Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Question Xavier Ganioz 2015-CE-257
Quelle aide du canton aux producteurs de lait ?

I. Question

Depuis plusieurs semaines, les producteurs de lait doivent faire face à une baisse du prix de leur matière première qui atteint des records. Certaines exploitations connaissent les plus grandes difficultés pour maintenir leur capacité à produire ; d'autres ont même jeté l'éponge et renoncent à poursuivre leur activité dans la production de lait.

Signe de l'évolution alarmante de la situation, une septantaine de producteurs sont descendus dans la rue et se sont rassemblés afin de manifester leur inquiétude et leurs revendications ; la manifestation s'est déroulée en date du 17 septembre dernier, devant Espace Gruyère, à Bulle, à l'occasion des 100 ans de la Fédération des sociétés fribourgeoises de laiterie (FSFL). Les producteurs ont fait connaître leurs réclamations : plus d'ordre et de transparence dans le marché laitier, régulation des quantités de production au niveau national et fixation d'un prix plancher du lait pour que les agriculteurs ne soient plus obligés de produire à perte.

A cette manifestation se sont joints des agriculteurs non directement concernés par la baisse du prix du lait. Ils sont venus soutenir le mouvement par solidarité car ils constatent que la situation a des répercussions sur tous les segments de l'agriculture, en particulier sur la vente de vaches.

Ces éléments soulignent avec force les craintes et les difficultés rencontrées par le monde paysan et les producteurs de lait. Si la régulation du prix du lait est une question qui doit être envisagée à l'échelle nationale, il n'en demeure pas moins que le Gouvernement cantonal se doit d'épauler les producteurs agricoles dans cette mauvaise passe.

Je pose donc les questions suivantes à l'attention du Conseil d'Etat :

1. Quelle est l'appréciation et l'analyse que le Conseil d'Etat fait de la situation actuelle concernant les difficultés que connaissent les producteurs de lait ?
2. Le Conseil d'Etat connaît-il le nombre d'exploitants fribourgeois qui ont d'ores et déjà renoncé à leur activité de production de lait en raison de la baisse record du prix du lait ?
3. Le canton de Fribourg étant un canton dans lequel la production de lait est historique et de première importance, les autorités ont la responsabilité d'accompagner les producteurs de lait dans les difficultés qu'ils connaissent actuellement. Quelles sont les mesures que le Conseil d'Etat a pris et compte mettre en place pour répondre à cette responsabilité ?
4. Le Conseil d'Etat compte-t-il travailler de concert avec les autorités d'autres cantons pour aborder la problématique évoquée dans la présente question ? A-t-il interpellé les autorités fédérales ?

21 septembre 2015

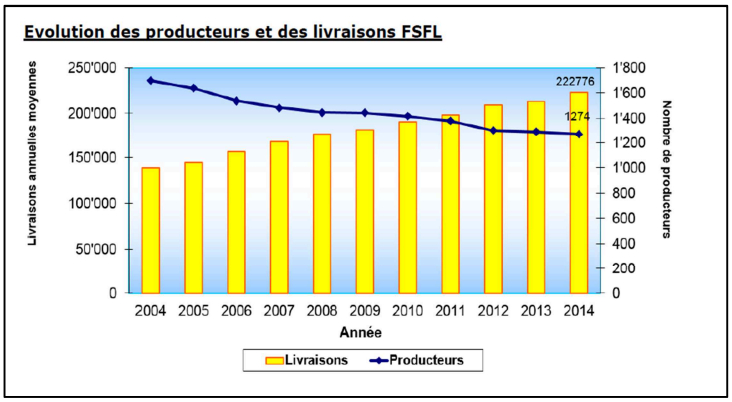
II. Réponse du Conseil d'Etat

1. *Quelle est l'appréciation et l'analyse que le Conseil d'Etat fait de la situation actuelle concernant les difficultés que connaissent les producteurs de lait ?*

Les producteurs de lait fribourgeois, comme leurs collègues de toute la Suisse, sont touchés de plein fouet par les prix bas payés pour le lait de centrale et profondément inquiets pour l'avenir du secteur. Le Conseil d'Etat partage leurs préoccupations, notamment parce que la filière laitière constitue l'un des piliers de l'économie agricole et de l'agroalimentaire du canton de Fribourg. Les producteurs de lait représentent près des deux tiers des exploitations agricoles du canton. Par ailleurs, deux des principaux groupes laitiers suisses ont en effet leur siège dans le canton et l'avenir du secteur concerne à la fois la continuité des exploitations agricoles et celle de très nombreux emplois en aval.

Les producteurs de lait fribourgeois sont repartis dans les trois fédérations laitières suivantes : Prolait, Berner Bauern Verband et la Fédération des sociétés fribourgeoises de laiterie (FSFL).

La statistique laitière de la Suisse, édition 2014, recense 1851 producteurs de lait dans le canton de Fribourg, contre 2589 en 2004, soit une baisse de plus de 28% en 10 ans. Durant cette même période, le rapport annuel de la FSFL constate une hausse des livraisons moyennes de ses membres, passées de 138'566 kg à 222'776 kg, soit une hausse de 60.7%, la moyenne suisse étant de 151'057 kg par exploitation.



Source : rapport annuel de la Fédération des sociétés fribourgeoises de laiterie

Selon l'analyse de chiffres mentionnés ci-dessus, il semble clair pour le Conseil d'Etat que les producteurs de lait fribourgeois ont su adapter leur outil de production afin de répondre à la demande en termes de quantité de lait. Il ressort de cette analyse que l'exemple de certaines filières fromagères qui génèrent des revenus satisfaisants pour tous les partenaires (Gruyère AOP, etc.) montre qu'une organisation verticale solide, structurée autour d'un produit ou groupe de produits clairement positionné sur le marché, constitue le meilleur modèle pour gérer les volumes de production, stabiliser les prix et répartir équitablement les plus-values au sein d'une filière. Une telle organisation impose une culture de négociation entre producteurs et transformateurs, la mise en place de règles durables et d'instruments pour sanctionner les écarts. Ce modèle n'est malheureusement pas généralisé dans le segment du lait de centrale et est un élément clé de réussite dans le maintien d'une production laitière prospère en Suisse.

2. *Le Conseil d'Etat connaît-il le nombre d'exploitants fribourgeois qui ont d'ores et déjà renoncé à leur activité de production de lait en raison de la baisse record du prix du lait ?*

Selon la statistique laitière de la Suisse 2014, le nombre de producteurs de lait dans le canton de Fribourg a diminué de 1.8% par rapport à 2013 (1851 contre 1885). Le tableau récapitulatif ci-dessous montre l'évolution du nombre de producteurs de lait sur Fribourg et au niveau national ainsi que l'évolution de l'effectif du nombre de vaches sur Fribourg et en Suisse. On remarque que la baisse du nombre de producteurs fribourgeois (-1.8%), entre 2013 et 2014, est inférieure à celle au plan suisse (-3%).

	Détenteurs de vaches traites					
	2011	2012	2013	2014	Variation 2014-2013 absolu	%
FR	1'968	1'934	1'885	1'851	-34	-1.8%
CH	31'678	30'985	30'284	29'394	-890	-3.0%

	Nombre effectif de vaches traites					
	2011	2012	2013	2014	Variation 2014-2013 absolu	%
FR	50'262	51'350	51'633	52'369	736	1.4%
CH	589'239	591'212	586'609	587'385	776	0.1%

Source : Statistique laitière de la Suisse 2014

Elle est par ailleurs inférieure à la baisse moyenne sur les dix dernières années (-28,5% depuis 2004). Il faut toutefois constater que cette baisse est plus importante que celle enregistrée pour l'ensemble des exploitations agricoles (-17,2%). Ainsi, la part des producteurs de lait est passée en dix ans de 73% à 63% des exploitations agricoles du canton. Il faut toutefois préciser que ces statistiques donnent un aperçu de la diminution du nombre de producteurs de lait sans lien avec les raisons de cette diminution qui peuvent être multiples (mise en association, départ à la retraite sans reprise de l'exploitation, raisons financières, etc.).

3. *Le canton de Fribourg étant un canton dans lequel la production de lait est historique et de première importance, les autorités ont la responsabilité d'accompagner les producteurs de lait dans les difficultés qu'ils connaissent actuellement. Quelles sont les mesures que le Conseil d'Etat a pris et compte mettre en place pour répondre à cette responsabilité ?*

Dans son programme gouvernemental 2012-2016, , le Conseil d'Etat a affirmé sa volonté de positionner Fribourg comme un acteur clef de la filière agroalimentaire en Suisse (point 6.7). Afin d'atteindre cet objectif, l'Etat poursuit son soutien au développement du savoir-faire, de l'innovation et du transfert des connaissances aux professionnels des secteurs de pointe.

Dans ce contexte, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) a mandaté Agridea et la Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires (HAFL), à Zollikofen, pour réaliser une étude des filières agroalimentaires clés du canton de Fribourg. Consciente de la situation actuelle dans le marché du lait, la DIAF a donc décidé de placer l'étude de la filière lait et fromage en première priorité. Le 5 novembre a eu lieu une séance de réflexion incluant l'ensemble des partenaires de la filière lait et fromage. Les participants ont été répartis dans deux groupes à savoir : le lait de centrale et le lait destiné à la fabrication de fromages AOP. Les résultats et les mesures concrètes permettant de générer de la plus-value auprès des producteurs seront présentés à Grangeneuve le 2 mars 2016 lors d'une journée spécialement consacrée à la plus-value dans l'agriculture. L'organisation de cette manifestation est en cours.

La DIAF encourage également l'élevage en participant de manière substantielle à différentes manifestations telles que le Marché-concours de taureaux de Bulle, EXPO Bulle ou encore la Junior Bulle Expo car, sans élevage et sans vaches, plus de lait. Grangeneuve met à disposition des ressouces humaines qui gèrent les fédérations d'élevage suivantes : la Fédération fribourgeoise d'élevage Holstein et swissherdbook Fribourg ainsi que les manifestations comme le Marché-concours de Bulle et EXPO Bulle. Ces implications financières et humaines de l'Etat montrent l'importance que porte le Conseil d'Etat à la production laitière dans le canton de Fribourg.

La mission de Grangeneuve, l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg, est d'assurer la formation professionnelle initiale, supérieure et continue dans les domaines que sont notamment l'agriculture et la technologie laitière et agroalimentaire. L'Institut assure également la vulgarisation, le conseil, la recherche appliquée et les essais dans les domaines agricoles et para-agricoles. Dans ce contexte, Grangeneuve offre annuellement des prestations de formation continue aux producteurs de lait, à savoir notamment des journées spécifiques, des cours de formation continue, des visites de prairies et d'exploitations. Grangeneuve accompagne également les producteurs de lait de manières individuelle dans leurs réflexions futures, à travers le conseil individuel.

Par l'intermédiaire du service de l'agriculture, les exploitants peuvent bénéficier d'aides structurelles sous formes de subventions ou de crédits d'investissements sans intérêt. Ces aides sont accordées pour la rénovation ou la construction de nouvelles fermes ou de laiteries villageoises contribuant ainsi à abaisser les coûts de ces infrastructures indispensables à une production laitière rationnelle et de qualité. Pour 2015, les subventions cantonales et fédérales correspondent à un montant de 7,8 millions de francs alors que les crédits d'investissement y relatifs sont de 13,5 millions de francs.

4. *Le Conseil d'Etat compte-t-il travailler de concert avec les autorités d'autres cantons pour aborder la problématique évoquée dans la présente question ? A-t-il interpellé les autorités fédérales ?*

Dans une lettre datant du 13 novembre 2015, la DIAF a d'ores et déjà interpellé le conseiller fédéral Johann Schneider-Amman au sujet de la situation actuelle pour le lait de centrale. Elle constatait notamment que « les autorités fédérales avaient les moyens d'agir, soit au niveau du soutien des mesures d'entraide (…), soit au niveau du contrat-type (…). Des structures verticales pour le lait de centrale devraient mettre en œuvre des mesures pour atténuer les crises conjoncturelles dues à des facteurs externes, et la Confédération généraliser ces mesures aux non-membres (…). ». Cette démarche a été validée par le Conseil d'Etat lors de sa séance du 10 novembre 2015. Les mesures mises en place par l'Interprofession suisse du lait (IP Lait) se sont révélées largement insuffisantes ces dernières années et face à la crise actuelle. Une structuration plus performante pour le domaine du seul lait de centrale, voire par bassins régionaux, en cohérence avec les structures de transformation, est restée lettre morte. Le Conseil d'Etat est donc d'avis que les autorités fédérales doivent réunir les acteurs concernés et modérer un processus qui conduise à des résultats concrets dans le domaine de la production laitière suisse.

Par courrier du 30 novembre 2015, le Conseiller fédéral a répondu au courrier de la DIAF. Après des considérations sur les marchés internationaux, il répond notamment que « Cette année, pour tenir compte des conditions particulièrement difficiles, deux projets spécifiques de promotion des ventes ont été lancés par la branche avec le soutien financier de la Confédération ; le premier pour la promotion des produits laitiers en Suisse, le second pour la promotion des fromages suisses à l'exportation. Par ailleurs, l'Interprofession du lait (IP Lait) a déposé auprès du Conseil fédéral une demande au sens de l'art. 9 de la loi sur l'agriculture (LAgr ; RS 910.1), visant à rendre obligatoire

aux non-membres la participation aux mesures d'entraide (contrat-type et règlement sur la segmentation du marché du lait) pendant une durée de deux ans. Ces mesures d'entraide de l'IP Lait ont pour but de faire bénéficier les producteurs d'une meilleure transparence sur l'utilisation du lait qu'ils livrent. Le 11 décembre 2015, le Conseil fédéral a donné suite à la demande de l'IP Lait et prolongé pour les années 2016 et 2017 le caractère obligatoire de la segmentation dans les contrats d'achat de lait. Il ne voit en revanche pour l'heure aucune nécessité d'édicter des prescriptions supplémentaires, car le contrat-type d'achat de lait prévu par l'IP Lait remplit les conditions énoncées à l'art. 37, al. 2, LAgr (durée minimale d'un an pour le contrat et pour le renouvellement du contrat, règlementation des quantités, des prix et des modalités de paiement.) » Le Conseiller fédéral se félicite en outre de l'initiative de l'IP Lait qui a décidé d'élaborer une stratégie de qualité et rappelle que le Conseil fédéral est en train d'analyser la situation économique des producteurs de lait et d'explorer les perspectives qui s'offrent à l'économie laitière dans le cadre du rapport en réponse au postulat « Marché laitier. Perspectives ».

Le Conseil d'Etat est d'avis que les mesures acceptées par le Conseil fédéral, n'étant que de la prolongation des mesures existantes, ne prennent pas suffisamment en compte la difficulté exceptionnelle de la situation actuelle dans le domaine du lait de centrale. Il continuera à encourager tant les organisations professionnelles que les autorités fédérales à chercher de nouvelles solutions pour une meilleure structuration de la branche et davantage de stabilité et de transparence dans la formation des prix (clause d'exclusivité dans le contrat type par exemple).

D'autre part, la directrice IAF a proposé lors de l'assemblée annuelle de la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA) d'analyser les possibilités d'assurer un prix du lait équitable, par exemple en mettant des conditions de prix minimum à l'octroi du label « Suisse garantie ». Le lait « Suisse garantie » rempli pour l'essentiel les contraintes suivantes : il est à 100% de production suisse, remplit les critères des prestations écologiques selon l'ordonnance fédérale sur les paiements directs dans l'agriculture (OPD ; RS 910.13), est élaboré sans fourrage modifié génétiquement et est élaboré en Suisse. La proposition a été traitée en comité du 11 décembre de la CDCA. Il a été décidé de rencontrer les acteurs concernés dans ce but.

14 décembre 2015