenté de 34%.

Le bilan économique, concernant non seulement l'agriculture mais l'ensemble de la société, est en revanche beaucoup moins bon. Un effet de ciseaux voit les prix des produits agricoles baisser de 25% tandis que les prix à la consommation s'accroissent de 11%. Les prix à la production ont baissé plus rapidement en Suisse que dans l'Union Européenne, tandis que l'évolution est inverse pour les dépenses des consommateurs. Globalement, le revenu net du secteur s'est contracté de plus d'un quart depuis le début des années 90. Certes, le revenu nominal des exploitations s'est maintenu; toutefois avec un coût de près de 800 millions de francs de plus par an pour la Confédération et pour quelque 27'000 exploitations de moins. Tant le bilan économique global que l'incapacité de la nouvelle politique agricole à réduire l'écart croissant entre les prix à la production et les prix à la consommation remettent fondamentalement en cause l'appréciation de l'autorité fédérale selon laquelle le développement du secteur primaire peut être considéré comme durable.

Directement liée au bilan économique, l'appréciation portée par l'OFAG sur les conséquences sociales de la réforme doit être également sérieusement remise en question. En dépit de l'augmentation des revenus annexes, rendus nécessaires par la baisse du revenu agricole, les familles paysannes ont dû restreindre leur consommation en chiffres réels de près de 10%. Socialement, l'évolution divergente des conditions de vie entre le secteur agricole et le reste de la population représente également une part d'échec de la politique agricole.

S'agissant du bilan écologique, on remarquera les bons résultats obtenus par l'agriculture suisse, tant sur le plan de l'évolution temporelle que par la comparaison avec les autres pays européens et il s'agit d'en tenir compte dans la fixation des objectifs.

1.2.1 Le nécessaire maintien des soutiens au marché

Le Conseil d'Etat craint, comme déjà relevé, que l'option visant à accélérer les réformes afin d'accroître à temps la compétitivité de l'agriculture pour affronter les exigences futures de l'OMC, est un prétexte que saisissent à la fois l'administration fédérale, les organisations économiques dominantes et d'autres milieux souhaitant, pour des raisons diverses, une globalisation des marchés. Sous couvert donc d'anticiper les résultats de l'OMC, ces milieux pressent l'Etat de se désengager complètement des marchés agricoles. Or, ceux-ci obéissent à des mécanismes chaotiques, propres à l'inélasticité de la demande qui caractérise les biens agricoles. Un Etat responsable ne peut pas prendre le risque de laisser la dérégulation mettre en péril l'alimentation de sa population. Dans ce domaine, la part d'autosuffisance alimentaire de la Suisse, déjà l'une des plus basses au monde, est depuis peu en régression. Dès lors, nous nous opposons avec la plus vive détermination à la conversion des montants destinés au soutien aux marchés en paiements directs. Une telle option a pour effet une nette perte d'efficacité des deniers publics, car il y a un effet de levier par franc injecté dans le premier cas qui n'existe pas dans le second. Cela traduit une politique peu responsable à moyen terme.

1.2.2 Conclusions des remarques d'ordre général

La conversion quasi complète de toute forme de soutien aux marchés en paiements directs remet en cause les prestations multifonctionnelles de l'agriculture. Seul le maintien d'un certain soutien des marchés, accompagné d'un arbitrage public des mécanismes désordonnés caractérisant les marchés agricoles, sont en mesure de maintenir des exploitations familiales garantissant les prestations de multifonctionnalité sur l'ensemble du territoire. Dès lors, l'orientation prise par PA 2011 n'est pas acceptable.

2. Conditions cadres futures

2.1 OMC

Il est donc prématuré d'intégrer les conséquences de l'OMC dans PA 2011. D'une part, les accords déploieront leurs effets bien au-delà de 2011 (s'ils entrent jamais en vigueur, vu les développements les plus récents des négociations). D'autre part, la Suisse a déjà appliqué les décisions du cycle de l'Uruguay au-delà des exigences de l'accord. Enfin, des mesures de soutien indirect du marché resteront sans doute compatibles avec les nouvelles exigences du cycle de Doha. La plupart d'entre elles sont en effet notifiées dans la «boîte verte». Nous pensons en particulier aux mesures de soutien dans le domaine laitier sur lesquelles nous reviendrons.

2.2 Accord de libre échange

L'agriculture voit se multiplier des strates d'accords internationaux. La Suisse participe pleinement aux discussions multilatérales de l'OMC. Parallèlement, elle entreprend des négociations bilatérales. La perspective d'un accord de libre échange avec les Etats-Unis entraînerait des conséquences qui, couplées avec celles prédites pour PA 2011 et l'OMC, achèveraient de réduire à zéro le revenu net de la branche. Sur ce plan aussi, l'évolution de la politique agricole n'est pas acceptable.

2.3 Domaine de la politique nationale

2.3.1 Energie

A très juste titre, le rapport signale que l'utilisation accrue de la biomasse pourrait contribuer à assurer l'approvisionnement énergétique et à réaliser les objectifs nationaux en matière de protection du climat. Cette affirmation positive est malheureusement contredite d'une part, par le projet, par trop réducteur, qui ne prévoit qu'un soutien à la mise en valeur des déchets agricoles, alors que les perspectives des principales grandes cultures (céréales, pommes de terre, betteraves à sucre et oléagineux), dont le Canton de Vaud fournit la plus grande part pour l'ensemble du pays, sont très gravement menacées par les dispositions mêmes de PA 2011. D'autre part, les perspectives de la révision de la loi sur l'imposition des huiles minérales vont aussi à fin contraire. En effet, dans son rapport présentant l'avant-projet de cette loi, le Conseil fédéral exprime l'avis que la production indigène ne doit être ni subventionnée ni protégée par d'autres mesures. Une protection de la production indigène de biocarburant irait, nous dit-on «à l'encontre des efforts entrepris pour promouvoir la croissance et pour faire perdre à la Suisse son statut d'îlot de cherté». Comment une activité économique nouvelle comme la production de biocarburants générant investissements et emplois, contrarierait-elle la croissance économique? Les perspectives sur le marché du pétrole, les objectifs en matière de politique énergétique de la Suisse rendent urgente la mise en place de mesures permettant d'atteindre au moins 50% des énergies issues de la biomasse provenant de la production indigène. Cet objectif est raisonnable et il va dans le sens d'une plus grande autonomie énergétique. Il ne saurait ainsi être remis en question par des principes théoriques de libéralisation complète des marchés agricoles.

2.3.2 Aménagement du territoire

Il est également urgent de concrétiser la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire afin qu'elle puisse prendre effet au 1er janvier 2007 au plus tard.

2.3.3 Environnement

Les objectifs visant à réduire les émissions d'ammoniac de 40 à 50% par rapport à 1995 paraissent contestables car la réduction envisagée pour 2015 à 41'000 tonnes d'azote dans les émissions de NH₃ représenterait des émissions inférieures au niveau qui existait en 1900, si l'on se réfère aux publications antérieures de l'OFEFP (cahier de l'environnement 256 OFEFP, page 78/évolution des émissions de NH₃ de 1900 à 2010, tableau n° 24).

La consommation d'engrais minéraux phosphatés est passée depuis les années 1990-92 de quelque 45'000 t à environ 11'000 t en 2002-03 (-75%). Malgré ces réductions drastiques, les objectifs visent à réduire encore les «excédents» de phosphore, sur la base de savants calculs.

D'une manière générale, le Conseil d'Etat soutient l'agriculture vaudoise qui refuse toute nouvelle contrainte en matière environnementale si les charges qui en découlent ne sont pas compensées entièrement par des mesures financières concrètes supplémentaires.

2.3.4 Politique fiscale

L'assouplissement de la réglementation concernant l'imposition des gains de liquidation a fait l'objet d'une proposition du Conseil fédéral dans le cadre de la réforme de l'impôt sur les sociétés II. Cette réforme revêt des aspects favorables. En matière de charge fiscale, toutefois, ces propositions, qui se bornent à limiter la progressivité du taux d'imposition, sont largement insuffisantes. Les gains de liquidation devraient faire l'objet d'une imposition unique et distincte aux mêmes conditions que les versements de capitaux de prévoyance.

2.4 Stratégie et axes d'action

La stratégie de baisse des prix à la production ne saurait être poursuivie sans que des mesures soient prises pour les répercuter dans les prix à la consommation. L'écart croissant entre les prix à la production et les prix à la consommation montre que les mécanismes de marchés ne sont pas adaptés pour régler ce type de problème d'une manière satisfaisante. En conséquence, des mesures doivent être prises.

En particulier, dans le domaine laitier, la suppression du contingentement va conduire à une baisse de prix. L'instabilité du marché laitier qui risque d'en découler doit être compensée par un minimum de soutien indirect. A cet égard, il faut rappeler que dans son message de 1996, à l'appui de la réorientation de la politique agricole, le Conseil fédéral considérait lui-même que la suppression du contingentement laitier sans soutien au marché, en abandonnant la production au libre jeu de l'offre et de la demande, entraînerait sans aucun doute un effondrement des prix, avec des conséquences structurelles et sociales indésirables, mettant notamment en cause le mandat de multifonctionnalité de l'agriculture. Il considérait en outre que le supplément versé pour le lait transformé en fromage représentait la clef de voûte du marché laitier. Il concluait en affirmant que cela permettrait de maintenir le niveau [actuel] des exportations en dépit des dispositions restrictives de l'accord agricole de l'OMC.

La profession ayant admis la sortie du contingentement laitier en comptant sur le maintien des autres formes de soutien au marché, ce serait une entorse grave au principe de la sécurité du droit que de l'amputer simultanément de ces mesures de soutien, compatibles avec les règles de l'OMC.

La conversion des ressources financières destinées au soutien aux marchés vers des paiements directs telle qu'évoquée selon l'axe d'action 2 est contestable. Le canton de Vaud, particulièrement axé sur les grandes cultures, ne saurait se satisfaire d'une compensation de la moitié de la perte subie par les producteurs de céréales en raison de l'abaissement du prix seuil. Il en va de même de la suppression des mandats de prestations pour les oléagineux et le sucre, dont il faut rétablir le maintien intégral à leurs niveaux actuels. Pour les oléagineux en particulier, cela permettra de poursuivre le soutien à la transformation de colza en diester dans l'usine d'Etoy. Celle-ci a connu un développement réjouissant ces dernières années. Elle est une préfiguration des installations qu'il faudrait soutenir pour la transformation d'autres productions agricoles, déjà évoquées, en biocarburants. Les procédés existent, il s'agit d'en soutenir la réalisation et l'exploitation par un aménagement adéquat des soutiens aux marchés et de certaines dispositions de la politique énergétique.

En outre, toujours en raison de cette vocation particulière de l'agriculture vaudoise, il est à craindre que les mesures prévues ne provoquent une désaffectation progressive de ces surfaces, soit converties en herbages (ce qui chargerait encore plus le marché de la viande), soit abandonnées à un embroussaillage indésirable.

La promotion de la commercialisation des produits est en soi un objectif enthousiasmant. Toutefois concrètement, les nouvelles modalités de la promotion des produits régionaux battent en brèche les intentions affirmées.

Les autres points particuliers sont traités dans l'examen de détail des modifications législatives (cf. document annexé).

2.5 Finances

La situation économique du secteur agricole est telle que les mesures successives d'allègement budgétaire ne peuvent être reportées sans autre. Nous demandons que les enveloppes financières du crédit cadre 2008-2011 soient portées, pour le moins, au niveau de celles votées pour PA 2007 par le Parlement, soit 14,092 milliards de francs. A ce montant devrait, équitablement, être ajouté le coût du renchérissement. On relèvera à cette occasion que la part des dépenses de la Confédération pour l'agriculture et l'alimentation s'est réduite et se réduirait encore de 9 à quelque 7% des dépenses totales de l'Etat.

4. Réduction des coûts et amélioration de la compétitivité

Le Conseil d'Etat a pris connaissance avec intérêt de la partie spéciale 6 du rapport. Il salue l'effort accompli pour mettre en évidence de manière concrète les différences de coûts entre la Suisse et les pays voisins.

Malheureusement, force est de constater que cette étude conclut pratiquement à un constat d'impuissance. Tous les éléments décrits confirment la tendance inéluctable au maintien, voire à l'augmentation des coûts.

Les propositions concrètes formulées dans le rapport n'ont qu'une portée financière anecdotique (moins de 50 millions par année) d'économies de coûts comparés à une perte de substance de 1 milliard de francs.

L'espoir de dispositions permettant une réduction massive des coûts s'envole donc à la lecture du rapport. C'est un argument supplémentaire pour exiger le maintien de l'enveloppe financière au niveau du précédent paquet agricole PA 2007.

5. Surveillance des prix, loi sur les cartels

Tant le Surveillant des prix que la Commission de la concurrence doivent intervenir de manière beaucoup plus volontariste dans le domaine agricole.

En 2003, la surveillance des prix a par exemple classé sans suite une demande d'examen portant sur l'évolution croisée des prix dans le domaine laitier. Pour argumenter sa décision, elle s'est fondée sans autres sur les conclusions de la célèbre « Plateforme agricole », au cours de laquelle les distributeurs ont laissé croire que tous les échelons de la filière laitière perdent de l'argent. Si c'était vraiment le cas, ils ne continueraient pas à en approvisionner aussi largement leurs étals.

Quant à la Commission de la concurrence, elle a par exemple refusé d'intervenir auprès des entreprises de transformation sur la perception de taxes décidées unilatéralement et en accord entre elles, pour la mise en valeur des déchets carnés. Ce faisant, la COMCO a tout simplement renoncé à appliquer la loi sur les cartels, notamment l'article 7, al. 2, litt. c.

Ces deux instruments de régulation de la concurrence doivent porter toute leur attention sur l'évolution et le niveau des marges aux échelons de la transformation, de la distribution et de la vente. Il s'agit également de traquer tous les abus dont les échelons en aval des filières pourraient se rendre coupables en raison de leur situation dominante

6. Conclusions

Depuis l'infléchissement de la politique agricole au début des années 1990, puis essentiellement à partir de la réforme initiée par PA 2002, l'agriculture a fourni de très gros efforts d'adaptation. Elle a notamment accru son efficacité de plus d'un tiers, ceci au prix du « dégraissage » de ses effectifs de quelque 32'000 emplois. Durant la même période, les prix à la production en Suisse se sont rapprochés des prix à la production agricole en Europe, tandis que les prix à la consommation en Suisse s'éloignaient de ceux pratiqués dans l'Union Européenne. Il n'est dès lors pas étonnant que l'on reproche aux prix de l'alimentation en Suisse d'être « trop élevés » pour le consommateur. L'agriculture toutefois n'en est pas responsable, comme le démontre le rapport lui-même.

Les perspectives offertes à l'agriculture par PA 2011 sont propres à accélérer la baisse des prix à la production, ceci en raison de la diminution drastique des soutiens aux marchés. Toutefois, aucune mesure concrète n'est envisagée pour réduire les ciseaux de prix entre la production et la consommation.

Les efforts demandés à l'agriculture sont disproportionnés. Ils sont présentés comme nécessaires à une amélioration de la compétitivité du secteur agroalimentaire. L'expérience montre que les gains de productivité du premier échelon continuent d'être anéantis par l'accroissement des coûts et des marges des échelons en aval de la filière. Dans ces conditions, il n'est pas acceptable de poursuivre dans la voie choisie de réduire les mesures de soutien aux marchés, mesures efficaces en matière de soutien des prix et donc du revenu paysan, au profit de mesures de soutien sous la forme de paiements directs.

En conclusion, le Conseil d'Etat incite fermement le Conseil fédéral à réviser la politique agricole 2011 dans le sens suivant :

- 1) Crédit-cadre porté à 14,092 milliards de francs, auquel il convient d'ajouter l'indexation.
- 2) Maintien des mesures de soutien aux marchés
- 3) Politique incitative pour la mise en valeur de la biomasse par l'agriculture. Outre l'introduction d'une contribution à ce sujet, il faut sortir du strict cadre de la Loi sur l'agriculture et intervenir dans le débat sur l'énergie. Le Conseil d'Etat demande donc pour cette transformation des productions concernées (céréales, betteraves à sucre, oléagineux et pommes de terre) une part de la taxe sur le CO₂, et l'exonération des productions de bioéthanol de la taxe sur les carburants.
- 4) Mesures concrètes dans le domaine des contrôles des prix et des marges au moyen des instruments de la surveillance des prix et de la Commission de la concurrence.
- 5) Abandon des propositions en matière de droit foncier rural et de loi fédérale sur les baux à ferme, sauf l'exclusion des terrains en zone à bâtir du champ de la LBFA, de façon à ce qu'elle soit en harmonie avec la LDFR.
- 6) S'agissant des décisions pouvant provenir du cycle de Doha à l'OMC, le Conseil fédéral doit présenter un train de mesures de compensation complet aux concessions agricoles faites à l'OMC.
- 7) La suppression de la limite de revenu donnant droit aux allocations familiales pour les paysans indépendants, tout en relevant les montants, serait à saluer si elle ne coûtait pas 10 millions de francs supplémentaires par an aux cantons, et si les moyens fédéraux nécessaires n'étaient pas prélevés dans le crédit-cadre réservé à la politique agricole, revu à la baisse. Il faut séparer strictement celle-ci de la politique sociale.

En conclusion, c'est seulement aux conditions énumérées ci-dessus, conditions générales qui confirment les prises de position détaillées exposées dans l'annexe, que le Conseil d'Etat pourra entrer en matière sur le projet PA 2011.

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 suisse et vaudoise en particulier, et de l'attention que vous accorderez à cette prise de position et son annexe, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre considération très distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Anne-Catherine Lyon

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Annexe : Remarques et propositions détaillées au sujet des modifications législatives (cf. parties spéciales 1 à 5 (Lagr) du rapport PA 2011 et autres lois)

Copies

- *Députation vaudoise*
- *DEC, Service de l'agriculture*
- *OAE*