

Uniterre,
Secrétariat,
Valérie Thiébaud
2518 Nods

le 16 décembre 2005

Département fédéral de l'économie,
Palais fédéral Est,
3003 Berne

Procédure de consultation: politique agricole 2011 Prise de position d'Uniterre

Mesdames, Messieurs,

Nous vous transmettons par ce courrier les prises de position et les propositions d'Uniterre concernant la politique agricole 2011 mise en consultation.

Veillez agréer nos salutations les plus distinguées.

Le Président
Pierre-André Tombez

Le Secrétaire
Gérard Vuffray

Uniterre demande le retrait du projet mis en consultation

Le projet de réforme de la politique agricole PA 2011 mis en consultation par le Conseil fédéral est globalement inacceptable. Uniterre demande qu'il soit renvoyé à ses auteurs pour être fondamentalement remanié et reformulé sur la base d'une conception beaucoup plus conforme à la Constitution du pays et au mandat qu'elle assigne à l'agriculture suisse, avant d'être soumis à nouveau à consultation.

Nous ne partageons pas le bilan qui est tiré par le Conseil fédéral des trois réformes antérieures entreprises depuis le début des années 90 sur la durabilité économique et sociale de l'agriculture. Nous constatons avec inquiétude un refus quasiment absolu de la Confédération de reconnaître les échecs et les erreurs de sa politique, notamment en matière de revenu agricole, depuis plus de dix ans. Et nous sommes extrêmement préoccupés par sa vision rigide voire dogmatique de l'évolution future de l'agriculture, une vision qui semble la rendre incapable de remettre en cause un certain nombre de ses décisions et de ses choix.

En quinze ans de poursuite quasi obsessionnelle d'une amélioration de la compétitivité de l'agriculture suisse par rapport à celle de l'UE, l'écart des prix à la production entre la Suisse et l'UE s'est réduit en tout et pour tout de 3 %, passant de 49 à 46 %. Pendant la même période, l'écart des prix à la consommation s'est creusé de 31 % à 38 % en moyenne. C'est un échec retentissant qui devrait à lui seul amener la Confédération à réviser ses objectifs en matière de politique agricole et d'alimentation de la population. Il n'en est pourtant rien. PA 2011 propose de poursuivre la fuite en avant vers des prix à la production toujours plus bas, une aberration d'autant plus incompréhensible que la part des produits agricoles de base dans le coût de l'alimentation est toujours plus faible, voire même insignifiante dans bien des cas. Et que le coût de l'alimentation en Suisse est déjà le plus bas d'Europe, voire du monde, par rapport au budget moyen des ménages (moins de 10% de leurs dépenses).

Les prix agricoles ont chuté en moyenne de 25 % dans les 15 dernières années, et les prix à la consommation ont au contraire augmenté de plus de 10 %. Cela veut en fait dire que les partenaires économiques de l'agriculture ont augmenté de manière considérable leurs marges, notamment en accaparant une part majeure des marges de l'agriculture. Au lieu d'en tirer les conséquences qui s'imposent et d'intervenir pour freiner les abus objectifs de positions dominantes sur les marchés, au lieu de rééquilibrer les forces par trop inégales entre 65000 paysans et une poignée de transformateurs-distributeurs, la Confédération veut encore accentuer de manière inadmissible la pression sur le monde paysan à l'avenir.

Uniterre est intervenu à plusieurs reprises pour que le Conseil fédéral confie la gestion des volumes de production à la profession, une mesure qui ne coûterait rien à la Confédération, mais qui permettrait de lutter de manière efficace contre des surproductions tout en améliorant de façon significative la force de négociation des paysans face à leurs partenaires économiques.

L'agriculture ne doit pas servir de monnaie d'échange

Sur le plan de la politique commerciale internationale, il est en outre déplorable de constater que l'agriculture est devenue une monnaie d'échange au bénéfice d'autres secteurs de l'économie tournés vers les exportations. Cette situation menace l'existence même de l'agriculture familiale et multifonctionnelle en Suisse, alors que le taux d'autoapprovisionnement du pays est déjà un des plus bas de la planète, aux alentours de 60 %. Uniterre considère que l'assujettissement de l'ensemble de la politique agricole suisse aux objectifs de libéralisation du commerce international devient de plus en plus contradictoire avec les dispositions de la Constitution et avec les vœux d'une majorité de la population en faveur d'une alimentation de qualité et de proximité. Envisager comme le fait le projet PA 2011 une réduction jusqu'à 25 à 30 % des recettes de l'agriculture, même si elles ne créent pas de distorsions de concurrence sur les marchés internationaux, et même si elles ne concernent que le marché interne suisse, est tout simplement inacceptable pour l'agriculture helvétique.

Restructuration forcée inadmissible

Le projet de politique agricole tel que proposé pour les années 2008 à 2011 n'est pas compatible avec au moins deux des trois critères de la durabilité: il n'est pas durable du point de vue économique, et il n'est pas durable du point de vue social.

Uniterre est particulièrement scandalisé par la proposition de relever à 1,25 Unités de main-d'oeuvre (UMOS) le plancher qui permet à une exploitation d'être reconnue comme entreprise agricole. Ce serait la nouvelle limite inférieure qui donnerait droit aux exploitations de faire appel aux aides à l'investissement et aux aides en cas de difficultés économiques. Ce serait aussi la nouvelle limite inférieure qui s'appliquerait pour la transmission des exploitations à leur valeur de rendement dans le cadre du droit foncier rural.

Le relèvement de la limite relative à la définition d'une entreprise agricole avait déjà été refusé lors de la consultation de PA 2007. Le Conseil fédéral revient à la charge, et donne même des précisions: Il n'y aurait ainsi plus que 31853 exploitations qui continueraient d'être considérées comme entreprises agricoles, sur les 64000 que compte le pays.

La mesure prônée par le Conseil fédéral est à la fois perverse, contreproductive et injuste. Elle est tout d'abord perverse, car elle introduit ou plutôt elle renforce artificiellement par le biais du droit foncier rural une discrimination au détriment de la moitié des exploitations du pays, quelle que soit par ailleurs leur rentabilité réelle ou les prestations d'intérêt public qu'elles remplissent. Elle est contreproductive, car toutes les exploitations qui ne pourraient plus être remises à la valeur de rendement devraient en conséquence être reprises aux valeurs vénales du marché, à des coûts beaucoup plus élevés que précédemment. La contradiction est flagrante avec tous les discours et les promesses de baisses des coûts de production. Elle est enfin particulièrement injuste, dans la mesure où elle aggrave de manière arbitraire l'inégalité de traitement entre collègues paysans, en les plaçant dans deux catégories aux droits totalement différents, une situation qui pourrait fort bien être attaquée devant les tribunaux, au risque de remettre en cause l'ensemble du droit foncier lui-même. La discrimination prônée vis-à-vis de 50 % des exploitations du pays est tout simplement intolérable, alors qu'elles remplissent comme les autres les prestations d'intérêt général et écologiques fixées par la Constitution.

Une orientation en contradiction avec les recommandations de la Commission consultative agricole

La Commission consultative agricole instaurée en vertu de l'Article 186 de la Loi sur l'agriculture a été chargée par le Conseil fédéral de le conseiller dans l'exécution de la Loi. Elle a élaboré en 2004 une charte de l'économie rurale suisse dont le projet PA 2011 ignore la plupart de ses recommandations.

a) Aucun type d'exploitation ne doit être privilégié

La Commission considère qu'il ne faut pas privilégier un type d'exploitation plutôt qu'un autre dans la politique agricole future, en considérant que de multiples formes d'exploitation peuvent à la fois être viables et remplir les prestations d'intérêt général qui leur sont demandées. Cette position est aux antipodes de la ligne choisie par le Conseil fédéral, qui tend à ne promouvoir que l'exploitation professionnelle à plein temps au détriment des exploitations à temps partiel (qui constituent pourtant un peu partout la grande majorité des exploitations paysannes en Europe). La Commission dit à mots couverts que la restructuration forcée prônée par l'OFAG dans les années à venir n'est pas forcément la meilleure solution pour l'agriculture suisse. Une position qu'Uniterre défend depuis longtemps, et qui implique un autre projet PA 2011.

b) Respect du principe de l'équité et de prix équitables

La Commission recommande au Conseil fédéral de promouvoir une coopération durable et efficiente dans l'ensemble des filières agroalimentaires. Elle demande que cette collaboration soit basée sur une formation des prix et des conditions de marché équitables, un conseil qui devrait amener le Conseil fédéral à reprendre de plus amples responsabilités dans son rôle d'arbitre entre des partenaires aux forces excessivement inégales sur les marchés. L'obtention par les paysans de prix équitables sur les marchés est d'ailleurs la meilleure garantie pour la Confédération que les fonds publics investis dans l'agriculture paient les paysans pour les prestations d'intérêt public qui leur sont demandées, et non pas pour augmenter les marges de leurs partenaires économiques à travers des baisses de prix successives à la production. Le projet PA 2011 ne propose aucune solution au problème soulevé.

c) Renoncement aux OGM

La Commission considère que l'agriculture suisse et ses partenaires dans la transformation et la distribution doivent rester sur le plan international parmi les leaders dans la production durable de produits agricoles et de denrées alimentaires. La Commission recommande en conséquence le renoncement aux OGM dans la production et la transformation de denrées alimentaires suisses. Elle considère que les produits «exempts d'OGM» répondent à la fois aux attentes de la grande majorité des citoyens et à l'image haut de gamme de la production alimentaire helvétique. Le projet PA 2011 n'en a pas tenu compte, et c'est l'acceptation de l'Initiative fédérale pour des aliments produits sans manipulations génétiques le 27 novembre 2005 qui a apporté la démonstration dans les 26 cantons qu'une agriculture sans OGM constituait bien le choix des citoyens pour la période couverte par PA 2011. Le projet PA 2011 devrait en conséquence être modifié en fonction de la nouvelle situation décidée par le peuple.

En conclusion, l'orientation centrale du projet PA 2011 menace l'existence même d'une agriculture correctement rémunérée pour ses produits et ses services. Elle menace en outre à terme sa capacité à remplir son mandat constitutionnel. Uniterre demande que PA 2011 soit basée sur d'autres postulats de base, tels que la Souveraineté alimentaire, le respect de prix équitables par rapport au contexte suisse, la gestion maîtrisée des volumes de production et l'adaptation du nombre de paysans à la masse réelle de travail accomplie par l'agriculture. Uniterre revendique en conséquence l'augmentation du nombre de paysans et de personnes actives en agriculture, pour leur permettre enfin d'avoir des durées de travail normales proches de celles des autres catégories de la population. Une telle orientation nécessite effectivement la remise en cause d'un certain nombre de postulats de base de PA 2011 et le renvoi du projet au Conseil fédéral.

Pour ce qui a trait à un certain nombre de dispositions spécifiques, Uniterre demande que les propositions suivantes soient incluses dans la nouvelle mouture de PA 2011 :

1. Souveraineté alimentaire

La Souveraineté alimentaire doit être inscrite dans le texte de la Loi sur l'agriculture au titre de ses principes généraux. Une Ordonnance en définissant la signification et ses champs d'application doit également être élaborée.

2. Mandat de gestion des volumes de production

La Loi sur l'agriculture doit contenir une disposition qui donnait mandat aux producteurs, pour chaque grande catégorie de produits agricoles de base, de gérer les volumes de production, de manière à répondre aux besoins du marché, à lutter le plus efficacement possible contre des surproductions structurelles et à tendre vers des prix rémunérateurs adaptés aux conditions de production suisses.

3. Interdiction de pratiques commerciales déloyales

Une disposition de la Loi doit être introduite pour lutter contre des pratiques commerciales déloyales basées sur des prix inférieurs aux coûts de production réels moyens du pays. Pour mémoire, la Confédération veut à juste titre introduire dans la Loi sur l'agriculture l'interdiction de la vente de prestations en dessous de leur coût de revient par les institutions qui lui sont proches (comme les Stations fédérales de recherche, les Services de vulgarisation, le Haras national...etc).

4. Importations et pratiques de dumping

Les importations doivent être soumises aux mêmes exigences qualitatives que les produits indigènes. Ce principe doit être renforcé dans la loi en ce qui concerne les exigences environnementales et de protection des animaux. Mais il doit aussi être élargi au niveau des exigences sociales, afin de lutter contre le dumping scandaleux qui est pratiqué à très grande échelle dans de nombreux pays, y compris en Europe. Ce genre de modèle de production n'est pas tolérable sur le plan éthique, mais il représente aussi une concurrence déloyale pour des marchandises produites dans des conditions sociales acceptables.

5. Contrat-type national

Les importations ne sont pas seules concernées par des exigences sociales. En Suisse, le principe d'un contrat-type valable sur l'ensemble du territoire devrait aussi être inscrit dans la Loi pour la main d'œuvre agricole non familiale, par souci d'harmonisation des conditions de travail dans l'ensemble du pays, et par cohérence avec l'objectif de durabilité sociale de l'agriculture.

6. Répression des fraudes

Nous demandons depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur l'agriculture en 1998 la mise en place d'un système de répression des fraudes conformément à l'Article 182 de la Loi. L'incapacité de la Confédération à satisfaire aux demandes de l'ensemble du monde paysan et des organisations de consommateurs depuis 7 ans est incompréhensible et inacceptable. Uniterre demande en conséquence que

comme dans d'autres articles de la loi une date limite pour la création de ce système de répression des fraudes soit fixée, et que cette date soit la fin décembre 2007.

Nous approuvons par contre le renforcement prévu dans PA 2011 de la défense au niveau international des dénominations suisses, tout en insistant qu'il ne s'agit que d'une réponse partielle aux problèmes d'imitations, d'usurpations et d'autres types de tromperies qui ne dispense pas la Confédération de mettre en place un système de répression des fraudes.

7. Produits de montagne et produits fermiers

Uniterre soutient toutes les mesures qui vont dans le sens du renforcement des indications géographiques de provenance et des labels de qualité. Dans ce sens, Uniterre encourage la création des Produits fermiers et des Produits de montagne, à condition que les critères d'utilisation de ces appellations soient définis dans le cadre d'une Ordonnance fédérale ad-hoc.

8. Valorisation des produits et promotions des ventes

Les soutiens à des initiatives de stockage et de commercialisation de produits par les paysans eux-mêmes sont bienvenus. Dans une période où l'écart entre les prix payés aux producteurs et les prix payés par les consommateurs s'agrandit de plus en plus, la vente directe sous toutes sortes de forme peut représenter une forme plus efficace de mise en marché des produits agricoles de base que les circuits traditionnels. Redonner des impulsions à une agriculture régionale et à une commercialisation la plus proche possible des producteurs et des consommateurs est une orientation qui a un grand avenir, dans un pays comme la Suisse où les distances entre villes et campagnes sont très courtes.

Le marché naturel et essentiel de l'agriculture suisse est constitué avant tout par son marché intérieur de 7,5 millions d'habitants. Uniterre estime qu'il faut accorder une part plus importante des fonds de promotion des ventes au soutien des initiatives régionales comme des produits du terroir, des AOC-IGP, des labels de qualité, des initiatives d'agriculture contractuelle de proximité et plus généralement de toutes les initiatives visant à rapprocher les producteurs des marchés et des consommateurs. Toutes ces démarches doivent pouvoir bénéficier du taux de subventionnement maximum qui sera fixé dans la Loi. Le but de relocaliser les plus values chez les producteurs et dans les régions semble parfaitement conforme aux objectifs de la Loi sur l'agriculture.

9. Paiements directs

La légitimité des paiements directe dépend beaucoup du niveau des prestations écologiques et éthologiques requis pour les obtenir. Uniterre considère en conséquence qu'il est essentiel pour leur crédibilité que l'on maintienne le niveau des prestations demandées à leurs niveaux actuels.

Il reste extrêmement important de lutter contre toute confusion qui existerait encore aujourd'hui sur la nature des paiements directs, qui ne sont ni des subventions ni des aides, mais des prestations rémunérées par la société, en réponse à l'irresponsabilité des marchés qui ne veulent pas les prendre en charge.

Uniterre s'oppose donc à toute réduction du niveau des prestations fournies par l'agriculture au titre de l'écologie et de la protection des animaux.
Les simplifications de procédures et de contrôles sont par contre bienvenues.

Dans cette optique, l'assouplissement proposé en direction de l'admission d'une agriculture biologique sectorielle n'est pas le meilleur signal qu'on puisse donner aux consommateurs de ces produits.

De même, la dégressivité des paiements directs devrait être maintenue ou rétablie, dans la mesure où des économies d'échelle sont effectivement possibles dans la fourniture de prestations en fonction des surfaces travaillées. La formule elle-même de dégressivité pourrait être révisée et améliorée, mais il n'en reste pas moins que des paiements directs exclusivement linéaires sont beaucoup plus favorables à de grandes exploitations qu'à des petites.

10. Matières premières "énergétiques"

A chacune des réformes de la politique agricole, Uniterre a souligné qu'une partie des confusions qui régnaient sur la nature des paiements directs provenait du fait que les prestations fournies par l'agriculture étaient comptabilisées à tort dans le budget agricole, par exemple dans le cas de la fourniture de la plupart des prestations écologiques. Ces dépenses devraient logiquement émarger au budget de l'Office fédéral de l'environnement. Il en est de même pour les dépenses que la Confédération veut engager dans le développement d'énergies renouvelables, dépenses qui devraient être mises au budget du département fédéral y relatif. Uniterre soutient par ailleurs les efforts de promotion des énergies renouvelables et des cultures qui y sont liées, pour autant que les bilans énergétiques soient franchement favorables et que les prix payés aux producteurs soient corrects.

11. Orientation de la production céréalière

PA 2011 propose d'abaisser considérablement les taxes sur les céréales panifiables et fourragères importées dès 2009. Uniterre estime qu'il s'agit d'une mesure erronée, qui va inutilement provoquer de fortes chutes des prix sur l'ensemble de la production céréalière indigène. Quant à la mesure prévue pour contrebalancer ces chutes de prix, il s'agit d'une hausse purement compensatoire des contributions fédérales pour les terres ouvertes, dont l'acceptation par le Parlement fédéral et la population est loin d'être acquise et dont le financement posera des problèmes dans d'autres domaines...

Uniterre propose de sortir de cette spirale infernale qui n'a aucune issue. Uniterre demande à la Confédération de maintenir pendant les années 2008 à 2011 les protections aux frontières aux niveaux actuels, mais de relever par contre les contributions pour les cultures "extenso" de 100 à 200 francs par hectare. La mesure présenterait l'avantage immédiat d'encourager les surfaces moins intensives, de participer en conséquence activement à la réduction des surplus de céréales panifiables, tout en fournissant des prestations écologiques sur de plus grandes surfaces cultivées.

12. Produits laitiers

La Confédération porte une lourde responsabilité dans l'affaiblissement des producteurs de lait sur les marchés, en ayant privilégié et favorisé l'atomisation de la gestion des volumes de production par plusieurs dizaines d'organisations à la sortie du contingentement géré par la Confédération. Un vrai scandale.

Uniterre demande depuis des années qu'un mandat légal de mise en marché du lait soit confié à l'organisation faîtière des producteurs de lait, sur le plan national, à l'instar de ce qui se passe pour le lait et d'autres produits agricoles de base au Québec et au Canada. Uniterre demande à nouveau que cette mesure soit introduite dans PA 2011. C'est la seule manière équitable d'organiser une sortie ordonnée du contingentement géré par la Confédération. C'est la seule méthode qui tend à instaurer un certain équilibre des forces entre les différents acteurs des filières laitières. Et c'est la seule méthode qui permettrait à la profession de transférer aux acheteurs le paiement de la prime de non-ensilage le jour où la Confédération déciderait de ne plus la verser elle-même.

Devant l'attitude critiquable actuelle de la Confédération, Uniterre se prononce pour le maintien intégral de la prime de non-ensilage au moins jusqu'à 2011, une prime dont personne ne conteste par ailleurs la légitimité. Quant à la réallocation du soutien du lait aux paiements directs, Uniterre considère que les conditions ne sont pas réunies dans le projet PA 2011 actuel pour l'effectuer dans de bonnes conditions. Uniterre se prononce donc au vu de la situation en faveur du maintien du Status quo, à moins qu'un nouveau projet PA2011 offrant de meilleures garanties et plus de garde-fous pour les paysans ne remplace l'actuel.

13. Droit foncier rural et loi sur le bail agricole

En plus de son opposition formelle déjà mentionnée au relèvement de la limite définissant une entreprise agricole (1,25 UMOS), Uniterre refuse également l'abandon des limites de prix et de charges maximales ainsi que la suppression de la limitation des fermages, qui sont toutes des mesures permettant de freiner les risques de spéculations sur le foncier et de contenir des hausses de coûts de production dans des fourchettes acceptables.

En ce qui concerne l'enveloppe budgétaire de la période 2008-2011, Uniterre considère qu'elle doit être maintenue au niveau de la période en cours (14, 1 milliards de francs).

Uniterre