



17.023 Pour la souveraineté alimentaire. L'agriculture nous concerne toutes et tous. Initiative populaire

Rapport concernant les questions de la CER-N du
15 mai 2017

Sommaire

1	Introduction.....	2
2	Questions émanant de la proposition 01.....	2
2.1	Mise en œuvre de l'art. 2, al. 4, LAgr (souveraineté alimentaire)	2
2.2	Approvisionnement en semences adaptées aux conditions locales	3
2.3	Des denrées alimentaires exemptes d'OGM.....	4
3	Questions émanant de la proposition 02.....	5
3.1	Initiatives populaires dans le domaine de l'agriculture et contre-projet à l'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire »	5
3.2	Révision de la LAT, protection des terres cultivables	6
3.3	Conditions de travail, différences cantonales.....	7
4	Questions émanant de la proposition 03.....	9
4.1	Pouvoir de marché de l'agriculture	9
4.2	Renforcement de la vente directe	10
4.3	Morcellement des fermes	10

1 Introduction

Le 15 juin 2017, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a mené une audition au sujet de l'initiative populaire « Pour la souveraineté alimentaire. L'agriculture nous concerne toutes et tous. ». Elle a chargé l'administration de répondre par écrit aux questions émanant des propositions 01, 02 et 03 d'ici à la prochaine séance.

2 Questions émanant de la proposition 01

2.1 Mise en œuvre de l'art. 2, al. 4, LAgr (souveraineté alimentaire)

Question

Dans le cadre de la politique agricole 2014-2017, l'art. 2, al. 4, a été introduit dans la loi sur l'agriculture. Cet alinéa formule le principe de la souveraineté alimentaire, en tant qu'objectif à atteindre par des mesures. Comment ce principe a-t-il été mis en œuvre concrètement ? Quelles mesures ont été prises ou sont prévues ?

Réponse

La politique agricole 2014-2017 a intégré le principe de souveraineté alimentaire dans la loi sur l'agriculture (LAgr, RS 910.1). Selon l'art. 2, al. 4, LAgr, les mesures de la Confédération tiennent compte, dans le respect des principes de la souveraineté alimentaire, des besoins des consommateurs en produits du pays diversifiés, durables et de haute qualité. Cette disposition met l'accent sur les consommateurs. La Confédération doit fonder les mesures qu'elle prend sur leurs besoins en produits indigènes diversifiés, durables et de haute qualité. Ces mesures englobent toute la chaîne de création de valeur (agriculture, et secteurs situés en amont et en aval).

Pour connaître les attentes des citoyens, l'Office fédéral de l'agriculture fait réaliser périodiquement des sondages. gfs-Zürich a effectué trois sondages, en 2009, 2012 et en mars et avril 2015. Les 727 personnes interrogées en 2015 étaient des citoyens ayant le droit de vote, dont 70 % venaient de Suisse alémanique et 30 % de Suisse romande, répartis de manière représentative selon le genre et l'âge. Les priorités qui s'en sont dégagées sont les suivantes¹ :

1. Détention respectueuse des animaux (4,2 points sur 5)
2. Production de denrées alimentaires (4 points sur 5)
3. Sécurité de l'approvisionnement alimentaire en temps de crise et exploitation préservant l'environnement (3,9 points sur 5 chacun)

La politique agricole 2014-2017 répond parfaitement à ces priorités. Avec la politique agricole 2014-2017 :

1. Les contributions au programme de bien-être des animaux « Sorties régulières en plein air » (SRPA) ont été augmentées, et depuis 2014, la production de lait et de viande basée sur les herbages (PLVH) – et donc une alimentation correspondant à l'espèce – est encouragée. Cet instrument vient renforcer la détention respectueuse des animaux.
2. Des contributions spécifiques à la sécurité de l'approvisionnement ont été introduites. Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement représentent environ 40 % du montant total des paiements directs, ce qui en fait de loin la principale catégorie de paiements directs. Des contributions aux cultures particulières sont versées en plus pour les cultures d'importance stratégique (oléagineux, légumineuses à graines, betteraves à sucre). En plus des mesures de soutien prévues au budget, des mesures de protection douanière préservent l'agriculture suisse de la concurrence étrangère. L'OCDE estime la valeur de la protection douanière suisse au niveau des prix aux producteurs (chiffre d'affaires) à environ 3,5 milliards CHF². Toutes ces mesures encouragent la production de denrées alimentaires en Suisse et permettent de conserver les capacités de production correspondantes, aussi en périodes de crise.

¹ Source : GFS Zürich

² Moyenne des années 2014 à 2016, d'après PSE, OECD Monitoring et Évaluation Report 2017.

3. La fabrication de denrées alimentaires produites dans le respect de l'environnement est renforcée : la contribution pour l'exploitation biologique des terres ouvertes et pour les cultures spéciales a été augmentée, et des contributions à l'efficacité des ressources destinées à des méthodes de production efficaces en matière de ressources, et donc particulièrement respectueuses de l'environnement, ont été introduites.

Enfin, la politique agricole 2014-2017 a permis d'ancrer la stratégie qualité dans la LAgr. En résumé, la politique agricole 2014-2017 répond totalement aux objectifs de l'art. 2, al. 4, LAgr.

2.2 Approvisionnement en semences adaptées aux conditions locales

Question

L'approvisionnement en semences adaptées aux conditions locales est important pour l'agriculture suisse et sa production végétale. Comment l'administration évalue-t-elle la situation actuelle, qui se caractérise par la concentration de plus en plus forte du marché mondial des semences ? Les intérêts de l'agriculture suisse peuvent-ils encore être garantis dans ces conditions ? Est-il nécessaire de prendre des mesures ?

Réponse

La sélection végétale est à la base de l'approvisionnement en semences adaptées aux conditions locales de variétés végétales appropriées des espèces les plus diverses. Avec la stratégie Sélection végétale 2050 (OFAG, 2016), l'administration fédérale a pour la première fois édicté des directives concernant la sélection végétale financée par les deniers publics. La stratégie se fonde sur un modèle d'agriculture durable et multifonctionnelle au sens de l'art. 104 de la Constitution fédérale (Cst., RS 101) et des attentes de la population suisse à l'égard de l'agriculture. Elle s'inscrit dans les objectifs de la sécurité alimentaire et d'autres stratégies comme la stratégie Climat pour l'agriculture³, la stratégie Biodiversité Suisse⁴ ou la stratégie Qualité de l'agriculture et de la filière agroalimentaire suisses⁵, et s'appuie sur les dispositions-cadres pour la recherche de la Confédération.

L'analyse de la situation réalisée dans le cadre de la stratégie synthétise les évolutions actuelles de la sélection végétale en Suisse. Elle donne une vue d'ensemble de la sélection végétale en Suisse, et traite, outre des aspects agricoles, des changements constatés dans le domaine de la sélection, y compris la concentration économique prévalant dans cette branche, semences et plants inclus. Actuellement, il y a en Suisse dix acteurs indépendants dans la sélection de nouvelles variétés végétales ; le seul acteur public est l'Institut de recherche Agroscope. En tout, environ 50 espèces végétales font l'objet d'un programme de sélection végétale, dont environ 20 par Agroscope. Les coûts de développement d'une nouvelle variété s'élèvent à 345 000 CHF en moyenne. Les programmes suisses de sélection végétale peuvent être qualifiés de modestes en comparaison internationale. Près de 10 millions CHF (40 % de fonds publics, 60 % de fonds privés) sont investis chaque année dans la sélection végétale en Suisse. Cette somme est faible en comparaison européenne. Si l'on compare les investissements totaux consentis dans la sélection végétale en Suisse avec la valeur de la production végétale (> 4 milliards CHF), on obtient un taux d'investissement d'à peine 0,25 %.

Globalement, le secteur des semences a connu des changements structurels drastiques et un processus de concentration au cours des 100 dernières années. Par rapport aux USA, le marché des semences européen reste encore très diversifié. Les firmes de semences européennes sont pour la plupart de petites et moyennes entreprises. Mais la disponibilité en semences et en plants subit également l'influence d'autres évolutions : citons en premier lieu, l'intégration verticale de la multiplication des semences par les entreprises de sélection, ce qui exclut les organisations de multiplication. La tendance à la globalisation est aussi manifeste dans la multiplication des semences : de plus en plus, les sites de multiplication des variétés sont choisis d'après des critères de réduction des coûts et

³ Stratégie Climat pour l'agriculture, Office fédéral de l'agriculture 2011

⁴ Stratégie Biodiversité Suisse, Office fédéral de l'environnement 2012

⁵ Charte sur la stratégie qualité de l'agriculture et de la filière agroalimentaire suisse, Association Stratégie qualité de l'agriculture et de la filière agroalimentaire suisses, Berne 2012

de maximisation des rendements. Au vu de l'accroissement de la concurrence globale, ces évolutions devraient se poursuivre.

Sur la base de l'analyse de la situation et de son évolution possible, la stratégie Sélection végétale Suisse 2050 s'est attachée à formuler les défis actuels et futurs posés à la sélection végétale. À partir de là, elle a défini des axes stratégiques prioritaires et formulé des propositions d'action, lesquelles sont en phase de concrétisation dans le cadre de l'élaboration d'un plan de mesures.

En complément à toutes ces activités, le Comité national suisse de la FAO (CNS-FAO) mandatera une étude sur l'analyse des effets de la concentration du marché des semences et des produits phytosanitaires.

En résumé, l'OFAG évalue la situation comme suit :

- Il n'est possible de garantir à l'agriculture suisse un accès suffisant à des variétés et des semences appropriées que dans un contexte européen.
- Cette question importante est réglée dans l'Accord agricole entre la Suisse et la communauté européenne⁶.
- Il faut continuer à élargir le choix de variétés végétales disponibles des espèces cultivées importantes pour la Suisse, afin de combler d'éventuelles lacunes de manière ciblée. Le portefeuille des programmes de sélection financés par les deniers publics est en cours d'examen dans le cadre de l'élaboration du plan de mesures stratégie Sélection végétale : toutes les plantes cultivables en Suisse sont évaluées à l'aide de critères vérifiables reposant sur des bases objectives et en tenant compte des différentes parties prenantes, puis classées par ordre de priorité pour les activités suisses de sélection.
- Il convient d'améliorer les conditions pour la sélection végétale en Suisse. Pour ce faire, vient s'ajouter aux mesures relevant du plan de mesures stratégie Sélection végétale la mise sur pied d'un centre de compétences suisse de sélection végétale (Swiss Plant Breeding Center, SPBC) en vue d'améliorer les échanges entre la recherche et la sélection végétale pratique : accès facilité et utilisation commune d'infrastructures améliorées, amélioration de l'interconnexion entre tous les acteurs de la branche.

2.3 Des denrées alimentaires exemptes d'OGM

Question

Les consommateurs, dans leur grande majorité, souhaitent disposer de denrées alimentaires produites sans recours aux OGM. Est-il nécessaire de procéder à une modification de la Constitution pour répondre à cette exigence ? La formulation actuelle de la Constitution fédérale est-elle suffisante pour garantir une agriculture sans OGM à long terme ?

Réponse

Aucune denrée alimentaire génétiquement modifiée n'est vendue en Suisse, ce qui répond aux exigences de la grande majorité des consommateurs. Le régime d'étiquetage obligatoire en Suisse et en Europe pour les produits qui contiennent des OGM permet à chaque acteur de la branche, au commerce comme aux consommateurs, de proposer ou d'acheter des denrées alimentaires exemptes d'OGM. Les réglementations actuelles permettent ceci depuis des années et le garantiront encore à long terme. Des règles supplémentaires n'auraient pas lieu d'être.

⁶ Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles, RS 0.916.026.81

3 Questions émanant de la proposition 02

3.1 Initiatives populaires dans le domaine de l'agriculture et contre-projet à l'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire »

Question

Actuellement, il y a quatre initiatives populaires (trois initiatives et un contre-projet) traitant de l'agriculture et des denrées alimentaires. Quels sont les rapports entre elles ? Sont-elles compatibles ? Sur quels points se contredisent-elles ? Sur quels points s'excluent-elles mutuellement ?

Réponse

Depuis novembre 2015, en plus de l'initiative populaire « Pour la souveraineté alimentaire », trois autres initiatives populaires dans le domaine de l'industrie agroalimentaire ont abouti, dont deux présentent des recoupements avec l'initiative « Pour la souveraineté alimentaire » :

L'initiative « Pour la sécurité alimentaire » exigeait en particulier un renforcement de la production indigène de denrées alimentaires. Elle a été retirée après que le Parlement a approuvé un contre-projet qui prévoit d'intégrer dans la Constitution un concept global pour la sécurité alimentaire, lequel comprend la conservation de la superficie des terres cultivables, une production de denrées alimentaires adaptée aux conditions locales et utilisant les ressources de manière efficiente, et une agriculture et un secteur agroalimentaire répondant aux exigences du marché. Le nouvel article constitutionnel renforce une utilisation des denrées alimentaires qui préserve les ressources et la durabilité en matière de relations commerciales internationales. Le contre-projet a été accepté par le peuple le 24 septembre 2017 par 78,7 % des votants et par tous les cantons.

L'initiative populaire « Pour des denrées alimentaires saines et produites dans des conditions équitables et écologiques (initiative pour des aliments équitables) » déposée le 26 novembre 2015 met en avant la création d'un marché pour des denrées alimentaires produites de manière durable : les produits issus de la production paysanne, régionale et de saison ainsi que le commerce équitable doivent bénéficier d'un avantage sur le marché. Les denrées alimentaires importées doivent en principe remplir les mêmes standards de durabilité que celles produites en Suisse. L'initiative populaire demande une baisse des droits de douane pour les produits importés issus d'une production particulièrement durable. En outre, la prévention du gaspillage alimentaire doit entrer dans la Constitution.

L'initiative « Pour la dignité des animaux de rente agricoles (initiative pour les vaches à cornes) » déposée le 23 mars 2016 demande le soutien financier à la détention de vaches, de taureaux reproducteurs, de chèvres et de boucs reproducteurs portant leurs cornes. Elle ne touche en rien les deux autres initiatives populaires, ni le contre-projet.

Le tableau synoptique ci-dessous compare entre eux les deux initiatives « Pour des aliments équitables », « Pour la souveraineté alimentaire » et le contre-projet à l'initiative « Pour la sécurité alimentaire », et met en évidence leurs points communs et leurs différences. Il ne se base pas uniquement sur le texte des initiatives, mais aussi sur les objectifs poursuivis par les auteurs des initiatives tels que présentés dans les explications complémentaires. Le tableau ne tient pas compte de l'initiative « Pour des vaches à cornes », car elle ne présente aucun point commun avec les autres initiatives (voir plus haut).

Tableau 1 : Représentation synoptique des objectifs du contre-projet à l'initiative « Pour la sécurité alimentaire » (CP SEA) et des initiatives « Pour des aliments équitables » (AE) et « Pour la souveraineté alimentaire » (SOA).

Objectifs de l'initiative :	CP SEA	AE	SOA
Meilleure régulation du marché par l'État	non	oui	oui
Renforcement/promotion de la production indigène	-	oui	oui
Moins de denrées alimentaires importées	-	oui	oui
Augmentation de la protection douanière (mesures non tarifaires incluses)	non	oui	oui
Augmentation du revenu agricole	-	oui	oui
Augmentation des prix aux producteurs	-	oui	oui
Augmentation des prix aux consommateurs	non	oui	oui
Meilleure régulation des prix par l'État	non	-	oui
Augmentation de la transparence du marché	-	oui	oui
Plus d'information/sensibilisation du public	oui	oui	oui
Augmentation du soutien financier à la production	non	oui	oui
Meilleure protection des terres cultivables	oui	-	oui
Mise en œuvre de la stratégie qualité	-	oui	oui
Encouragement des petits paysans (CH)	-	oui	oui
Augmentation des actifs dans l'agriculture (CH)	-	-	oui
Amélioration des conditions de travail dans l'agriculture (CH)	-	oui	oui
Production plus écologique (transports inclus)	oui	oui	oui
Amélioration du bien-être des animaux (globalement)	-	oui	-
Plus de droits pour les agriculteurs en matière de multiplication des semences	-	-	oui
Interdiction du génie génétique	-	-	oui
Encouragement de la vente directe/régionale	-	oui	oui
Réduction du gaspillage alimentaire	oui	oui	-

Légende : non = pas un objectif de l'initiative oui = objectif de l'initiative – = neutre/pas de position claire

3.2 Révision de la LAT, protection des terres cultivables

Question

Al. 3, let b : la révision de la LAT doit étudier la protection des terres cultivables, notamment des surfaces d'assolement. Où en est-on ? Quelles possibilités s'avèrent réalistes ?

Réponse

Le 1^{er} mai 2014, le Conseil fédéral a mis en vigueur la première étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) et l'ordonnance sur l'aménagement du territoire révisée. La révision vise à circonscrire à l'avenir l'urbanisation essentiellement dans les zones à bâtir existantes. La LAT1 assure ainsi une utilisation économe du sol. Les cantons ont désormais cinq ans pour adapter leurs plans directeurs. Les cantons bénéficient *de facto* d'un moratoire sur l'extension des zones à bâtir jusqu'à l'approbation des plans directeurs par la Confédération.

De décembre 2014 à mai 2015, le Conseil fédéral a lancé une consultation pour la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT2). Les travaux d'approfondissement qui ont suivi se sont en particulier penchés sur les questions de planification et de compensation, qui doivent offrir aux cantons plus de marge de manœuvre en matière de construction hors zones à bâtir. Vu l'importance de cette question, le Conseil fédéral a décidé le 17 juin 2017 d'organiser une nouvelle consultation sur la LAT2, qui s'est terminée le 31 août 2017. Le Conseil fédéral décidera de la suite de la procédure sur la base des avis émis lors de la consultation.

Le thème spécifique de la protection des terres cultivables et des surfaces d'assolement a été retiré de la LAT2. Pour cette question, le DETEC a nommé un groupe d'experts chargé de soumettre en 2018 au Conseil fédéral un plan sectoriel « Surfaces d'assolement » amélioré. Le groupe d'experts est dirigé par Christoph Böbner, chef du service « Agriculture et forêt » du canton de Lucerne. Il a pour tâche de présenter diverses possibilités en vue d'améliorer la protection des terres cultivables et de faire des recommandations pour réviser et renforcer le plan sectoriel en se basant sur les forces et les faiblesses du plan sectoriel actuel. L'analyse porte tant sur la nécessité éventuelle de procéder à des adaptations dans la législation sur l'aménagement du territoire que sur la mise en œuvre concrète du plan sectoriel révisé dans les cantons.

3.3 Conditions de travail, différences cantonales

Question

Al. 6 : En quoi se distinguent les conditions de travail d'un canton à l'autre, en particulier en matière de salaire minimal ?

Réponse

Les dispositions légales du droit du contrat de travail (CO), les prescriptions des contrats-types cantonaux de travail pour l'agriculture (CTT) et les clauses contenues dans le contrat individuel de travail s'appliquent à chaque rapport de travail. D'après l'art. 359, al. 2, CO, les cantons édictent des contrats-types de travail pour les travailleurs agricoles et le personnel de maison ; ces CTT régulent notamment le temps de travail et de repos et les conditions de travail des femmes et des jeunes.

Les conditions de travail et les heures de travail sont réglées dans les contrats-types cantonaux de travail pour les employés agricoles. En ce qui concerne la rémunération, des directives salariales sont convenues chaque année entre l'Union suisse des paysans, l'Union suisse des paysannes et des femmes rurales et la Communauté de travail des Associations professionnelles d'employés agricoles (directives salariales USP, USPF, ABLA)⁷. Ces directives n'ont pas de caractère contraignant, mais elles sont reconnues par les autorités du marché du travail comme étant les salaires en usage dans la branche et le lieu (à l'exception des cantons ayant un salaire minimal dans le CTT).

Dans la majorité des cantons, le temps de travail est en général de 10 heures par jour au maximum. Il y a toutefois des différences cantonales : dans le canton de Genève par exemple, le temps de travail hebdomadaire maximum est fixé à 50 heures. En moyenne sur l'année, la durée maximale de travail est de 45 heures par semaine. Dans le canton de Nidwald, le temps de travail maximal est de 57 heures par semaine. Divers cantons établissent des différences saisonnières ou liées au type d'exploitation dans le contrat-type de travail. Par exemple, la durée de travail hebdomadaire est plus élevée pour les exploitations détenant des animaux que pour les autres (cantons : BL, BS, FR, NE, SO, UR, VD, VS). Dans la plupart des cantons, le temps de travail maximal est de 55 heures par semaine.

Les cantons de Genève, du Jura, de Neuchâtel, du Tessin, de Vaud et du Valais ont fixé des salaires minimaux dans leurs contrats-types de travail. Le canton du Valais est le seul canton à disposer d'une CCT avec un salaire minimal. Divers CTT renvoient aux directives de l'USP, USPF et ABLA.

⁷ Directive salariale pour le personnel extrafamilial travaillant dans l'agriculture suisse, y compris l'économie domestique, en 2017 https://www.agripuls.ch/fileadmin/agripulsch/Arbeitsrecht/Merkblatt_und_Richtloehne_2017F.pdf

Tableau 2 : Vue d'ensemble des salaires minimaux et des recommandations salariales

Salaire minimal	GE, Contrat-type de travail de l'agriculture (CTT-Agri) du 13 décembre 2011	Les salaires minimaux sont les suivants : a) Personnel qualifié porteur d'un CFC ou d'un titre équivalent 3 830 CHF/Mois b) Personnel au bénéfice d'une attestation fédérale de formation professionnelle 3 500 CHF/Mois c) Personnel sans qualification particulière 3 300 CHF/heure d) Personnel engagé à l'heure, quelle que soit la catégorie 17.50 CHF/heure
	JU, Contrat type de travail pour le personnel d'exploitation et de maison dans l'agriculture du 20 décembre 1995	Le salaire mensuel brut minimum de référence correspond à celui de la classe de salaire 4 de la directive salariale pour le personnel extrafamilial travaillant dans l'agriculture suisse de l'Union suisse des paysans (USP), l'Union suisse des paysannes et des femmes rurales (USPF) et la Communauté de travail des associations professionnelles d'employés agricoles (ABLA) : 3 210 CHF/Mois
	NE, arrêté concernant le contrat-type de travail pour l'agriculture (CTT-Agri) du 27 novembre 2002	Le salaire brut mensuel minimum s'élève à 3 000 CHF pour les employés non qualifiés et à 3 300 CHF pour les employés détenteurs d'un CFC. (Art. 13, al. 2, CTT : Le salaire est adapté annuellement, au 1 ^{er} janvier, selon l'accord des partenaires sociaux ou, à défaut, selon la directive salariale pour le personnel extrafamilial travaillant dans l'agriculture suisse éditée par l'USP et l'ABLA ou, à défaut, à l'indice des prix à la consommation (IPC))
	TI, Contratto normale di lavoro per il personale dell'agricoltura del 18 dicembre 1990	Il salario minimo mensile lordo, per un lavoratore non qualificato, in vigore dal 1. Gennaio 2017, è di 3'210 CHF. Per i semiqualeficati, i qualificati e diplomati valgono le direttive dell'Unione svizzera dei contadini e i salari d'uso.
	VD, arrêté établissant un contrat-type de travail pour l'agriculture (ACTT-agr) du 3 avril 2000	Il est fixé au minimum à 3'420 CHF brut par mois.
	VS, contrat-type de travail Pour l'agriculture du canton du Valais, édition 2015 GAV Landwirtschaft Kanton Wallis	Responsable d'exploitation 26.10 CHF/heure Travailleur non qualifié jusqu'au 12ème mois d'activité 13.45 CHF/heure dès le 12ème mois d'activité 14.00 CHF/heure dès le 24ème mois d'activité 15.05 CHF/heure
Recommandation relative au salaire	BE, Contrat-type de travail pour l'agriculture (CTT agriculture) du 24.10.2007	Directives de l'USP, USPF et ABLA
	Directives de l'USP, USPF et ABLA	Employé(e) d'exploitation (agric. / économie

		domestique) moins de 5 ans min. 3'630 CHF/mois Plus de 5 ans min. 3'845 CHF/mois, Employé(e) temporaire ou sans expérience, auxiliaire 3'210 CHF/mois
--	--	---

4 Questions émanant de la proposition 03

4.1 Pouvoir de marché de l'agriculture

Question

Les gains de productivité de l'agriculture sont grignotés par les branches en amont et en aval. Pour quelles raisons ? Y a-t-il une asymétrie parmi les acteurs du marché ? Y a-t-il des possibilités de renforcer le pouvoir des exploitations paysannes sur le marché ?

Réponse

Le progrès technique permet d'améliorer la productivité du travail dans l'agriculture et peut donc contribuer à augmenter le revenu des exploitations. Le Conseil fédéral estime que la productivité du travail dans l'agriculture augmentera de 2,1 % par an avec les nouvelles mesures de politique agricole. Dans son message concernant l'arrêté fédéral sur les moyens destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021, il a fixé ce taux de croissance comme objectif intermédiaire de la politique agricole pour 2021.

Les études scientifiques n'ont jusqu'à présent pas permis d'établir comment se répartissent les gains de productivité de l'agriculture dans la chaîne de création de valeur. La répartition des marges entre les différents échelons des chaînes de création de valeur n'est pas non plus connue. Mieux les marchés fonctionnent, moins il y a de risque que certains acteurs d'un échelon bénéficient de rentes (c'est-à-dire de gains sans véritable création de valeur ou contrepartie), et plus le prix au consommateur profitera du gain en productivité. Dans les marchés agricoles, il y a en règle générale beaucoup de producteurs face à petit nombre d'acheteurs et de transformateurs, et les producteurs achètent leurs intrants auprès d'un nombre restreint de fournisseurs. Au niveau de la demande, il y a beaucoup de consommateurs face à un petit nombre de distributeurs. Ce genre de structures de marché oligopolistiques favorise la formation de rentes aux échelons n'ayant que peu d'acteurs (les échelons situés en amont et en aval de l'agriculture). On ne peut donc exclure que les producteurs ou les consommateurs ne profitent que partiellement des gains en productivité.

Pour assurer un fonctionnement optimal des marchés, il est important que les producteurs soient très bien informés des prix négociés dans la branche. Pour ce faire, l'art. 8a L'Agr prévoit la possibilité de fixer des prix indicatifs dans l'agriculture sous certaines conditions, qui sont : au sein d'une branche, les prix indicatifs doivent être négociés par les représentants des acheteurs et des vendeurs, ils doivent être liés à des critères de qualité et ne doivent en aucun cas toucher les prix à la consommation, mais uniquement les prix intermédiaires. En outre, ces prix ne peuvent pas être imposés aux entreprises, et ils ne peuvent pas non plus être déclarés contraignants par le Conseil fédéral.

Pour renforcer davantage la position de l'agriculture dans les négociations et éliminer toute possibilité de contournement des mesures d'entraide des organisations de producteurs et des interprofessions, la Confédération peut, d'après les art. 8 et 9 L'Agr, astreindre les non-membres à verser eux aussi une contribution. Conformément à l'art. 8, al. 1^{bis}, les interprofessions peuvent en outre établir des contrats-types. Par exemple dans le secteur laitier, le Conseil fédéral peut, en vertu de l'art. 37 L'Agr, déclarer le contrat-type de force obligatoire générale à tous les échelons de l'achat et de la vente de lait cru à la demande d'une interprofession. Lorsqu'une interprofession ne parvient pas à s'accorder sur un contrat-type, le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions provisoires concernant l'achat et la vente de lait cru.

4.2 Renforcement de la vente directe

Question

Comment peut-on renforcer la vente directe ? Comment peut-on renforcer les exploitations dirigées par des paysans et des consommateurs (par exemple les coopératives dirigées par des paysans et des consommateurs) ? Y a-t-il des obstacles à cela ?

Réponse

La Confédération peut prendre des mesures pour promouvoir la transformation et la commercialisation de denrées alimentaires régionales dans le cadre de projets de développement régional, conformément à l'art. 93, al. 1, let. c, LAgr (voir p. ex. Bio RegioFair : <http://www.regiofair.ch/>). La collaboration intersectorielle, par exemple avec la gastronomie ou le tourisme, est une exigence centrale pour de tels projets. En outre, des constructions et des installations de transformation, d'entreposage et de commercialisation des produits agricoles régionaux peuvent bénéficier d'un soutien dans le cadre des améliorations structurelles (art. 87 LAgr).

En vertu de l'art. 11 LAgr, la Confédération peut déjà soutenir des mesures collectives de producteurs, de transformateurs ou de commerçants, ainsi que le cas échéant de consommateurs, qui contribuent à créer de la valeur, ainsi qu'à améliorer ou à assurer la qualité et la durabilité des produits agricoles. Plusieurs initiatives de commercialisation régionales communes (« agriculture de proximité ») bénéficient ainsi de soutien. C'est le cas du projet « Open Olitor », qui a développé un logiciel Open Source pour les coopératives de paysans et de consommateurs. D'après l'art. 12 LAgr, la Confédération peut aussi soutenir à titre subsidiaire la promotion de la vente de produits régionaux. La loi sur l'agriculture dispose donc d'outils destinés à apporter une aide en matière de transformation, de commercialisation et de consommation de denrées alimentaires régionales et saisonnières, outils dont il est fait usage. Le processus se base sur l'initiative des acteurs du marché. En outre, de nombreuses plateformes qui poursuivent une stratégie b2c (Business-to-Consumer) ont été développées ces dernières années, à l'exemple de farmy.ch.

4.3 Morcellement des fermes

Question

Est-il vrai que les fermes sont morcelées pour permettre aux personnes extérieures au monde de la paysannerie de reprendre une exploitation ? Pourquoi ? Existe-t-il des obstacles légaux ou des désavantages pour les personnes extérieures ?

Réponse

La loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) du 4 octobre 1991 a pour but d'après l'art. 1 :

- d'encourager la propriété foncière rurale et en particulier de maintenir des entreprises familiales comme fondement d'une population paysanne forte et d'une agriculture productive, orientée vers une exploitation durable du sol, ainsi que d'améliorer les structures ;
- de renforcer la position de l'exploitant à titre personnel, y compris celle du fermier, en cas d'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles ;
- de lutter contre les prix surfaits des terrains agricoles.

Pour atteindre ces objectifs, il existe des dispositions de droit public qui introduisent le principe d'une interdiction de partage réel et de morcellement, une autorisation obligatoire pour l'acquisition d'immeubles ou de parcelles agricoles et une limitation des prix. En outre, seuls des exploitants indépendants « appropriés » sont autorisés à acheter des parcelles et des immeubles agricoles.

La loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LBFA) du 4 octobre 1985 contient des dispositions essentielles en faveur des fermiers, comme une durée minimale du contrat, des délais de résiliation et le montant des fermages. L'exécution de la LDFR et de la LBFA est de la compétence des cantons. Les dispositions de protection en faveur des exploitants indépendants s'appliquent aussi bien aux exploitations existantes qu'aux personnes extérieures lors de la reprise d'une exploitation en propriété ou en fermage.

L'affermage de terrain sans bâtiments à des exploitations voisines est souvent plus avantageux financièrement pour le propriétaire, parce que le fermage fixé par la loi ne couvre pas suffisamment les frais des bâtiments, en particulier lors de réparations et d'améliorations d'envergure. En outre, d'après la loi, les prix unitaires des terrains sont plus élevés que pour une exploitation entière. De nombreuses exploitations existantes sont en outre très intéressées à acheter ou prendre à bail du terrain supplémentaire. Elles sont aussi souvent en mesure de payer un prix plus élevé, parce qu'elles font un calcul au coût marginal et qu'elles peuvent exploiter les surfaces supplémentaires avec les machines et les forces de travail existantes.

En cas de remise d'une exploitation, le propriétaire peut déterminer qui peut prendre à bail ou acheter le terrain et les bâtiments. Dans les révisions passées de la LDFR et de la LBFA, le législateur a sciemment assoupli les dispositions freinant l'évolution structurelle. En cas d'accord des parties, il est la plupart du temps possible d'autoriser la vente ou l'affermage d'exploitations par parcelles, pour autant que cela serve à améliorer structurellement d'autres exploitations agricoles. Cela présente aussi l'avantage que la famille paysanne qui se retire peut rester dans son logement, parce que le fermier n'en a pas besoin.

Dans sa réponse à l'interpellation Germanier (Ip 08.3710), à la motion Favre (Mo 09.3334) et à la motion Geschwind (Mo 12.3572), le Conseil fédéral s'est exprimé sur l'affermage par parcelles d'exploitations en ces termes : la réforme de la politique agricole vise entre autres à améliorer la compétitivité des entreprises agricoles. Pour autant que l'affermage par parcelles serve à améliorer structurellement les exploitations existantes, le Conseil fédéral n'y voit pas d'objection. Les réglementations légales existantes sont suffisantes pour limiter les affermages par parcelles non souhaitables ou excessifs. De l'avis du Conseil fédéral, aucune réglementation supplémentaire n'est nécessaire.

En résumé, la loi permet aux personnes extérieures au monde de la paysannerie de prendre en ferme ou d'acheter des exploitations. Pourtant, le prix d'achat d'une exploitation entière est souvent tellement élevé qu'une acquisition peine à se justifier en terme économique. En outre, la demande en terrain pour agrandir des exploitations existantes est grande. Beaucoup de familles de paysans qui se retirent voient plus d'avantages financiers à morceler l'exploitation, car le morcellement permet de dégager un prix de vente plus élevé. En prévision de la PA 22+, l'OFAG examine quelles mesures seraient nécessaires pour que des gens externes à la paysannerie puissent plus facilement reprendre une exploitation.