

Politique agricole 2011: reconnaître les agriculteurs et les agricultrices

Réponse de la FEPS
à la consultation fédérale

Le présent document a été adopté par la Fédération des Églises protestantes de Suisse FEPS le 7 décembre 2005.

Éditeur: Fédération des Églises protestantes de Suisse FEPS
Titre: Politique agricole 2011: reconnaître les agriculteurs et les agricultrices
Sous-titre: Réponse de la FEPS à la consultation fédérale
Serie: FEPS Focus 5
Auteure: Hella Hoppe
Réd. resp.: Christoph Stückelberger
Traduction: Irène Minder-Jeanneret, Liebefeld (BE)
Mise en page: Büro + Webdesign Daniela Tobler, Berne
Impression: Stämpfli AG, Berne

Commandes: www.sek-feps.ch; bestellungen@sek-feps.ch
Ce document est distribué gratuitement.

Une version allemande est parue sous le titre de:
Agrarpolitik 2011: Bauern und Bäuerinnen wertschätzen
Reihe SEK Fokus 5

© 2005, Fédération des Églises protestantes de Suisse FEPS,
Maison d'édition Institut de Théologie et d'Éthique ITE, Berne
ISSN 1661-609X

Table des matières

Résumé	3
1. Évaluation générale de la situation de référence	4
2. Renforcer l'aspect multifonctionnel de notre agriculture	5
3. Pour une meilleure reconnaissance et pour une meilleure solidarité avec les agricultrices et les agriculteurs	6
4. Renforcer la cohérence entre les différents secteurs politiques	8
5. Le droit foncier rural (LDFR) et la loi sur le bail à ferme agricole (LBFA) restent acquis	10
6. Desiderata ponctuels	11

La Fédération des Églises protestantes de Suisse (FEPS) remercie le Département fédéral de l'économie (DFE) de lui avoir soumis, pour consultation, le dossier « Politique agricole 2011 : évolution future de la politique agricole ». Elle se réjouit de cette occasion qui lui est offerte de prendre position sur certains aspects de ce dossier. Les Églises protestantes de la Suisse sont bien ancrées dans l'espace urbain, mais aussi dans l'espace rural. Dans la pratique de l'assistance spirituelle, elles sont notamment confrontées aux bouleversements que traverse le secteur agricole en Suisse et aux pressions que subit ce dernier. En même temps, nos Églises sont en contact avec la politique agricole internationale au travers de leurs collaborations avec les œuvres d'entraide, les missions et le commerce équitable.

Résumé

En résumé, la réponse de la FEPS à la consultation se focalisera sur les aspects suivants : La FEPS

- cautionne la priorité accordée à la multifonctionnalité de l'agriculture suisse, telle qu'elle est ancrée dans la Constitution fédérale à l'article 104.
- est favorable à une réforme modérée de la politique agricole. La politique agricole devra consentir à des adaptations structurelles, tout en résistant à la pression internationale qui exige des adaptations dans d'autres domaines.
- fait remarquer que les conséquences des réformes agraires sur les individus doivent être identifiées et prises en compte de manière appropriée. Elle s'exprime en faveur d'un soutien accru aux efforts qui visent une attitude solidaire entre les groupes et les acteurs du secteur agricole et du secteur non agricole en Suisse. Parmi les mesures qui vont dans ce sens, citons la prise en compte de la forte charge que les réformes font peser sur les agricultrices, les agriculteurs et les personnes employées dans ce secteur. La FEPS ne remet pas pour autant en cause la nécessité d'une telle réforme.
- est défavorable – sous réserve prudente – aux projets d'assouplissement du droit foncier rural et du droit de bail à ferme agricole. La FEPS est notamment favorable au maintien de l'unité de main d'œuvre standard

à 0,75 pour qu'une exploitation agricole soit reconnue comme entreprise agricole ; elle est aussi favorable à la prise en compte des activités lucratives accessoires dans le calcul de ce chiffre.

- estime que la limite de charges pour les exploitations doit être maintenue.
- est favorable, au titre des desiderata ponctuels, à une hausse des contributions pour la garde d'animaux dans des conditions d'exploitation difficiles dans le cadre de la « Politique agricole 2011 ».
- est favorable à la réduction des subventions à l'exportation.
- est également favorable à un réexamen de la « Politique agricole 2011 » en tenant compte des charges supplémentaires que subissent les producteurs de sucre suite à l'entrée en vigueur du nouveau régime sucrier de l'Union européenne.

1. Évaluation générale de la situation de référence

Le positionnement de la politique agricole suisse intervient dans un contexte politique difficile. Au plan national, il est marqué par la lutte pour l'octroi des subventions fédérales et au plan international par la pression exercée par l'OMC, ainsi que par les accords commerciaux bilatéraux. La FEPS reconnaît l'existence de ces défis politiques.

La FEPS constate par ailleurs qu'en Suisse, les exploitations agricoles ont été confrontées à d'importants bouleversements déjà pendant les années passées. La conséquence : plus de 30'000 exploitations ont cessé leur activité. La situation financière des exploitations subsistantes reste néanmoins tendue.

Face à cette situation, la FEPS estime que la politique agricole ne doit ni rester attachée aux structures existantes à tout prix, ni se soumettre à la pression internationale. Elle doit bien plutôt entreprendre des réformes modérées qui respectent les particularités et les singularités inhérentes à l'agriculture suisse. La FEPS soutient ainsi les efforts du gouvernement helvétique qui visent à appliquer, au niveau national, le principe de la multifonctionnalité

du secteur agricole suisse et de ménager une marge de manœuvre politique correspondante dans les accords commerciaux internationaux.

La FEPS constate par ailleurs que le travail fourni par les agricultrices et les agriculteurs ne bénéficie pas d'une reconnaissance suffisante, un avis que partage la Communauté protestante suisse de travail Église et agriculture (SRAKLA). La FEPS propose de mieux soutenir les efforts qui visent un comportement solidaire entre les groupes et les acteurs du secteur agricole et du secteur non agricole en Suisse. Or, pour que le rythme et l'intensité des réformes nécessaires dans le secteur agricole soient compris, acceptés et cautionnés par la société tout entière, il est indispensable d'identifier avec précision les problèmes subis par chacun des groupes touchés.

2. Renforcer l'aspect multifonctionnel de notre agriculture

La dimension multifonctionnelle de l'agriculture suisse est ancrée, au plan national, à l'article 104 de la Constitution fédérale. C'est aussi sur cet article que se fonde la « Politique agricole 2011 ». L'alinéa premier précise que « La Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement: a. à la sécurité de l'approvisionnement de la population; b. à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural; c. à l'occupation décentralisée du territoire. » Au niveau international, l'article 20 de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, confirmé par la Déclaration ministérielle de Doha en 2002, rend possible le maintien d'une agriculture multifonctionnelle en Suisse¹.

La FEPS soutient la position de la Suisse qui consiste à défendre le principe de la multifonctionnalité au moyen d'accords commerciaux bilatéraux et

¹ Dans la Convention agricole de l'OMC, la multifonctionnalité est appelée « non-trade concerns »: « We take note of the non-trade concerns reflected in the negotiating proposals submitted by Members and confirm that non-trade concerns will be taken into account in the negotiations as provided for in the Agreement on Agriculture. » (The Doha Mandate from the Doha Ministerial Declaration, novembre 2001).

multilatéraux et à imposer ce principe au titre de condition non négociable.

La tâche multifonctionnelle de l'agriculture se fonde sur deux principes prépondérants : celui de la précaution et celui de la sécurité alimentaire. Ils signifient que les États sont en mesure de produire une quantité suffisante de denrées alimentaires pour assurer leur propre approvisionnement, tout en tenant compte des conditions particulières qui régissent la production agricole de chacun de ces États.

La FEPS soutient explicitement le respect du principe du développement durable, conformément à la définition suivante : « Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la possibilité, pour les générations à venir, de pouvoir répondre à leur propres besoins et choisir leur propre style de vie »².

La FEPS estime que l'occupation décentralisée du territoire constitue un objectif de société à soutenir pleinement pour des raisons sociétales, écologiques et de politique fédéraliste. Ceci vaut en particulier aussi en matière de politique agricole.³

3. Pour une meilleure reconnaissance et pour une meilleure solidarité avec les agricultrices et les agriculteurs

Le revenu agricole par unité de travail annuel de la famille s'élevait en moyenne à quelque 40'000 francs par an en 2004, les différences entre régions de plaine, de collines et de montagne étant importantes.⁴ Le revenu

2 Voir la Commission mondiale de l'environnement et du développement : Notre avenir à tous. Le rapport de la commission Brundtland de la Commission mondiale de l'environnement et du développement, Éditions du Fleuve / Les publications du Québec, Montréal, 1988.

3 Voir Rieder, Peter et al: Erfüllung des Verfassungsauftrages durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrages zur dezentralen Besiedlung. Zurich, 2004.

4 Voir Département fédéral de l'économie publique: La politique agricole 2011: évolution future de la politique agricole: 2005, p. 19, 31ss.

agricole se situe donc nettement en dessous du revenu des autres secteurs de l'économie. Rapporté au nombre d'heures de travail fournies, ce revenu est encore plus faible.

L'accroissement de la productivité, dans ce secteur marqué par une baisse des recettes et des prix relativement élevés des facteurs de production, est souvent synonyme d'accroissement de la prestation humaine. Concrètement, l'intensité et le nombre d'heures de travail augmentent encore dans l'exploitation et des activités lucratives accessoires, ainsi que des activités tierces viennent s'y ajouter. Aujourd'hui, ces « stratégies de survie » sont avant tout le fait des femmes occupées dans les exploitations agricoles. Ainsi, elles compensent les pertes de revenus par des activités lucratives accessoires et par un surcroît de travail, par exemple en fournissant elles-mêmes des prestations auparavant déléguées à l'extérieur.

La commission « Église et tourisme » de la FEPS relève elle aussi cet engagement individuel massif. Elle estime qu'une majorité d'agricultrices et d'agriculteurs s'accrochent à l'« espoir de pouvoir survivre en travaillant davantage. D'autres souffrent du syndrome d'épuisement professionnel, sombrent dans le désespoir, tombent malades, perdent leur emploi, sont en proie à la paupérisation ou choisissent d'émigrer.⁵ »

Les termes économiques que sont « l'accroissement de l'efficacité » et « l'accroissement de la compétitivité » dans l'agriculture cachent donc des réalités humaines et sociales graves. Nombreux sont en effet les agricultrices et les agriculteurs qui, lorsque leur exploitation est dans une situation financière critique, ressentent comme cyniques des formulations telles qu'elles apparaissent sous le titre d'« Axe d'action 1 » de la « Politique agricole 2011 » et qui ont pour but « [d']améliorer la compétitivité de la production et de la transformation par une réallocation, aux paiements directs, de fonds affectés au soutien du marché et par des mesures destinées à abaisser les coûts »⁶. La FEPS constate que la majorité des agricultrices et

5 FEPS: Pression croissante sur les régions rurales: un défi pour les Églises! Présentation de la FEPS lors de l'Assemblée des délégués du 8 novembre 2004, p. 3

6 Département fédéral de l'économie publique: La politique agricole 2011: évolution future de la politique agricole: 2005, p. 95s.

des agriculteurs et leurs collaboratrices et collaborateurs sont soumis à des contraintes qui ont atteint la limite de ce qu'ils peuvent supporter.⁷

Une attitude solidaire entre les différents acteurs et groupes de la société présuppose une perception plus sensible des problèmes et une meilleure prise de conscience. La solidarité en tant que résultat d'une sensibilisation a pour qualité d'attirer l'attention sur un problème. De manière générale, on peut donc définir la solidarité comme étant « le reflet des aptitudes et de la disposition à œuvrer avec d'autres pour des tâches et des objectifs communs, ainsi que l'expression d'un engagement pour celles et ceux qui sont dans le besoin. »⁸ Cette définition vaut autant dans le sens horizontal, entre individus ou entre groupes d'intérêts d'une société, que dans le sens vertical, entre générations (y compris entre générations actuelles et générations futures, conformément au principe du développement durable).

Du point de vue de la FEPS, une représentation de la situation qui ne prend qu'insuffisamment en compte à la fois l'engagement spécifique dont font preuve les agricultrices et les agriculteurs et les charges particulières auxquelles ces derniers sont soumis en ces temps difficiles donne une vue tronquée et rend plus difficile le développement d'une attitude solidaire au sein de la société. Dans le débat en cours sur les réformes prévues par la « Politique agricole 2011 », il est donc nécessaire d'accorder une plus grande place à une perception plus sensible et une meilleure prise de conscience des problèmes.

4. Renforcer la cohérence entre les différents secteurs politiques

La mondialisation a fait apparaître au grand jour les conflits d'intérêts entre la politique agricole et les différents domaines des secteurs secondaire et

7 Voir également la prise de position de la Communauté protestante suisse de travail Église et agriculture: Schweizerische Reformierte Arbeitsgemeinschaft Kirche und Landwirtschaft: Stellungnahme zur AP 2011. November 2005, p. 2.

8 Lienemann, Wolfgang: Dimensionen der Solidarität. Theologisch-ethische Überlegungen, ISE-Texte 7/98, Bern 1998, p. 8.

tertiaire, et tout particulièrement les services à haute valeur technologique ou qui nécessitent d'importantes connaissances spécialisées. Ces conflits apparaissent tout particulièrement lors des négociations au sein de l'OMC, où la position de la politique agricole suisse gêne la formation d'un consensus dans des domaines tiers, ainsi qu'en rapport avec l'allocation des ressources financières, fédérales avant tout.

La FEPS estime que ces conflits d'intérêts montrent qu'il est nécessaire de viser une position politique cohérente et équilibrée, en veillant à ce que la politique agricole et les réformes prévues n'aient pas d'effets contre-productifs sur les objectifs de la politique de développement. Elle fait remarquer qu'on peut partir du principe qu'un meilleur accès au marché au moyen de droits de douane réduits à l'importation profiterait avant tout aux grands pays exportateurs agricoles tels que l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et dans une certaine mesure à des pays émergents tels que le Brésil et l'Argentine, et non aux pays en développement. Parallèlement, une réduction des droits de douane pourrait mettre en péril les échanges commerciaux entre l'UE et les pays en développement de l'Afrique, du Pacifique et des Caraïbes, puisque ces échanges se fondent justement sur des taxes douanières préférentielles et qu'un allègement général des taxes réduirait cet avantage à néant. Par ailleurs, nombreux sont ceux, parmi ces pays, qui ne pourraient pas profiter de l'accès facilité au marché du fait des frais de transport élevés et des dispositions phytosanitaires. Dans la politique agricole suisse, les subventions à l'exportation ne jouent qu'un rôle marginal. Il faut donc accompagner de près l'évolution dans le domaine des produits de la catégorie « produits agricoles transformés » : dans la chaîne de valeur ajoutée, les matières premières importées par la Suisse sont acquises au prix du marché mondial, avant d'être exportées sous forme de produits finis. L'abaissement des subventions à l'exportation est à saluer – malgré le fait que leur importance diminue de toute façon – comme une contribution positive à la politique de développement.⁹

9 Voir PPP (Éd.) Handel für Menschen. Grundlagen und Argumente zur internationalen Kampagne. Berne 2003 (BFA-Impulse Nr. 6/2003), p. 31–42 (disponible en allemand)

5. Le droit foncier rural (LDFR) et la loi sur le bail à ferme agricole (LBFA) restent acquis

L'axe d'action 4 de la « Politique agricole 2011 » a pour objectif de « promouvoir l'évolution structurelle et [d'] en atténuer les conséquences sur le plan social »¹⁰. Le sol est un bien rare et non renouvelable, qui forme la base vitale des humains, de la faune et de la flore. En même temps, le sol subit des menaces multiples.¹¹

Relevons trois aspects spécifiques à propos du droit foncier rural et du bail à ferme agricole¹²:

En vue de faciliter les adaptations structurelles et de renforcer le sens de la responsabilité propre des agricultrices et des agriculteurs, la « Politique agricole 2011 » prévoit d'accroître massivement la quantité de besoin en travail minimum nécessaire pour qu'une exploitation agricole soit reconnue comme telle. La FEPS, quant à elle, est favorable au maintien de l'unité de main d'œuvre standard (UMOS) à 0,75 pour la reconnaissance d'une exploitation agricole et s'oppose à l'élévation de l'UMOS à 1,25. Il s'agit toutefois de prendre en compte les spécificités géographiques et régionales lors cette détermination. La FEPS est favorable au maintien de la limite de l'UMOS à 0,75 parce que ce sont précisément les modifications structurelles et les difficultés financières que les exploitations agricoles subissent de ce fait qui ont incité certains membres des familles exploitantes à se livrer à une activité lucrative accessoire, tels que l'agritourisme et la commercialisation directe. La FEPS est par ailleurs favorable à la prise en compte des activités lucratives accessoires à la ferme dans le calcul de l'UMOS.

La « Politique agricole 2011 » prévoit en outre la suppression de la limite de charges pour les exploitations agricoles, souhaitant ainsi encourager la responsabilité propre et la compétence de décision des agricultrices et des agriculteurs. La FEPS est réservée quant au projet de suppression de la

¹⁰ Département fédéral de l'économie publique: La politique agricole 2011: évolution future de la politique agricole: 2005, p. 99s.

¹¹ Voir ISE/Justitia et Pax : Le sol, atout? Le sol à tous! Lausanne et Berne, 1987, p.35s.

¹² Voir également la prise de position de la Communauté protestante suisse de travail Église et agriculture: Stellungnahme zur AP 2011. November 2005, p.6f.

limite de charges. Bien que le niveau de formation des agricultrices et des agriculteurs n'ait cessé d'augmenter ces récentes années et que le degré d'identification avec la profession est relativement élevé dans l'agriculture selon les observations faites par la SRAKLA, ce lien étroit avec le métier et la forte pression économique qu'ils subissent peuvent entraîner, chez les agricultrices et les agriculteurs, une propension à prendre des risques disproportionnés au moment de fixer la limite d'une charge hypothécaire, et, par conséquent un risque de s'endetter fortement. La FEPS estime que la protection contre le surendettement imposée par l'État doit être maintenue.

Face à la question de la suppression des limites de prix, la FEPS exprime un rejet prudent. On reconnaît au sol une fonction de bien public ; par conséquent, les mesures qui visent une emprise plus forte du marché doivent être envisagées avec précaution. En revanche, la FEPS reconnaît que les démarches que les cantons doivent fournir pour contrôler les prix constituent une charge administrative considérable.

6. Desiderata ponctuels

Évoquons, pour terminer, quelques causes isolées qu'il s'agit de défendre:

- « Les prix doivent refléter la réalité » : par conséquent, la FEPS estime qu'il est justifié d'exiger que les prix des produits agricoles reflètent les coûts écologiques et sociaux externes qu'ils engendrent. Il faut donc veiller à ce que les producteurs primaires profitent équitablement de leur apport à la chaîne de création de valeur lors des hausses de prix. Comme solution de rechange, on pourrait envisager des mesures qui auraient pour conséquence une baisse du prix des moyens de production.
- La FEPS est favorable à une hausse des contributions pour la garde d'animaux dans des conditions d'exploitation difficiles, au sens d'une compensation équitable des charges.
- Le marché sucrier suisse subit à la fois la baisse des subventions sur la production de sucre imposée par la « Politique agricole 2011 » et les charges supplémentaires qui résultent de la réforme du marché du su-

cre européen¹³. La FEPS estime que compte tenu de ces circonstances, il convient de réexaminer la « Politique agricole 2011 » à la lumière des charges supplémentaires que représentent, pour les producteurs de sucre suisses, les effets du nouveau régime sucrier de l'Union européenne.

13 Dans le cadre de ses accords bilatéraux avec l'UE sur les produits agricoles transformés, la Suisse a négocié un règlement appelé « Accord double zéro » pour le sucre. Dès lors, ni l'UE ni la Suisse ne perçoivent de taxe douanière sur le sucre. La réforme du marché du sucre décidée fin novembre 2005 par les ministres de l'agriculture de l'UE et la baisse du prix du sucre européen aura donc des effets directs sur le marché suisse du sucre.