



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Département fédéral
de l'économie
Madame la Conseillère fédérale
Doris Leuthard
3003 Berne

Réf. : PM/15000173

Lausanne, le 29 août 2007

Procédure d'audition sur les dispositions d'exécution relatives à la Politique agricole 2011 (PA 2011)

Madame la Conseillère fédérale,

Pour faire suite à l'invitation de la direction de l'Office fédéral de l'agriculture, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud a l'honneur de vous adresser sa prise de position relative au projet cité en référence. Les observations et propositions sur les dispositions détaillées sont contenues dans une annexe au format recommandé, qui fait partie intégrante de cette position.

Préambule

Le Conseil d'Etat tient en préambule à souligner son inquiétude et son mécontentement à constater que les promesses faites dans la loi et reprise par le Parlement ne se retrouvent guère dans l'esprit des ordonnances.

En effet, pour un canton comme le nôtre, à forte vocation agricole, et dont le secteur couvre la totalité des pans de production existant au niveau national, la défense de ce tissu économique important à nos yeux se trouve dangereusement affaiblie par le processus de désengagement de la Confédération, d'une part, et le rythme de celui-ci d'autre part. Ceci alors même que les Chambres fédérales ont délivré un message clair tendant à mieux prendre en compte l'évolution de ces structures de marché et de production sur le terrain.

Par ailleurs, les conditions de consultation, dès lors que l'on ne dispose toujours pas d'une vision d'ensemble exhaustive et que le délai de consultation à disposition a été réduit à sa portion congrue, ne permettent pas d'assurer - avec le recul nécessaire - que l'ensemble de vos propositions ne péjoreront pas de manière excessive notre agriculture.

Remarques d'ordre général

1. Aspects positifs

Nous relevons néanmoins plusieurs améliorations bienvenues, notamment l'augmentation de l'enveloppe consacrée à l'ordonnance sur les contributions d'estivage (OCest), de même que dans l'ordonnance sur la qualité écologique (OQE) l'augmentation des contributions accordées à l'entretien des haies et l'introduction de contributions pour la qualité biologique des pâturages et des pâturages boisés, ainsi que pour les vignes présentant une biodiversité naturelle.

Pour ce qui concerne l'ordonnance sur les améliorations structurelles, nous relevons certaines améliorations favorables à l'évolution des structures, de même pour l'ordonnance sur les mesures d'accompagnement social dans l'agriculture prévoyant la pérennité des mesures de désendettement et une amélioration de l'accompagnement social en cas de cessation d'activité, ce qui permettra d'atténuer partiellement les effets de la réforme poursuivie.

2. Aspects négatifs

Nous constatons cependant que la mise en œuvre de PA 2011 va accentuer la pression économique et sociale exercée sur les exploitations agricoles et ceci, malgré de notables améliorations apportées par le Parlement fédéral au niveau de la loi, notamment en vue de ralentir les réformes en cours et de réduire les coûts de production, en plus de l'augmentation du crédit-cadre de 150 millions de francs. La désagréable surprise tient surtout dans l'allocation restrictive des moyens financiers dès 2008 par une diminution des paiements directs (contributions à la surface, certaines contributions éthologiques et écologiques) et le maintien de taux d'échelonnement inchangés, sans aucune prise en compte des améliorations forcées intervenues depuis 1999 dans les structures agricoles. Le fait qu'un certain nombre de contributions (à la surface ou pour le bétail) seront revues dans le cadre du second train d'ordonnances, à partir de 2009, empêche de comprendre le bien-fondé des dispositions restrictives prévues pour 2008, notamment dans leurs effets dépréciant le revenu des familles paysannes.

En plus de la diminution des contributions à la surface (de Fr. 20.- par hectare) dans l'OPD, l'ordonnance sur les contributions éthologiques supprime systématiquement les contributions préalablement accordées pour des modes de détention de certaines catégories d'animaux lorsque l'ordonnance sur la protection des animaux les rend obligatoires, alors que les surcoûts qui en découlent ne sont nullement modifiés. Pour les contributions écologiques, l'effet suppressif tient quant à lui dans le renforcement de nombreuses contraintes de détail fixées inopportunément et qui en limiteront sensiblement l'accès.

Les nouvelles dispositions prévues pour la culture de la betterave sucrière n'empêcheront pas de réduire à terme le produit de cette culture, en dépit d'une complication administrative certaine. Par ailleurs, nous déplorons une durée

insuffisante pour les mesures de soutien accordée notamment à l'installation pilote de la coopérative Eco Energie Etoy qui sera confrontée à de grandes difficultés en raison de la réduction et de la suppression des montants liés au mandat de prestations pour les oléagineux.

Par ailleurs, en dépit des objectifs renforcés en matière de qualité écologique, nous constatons que la question récurrente de la préservation des pâturages boisés en SAU (notamment dans l'Arc Jurassien) ne trouve pas de solution à la faveur de ces projets, en dépit des propositions communes et répétées des cantons principalement concernés (BE, NE, JU et VD).

3. Une simplification de l'administration à améliorer

L'ensemble de la matière reste en définitive très complexe et la densité normative adoptée ne montre aucun signe concret d'une réelle volonté d'entreprendre les simplifications administratives pourtant annoncées dans le message du Conseil fédéral en 2005. Paradoxalement, nous constatons, pour la part qui implique les cantons, que les modifications apportées alourdissent de manière notoire le dispositif existant pour l'octroi des subventions et des paiements directs, avec des difficultés de contrôle supplémentaires impliquant un renforcement des appareils administratifs, qui auront finalement des répercussions négatives pour les agriculteurs auxquels on ne cesse pourtant de promettre des simplifications. A cet égard, les conséquences indiquées pour les cantons nous paraissent systématiquement sous-évaluées en terme d'exécution.

En charge de l'exécution du paiement des contributions fédérales, de l'administration et des contrôles y relatifs, les cantons bénéficient donc d'une expérience importante en la matière. Associés à la démarche entreprise par la Confédération, ils constatent qu'un important travail de coordination et de simplification du dispositif est encore nécessaire pour atteindre l'objectif pratique à tous les niveaux.

Certes, un projet vise justement à simplifier la saisie et la communication des données (projet ASA 2011) et un autre à améliorer la coordination des contrôles sur les exploitations (projet d'ordonnance sur les contrôles, OCC), mais avant de chercher à centraliser l'exécution des mesures et des contrôles sur une base uniforme, il conviendrait d'abord de résoudre en amont les multiples problèmes organisationnels posés par des dispositions toujours plus compliquées et détaillées. Au niveau du concept général de simplification, qui ne relève pas de la LAgr, ni de PA 2011, nous devons malheureusement constater que l'exercice n'est pas réussi.

De plus, nous ne comprenons pas la volonté d'exiger l'accréditation pour les services publics. Si cette exigence peut paraître judicieuse pour les organismes de contrôle privés, elle ne se justifie nullement pour les services publics cantonaux. En effet, à la différence des organismes privés, les services publics cantonaux disposent d'une structure claire, notamment d'une législation en matière d'organisation et de responsabilité civile, et sont soumis à des contrôles internes, en particulier dans le domaine des finances.

La volonté de soumettre les services publics à une accréditation révèle une méfiance de la Confédération envers les cantons. Or, eu égard à la bonne qualité du travail effectué par les services cantonaux, qualité qui ressort des inspections régulières de l'OFAG, cette méfiance ne se justifie point.

Par ailleurs, l'obligation d'accréditation pour les services cantonaux entraînerait des coûts considérables pour les cantons, avec le risque que certains cantons mettent ces frais supplémentaires à charge des exploitations agricoles.

Au vu de ce qui précède, l'exigence d'accréditation pour les services publics doit absolument être abandonnée.

4. Incidences financières

Nous regrettons que les effets financiers des nouvelles dispositions proposées ne soient pas chiffrés pour les cantons bien que chaque ordonnance tente d'en présenter les conséquences. Les modifications prévues auront sans nul doute des conséquences financières et sociales plus importantes que celles évoquées, notamment sur les points suivants :

1. L'ensemble de la réforme a pour conséquence une modification de la charge administrative assumée par les cantons. Globalement, celle-ci va fortement augmenter et présuppose une augmentation du nombre d'ETP ainsi qu'une réorganisation de certains services des administrations cantonales.
2. Pour certaines tâches de contrôle, les cantons recevront des forfaits fédéraux qui ne correspondront pas aux coûts réels des cantons. Par conséquent, les dépenses supplémentaires incomberont aux cantons.
3. Hormis les mesures d'accompagnement prévues pour atténuer les effets sociaux de la réforme, notamment pour les exploitations appelées à disparaître, toutes les personnes issues du milieu rural ne pourront pas malgré tout se réorienter professionnellement de manière autonome; certaines devront alors avoir recours aux aides sociales financées par les cantons.

Conclusions :

Compte tenu d'une part des signes d'inflexion donnés par le Parlement fédéral visant à modérer sensiblement le rythme de la réforme de la politique agricole dans ses conséquences économiques directes sur les entreprises agricoles, et d'autre part de la nécessité d'une simplification attendue de l'administration dans l'application des mesures, il est indispensable de réexaminer à la fois l'attribution des moyens financiers pouvant être engagés en 2008 dans les paiements directs, ainsi que la simplification

des nouvelles mesures proposées, voire d'en différer la mise en œuvre pour celles dont la faisabilité pratique n'a pas encore été vérifiée.

Nous insistons aussi pour que la velléité de soumettre obligatoirement à une démarche onéreuse d'accréditation les services cantonaux oeuvrant dans les contrôles liés aux paiements directs soit abandonnée et que la compétence des cantons en la matière soit pleinement reconnue. En cela, nous demandons encore à la Confédération de bien vouloir :

- chiffrer les effets financiers directs et indirects par canton, liés aux modifications des dispositions des ordonnances présentées ;
- adapter les forfaits fédéraux accordés aux cantons selon les coûts réels des nouvelles tâches concernées y compris celles découlant des nouvelles dispositions.

En outre, la volonté de concertation affichée par la Confédération (OFAG) avec les cantons pour ces projets implique indubitablement une réelle prise en compte des propositions constructives formulées par les organes cantonaux en charge de la mise en œuvre pratique de la politique agricole fédérale. Enfin, nous vous rappelons que la prise de position pour chaque ordonnance, selon le tableau de synthèse proposé (en annexe), fait partie intégrante de la présente position du Conseil d'Etat. Ce tableau prend en compte les positions des associations professionnelles dans la mesure où nous faisons également nôtre les positions de principes qu'elles nous ont transmises.

En vous remerciant d'avoir donné au Conseil d'Etat du Canton de Vaud la possibilité de s'exprimer sur cet objet important et de l'attention qui sera accordée à notre prise de position, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre considération très distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pascal Broulis

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Annexe

- prise de position pour chaque ordonnance (tableau de synthèse)

Copies

- M. Manfred Bötsch, Directeur de l'Office fédéral de l'agriculture
- Service de l'agriculture
- Office des affaires extérieures