

Madame Karin Keller-Sutter
Présidente de la Confédération
Département fédéral des finances
Bundesgasse 3
3003 Berne

Berne, le 28 avril 2025 PSL-tr

Prise de position relative à la consultation sur le programme d'allègement budgétaire 2027

Madame la Présidente,
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous donner la possibilité de prendre position sur cette question. PSL ne s'exprime que dans la mesure où les propositions sont pertinentes pour l'élevage laitier et les produits qui en sont issus.

Considérations de fond

Les mesures énumérées ci-dessous auraient de lourdes conséquences pour l'agriculture et affaibliraient considérablement l'industrie agroalimentaire suisse sur le marché. ***C'est pourquoi PSL s'y oppose fermement.***

Réduire les dépenses liées à l'agriculture serait une décision à la fois injuste et incohérente dans la mesure où celles-ci demeurent stables depuis une vingtaine d'années, et ce malgré une hausse de 40 milliards de francs des dépenses fédérales sur la même période. En outre, il ne s'agit pas véritablement de faire des économies puisque de nouvelles mesures continuent d'induire des dépenses supplémentaires. Par ailleurs, le programme d'allègement budgétaire cible l'agriculture de manière disproportionnée. Chacun des dispositifs visés par les plans de réduction revêt une importance cruciale pour les familles paysannes, déjà confrontées à des revenus insuffisants (comme l'a lui-même constaté le Conseil fédéral l'an dernier à la lumière d'un rapport).

L'agriculture n'est pas responsable de l'augmentation des dépenses de la Confédération. Les mesures proposées réduisent directement ou indirectement les revenus déjà faibles des familles paysannes. Une compensation via les prix à la production n'est pas réaliste. La réduction des fonds destinés au marketing entraîne une concurrence accrue, car les denrées alimentaires importées sont produites selon des normes moins strictes.

Prise de position sur les différentes dispositions

1.5.17 Réduction des dépenses en faveur de la promotion de la qualité et des ventes

Réduction de 10,5 millions de francs (2028) selon le programme d'allègement budgétaire → Rejet

Motifs :

- Désavantagée par sa configuration géographique, l'agriculture suisse fait face à de nombreuses contraintes qui font augmenter ses coûts. Dans ce contexte, valoriser les atouts des denrées produites devient un enjeu central.
- La promotion des ventes revêt une importance d'autant plus grande que la concurrence étrangère est rude.
- La promotion des ventes permet de créer une valeur ajoutée sur le marché.
- La promotion des ventes met en avant les liens qui existent entre agriculture, environnement et alimentation.

Les mesures de promotion de la qualité et des ventes ont pour objectif de stimuler la commercialisation de produits alimentaires indigènes, tout en soutenant activement des projets innovants en faveur de l'excellence et de la durabilité.

Dans un contexte où environ la moitié des denrées sont importées et où s'intensifie le tourisme d'achat (notamment alimentaire), entraînant une perte de valeur ajoutée significative pour l'économie nationale, il devient capital de mettre en avant la plus-value des aliments produits dans le pays ainsi que leurs contributions à la société. La promotion des ventes participe en outre à l'amélioration des prix : une augmentation de 1 % représente une valeur de production supplémentaire de 100 millions de francs.

De plus, le Conseil fédéral a diligenté une enquête sur les potentiels effets négatifs des mesures de promotion des ventes sur la biodiversité. Publiée en juin 2024, celle-ci réfute tout impact sur la biodiversité et met au contraire en évidence le rôle de ces fonds, qui incitent les consommateurs à se tourner davantage vers les produits suisses. En effet, en termes de durabilité, mieux vaut acheter local qu'importer.

Enfin, des coupes budgétaires portant uniquement sur les produits bénéficiant d'une protection douanière sont tout aussi inacceptables, ceux-ci étant également soumis à la pression des importations. Dans le domaine de la viande par exemple, l'argent est le nerf de la guerre dans la mesure où il permet de mettre en avant les normes plus élevées en matière de bien-être animal et de protection de l'environnement, ainsi que l'origine des produits suisses. La protection douanière et la promotion des ventes sont donc deux outils complémentaires.

2.14 Suppression des contributions à l'élimination

Réduction de 48,5 millions de francs (2028) selon le programme d'allègement budgétaire → Rejet

Motifs :

- Les contributions à l'élimination permettent de prévenir les épizooties.
- Les contributions à l'élimination sont le principal outil garantissant la qualité des données.

- La lutte contre les épizooties fait partie des missions de l'État. Avec les contributions à l'élimination, ce dernier dispose d'un moyen à la fois peu coûteux et extrêmement efficace d'atteindre cet objectif.

Depuis 2004, conformément à l'art. 45a de la loi sur les épizooties, la Confédération verse des contributions à l'élimination des sous-produits animaux, réparties à parts égales entre les éleveurs-euses (exploitations de naissance) et les abattoirs.

L'introduction de ces contributions, facturées aux producteurs-trices via la Banque de données sur le trafic des animaux (BDTA), a permis d'atteindre le niveau requis en matière de qualité des données de la BDTA. Après quelques difficultés, la BDTA a enfin pu remplir sa mission de prévention et de lutte contre les épizooties. Par ailleurs, les contingents d'importation de viande mis aux enchères permettent de financer les contributions à l'élimination à hauteur de 50 millions de francs au maximum. Bien qu'à partir de 2015, 40 % des contingents d'importation aient été affectés à la filière d'abattage suisse, les recettes issues des enchères ont progressé, passant d'environ 180 millions de francs (moyenne 2007-2010) à plus de 210 millions de francs en 2022. Ces recettes vont continuer d'augmenter, les effectifs d'animaux diminuant et la population résidente augmentant.

Dans ce contexte, pourquoi adopter une mesure de réduction irréflective et mettre en péril la haute qualité des données, la bonne motivation des producteurs-trices à communiquer correctement les données à la BDTA et l'efficacité de la BDTA contre les épizooties ? Il convient enfin de noter que seule la revalorisation des sous-produits d'abattage de porcs et de volailles devrait être autorisée. Avant de prendre des mesures d'économie dans le domaine de l'élimination, il faut voir dans quelle mesure la revalorisation de ces sous-produits d'abattage peut réduire les coûts dans ces secteurs.

2.28 Suppression des aides à la production animale

Réduction de 4,9 millions de francs (2028) selon le programme d'allègement budgétaire → Rejet

Motifs :

- Ces aides permettent d'équilibrer l'offre et la demande et contribuent à stabiliser les prix.
- Elles limitent les fortes fluctuations de l'offre et le gaspillage alimentaire.
- Elles contribuent ainsi à stabiliser les revenus des familles paysannes.
- Elles évitent les déséquilibres dans le cycle du lait et de la viande.

En vertu de la loi sur l'agriculture (LAgr, art. 50-52), la Confédération est habilitée à prendre des mesures financières d'allègement du marché, notamment pour la viande. Elle peut également allouer des contributions en faveur de la production d'œufs indigènes et promouvoir la mise en valeur de la laine de mouton dans le pays. Les mesures actuelles ont fait leurs preuves : elles limitent les variations du prix à la production.

À l'instar de la production agricole, qui fluctue au gré des saisons, la consommation est elle aussi instable. Dans ce contexte, les mesures d'allègement du marché de la viande et les contributions en faveur de la production d'œufs indigènes permettent d'amortir les effets de cette volatilité sur les liquidités des exploitations agricoles. Ces dernières peuvent ainsi planifier et investir tout en limitant les risques encourus. En conclusion, ces mesures, bénéfiques pour les exploitations agricoles, favorisent les investissements, stimulent le développement professionnel du secteur et empêchent la spéculation.

Viande de veau

En matière de viande de veau, l'offre et la demande varient fortement au gré des saisons. Les naissances de veaux connaissent deux pics, un en automne et un au printemps, alors que la

demande culmine quant à elle en été en vue d'un abattage à Noël. Il est donc difficile de synchroniser offre et demande. D'où l'importance des mesures d'allègement du marché telles que le stockage de la viande par exemple durant les périodes de faible demande, où de nombreux veaux nés en automne/hiver, notamment en raison de la limitation des vêlages pendant l'estivage, arrivent sur le marché du bétail de boucherie. Bien que l'aide à l'élevage ne soit pas directement versée aux producteurs-trices, elle a un effet stabilisateur indirect sur leur revenu. Voici l'exemple du marché de la viande de veau 2024 :

- Demande modérée de viande de veau à partir de mars, chute de prix de 1 franc par kg de PM en 13 semaines.
- Stockage de la viande de veau en mars/avril, suite à quoi le prix se stabilise.
- Hausse des prix en période de faible offre et de forte demande à partir de septembre ; par conséquent, déstockage de viande de veau en octobre.

Pouvoir stocker la viande permet de stabiliser les prix quand ceux-ci diminuent. Si cela n'était pas possible, la forte offre ferait baisser davantage les prix à certaines périodes, ce qui se répercuterait sur le niveau des prix sur l'ensemble de l'année. Selon les estimations, ceux-ci baisseraient en moyenne de 1 franc (nettement plus en période difficile au printemps/été, moins en période favorable) soit une perte de 23 millions par an (190 000 abattages × 125 kg de PM × CHF 1 de perte) du côté des producteurs-trices, sans oublier l'effet sur l'ensemble du cycle du lait et de la viande.

Étant donné la situation actuelle en matière de prix, l'engraissement des veaux ne permet déjà pas de couvrir systématiquement les coûts. Si, suite aux mesures d'allègement du marché, les engraisseurs-euses de veaux n'étaient plus certains que les veaux en attente seraient abattus entre novembre et janvier, ils ne seraient plus guère disposés à mettre des veaux maigres à l'étable durant ces mois, car ils manqueraient alors de places pour les veaux issus de la production laitière. Les producteurs-trices n'auraient alors d'autre choix que d'amener les veaux maigres à l'abattoir. En conclusion, il ne faut pas sous-estimer l'importance des veaux d'engraissement, y compris pour la production laitière.

2.29 Augmentation des mises aux enchères de contingents tarifaires

Réduction de 127 millions de francs (2028) selon le programme d'allègement budgétaire → Rejet

Motifs :

- La réglementation actuelle permet de couvrir les coûts d'une production respectueuse des animaux et de l'environnement.
- Elle garantit la création de valeur ajoutée, améliorant ainsi la situation économique.
- Elle renforce la capacité à investir.
- Elle permet d'éviter qu'un petit nombre d'acteurs s'arroge un monopole.

Actuellement, l'OFAG, en accord avec les interprofessions concernées, fixe les quantités à importer dans le cadre des contingents tarifaires après avoir identifié les besoins de chaque marché en la matière. Les modifications prévues s'éloignent de cet objectif de gestion des contingents d'importation et servent une visée fondamentalement différente, à savoir maximiser les recettes de la Confédération.

Viande

L'ordonnance sur le bétail de boucherie régit la répartition des parts de contingent tarifaire de viande, basées sur les volumes d'importation fixés par l'OFAG. Tandis qu'une partie de ces volumes est mise aux enchères et attribuée au plus offrant, l'autre partie – à l'exception de la viande de volaille et de porc – est allouée en fonction des résultats du marché intérieur : 10 % des parts de contingent relatives aux volumes d'importation fixées par l'OFAG sont attribués selon le

nombre de bovins (hors veaux) et de moutons achetés aux enchères sur des marchés publics surveillés, et 40 % selon le nombre d'animaux abattus.

Dans la nouvelle réglementation mise en consultation, la totalité des contingents d'importation de viande de bovins, d'ovins, de caprins et de chevaux serait mise aux enchères, contre seulement 50 % actuellement. Selon les experts, cette mesure devrait permettre à l'État d'engranger 80 millions de francs de recettes supplémentaires par an. Il ne s'agit donc pas d'une mesure d'économie, mais d'un moyen d'alimenter les finances publiques grâce aux recettes provenant de la mise aux enchères des contingents d'importation. Concrètement, ce changement de cap entraînera soit une augmentation des prix à la consommation, soit une pression accrue sur le maillon le plus faible de la chaîne de création de valeur, sur lequel seront répercutés les coûts induits par cette mesure.

Entre 2007 et 2014, la Confédération avait déjà tenté de mettre aux enchères 90 % des contingents d'importation de viande, réservant 10 % pour les achats libres sur les marchés publics de bétail de boucherie (ce qui est encore le cas aujourd'hui). L'introduction de cette mesure avait alors provoqué la baisse des prix à la production pour le bétail de boucherie (bovins et ovins). En réaction, le Parlement avait rétropédalé et amendé l'article 48 de la loi sur l'agriculture dans le cadre de la PA 2014-2017, réintroduisant ainsi l'attribution d'une partie des contingents d'importation en fonction des abattages de bovins, de moutons, de chèvres et de chevaux réalisés en Suisse. Depuis lors, les prix à la production sont repartis à la hausse, augmentant de près de 1 franc par kg de PM pour le bétail d'étal et de près de 1.80 franc par kg de PM pour les vaches. Quant aux producteurs-trices de moutons, ils ont enregistré plus de 2 francs de plus par kg de PM.

Selon les calculs de l'USP, les recettes supplémentaires pour les animaux de boucherie bovins et ovins se montent en moyenne à 150 millions de francs bruts par an de 2015 à 2023 (hors production supplémentaire). Sur cette somme, et même s'il existe d'autres facteurs influant sur le prix des animaux de boucherie, plus d'une centaine de millions de francs sont imputables à la modification de la législation.

Grâce aux recettes supplémentaires générées, le secteur agricole a bénéficié de hausses des revenus, qui se sont répercutées sur les recettes de l'impôt sur le revenu à tous les niveaux de l'État et de la TVA au niveau de la Confédération. Ainsi, si la Confédération prévoit 80 millions de francs de recettes supplémentaires du fait des contingents supplémentaires mis aux enchères, elle n'y gagne pas *in fine*.

Par ailleurs, supprimer l'attribution des contingents d'importation pour les animaux achetés aux enchères sur les marchés publics mettrait en péril l'existence des marchés publics relatifs au bétail de boucherie et aux moutons, et entraînerait une perte de revenus supplémentaire considérable pour l'agriculture. Les achats libres donnant lieu à des parts de contingent, il est avantageux pour le commerce de bétail d'acheter des animaux sur les marchés publics, même si les prix y sont généralement bien supérieurs à ceux enregistrés par Proviande sur le marché. En 2024, ces paiements plus élevés se sont montés à environ 7,3 millions de francs pour le bétail bovin, ce qui a profité directement aux agriculteurs-trices, entraînant des revenus supplémentaires pour eux.

En outre, les producteurs-trices ont la garantie de pouvoir écouler leurs animaux aux prix fixés par Proviande dans le tableau des prix hebdomadaires, en particulier lors des périodes de forte production générant des excédents saisonniers. Lorsque le marché est tendu, il arrive régulièrement que Proviande prenne en charge des animaux qui ne sont pas issus des enchères libres et les attribue à des commerçants agréés pour l'importation. Les agriculteurs-trices ont ainsi la certitude d'écouler leurs animaux sur les marchés publics de bétail de boucherie, et ce à un prix minimum garanti.

En outre, il est crucial de bénéficier de signaux de prix concernant les marchés publics de bétail de boucherie afin de pouvoir évaluer et anticiper l'évolution globale du marché. Ces indicateurs contribuent largement à améliorer la transparence et, partant, à rééquilibrer le rapport de force sur le marché du bétail de boucherie.

La mesure envisagée entraînerait une perte de valeur ajoutée et un manque à gagner disproportionné pour les producteurs-trices d'animaux de boucherie des espèces bovine et ovine.

2.30 Réduction à 50 % du taux des contributions à la qualité du paysage

Réduction de 65 millions de francs (2028) selon le programme d'allègement budgétaire → Rejet

Motifs :

- Ce rejet vise à éviter les inégalités de traitement, tous les cantons n'étant pas en mesure de compenser cette réduction.
- Les contributions à la qualité du paysage visent à maintenir, à encourager et à développer des paysages attractifs.
- La PA2030+ devrait inclure une refonte du système, qui ne remettrait pas en cause la politique de paiements directs.

Selon l'art. 74 LAgr, les contributions à la qualité du paysage (CQP) ont pour objectif d'aider les familles paysannes à préserver, à promouvoir et à valoriser le patrimoine cultivé, une prestation qui relève de l'intérêt public. Ces contributions servent à financer les mesures prises par des familles paysannes dans l'optique de réaliser ces objectifs et à rémunérer un travail qui n'a pas été reconnu à sa juste valeur pendant de nombreuses années. En 2023, 18 % des contributions ont été alloués à la promotion des pâturages boisés, qui mettent en valeur le patrimoine cultivé tout en favorisant la biodiversité et le climat. En 2023, une exploitation percevait 3736 francs en moyenne. Si les fonds baissaient de 65 millions de francs, cette même exploitation ne recevrait plus que 2089 francs.

La PA2030+ devrait inclure une refonte du système, qui ne remettrait pas en cause la politique de paiements directs.

PSL renvoie également à la prise de position de l'Union suisse des paysans, qu'elle soutient.

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien accorder à nos demandes,

nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, notre considération distinguée.

Producteurs Suisses de Lait PSL
Société coopérative

Boris Beuret, président

Stephan Hagenbuch, directeur