

Message

Partie I: Révision partielle de la loi sur l'agriculture (LAgr)

Condensé

Le mandat de réexaminer le train de mesures de politique agricole découle notamment de l'art. 187, al. 13, LAgr et de diverses interventions parlementaires. Les propositions relatives à la révision partielle de la LAgr sont fondées sur des travaux préparatoires de la Commission consultative agricole et de trois groupes de travail, ainsi que sur le résultat d'évaluations scientifiques. Les adaptations contestées lors de la consultation concernaient surtout l'économie laitière. Les propositions revues tiennent compte des principales critiques.

En référence à cinq axes d'action, des adaptations ponctuelles de portée variable sont proposées pour les divers titres de la LAgr. Les adaptations les plus importantes du point de vue de l'agriculture portent sur le domaine de la production et des ventes (titre 2 LAgr).

Principes généraux (titre 1^{er} LAgr)

Conformément à ce qui a été affirmé dans le projet, à savoir que les grandes lignes et les objectifs de PA 2002 gardent leur validité pour PA 2007, il n'est pas prévu d'adapter les principes inscrits au titre premier LAgr.

Conditions-cadre de la production et de l'écoulement (titre 2 LAgr)

L'élément clé de PA 2007 consiste à assouplir davantage l'organisation du marché laitier. Un grand pas dans cette direction a été fait avec PA 2002, mais il n'est pas suffisant en considération des multiples défis à relever. Le Conseil fédéral esquisse notamment une solution pour la suppression progressive du contingentement laitier.

Un autre point de la révision concerne la réglementation des importations de viande, une mise aux enchères de l'ensemble des contingents tarifaires étant prévue après une période transitoire. Une part des recettes tirées de ce mode d'attribution plus conforme aux règles de la concurrence permettra de financer l'incinération des déchets de viande.

Autres propositions: extension des compétences des interprofessions (fixation de prix indicatifs à certaines conditions), modification des dispositions relatives aux appellations d'origine contrôlée et aux indications géographiques, soutien de durée limitée aux conversions dans les cultures spéciales et suppression des dernières affectations spéciales (fonds «viande», caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs, fonds viticole).

Paiements directs (titre 3 LAgr)

Des considérations de principe (indemnisation des prestations), mais aussi les possibilités concernant l'évolution des structures, nous amènent à proposer une mise à jour des limites fixées pour l'octroi des paiements directs. Il s'agit d'abolir l'échelonnement des contributions, les valeurs minimales fixées selon la surface ou le nombre d'animaux, ainsi que les limites de revenu et de fortune.

Mesures d'accompagnement social (titre 4 LAgr)

Nous proposons une mesure temporaire pour accompagner les changements structurels dans l'agriculture, à savoir l'introduction d'aides à la reconversion professionnelle, qui seraient versées en cas d'abandon de l'exploitation.

Amélioration des structures (titre 5 LAgr)

On propose des possibilités supplémentaires d'octroyer des aides à l'investissement, qui visent à réduire les coûts de production, à multiplier les possibilités de produire de la valeur ajoutée et à accroître la liberté d'action entrepreneuriale. Cette mesure est liée à une appréciation régionale et donc différenciée de la neutralité concurrentielle vis-à-vis de l'artisanat.

Recherche et vulgarisation, encouragement de la sélection végétale et animale (titre 6 LAgr)

A partir de 2004, les contributions versées par la Confédération aux services de vulgarisation ne seront plus calculées en fonction des dépenses, mais d'après les prestations fournies (conventions de prestations).

Protection des végétaux et matières auxiliaires (titre 7 LAgr)

Afin de renforcer la sécurité des denrées alimentaires produites dans le pays et d'améliorer leur qualité, le Conseil fédéral propose qu'on lui accorde la compétence de prendre des mesures de précaution en rapport avec les moyens de production et que l'on étende celle d'édicter des prescriptions d'utilisation dont il dispose déjà. Par ailleurs, il est prévu de supprimer l'affectation spéciale (fonds phytosanitaire) à l'instar de la proposition relative au titre 2 LAgr.

Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales (titre 8 LAgr)

Des adaptations ponctuelles devraient ici permettre d'agir plus efficacement lors d'infractions aux prescriptions concernant l'économie viti-vinicole et les importations.

Dispositions finales (titre 9 LAgr)

Les propositions relatives à l'exécution ont pour objectifs d'améliorer la coordination des contrôles dans les exploitations et celle de la répression des fraudes dans les domaines des désignations protégées, des importations et des exportations ainsi que de la déclaration. Par ailleurs, il est proposé d'attribuer la compétence d'approuver des accords agricoles techniques au Conseil fédéral ou, dans certains cas, à l'Office fédéral de l'agriculture, conjointement avec les autorités fédérales intéressées.

1

Partie générale

Dans la partie générale, nous commençons par un rappel de la réforme agricole en cours (ch. 1.1) et dressons le bilan de la politique agricole 2002 (ch. 1.2). Ensuite, nous présentons les travaux préliminaires effectués par la Commission consultative agricole et les groupes de travail ainsi que les résultats de la consultation (ch. 1.3). Nous concluons cette partie en résumant les interventions parlementaires (ch. 1.4) et en présentant des réflexions conceptuelles sur l'évolution future de la politique agricole (ch. 1.5).

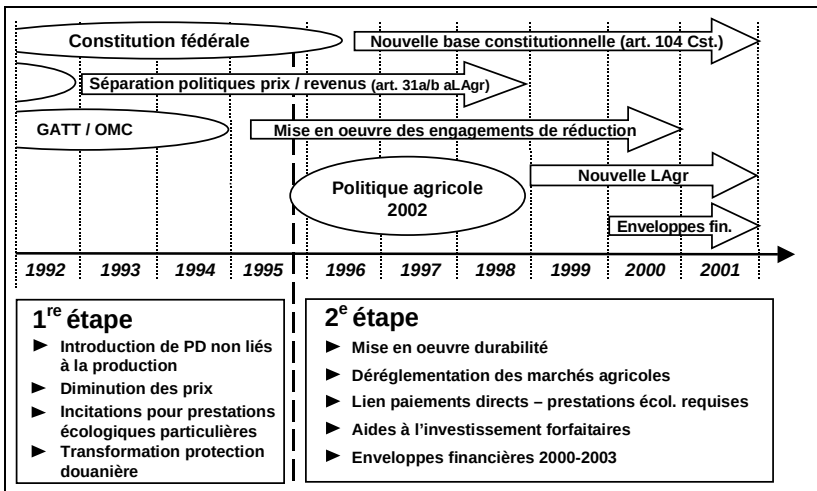
1.1

Contexte

La réforme fondamentale de la politique agricole dans les années 90 a exigé des efforts considérables de l'agriculture et du secteur alimentaire. La réorientation radicale de la politique agricole a été amorcée dans le Septième rapport sur l'agriculture du 27 janvier 1992¹, les années suivantes ayant servi à sa réalisation par étapes. L'échelonnement dans le temps a permis aux milieux concernés de faire face progressivement aux nouvelles conditions générales et de s'y adapter.

Figure 1

Réforme de la politique agricole réalisée



¹ FF 1992 II 140

1.1.1 Septième rapport sur l'agriculture

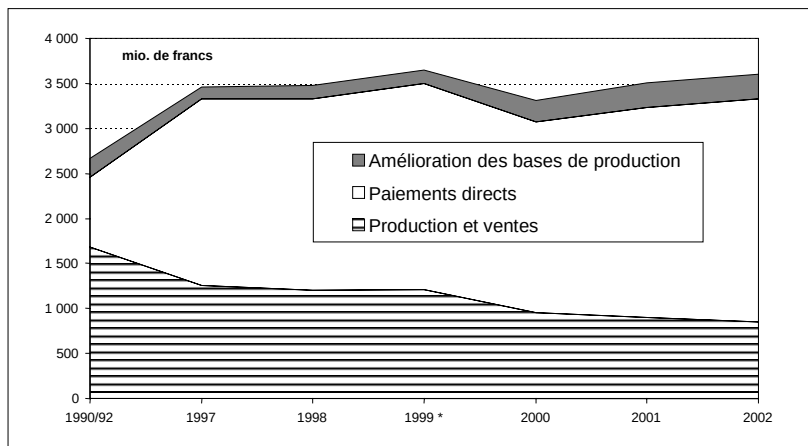
Dans le Septième rapport sur l'agriculture, le Conseil fédéral posait les jalons d'une réorientation de la politique agricole reflétant les profonds changements survenus dans le pays et à l'étranger. La politique menée depuis la Seconde Guerre mondiale, qui consistait à garantir le revenu par les prix des produits et à remplacer les importations de denrées alimentaires par une production suisse en extension, avait atteint ses limites. En outre, on s'attendait à ce que l'évolution internationale, notamment le cycle d'Uruguay du GATT, entraîne une intensification de la concurrence. Il était donc prévu de séparer davantage la politique des prix de celle des revenus, de suivre une stratégie incitative pour atteindre des objectifs écologiques et de réduire les interventions de l'Etat sur le marché pour améliorer la compétitivité du secteur agro-alimentaire.

1.1.2 Séparation de la politique des prix de celle des revenus

Alors même qu'il approuvait le Septième rapport sur l'agriculture, le Conseil fédéral initiait la première étape de la réforme par son message du 27 janvier 1992 concernant la modification de l'ancienne loi sur l'agriculture (aLAgr)². Le 9 octobre 1992, le Parlement adoptait les art. 31a et 31b LAgr, base légale des paiements directs non liés à la production. Au fil des années suivantes et des décisions qu'il a prises, le Conseil fédéral n'a jamais cessé de séparer la politique des prix de celle des revenus, en ce sens qu'il a réduit les prix administrés et les paiements directs liés à la production pour augmenter les nouveaux paiements directs, sans incidence sur celle-ci.

Figure 2

Dépenses de l'Office fédéral de l'agriculture



Source: Compte d'Etat, OFAG

* Sans les frais de liquidation de l'Union suisse du fromage et de la Butyra.

² Partie I: Politique agricole avec des paiements directs compensatoires, FF 1992 II 4.

Dans le courant des dix dernières années, la part des dépenses consenties pour la promotion de la production et des ventes a baissé; elle ne représente plus que 24 % des dépenses totales de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), contre 63 % auparavant. Au contraire, celle des paiements directs a passé de 29 à 69 %, alors que celle des dépenses pour l'amélioration des bases de production n'a pratiquement pas changé.

Les paiements directs versés en vertu de l'art. 31a lAgr servaient avant tout à assurer un revenu approprié aux agriculteurs, tandis que ceux prévus à la let. b exigeaient des prestations écologiques particulières. La prescription légale d'un équilibre financier entre ces deux types de paiements a accéléré l'écologisation.

1.1.3 Remaniement des mesures de protection à la frontière

Dans le cadre du cycle d'Uruguay du GATT (1986–1994), la Suisse s'est engagée à remplacer ses restrictions à l'importation par des droits de douane (tarification) et à réduire progressivement ces derniers sur une période de six ans (1995–2000), tout comme le soutien lié au produit dans le pays et les subventions à l'exportation. En 2000, elle a franchi la dernière étape de mise en œuvre de ses engagements.

Tableau 1

Engagements OMC de la Suisse de 1995 à 2000

Accès au marché	Contraintes douanières	Réduction de 36% en moyenne sur toutes les lignes du tarif douanier; réduction de 15% au moins sur chaque ligne
	Contingents tarifaires	Volume d'importation de 1986/88 ou 5 % de la consommation suisse au minimum
Soutien dans le pays	Paiements directs indépendants de la production	Pas d'obligation de réduire
	Soutien lié à la production	Moins 20 %
Subventions à l'exportation	Quantités	Moins 21 %
	Valeurs	Moins 36 %

1.1.4 Nouvelle base constitutionnelle

La voie vers une nouvelle base constitutionnelle a été marquée au début des années 90 par des discussions parfois véhémentes concernant la réorientation de la politique

agricole. Expressions de la controverse, les diverses initiatives populaires³, illustrant les tensions entre économie et écologie.

Le 12 mars 1995, le peuple et les cantons ont rejeté à une faible majorité un contre-projet à l'initiative de l'Union suisse des paysans (USP). Le Parlement allait ensuite élaborer un contre-projet à une autre initiative, celle des paysans et consommateurs, à la lumière du reproche le plus couramment exprimé avant la votation du 12 mars 1995, soit celui de «trop peu de marché et trop peu d'écologie». C'est ce contre-projet que le peuple a approuvé le 9 juin 1996 par plus de 75 % des voix. Les tâches de l'agriculture et de la Confédération consacrées par la Constitution doivent être comprises comme un contrat de société. En vertu de l'art. 104 Cst.⁴, l'agriculture est appelée à apporter une contribution substantielle à la sécurité alimentaire, au maintien des bases naturelles de l'existence, à l'entretien du paysage rural et à l'occupation décentralisée du territoire, par une production à la fois durable et orientée vers le marché. La multifonctionnalité de l'agriculture et le concept de la durabilité ont ainsi été inscrits comme principes fondamentaux dans le droit constitutionnel.

1.1.5 Politique agricole 2002

Aussitôt après l'adoption de cette nouvelle base constitutionnelle, le Conseil fédéral a soumis au Parlement son message concernant la réforme de la politique agricole⁵, dans lequel il exposait, sous forme d'une nouvelle LAgr, sa manière de concrétiser le mandat dévolu par la Constitution. Au centre des propositions: l'objectif d'un remaniement de tout le secteur agro-alimentaire afin d'en améliorer la compétitivité et de l'aligner sur l'économie de marché.

Le 29 avril 1998, le Parlement adoptait la nouvelle LAgr, avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1999 (lait: 1^{er} mai 1999), qui a mis un terme à toutes les garanties de l'Etat en matière de prix et de prise en charge. La loi prévoyait par ailleurs que les moyens financiers destinés au soutien du marché seraient réduits d'un tiers en cinq ans. Les paiements directs rétribuant des prestations d'intérêt général (entretien du paysage rural et occupation décentralisée du territoire, p. ex.) et des prestations écologiques particulières (culture biologique, surfaces de compensation écologique servant à préserver la biodiversité, p. ex.) n'ont depuis lors été alloués qu'en contrepartie des prestations écologiques requises.

PA 2002 assure en outre un financement plus fiable des mesures, en ce sens que les dépenses prévues dans les principaux secteurs d'activité sont fixées pour quatre ans, dans le cadre d'enveloppes financières. Le 16 juin 1999, le Parlement a ainsi approuvé trois enveloppes financières pour les années 2000 à 2003 («Promotion de la production et des ventes», «Paiements directs» et «Amélioration des bases de production») pesant ensemble 14,029 milliards de francs. Un projet d'arrêté fédéral sur

³ Initiatives populaires «pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement» (USP); «Paysans et consommateurs – pour une agriculture en accord avec la nature» (paysans et consommateurs); «pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques» (VKMB).

⁴ RS 101

⁵ Deuxième étape (Politique agricole 2002); FF 1996 IV 1.

les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2004 à 2007 fait l'objet de la partie II du présent message.

1.2 Bilan intermédiaire de PA 2002

L'analyse des conséquences de PA 2002 forme une base importante pour apprécier l'action nécessaire en politique agricole (ch. 1.2.1). Pour ce faire, les développements de l'agriculture et les effets des mesures de politique agricole dans les domaines de l'économie (ch. 1.2.2), du social (ch. 1.2.3) et de l'écologie (ch. 1.2.4) sont illustrés à l'aide d'indicateurs. Les principales conclusions à tirer du bilan intermédiaire de PA 2002 sont résumées au ch. 1.2.5.

1.2.1 Evaluation des mesures de politique agricole

Selon l'art. 170 Cst., les mesures prises par la Confédération doivent être évaluées quant à leur efficacité. A l'art. 187, al. 13, la LAgr exige par ailleurs une évaluation des principales mesures cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi. Le Conseil fédéral a réglé l'évaluation de la politique agricole et celle des prestations de l'agriculture dans l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'évaluation de la durabilité de l'agriculture⁶. Selon cette ordonnance, l'OFAG doit faire état des conséquences des mesures de politique agricole prises par la Confédération ainsi que des prestations de l'agriculture dans les domaines de l'économie, du social et de l'écologie, et les apprécier sous l'angle de la durabilité. A cet effet, il publie annuellement un rapport exhaustif, dont le deuxième est paru en novembre 2001 (Rapport agricole 2001⁷). Deux approches permettent d'aborder cette tâche d'envergure:

- Un inventaire périodique (monitoring) montre à l'aide d'indicateurs les développements de l'agriculture et les effets des mesures de politique agricole dans les domaines de l'économie, du social et de l'écologie. Il fournit aussi les bases pour l'évaluation de la durabilité dans l'agriculture. Celle-ci a été appréciée du point de vue qualitatif dans les rapports agricoles 2000 et 2001. Le dernier présente un concept permettant d'évaluer à l'avenir le développement durable à l'aide d'indicateurs.
- Des études spécifiques sont en outre réalisées afin d'analyser et d'apprécier l'efficacité de mesures et de groupes de mesures. Cette tâche est le plus souvent confiée à des mandataires externes. Les résultats devraient permettre d'établir si certaines mesures doivent être adaptées et, le cas échéant, dans quel sens, ou s'il convient au contraire de les remplacer. Des études ont notamment été lancées dans le domaine des mesures écologiques et dans celui des mesures concernant le marché (lait, viande, œufs et céréales; protection à la frontière; promotion des ventes). Elles ont été conclues au printemps 2002.

⁶ RS 919.118

⁷ Cf. www.blw.admin.ch; commande: OFCL/vente de publications de la Confédération, 3003 Berne.

Le bilan intermédiaire de PA 2002 ci-après se fonde, d'une part, sur les résultats de l'inventaire établi périodiquement dans les domaines économie, social et écologie et, d'autre part, sur les conclusions des études, dans la mesure où elles sont déjà disponibles.

1.2.2 Economie

Marchés

Les marges de manœuvre créées par PA 2002 sont mises à profit. Pour preuve, les innovations en matière de produits et les restructurations aussi bien dans le secteur agricole que dans celui de la transformation. Les marchés désormais moins réglementés ont engendré de plus fortes fluctuations des prix. Le passage des anciennes aux nouvelles organisations s'est néanmoins effectué sans turbulences pour ce qui est des principaux marchés touchés par PA 2002⁸. Depuis 1990/92, les prix à la production en Suisse ont baissé de plus de 20%. Si l'écart absolu par rapport à l'Union européenne (UE) s'est restreint, la compétitivité relative du secteur en matière de prix ne s'est pas améliorée pour autant⁹. En effet, la baisse des prix à la production s'est accompagnée d'une hausse des prix payés par les consommateurs pour les denrées alimentaires. Cette hausse est particulièrement marquée depuis 1996/98, bien que les prix des denrées alimentaires importées soient restés stables dès 1999.

Tableau 2

Evolution de l'indice des prix à la production, à la consommation et à l'importation de denrées alimentaires

	1990/92	1996/98	1999	2000	2001
Indice des prix à la production, agriculture	100,0	82,2	77,2	80,7	75,3
Indice suisse des prix à la consommation, sous-groupe denrées alimentaires et boissons	100,0	102,6	103,3	104,9	106,9
Indice des prix à l'importation de denrées alimentaires *	–	107,0	112,3	111,8	111,8

Source: OFS, USP

* Base mai 1993 = 100 (des séries de chiffres plus anciennes ne sont pas disponibles pour cet indice)

D'une manière générale, l'agriculture a réussi à préserver ses parts de marché. Cela se reflète sur le taux d'auto-provisionnement, soit sur le rapport entre la production suisse et la consommation globale du pays. En 1999, le taux d'auto-provisionnement a été de 5 % inférieur aux années 1996/98. Ce recul s'explique par les conditions climatiques difficiles, qui ont fait baisser les rendements en production végétale, surtout ceux des cultures de pommes de terre et de céréales. Ledit

⁸ Cf. à ce propos les analyses des effets mentionnées au ch. 2.2 (parties I et II du message). Disponibles en ligne sous www.blw.admin.ch (rubrique Politique agricole > Evaluation).

⁹ Dans ses rapports agricoles, l'OFAG compare chaque année l'évolution des prix à la production en Suisse, dans l'UE et aux Etats-Unis.

taux est par contre resté stable en ce qui concerne les produits d'origine animale. En l'an 2000, il a de nouveau dépassé 60%, atteignant ainsi la moyenne à long terme grâce à la bonne année en production végétale.

Tableau 3

**Taux d'auto-approvisionnement
(en énergie; exprimé en pour-cent de la consommation totale)**

	1996/98	1999	2000
Denrées alimentaires végétales	45	40	46
Denrées alimentaires animales	95	95	95
Total denrées alimentaires	62	58	62

Source: USP

Revenu total

L'appréciation sectorielle de la situation économique se fonde sur les comptes économiques de l'agriculture, établis par USP¹⁰.

Tableau 4

Comptes économiques de l'agriculture

Indications en prix courants, en millions de francs	1996/98	1999	2000 ¹	2001 ²
Production finale	8013	7240	7627	7225
+ contributions des pouvoirs publics (subventions)	2466	2427	2458	2679
– consommation intermédiaire	3866	3780	3911	3900
– impôts liés à la production, compensation TVA	284	219	170	167
Valeur ajoutée brute au coût des facteurs	6330	5668	6005	5837
– amortissements	1872	1837	1858	1899
– affermages et intérêts	724	696	738	753
– salaires de la main-d'œuvre non familiale	796	728	716	720
Revenu net tiré de l'activité agricole de la main-d'œuvre familiale	2937	2408	2692	2465

Source: USP

¹ provisoires, état printemps 2002

² estimation, état printemps 2002

Les résultats des comptes économiques peuvent se résumer comme suit:

- En comparaison des trois années 1996/98, le revenu net sectoriel de la main-d'œuvre familiale a reculé de 18 % en 1999, essentiellement à cause d'une baisse de la production finale. En raison de conditions météorologiques défavorables, la valeur des produits végétaux surtout a été de 13 % inférieure à celle de la période de référence. La production finale plus faible a été partiellement compensée par une diminution des coûts.

¹⁰ Les comptes économiques de l'agriculture (diverses années), USP, Brugg.

- En 2000, le revenu net sectoriel de la main-d'œuvre familiale était de 8 % inférieur à la moyenne des trois années 1996/98. La production finale a augmenté de 5 % par rapport à 1999, ce qui s'explique notamment par une bonne année en production végétale et par des recettes accrues dans les secteurs des bovins et des porcs. En ce qui concerne les coûts, on observe un recul substantiel de 10 % pour les salaires de la main-d'œuvre non familiale par rapport à 1996/98.
- En 2001, le revenu net sectoriel de la main-d'œuvre familiale était de 16 % inférieur à la moyenne de 1996/98. De même, la production finale a diminué de 5 % par rapport à 2000, les résultats ayant été moins bons tant en production végétale (surtout céréales, betteraves sucrières, fruits) qu'en économie animale (surtout bovins). Ce recul a été partiellement compensé par des paiements directs plus élevés. Quant aux coûts, les amortissements et les intérêts ont augmenté en comparaison avec l'an 2000.
- Pour apprécier l'évolution du revenu net de la main-d'œuvre familiale, il faut tenir compte de l'évolution quantitative de cette main-d'œuvre. Conformément au recensement fédéral des exploitations agricoles de l'Office fédéral de la statistique (OFS), la main-d'œuvre familiale dans le secteur primaire a diminué de 15 000 personnes, soit de 8%, entre 1996 et 2000.

Revenu par exploitation

Pour évaluer la situation économique des exploitations, on se sert des résultats comptables du dépouillement centralisé effectué par la FAT. Les résultats des années 1999 à 2001 sont comparés avec la moyenne des années 1996/98. Les chiffres de 2001, qui sont provisoires, donnent de premières indications concernant certaines tendances. Les seuls indicateurs disponibles à l'heure actuelle figurent au tableau 5 ci-dessous.

Tableau 5

Revenu agricole par exploitation et revenu du travail par unité de main-d'œuvre familiale

		1996/98	1999	2000	2001 ¹
Rendement brut	(Fr.)	183 654	181 702	199 145	187 500
dont paiements directs	(Fr.)	38 071	38 872	39 307	41 400
Charges réelles	(Fr.)	130 151	127 912	134 470	134 200
Revenu agricole	(Fr.)	53 503	53 789	64 675	53 300
Intérêts sur le capital propre de l'exploitation	(Fr.)	11 908	11 089	15 192	14 000
Revenu du travail	(Fr.)	41 595	42 701	49 483	39 300
Main-d'œuvre familiale	(UTAF ²)	1,32	1,29	1,30	1,29
Revenu du travail par unité de main-d'œuvre familiale (valeur moyenne)	(Fr./UTAF ²)	31 540	33 050	38 099	30 400

Source: FAT

¹ provisoires, état printemps 2002

² unités de travail annuel de la famille: base 280 journées de travail

Le revenu agricole correspond à la différence entre le rendement brut et les charges réelles. Il indemnise le travail de la main-d'œuvre familiale et le capital propre investi. Alors qu'il n'a quasiment pas changé en 1999 comparé à la moyenne des trois années 1996/98, il a atteint 21 % de plus en 2000, pour retrouver son niveau de 1996/98 l'année suivante.

Le revenu du travail correspond au revenu agricole, déduction faite des intérêts sur le capital propre investi. Par rapport à 1996/98, le revenu du travail par unité de main-d'œuvre familiale a été supérieur de 5 % en 1999 et de 21 % en 2000. Cette dernière augmentation s'explique avant tout par une hausse du rendement brut, qui a toutefois rechuté en 2001. C'est la raison pour laquelle le revenu du travail correspond de nouveau environ à la moyenne de 1996/98 cette année (−4 %), malgré l'octroi de paiements directs plus élevés.

Revenu des exploitations performantes

Conformément à l'art. 5 LAgr, les mesures de politique agricole doivent permettre aux exploitations remplissant les critères de durabilité et de performance économique de réaliser, en moyenne pluriannuelle, un revenu comparable à celui de la population active dans les autres secteurs économiques d'une même région. Dans la région de plaine et celle des collines, la main-d'œuvre familiale des exploitations du quartile supérieur a réalisé, voire dépassé, en 1998/2000, un revenu du travail équivalant au salaire annuel brut moyen du reste de la population. En montagne, le revenu moyen du travail s'est situé, dans le même quartile, à quelque 7000 francs en dessous de la valeur comparative. Certaines exploitations atteignent ce salaire, mais leur part est plus faible que dans les autres régions. Les exploitations remplissant les critères de performance économique et de durabilité sont donc parvenues, notamment dans la région de plaine et des collines, à réaliser un revenu comparable à celui des autres groupes de la population.

Tableau 6

Revenu du travail de la main-d'œuvre familiale et salaire comparatif 1998/2000

Région	Revenu du travail ¹ en fr. par UTAF ² (valeurs moyennes)				Salaire comparatif ³ en fr. par année Médiane
	1 ^{er} quartile (0–25%)	2 ^e quartile (25–50%)	3 ^e quartile (50–75%)	4 ^e quartile (75–100%)	
Région de plaine	11 620	32 505	48 391	83 341	62 866
Région des collines	7 607	24 504	36 833	60 296	57 080
Région de montagne	5 156	17 987	26 956	46 094	53 163

Source: OFS, FAT

¹ intérêts sur le capital propre au taux moyen des obligations de la Confédération; 1998: 2,81%, 1999: 3,02%, 2000: 3,95%

² unités de travail annuel de la famille: base 280 journées de travail

³ médiane des salaires annuels bruts de tous les employés des secteurs secondaire et tertiaire

Indicateurs micro-économiques

Les investissements et la part de capital étranger des exploitations de référence FAT n'ont que très peu changé en 1999 par rapport aux années 1996/98. La constitution de capital propre a par contre augmenté de 29%. Le rapport entre cash flow et investissements s'est légèrement amélioré, les derniers ayant quelque peu diminué. C'est la formation de capital propre qui reflète en premier lieu l'amélioration des re-

venus enregistrée en 2000. Elle a plus que doublé depuis 1996/98. Grâce à l'accroissement du cash flow et à une très légère augmentation des investissements en 2000, le rapport entre ces grandeurs s'est amélioré en comparaison des années 1996/98. La part de capital étranger est, quant à elle, restée stable.

Tableau 7

Formation de capital propre, investissements et part de capitaux étrangers

Ensemble des régions		1996/98	1999	2000
Formation de capital propre	(Fr.)	10 200	13 207	21 233
Investissements ¹	(Fr.)	43 669	41 856	44 964
Rapport entre cash flow et investissements ²	(%)	96	101	102
Part de capital étranger	(%)	42	41	41

Source: FAT

¹ investissements bruts (sans prestations propres), moins les subventions et les désinvestissements

² part du cash flow au total des investissements

La combinaison de la part de capital étranger et de la formation de capital propre permet d'apprécier dans quelle mesure le fardeau de la dette est supportable. Une exploitation enregistrant une part élevée de capitaux étrangers et une formation négative de capital propre n'est pas viable à la longue.

En appliquant les deux critères, on peut distinguer quatre groupes d'exploitations en fonction de leur stabilité financière.

Tableau 8

Ventilation des exploitations en fonction de la stabilité financière

		Part de capital étranger	
		faible (< 50%)	élevée (> 50%)
Formation de capital propre	positive	bonne situation financière	autonomie financière restreinte
	négative	revenu insuffisant	situation financière précaire

Source: De Rosa, La réorientation de la politique agricole suisse: Analyse financière et Endettement, Uni Fribourg, octobre 1999

En 1999 et en 2000, on a compté davantage d'exploitations avec une bonne situation financière qu'en moyenne des années 1996/98. Si l'on se fonde sur la moyenne de ces cinq ans, la part d'exploitations enregistrant une formation de capital propre négative représente environ un tiers. Ces exploitations doivent être considérées comme étant en difficulté. La majorité d'entre elles sont en mesure de produire suffisamment de ressources financières pour leurs dépenses courantes, mais elles ne parviennent pas à assurer leur viabilité à long terme.

Appréciation de la stabilité financière

Exploitations dont		1996/98	1999	2000
la situation financière est bonne	(%)	44	47	52
l'autonomie financière est restreinte	(%)	21	21	25
le revenu est insuffisant	(%)	19	17	12
la situation financière est précaire	(%)	16	15	11

Source: FAT

1.2.3 Social

Situation en matière de revenus

Le revenu est un paramètre important servant à apprécier la situation sociale des agriculteurs. Alors que, selon l'art. 5 L'Agr, les exploitations économiquement performantes devraient réaliser un revenu comparable à celui de la population active dans les autres secteurs économiques de la région (cf. ch. 1.2.2), on considère ici l'agriculture tout entière. Le revenu du travail (médiane) de la main-d'œuvre familiale a varié, en moyenne des années 1998/2000, entre 42 % (montagne) et 64 % (plaine) du salaire comparatif correspondant (cf. tab. 6). D'une manière générale, on constate un écart considérable entre le revenu du travail agricole et les salaires tirés des autres activités économiques.

Tableau 10

Revenu total¹, revenu du travail² et consommation privée de la famille en 1998/2000

Région	Revenu total fr.	Consommation privée fr.	Main-d'œuvre familiale UTAF ³	Revenu du travail (médiane) fr./UTAF ³
Région de plaine	85 828	69 004	1,26	39 955
Région des collines	72 325	57 873	1,29	30 439
Région de montagne	61 994	51 207	1,38	22 157

Source: FAT

¹ revenu agricole + revenu accessoire

² intérêts sur le capital propre au taux moyen des obligations de la Confédération:

1998: 2,81 %, 1999: 3,02 %, 2000: 3,95 %

³ unités de travail annuel de la famille: base 280 journées de travail

Puisque la situation sociale a trait surtout au ménage des agriculteurs et moins à l'exploitation elle-même, il faut ajouter le revenu non agricole à celui qui est tiré de l'agriculture. Avec une moyenne de 19 000 francs de revenu non agricole en 1998/2000, les exploitations agricoles ont disposé d'un supplément substantiel. Si l'on tient compte de ces recettes supplémentaires, la situation financière de la famille paysanne se présente sous un jour plus favorable. Cependant, les familles doivent en général travailler très dur pour réaliser les deux types de revenus précités.

Dans les années 1998/2000, le revenu total ne parvenait pas à couvrir entièrement la consommation privée dans les exploitations du quartile inférieur. Celles-ci doivent donc puiser dans les ressources destinées à l'exploitation pour financer leur consommation, ce qui réduit d'autant leurs possibilités de réaliser des investissements ou encore d'assurer leur prévoyance vieillesse.

Evolution du nombre d'exploitations agricoles

Eu égard à la réorientation de la politique agricole et, partant, à l'importance accrue des marchés, l'évolution structurelle s'est de nouveau accélérée dans les années 90, après avoir stagné pendant deux décennies.

Tableau 11

Nombre d'exploitations agricoles par classe de grandeur

	1990	1996	2000
0–3 ha SAU	19 819	12 167	8 371
> 3 ha SAU	72 996	67 312	62 166
Total	92 815	79 479	70 537

Source: OFS

Le nombre de petites exploitations (< 3 ha SAU) qui, pour la plupart, sont gérées à titre de loisirs, diminue bien plus fortement que celui des autres. Ainsi, environ 11 000, soit à peu près la moitié, des quelque 22 000 exploitations dont la gestion a été abandonnée entre 1990 et 2000, tombaient sous cette catégorie. Malgré l'accélération, l'évolution structurelle suit encore, en général, le rythme des générations.

Tableau 12

Apprentis agricoles en première année

	1990	1996	2000
Nombre de contrats de première année	1171	754	925

Source: OFFT

Le nombre de nouveaux contrats d'apprentissage peut servir d'indicateur pour l'évolution probable de celui des exploitations agricoles. Après avoir fortement diminué dans les années huitante, il s'est établi à quelque 900 contrats à la fin des années 90. S'il reste constant pendant une génération (30 ans), la succession est assurée dans près de 30 000 exploitations pendant cette période. Cependant, comme jusqu'à présent, des exploitations seront également reprises par des personnes ayant suivi une autre formation.

Perception subjective de la situation

Aux mois de février et mars 2001, l'Institut de recherche SRS a effectué, sur mandat de l'OFAG, un sondage concernant la perception subjective de la situation par la population agricole, en comparaison des autres groupes de la population dans

l'espace rural¹¹. Il a posé des questions sur la satisfaction des interlocuteurs dans diverses sphères de la vie, sur leurs peurs, ainsi que sur les avantages et inconvénients de la profession d'agriculteur.

Ce sondage a eu lieu à une période où tant la population agricole que les consommateurs étaient captivés par des sujets d'actualité tels que l'ESB et la fièvre aphteuse. Il faut donc admettre que la perception des paysannes et des paysans interrogés en a été influencée. Voici en résumé les résultats obtenus:

- La question concernant le degré de satisfaction dans diverses sphères de la vie a révélé que la part d'agricultrices et d'agriculteurs satisfaits de leur niveau de vie (90 %) est aussi grande que celle des autres groupes sociaux. Leur satisfaction est même légèrement plus grande en ce qui concerne l'activité professionnelle (84 et 79 % respectivement). Par contre, les agriculteurs sont nettement moins satisfaits pour ce qui est de la stabilité des conditions-cadre (30/57 %), le revenu (42/68 %) et les loisirs (61/79 %). Quant aux domaines formation, formation continue, famille, contexte social, santé et offre culturelle, il n'y a pas de différences notables.
- Les réponses concernant les peurs ont, dans l'ensemble, révélé que les agriculteurs se sentent moins menacés que le reste de la population. Ils ont notamment moins peur de perdre leur emploi.
- Lorsque les personnes interrogées sont confrontées à différentes affirmations concernant l'environnement du travail, des différences assez considérables apparaissent entre les paysans et les autres groupes sociaux. Les réponses de la population agricole sont moins favorables (viabilité de l'exploitation à long terme, charges physiques, heures de travail, gain, surmenage occasionné par les changements de l'environnement du travail).
- On ne saurait affirmer que, globalement, la perception par la population paysanne de sa situation soit meilleure ou pire que celle de la population non agricole. Certes, les ménages agricoles sont moins satisfaits en ce qui concerne la stabilité des conditions-cadre, le revenu et l'environnement du travail; en revanche, ils se sentent moins menacés et sont satisfaits de leur activité professionnelle et de leur niveau de vie.

¹¹ Institut de recherche SRS, Befindlichkeit der landwirtschaftlichen Bevölkerung im Vergleich zur übrigen Bevölkerung, rapport fondé sur un sondage représentatif de la population sur mandat de l'OFAG, mars 2001, en ligne sous www.blw.admin.ch (rubrique Politique agricole > Evaluation).

1.2.4

Ecologie

Prestations écologiques

Les prestations écologiques de l'agriculture ont augmenté par rapport à la moyenne des années 1996/98.

Tableau 13

Indicateurs retenus pour les prestations écologiques

		1996/98	2000
PI/prestations écologiques requises	(Part de la SAU)	70%	95%
Exploitations biologiques	(Nombre)	3 986	4 904
Surfaces de compensation écologique*	(ha)	83 901	92 858
Animaux bénéficiant de sorties régulières en plein air	(UGB)	348 274	618 000
Animaux gardés dans des systèmes particulièrement respectueux de l'espèce	(UGB)	135 105	265 236

Source: OFAG

* sans les arbres fruitiers haute-tige

Nous présentons ci-après les résultats concernant les indicateurs sélectionnés.

- En 2000, les entreprises biologiques ont exploité 8 % de la SAU.
- 51 % des UGB ont eu la possibilité de sortir conformément au programme SRPA et 23 % des UGB ont bénéficié d'une garde particulièrement respectueuse de l'espèce (programme SST).
- Quant aux surfaces de compensation écologique (SCE) donnant droit aux contributions (arbres fruitiers haute-tige exclus), elles ont atteint, en 2000, une part de plus de 9 % de la SAU. En plaine, environ 47 000 ha ont été aménagés en SCE à ce jour. S'y ajoutent les éléments qui sont imputables aux PER, mais pas rétribués. Il manque ainsi encore quelque 18 000 ha pour atteindre, d'ici à fin 2005, l'objectif de 65 000 ha fixé par le Conseil fédéral en rapport avec la Conception Paysage Suisse. L'effet des SCE sur la biodiversité fait l'objet de plusieurs études de cas réalisées pour l'évaluation des mesures écologiques. Ces études ont révélé un effet positif sur les indicateurs examinés (carabidés, araignées et papillons diurnes), dont l'ampleur diverge toutefois selon le type de SCE. Des analyses approfondies complémentaires sont encore nécessaires pour préciser ces résultats. Le 4 avril 2001, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance sur la qualité écologique¹², entrée en vigueur le 1^{er} mai 2001, qui devrait conduire à une amélioration régionale de la qualité des SCE et de leur mise en réseau.

Pollution de l'environnement

Depuis le début des années 90, la pollution de l'environnement par l'agriculture diminue continuellement.

¹² Ordonnance du 4 avril 2001 sur la promotion régionale de la qualité et de la mise en réseau des surfaces de compensation écologique dans l'agriculture (ordonnance sur la qualité écologique OQE); RS **910.14**.

Indicateurs retenus pour la pollution de l'environnement

Charge d'azote (bilan N)	– 25 %	depuis 1985
Excédents de phosphore (bilan P)	– 55 %	depuis 1990/92
Produits phytosanitaires (ventes de substances actives)	– 30 %	depuis 1990
Emissions de méthane par kg de lait	– 26 %	depuis 1980

Sources: OFAG, OFS, OFEFP, FAL, Société suisse de l'industrie chimique (les statistiques disponibles sont restreintes, et les années de référence différent)

Nous récapitulons ci-après les résultats concernant les indicateurs sélectionnés.

- La charge d'azote a été réduite grâce au recul continu des apports (input) et à la stagnation simultanée des sorties (output; azote contenu dans les produits agricoles). L'efficacité de l'utilisation de cette substance s'est donc accrue. La diminution de la charge n'est cependant pas égale pour toutes les composantes azotées; elle est, par exemple, inférieure à la moyenne pour les émissions d'ammoniac. Les progrès réalisés dans l'agriculture permettent à la Suisse de respecter en partie les engagements internationaux qu'elle a pris en rapport avec l'accord OSPAR pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est et avec la Convention CEE/ONU sur les pollutions atmosphériques transfrontalières. Sur le plan national, l'OFAG et l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) ont fixé d'un commun accord une réduction des excédents d'azote influant sur l'environnement de 22 000 t au total pendant la période allant de 1994 à 2002. La réduction de 7,3 % n'a pas suffi à réaliser l'objectif partiel de 14,6 % jusqu'à 1998. Les progrès enregistrés jusqu'à présent s'expliquent par la diminution des quantités d'engrais minéraux et par un recul des cheptels. La situation pourrait encore s'améliorer si les engrais de ferme étaient utilisés de manière plus efficace et selon de nouvelles techniques d'épandage. Une réévaluation de la situation concernant l'ammoniac devrait fournir, en 2003, de plus amples connaissances sur l'évolution des émissions d'azote.
- Les excédents de phosphore ont reculé de plus de la moitié. Cette tendance résulte à la fois de la diminution des apports, notamment sous la forme d'engrais minéraux et d'importations d'aliments pour animaux. Une étude réalisée dans le cadre de l'évaluation des mesures écologiques a révélé une diminution de la charge de phosphore dans les eaux. L'évaluation des données de 1998, par exemple, permet de supposer une baisse de 13 % de la pollution du Lippenrütibach (ct. de Lucerne) attribuable au phosphore provenant de l'agriculture, par rapport à la pollution du début des années 90. Il est vrai que l'ampleur des précipitations et la période où elles se produisent ont une grande influence. On ne pourra donc déterminer la réduction effective que lorsqu'on aura suffisamment de recul pour l'analyse et l'interprétation des données. Quoi qu'il en soit, on observe encore des excédents de phosphore polluant l'environnement dans les régions comptant de gros effectifs d'animaux de rente.
- La baisse des ventes de produits phytosanitaires (substances actives) la plus prononcée a été enregistrée pour les régulateurs de croissance (–77 %). Les deux groupes de substances appliquées le plus fréquemment, les fongicides

et les herbicides, ont reculé de 25 % chacun. On compte plus de 300 substances actives qui présentent des propriétés très diverses. C'est pourquoi on ne saurait conclure que la diminution de la quantité de produits vendue, bien que positive en soi, signifie automatiquement une réduction quantitative du risque environnemental. Il convient de développer des indicateurs de risques pour parvenir à un contrôle efficace et transparent des résultats, compte tenu évidemment des évolutions au plan international, surtout des travaux de l'OCDE. Le rapport du Conseil fédéral relatif à la motion de la CEATE-E (94.3005) indiquera la suite des opérations.

- La part de l'agriculture aux émissions totales de gaz à effet de serre a passé d'environ 21 à 18 % entre 1980 et 2000 (pronostic). Elle se compose surtout de méthane et de gaz hilarant provenant de la garde d'animaux. Alors que les émissions de gaz avec effet sur le climat ont diminué, l'énergie contenue dans les produits agricoles a légèrement augmenté. A titre d'exemple de cette efficacité accrue, on peut mentionner la diminution des émissions de méthane par kg de lait, qui résulte de la performance laitière accrue des vaches.

1.2.5 Bilan

Les principales conclusions à tirer du bilan intermédiaire de PA 2002 peuvent se résumer comme suit:

- L'agriculture suisse est parvenue à préserver ses parts de marché. Elle n'est pas seule à subir des changements; l'échelon de la transformation est lui aussi soumis au processus de restructuration et d'adaptation. Certes, le revenu sectoriel a baissé, mais il ne faut pas oublier que le nombre d'unités de main-d'œuvre familiale diminue et que ce revenu se répartit donc sur moins de personnes. En moyenne des années 1998/2000, les exploitations remplissant les critères de performance économique et de durabilité sont donc parvenues, notamment dans la région de plaine et des collines, à réaliser un revenu comparable à celui des autres groupes de la population. Toutefois, on enregistre dans toutes les régions une nette différence entre le revenu du travail et le salaire comparatif, si l'on considère la moyenne de toutes les entreprises. Globalement, la situation économique de l'agriculture ne s'est pas détériorée depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle LAgr.
- L'écart de revenu par rapport aux autres groupes de la population se manifeste dans la perception subjective des agriculteurs. Ils sont néanmoins tout aussi nombreux à être satisfaits de leur niveau de vie et de leur activité professionnelle. Cette satisfaction s'explique probablement par les aspects positifs de la profession qui ne sont pas liés au revenu. En général, l'évolution structurelle suit toujours le rythme des générations, surtout pour ce qui est des exploitations gérées à titre principal. Les changements n'ont dans l'ensemble pas engendré de situations inacceptables du point de vue social.
- L'incitation financière provenant des marchés et des paiements directs, ainsi que les efforts consentis dans les domaines de la formation, de la recherche et de la vulgarisation, produisent l'effet souhaité: les prestations écologiques de l'agriculture se sont multipliées, et le recours à des substances potentiellement nocives pour l'environnement a diminué. Les effets positifs sur la

qualité du sol ou de l'eau, sur le bien-être des animaux ou la diversité des espèces font actuellement l'objet d'évaluations. L'analyse est difficile, car les rapports écologiques sont complexes, et il n'est pas toujours possible de déterminer clairement les relations de cause à effet. Par ailleurs, les systèmes écologiques évoluent lentement en règle générale; les effets des mesures ne peuvent souvent être observés qu'après des années, voire des décennies.

1.3 Procédure préliminaire et consultation

Des travaux préliminaires de grande envergure ont été effectués en vue de l'évolution future de la politique agricole. Le coup d'envoi a été donné par un document stratégique (ch. 1.3.1). Par la suite, la Commission consultative et les trois groupes de travail ont approfondi le sujet (ch. 1.3.2). Du 21 septembre 2001 au 10 janvier 2002, le projet PA 2007 a finalement été mis en consultation auprès des cantons, des partis politiques et des organisations concernées (ch. 1.3.3).

1.3.1 Document stratégique «Horizon 2010»

L'OFAG a donné le coup d'envoi des débats le 4 juillet 2000 en publiant le document stratégique «Horizon 2010»¹³. Il y présentait ses considérations et propositions quant à l'orientation pouvant être donnée à la politique agricole pendant la période couverte par les deux prochaines enveloppes financières (2004/07 et 2008/11).

La publication du document stratégique a suscité des réactions allant du rejet à l'approbation totale. Même si des critiques parfois acerbes ont été exprimées, nous pouvons constater, aujourd'hui, qu'elle a été un moyen approprié pour lancer le débat.

1.3.2 Commission consultative et groupes de travail

En vertu de l'art. 186 L'Agr, le Conseil fédéral a institué la Commission consultative et nommé ses 14 membres par décision du 31 mai 2000. Cette commission a pour tâche de conseiller le Conseil fédéral dans l'application et l'adaptation de la L'Agr.

1.3.2.1 Recommandations stratégiques

Depuis son institution, la Commission consultative s'est penchée sur des questions stratégiques liées à l'évolution de la politique agricole et a adopté des recommandations à ce sujet. Etablissant le bilan des étapes antérieures de la réforme, elle a constaté que de gros progrès ont été réalisés grâce à la nouvelle politique agricole (PA 2002) dans les domaines de l'écologie et des marchés, et que l'agriculture est sur la voie de la durabilité.

¹³ OFAG, Horizon 2010 – document stratégique sur le développement de la politique agricole, juin 2000, Berne; en ligne à l'adresse www.blw.admin.ch (rubrique «Politique agricole 2007»).

La Commission consultative fait aussi remarquer que l'agriculture doit encore relever de nombreux défis, notamment préserver ses parts de marché malgré l'ouverture des frontières et rester capable de fournir ses multiples prestations. En conséquence, elle estime qu'il faut développer systématiquement la politique agricole en suivant la voie empruntée. A cet effet, elle a fixé plusieurs repères stratégiques.

- La base constitutionnelle en vigueur (art. 104 Cst.) ainsi que les grandes lignes et les objectifs de PA 2002 restent valables. Il convient de consolider la politique actuelle avant de procéder à des changements fondamentaux. La prochaine étape de 2004 à 2007 consistera donc à perfectionner l'instrumentaire en vigueur.
- Il est capital d'améliorer encore la compétitivité de l'agriculture suisse ainsi que celle du secteur alimentaire. C'est pourquoi il convient d'associer les partenaires contribuant à la valeur ajoutée, à tous les échelons du marché. Sur cette toile de fond, toutes les mesures de politique agricole doivent être examinées en vue d'une optimisation.
- La réforme de la politique agricole doit ouvrir des perspectives d'avenir aux agriculteurs. Il importe en particulier de renforcer les mesures d'amélioration structurelle pour les exploitations dynamiques. Le rythme des ajustements structurels et des réformes doit autant que possible être supportable pour tous les acteurs concernés. Il est donc nécessaire de prendre des mesures destinées à réduire les frais de production, ainsi que des mesures d'accompagnement temporaires.

1.3.2.2 Institution de groupes de travail

En coordination avec la Commission consultative, trois groupes de travail largement représentatifs ont été chargés, en octobre 2000, de formuler des propositions en vue d'une optimisation des mesures de politique agricole. C'est ainsi qu'on est parvenu d'emblée à lancer un processus transparent de formation des opinions. La Commission consultative a évalué les propositions des groupes de travail¹⁴ présentées en mars 2001. De cette manière, la concrétisation du projet «PA 2007» s'est vue dotée d'un fondement solide. L'Administration a eu ensuite pour tâche de ficeler un paquet regroupant les solutions proposées. Le rapport mis en consultation est le résultat de ce processus intensif. Afin d'assurer la transparence, nous y avons présenté dans les détails les propositions faites par les groupes de travail, les recommandations de la Commission consultative et l'appréciation de l'Administration fédérale.

¹⁴ Les rapports des trois groupes de travail «marchés», «paiements directs» et «facteurs de production et social» de mars 2001 sont disponibles en ligne sous www.blw.admin.ch (rubrique: «Politique agricole 2007»).

1.3.2.3

Appréciation des propositions de révision

Fin février 2002, la Commission consultative s'est penchée sur les résultats de la consultation relative à la Politique agricole 2007 (ch. 1.3.3) et a apprécié divers points importants du document de consultation. Sur cette toile de fond, elle a tiré les conclusions suivantes au sujet de la marche à suivre:

- Vu les défis auxquels l'agriculture devra faire face, un développement de la politique agricole fondé sur l'article constitutionnel (art. 104) et conforme aux grandes lignes et objectifs de PA 2002 est indispensable pour assurer à l'avenir l'accomplissement de ses multiples tâches par l'agriculture. De nouvelles mesures visant à accélérer l'évolution structurelle ne sont pas souhaitées. La densité normative pose d'ores et déjà problème.
- Pour que l'économie laitière puisse maintenir ses parts de marché au moment où les frontières s'ouvrent davantage, la commission préconise un nouvel assouplissement de l'organisation du marché laitier. Pour cela, le Conseil fédéral doit avoir la compétence de réglementer le prix-cible et le contingentement laitier (dispositions potestatives). Le projet visant à un abandon éventuel du contingentement laitier doit être, dans un premier temps, soumis à un examen approfondi; par ailleurs, il faut corriger les développements inappropriés liés aux transferts de contingents (coûts élevés).
- Pour ce qui est des importations de viande, un changement de système ne s'impose pas, selon la Commission consultative; en revanche, des alternatives devraient être étudiées. Vu le coût de l'élimination des déchets carnés liée à l'ESB, il convient de chercher des solutions impliquant une participation financière des pouvoirs publics.
- Etant donné que les paiements directs représentent une rétribution des prestations d'intérêt général et des prestations écologiques fournies par l'agriculture, les limites d'octroi devraient être adaptées, comme le propose le rapport de consultation.
- La réforme de la politique agricole doit ouvrir des perspectives d'avenir aux paysannes et aux paysans. Il est ainsi préconisé d'étendre les possibilités de promotion dans le domaine des aides à l'investissement.
- Souhaitant renforcer la confiance des consommateurs dans la qualité et la sécurité des denrées alimentaires, la Commission consultative préconise une meilleure coordination de l'exécution en ce qui concerne les contrôles et la répression des fraudes dans les domaines désignations protégées, importation/exportation et déclaration.
- Elle estime par ailleurs, pour des considérations de politique structurelle, qu'il faut relever de manière appropriée la limite inférieure concernant la charge de travail exigée pour la reconnaissance d'une exploitation en tant qu'entreprise agricole. En outre, il convient d'harmoniser les différentes notions de main-d'œuvre dans le cadre des droits foncier et agraire et d'actualiser les bases de calcul.
- Les moyens destinés au financement de l'agriculture dans les années 2004 à 2007 devraient augmenter, comme le proposait le rapport de consultation, de

quelque 350 millions de francs par rapport aux enveloppes financières 2000 à 2003.

1.3.3 Consultation

A la suite de la décision du Conseil fédéral du 27 mars 2002, le rapport sur les résultats de la consultation relative à l'évolution future de la politique agricole (PA 2007) a été publié. Ce document est *annexé* au présent message.

Nous donnons ci-après un aperçu des modifications contenues dans le message par rapport au document «Politique agricole 2007 ou comment la politique agricole poursuit son évolution», daté du 21 septembre 2001, qui a été mis en consultation.

1.3.3.1 Généralités

Le Conseil fédéral juge important que, dans l'intérêt d'une agriculture productrice et de sa multifonctionnalité, le processus de réforme amorcé par PA 2002 se poursuive, même si, actuellement, la pression aux plans des politiques intérieure et extérieure n'est plus aussi forte que dans les années 90. En révisant la partie générale du rapport, nous avons tenu compte de nombreuses critiques formulées lors de la consultation. Le bilan intermédiaire de PA 2002 a été actualisé et précisé, sans que l'appréciation de la situation de l'agriculture ne change fondamentalement. L'amélioration visée de la compétitivité est placée dans le contexte de la durabilité et de la multifonctionnalité. S'agissant des objectifs écologiques, nous soulignons le défi que représente leur réalisation. Nous avons par ailleurs revu le commentaire concernant les affaires internationales en y intégrant les dernières évolutions. La question du «moratoire pour les charges» est abordée en tant que réflexion générale. Enfin, les explications concernant l'évolution structurelle sont, elles aussi, précisées et atténuées en ce sens que l'on renonce à inscrire une définition plus restrictive de l'entreprise agricole dans le droit foncier rural (cf. partie III du message).

1.3.3.2 Loi sur l'agriculture

Principes généraux (titre 1^{er} LAgr)

Les milieux consultés souhaitent pour la plupart que les grandes lignes et les objectifs de PA 2002 restent déterminants pour PA 2007. Il n'est donc pas prévu de modifier les principes inscrits à ce titre premier. Quant aux ajouts proposés par certaines organisations lors de la consultation, ils sont soit couverts par les dispositions en vigueur, soit contraires au principe de la subsidiarité de l'Etat.

Dispositions économiques générales (titre 2, chapitre 1^{er}, LAgr)

La modification de l'article de principe par l'adjonction de la sécurité des produits et la simplification des modalités de financement prévue pour les systèmes d'assurance qualité répondent à l'un des axes d'action fixés pour PA 2007, à savoir la promotion accrue de la qualité et de la sécurité des denrées alimentaires. Il est par ailleurs tenu compte d'un vœu souvent exprimé par la proposition d'établir une base légale habilitant les interprofessions et les organisations de producteurs à fixer des prix

indicatifs sous certaines conditions. Le projet précise aussi les conditions générales dans lesquelles il est possible d'étendre aux non-membres certaines mesures d'entraide décidées par une organisation.

Les adaptations et compléments concernant les dispositions économiques générales de la LAgr sont une mesure d'accompagnement importante de la déréglementation des marchés agricoles. Par contre, la revendication d'un cautionnement par l'Etat en ce qui concerne le financement des diverses réserves à constituer, et celle du soutien à des formules d'assurances, ne sont pas compatibles avec la conception de PA 2002 et son développement.

Economie laitière (titre 2, chapitre 2, LAgr)

La proposition d'attribuer au Conseil fédéral la compétence de supprimer le contingentement laitier a suscité un rejet majoritaire. Tenant compte des principales critiques, le Conseil fédéral présente dès lors un concept pour l'abandon progressif de ce système et laisse au législateur le soin d'en fixer le calendrier. On renonce en outre à lier la suppression du contingentement au transfert, vers les paiements directs, des fonds jusqu'ici destinés au soutien du marché, afin d'assurer la souplesse nécessaire au processus d'adaptation. Pour des considérations de principe et en vue de réaliser nos propres objectifs, il n'est pas non plus indiqué de prévoir, dans la loi, un lien avec la décision de l'UE en matière de quotas.

L'économie laitière suisse doit pouvoir s'adapter à temps aux nouvelles conditions-cadre. C'est pourquoi il conviendra de poser les jalons aussi tôt que possible. Le Conseil fédéral estime qu'il est dans l'intérêt des exploitations agricoles que le cap visé soit clairement indiqué et que l'on contribuera ainsi à réduire au maximum l'insécurité institutionnelle.

Production animale (titre 2, chapitre 3, LAgr)

Avant de lancer la consultation sur PA 2007, le Conseil fédéral a été confronté à divers problèmes en rapport avec l'organisation actuelle du marché de la viande. Il s'agit en particulier du faible effet qu'ont produit en 2001 les mesures d'allègement du marché financées par la Confédération, de la marge brute accrue des transformateurs et des commerçants, ainsi que des réserves concernant le manque de concurrence dans le système actuel d'importation de viande, formulées notamment par Suisseporcs et la Commission de la concurrence. Lorsque ces problèmes se sont posés, la filière a fait remarquer à plusieurs reprises qu'elle en était parfaitement consciente, en annonçant que des propositions concrètes seraient présentées dans le cadre de la consultation. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a finalement renoncé à formuler une modification de l'art. 48 LAgr dans le rapport et s'est limité à analyser la situation résultant de la réglementation actuelle des importations. Or, à quelques exceptions près, les nombreuses prises de position ne contiennent aucune proposition pour résoudre les problèmes que connaît le secteur du bétail de boucherie et de la viande.

Entre-temps, soit en novembre 2001, le Conseil fédéral a été contraint de modifier à court terme l'ordonnance sur le bétail de boucherie (taxe de remplacement pour les importations de volaille) pour parer aux graves problèmes occasionnés par l'exigence d'une prestation en faveur de la production suisse. En outre, plusieurs interventions parlementaires concernant notamment l'organisation du marché de la viande ont été déposées.

Dans ces conditions, le Conseil fédéral propose d'introduire progressivement la mise aux enchères des contingents tarifaires de viande. Il s'attend à ce que cette mesure produise un effet favorable sur le marché. Les recettes tirées de la mise aux enchères devraient alimenter la caisse fédérale. En contrepartie, la Confédération participerait davantage aux coûts de l'élimination des déchets carnés liée à l'ESB (cf. partie IV du message).

Production végétale et économie viti-vinicole (titre 2, chapitres 4 et 5, LAgr)

Le point fort des adaptations est l'introduction de contributions de reconversion dans les cultures spéciales, qui a été largement approuvée dans la consultation.

Paielements directs (titre 3 LAgr)

Dans ses grandes lignes, le système des paiements directs a fait ses preuves. Un changement fondamental, tel que l'introduction de l'unité de main-d'œuvre comme critère d'octroi ou une régionalisation accrue dans l'allocation des contributions, ne s'impose donc pas. Les modifications correspondent à celles qui ont été présentées dans le rapport de consultation.

Mesures d'accompagnement social (titre 4 LAgr)

La conception concernant l'accompagnement social de l'évolution structurelle a suscité l'approbation de nombreux milieux consultés. Le présent projet ne comporte pas d'adaptations législatives supplémentaires.

Amélioration des structures (titre 5 LAgr)

Dans ce domaine non plus, il n'est pas nécessaire de procéder à des adaptations par rapport à la version mise en consultation. En vue d'assurer la neutralité concurrentielle vis-à-vis de l'artisanat, il est toutefois prévu d'inscrire dans les dispositions d'exécution l'obligation des cantons de consulter les entreprises artisanales concernées ou leurs organisations locales ou cantonales, avant de décider d'octroyer des aides à l'investissement susceptibles d'avoir un effet à cet égard (commercialisation, diversification, entraide).

Recherche et vulgarisation, encouragement de la sélection végétale et animale (titre 6 LAgr)

Tel que nous l'avons expliqué dans le rapport de consultation, les modifications proposées pour le titre 6 LAgr portent exclusivement sur la vulgarisation, ce qui est en principe incontesté. La révision des dispositions de la LAgr relatives à la vulgarisation dépend de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la formation professionnelle, qui doit avoir lieu avant ou du moins à la même date.

Protection des végétaux et matières auxiliaires (titre 7 LAgr)

Aucune modification fondamentale ne s'impose par rapport à la version mise en consultation. Conformément aux axes d'action de PA 2007, l'article énonçant les principes est complété par un alinéa concernant la sécurité des produits. Dans le chapitre consacré à la protection des végétaux, les compétences de la Confédération et des cantons concernant l'indemnisation de dégâts résultant des mesures de lutte ordonnées par les autorités sont clarifiées.

Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales (titre 8 LAgr)

En vue d'uniformiser la pratique, la procédure de recours pour l'aide aux exploitations et les crédits d'investissements est adaptée de telle sorte que les décisions cantonales de dernière instance puissent être attaquées par l'office fédéral compétent, même si le montant limite n'est pas atteint.

Dispositions finales (titre 9 LAgr)

Pour ce titre, nous proposons une nouvelle disposition transitoire permettant de passer progressivement, en ce qui concerne la viande, du système de la prestation en faveur de la production suisse au système des contingents tarifaires. Cette disposition réglemente par ailleurs la surveillance des marchés dans le secteur de la viande. Ces modifications sont liées aux adaptations du titre 2 LAgr. Par ailleurs, il est proposé d'attribuer la compétence d'approuver des accords agricoles techniques au Conseil fédéral ou, dans certains cas, à l'Office fédéral de l'agriculture, conjointement avec les autorités fédérales intéressées.

1.3.3.3 Autres actes législatifs

L'évaluation des résultats de la consultation relatifs aux autres actes législatifs (droit foncier rural et droit sur le bail à ferme agricole, législations sur les épizooties et la protection des animaux) fait l'objet des parties III, IV et V du message.

1.4 Interventions parlementaires

1999 P 99.3119 Rapport sur le désendettement dans l'agriculture
(N 19.3.1999, Kunz Josef)

Le Conseil fédéral est invité à présenter le plus tôt possible un rapport sur l'endettement de l'agriculture suisse, assorti de propositions et de mesures concrètes destinées à résorber cet endettement à moyen ou à long terme.

La situation de l'agriculture en matière d'endettement ne s'est pas détériorée ces dernières années (cf. ch. 1.2). Compte tenu des inconvénients, le Conseil fédéral juge inopportun de lancer une action générale de désendettement à l'heure actuelle. Il en résulterait en effet des injustices, car les raisons de l'endettement des agriculteurs sont fort diverses, et l'action nécessiterait beaucoup de moyens financiers.

1999 P 99.3121 Facilités pour les agriculteurs désireux d'abandonner leur profession (N 19.3.1999, Oehrli Fritz Abraham)

Le Conseil fédéral est invité à présenter le plus tôt possible des mesures précises destinées à accorder des facilités aux agriculteurs désireux d'abandonner leur profession avant l'âge de la retraite.

Cette demande est satisfaite par l'introduction proposée d'aides à la reconversion professionnelle (art. 86a LAgr) et la nouvelle réglementation prévue pour l'imposition des gains de liquidation.

1999 P 99.3123 Agriculture. Programme de réduction des coûts
(N 19.3.1999, Brunner Toni)

Le Conseil fédéral est invité à présenter le plus tôt possible un programme de réduction des coûts, sous la forme d'un catalogue de mesures, lequel servira à créer un environnement financier favorable pour l'agriculture suisse. Il s'agit en particulier de simplifier les prescriptions sur les constructions et de réexaminer le système des taxes et les coûts.

En ce qui concerne la protection des animaux et des eaux, des dispositions transitaires laissant une certaine marge de manœuvre sont applicables jusqu'en 2007. Pour ce qui est des constructions, la FAT dresse actuellement un catalogue de mesures et vérifie les coûts et les taxes. En outre, un groupe de travail interdépartemental a examiné de manière approfondie, à fin 1997 déjà, les possibilités de réduire les coûts de production dans l'agriculture. Il est arrivé à la conclusion que les économies les plus substantielles sont un corollaire de la libéralisation des organisations de marché.

1999 M 99.3207 Aides pour la formation et la réorientation professionnelle pour agriculteurs (N 18.5.1999, Commission de l'économie et des redevances N 98.069; E 16.12.1999)

Le Conseil fédéral est chargé de proposer les dispositions légales permettant de verser aux agriculteurs qui abandonnent l'activité agricole des aides pour la formation et la réorientation professionnelle.

L'art. 86a répond à la revendication des motionnaires.

1999 P 99.3342 Paiements directs. Délai de carence pour les terres affermées récupérées par leur propriétaire
(N 18.6.1999, Freund Jakob)

Le Conseil fédéral est chargé de modifier l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (ordonnance sur les paiements directs) de sorte qu'un requérant qui commence à nouveau d'exploiter une entreprise agricole à titre accessoire et a, à cette fin, résilié le contrat d'affermage de terres qui le liait à un autre exploitant ayant droit aux paiements directs, ne puisse toucher des paiements directs avant un délai de cinq ans.

En principe, la prestation en faveur de la société est la même, qu'elle soit fournie par une entreprise exploitée à titre principal ou accessoire. Il n'y a donc aucune raison de faire une distinction de politique structurelle dans l'ordonnance sur les paiements directs¹⁵. La grande majorité des milieux consultés a d'ailleurs rejeté la proposition de modifier la législation sur le droit foncier rural et le bail à ferme agricole par une nouvelle définition de l'entreprise agricole, qui augmenterait la mobilité des surfaces et renforcerait les entreprises exploitées à titre principal.

¹⁵ Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs dans l'agriculture (ordonnance sur les paiements directs, OPD); RS **910.13**.

2000 P 99.3302 Nouvelle orientation des paiements directs dans l'agriculture (N 17.6.1999, Tschuppert Karl)

Conformément à l'art. 187, al. 13, LAgr, les mesures de soutien du marché seront évaluées cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi. Le Conseil fédéral est chargé, conjointement à cette évaluation, de préparer une révision du titre 3 LAgr. Cette révision devra différencier plus clairement l'indemnisation des prestations des critères sociaux pris en compte pour l'octroi des paiements directs; elle devra en outre fonder ces derniers sur la base légale appropriée en fonction des buts visés.

Conformément aux recommandations faites par la Commission consultative et en considération de l'acceptation quasi générale du système actuel, mise en évidence lors de la consultation, le Conseil fédéral propose de renoncer à une réorientation des paiements directs dans le cadre de PA 2007. Cependant, la mise à jour des limites d'octroi répond à un point important de l'intervention.

2000 P 99.3520 Assurance qualité dans le domaine des aliments pour animaux (N 16.11.1999, Commission de l'économie et des redevances N)

Le Conseil fédéral est prié de veiller à ce qu'un système d'assurance qualité soit instauré pour le domaine des aliments pour animaux, conduisant à des normes acceptables au plan national et, si possible, international.

L'art. 20 de l'ordonnance sur les aliments pour animaux¹⁶ et les commentaires à l'annexe 11 de cette ordonnance prévoient d'ores et déjà une sorte d'assurance qualité dans la fabrication de ces aliments. Cette ordonnance est du reste soumise à une révision ayant pour objectifs la conformité avec l'UE et l'assurance qualité. Au plan international, le Conseil fédéral suit attentivement l'évolution des travaux effectués dans le cadre du Codex Alimentarius.

2000 P 00.3388 Aides publiques allouées aux éleveurs de bétail des régions de montagne (N 23.6.2000, Decurtins Walter)

Le Conseil fédéral est prié de porter à 20 le nombre minimum d'unités de gros bétail (UGB) donnant droit aux contributions aux frais.

Cette demande va dans le même sens que la mise à jour des limites d'octroi proposée pour les paiements directs. En modifiant l'ordonnance sur les paiements directs¹⁷ avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2002, le Conseil fédéral a relevé à 20 UGB la limite d'octroi des contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles.

2000 P 00.3498 Egalité de traitement entre les agriculteurs des diverses régions d'exploitation (N 04.10.2000, Meyer Thérèse)

Le Conseil fédéral est chargé de réintroduire le subventionnement des bâtiments ruraux en plaine afin de rétablir une égalité de traitement entre les agriculteurs des diverses régions d'exploitation.

¹⁶ Ordonnance du 26 mai 1999 sur la production et la mise dans le commerce des aliments pour animaux (ordonnance sur les aliments pour animaux); RS **916.307**.

¹⁷ Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs dans l'agriculture (ordonnance sur les paiements directs, OPD); RS **910.13**.

La LAgr n'exclut pas l'octroi de contributions pour les bâtiments d'exploitation en région de plaine. De l'avis du Conseil fédéral, il n'est toutefois pas nécessaire de recommencer à verser ces contributions, cette possibilité ayant été abrogée à compter du 1^{er} janvier 1996.

2001 P 99.3122 Agriculture. Moratoire sur les charges
(N 19.3.1999, Binder Max)

Le Conseil fédéral est chargé de proposer le plus rapidement possible des mesures de façon à ce que, pendant une période déterminée, on n'impose plus à l'agriculture suisse des charges supplémentaires qui renchériraient les coûts de production.

Le projet répond à cette demande, dans la mesure où on entend réduire la densité normative dans plusieurs domaines – par exemple contingentement laitier et limites d'octroi pour les paiements directs – et renoncer à proposer de nouveaux instruments notamment en rapport avec les paiements directs.

2001 M 99.3209 Viande bovine des Etats-Unis. Interdiction d'importer
(N 31.5.1999, Sandoz Marcel)

Le Conseil fédéral est invité à rendre public le contenu des deux rapports européens mettant en cause les hormones utilisées aux Etats-Unis et à rendre immédiatement obligatoire la déclaration de provenance et de toute méthode de production non conforme aux exigences législatives appliquées dans notre pays et de faire en sorte que l'application de l'art. 18 LAgr ne souffre plus d'aucun retard.

Les deux rapports en question peuvent être consultés sur le site Internet des offices concernés (OFAG et OVF). Quant à la mise en œuvre de l'art. 18 LAgr, elle se fait par le biais de l'ordonnance agricole sur la déclaration¹⁸.

2001 M 00.3386 Prix cible du lait commercialisé (N 23.6.2000, Kunz Josef)

Le motionnaire demande que l'art. 29, al. 1, LAgr soit rédigé comme suit: «Le Conseil fédéral peut fixer un prix cible pour le lait commercialisé.»

La suppression du prix-cible et l'extension des compétences des interprofessions (fixation de prix indicatifs à certaines conditions) satisfont à la demande.

2001 P 00.3719 OMC. Assurer le respect du consensus en matière agricole
en Suisse (N 14.12.2000, Eberhard Toni)

Ces dernières années, un consensus a été atteint en ce qui concerne les prestations de l'agriculture en faveur de la collectivité et la politique agricole en général. Le Conseil fédéral est prié d'œuvrer pour qu'il soit tenu compte de ce consensus dans les négociations relatives à l'OMC.

Cette demande a été prise en compte dans le mandat de négociations défini pour la Conférence ministérielle au Qatar. La Suisse s'engage particulièrement dans trois domaines (désignations géographiques de provenance, déclaration et durabilité (cf. ch. 1.5.2.7.1).

¹⁸ Ordonnance du 3 novembre 1999 relative à la déclaration de produits agricoles issus de modes de production interdits en Suisse (ordonnance agricole sur la déclaration, OAgrD), RS 916.51.

- 2001 P 00.3724 Agriculture. Ordonnance sur les paiements directs. Surfaces de compensation écologique. Prise en compte des surfaces pour les arbres, notamment fruitiers à haute tige (N 14.12.2000, Eberhard Toni)

Le Conseil fédéral est chargé d'abroger l'art. 7, al. 4, OPD¹⁹ ou de le modifier de telle manière que les surfaces arborisées puissent être prises en compte, sans restriction, comme surfaces de compensation écologique.

Si elle était concrétisée, cette proposition conduirait à un recul des surfaces de compensation écologique, sans que, pour autant, les arbres fruitiers haute-tige ne soient promus de manière efficace. L'objectif fixé pour 2005, à savoir une surface totale de compensation écologique de 65 000 ha sur la SAU en plaine (cf. ch. 1.5.2.6) serait ainsi contrecarré. La réglementation actuelle concernant la prise en compte d'arbres dans les PER doit donc être maintenue, d'autant que la délimitation des surfaces impliquerait une charge administrative considérable.

- 2001 P 00.3736 Recherche pour une lutte biologique contre le feu bactérien (N 15.12.2000, Genner Ruth)

Le Conseil fédéral est prié de faire élaborer un programme de recherche interdisciplinaire pour la lutte contre le feu bactérien.

Une équipe de spécialistes des stations fédérales de recherches agronomiques analyse actuellement le problème du feu bactérien, en examinant notamment des techniques de substitution et en entretenant des contacts au plan international, ainsi qu'avec des entreprises privées et des universités.

- 2001 P 01.3072 Désendettement de l'agriculture (N 14.3.2001, Bader Elvira)

- 2001 P 01.3080 Désendettement de l'agriculture (E 14.3.2001, Büttiker Rolf)

Le Conseil fédéral est chargé, en prévision du crédit d'engagement en faveur de l'agriculture pour les années 2004 à 2007, de prévoir une nouvelle mesure pour désendetter l'agriculture suisse.

La situation de l'agriculture en matière d'endettement ne s'est pas détériorée ces dernières années (cf. ch. 1.2). Le Conseil fédéral juge donc inopportun de proposer des mesures supplémentaires, d'autant qu'il existe déjà un instrument permettant d'alléger le service de la dette sous la forme de l'aide aux exploitations (cf. ch. 2.4).

- 2001 P 01.3298 Relevé des troupeaux pour la statistique et l'octroi de paiements directs (N 14.6.2001, Decurtins Walter)

Le Conseil fédéral est prié d'examiner la possibilité de mettre en place un recensement du bétail tout au long de l'année (afin d'établir une moyenne annuelle) en lieu et place du relevé effectué aujourd'hui à un jour déterminé.

Un groupe de travail de l'Administration examine actuellement, tel que le demande l'auteur du postulat, dans quelle mesure il est possible de réduire les chevauche-

¹⁹ Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs dans l'agriculture (ordonnance sur les paiements directs, OPD), RS **910.13**.

ments et la charge administrative générale. L'examen concerne en particulier l'utilisation de la banque de données sur le trafic des animaux (BDTA) pour déterminer les effectifs donnant droit aux paiements directs et pour établir des statistiques.

2002 P 00.3456 Donner une chance à l'agriculture biologique
(N 26.9.2000, Baumann Ruedi)

Le Conseil fédéral est chargé d'augmenter les paiements directs en faveur de l'agriculture biologique de manière à ce qu'ils atteignent leurs objectifs.

L'art. 70 L'Agr stipule que les contributions écologiques doivent présenter un intérêt économique, et l'art. 76, al. 5, qu'il doit être tenu compte des recettes supplémentaires pouvant être réalisées sur le marché. Le 10 janvier 2001, le Conseil fédéral a décidé de relever les taux des contributions destinées à promouvoir l'agriculture biologique de manière appropriée, soit de 200 francs pour les grandes cultures et de 100 francs pour le reste de la surface agricole utile.

1.5 Evolution future de la politique agricole

La vérification permanente des mesures de politique agricole et leur adaptation s'il y a lieu sont prescrites par le législateur (ch. 1.5.1) et répondent à l'intérêt d'un secteur agro-alimentaire performant à long terme. Afin que les agriculteurs, en tant qu'entrepreneurs, puissent relever avec succès les défis de l'avenir (ch. 1.5.2), il appartient à la politique de créer à temps les conditions générales appropriées (ch. 1.5.3).

1.5.1 Mandats constitutionnel et législatif

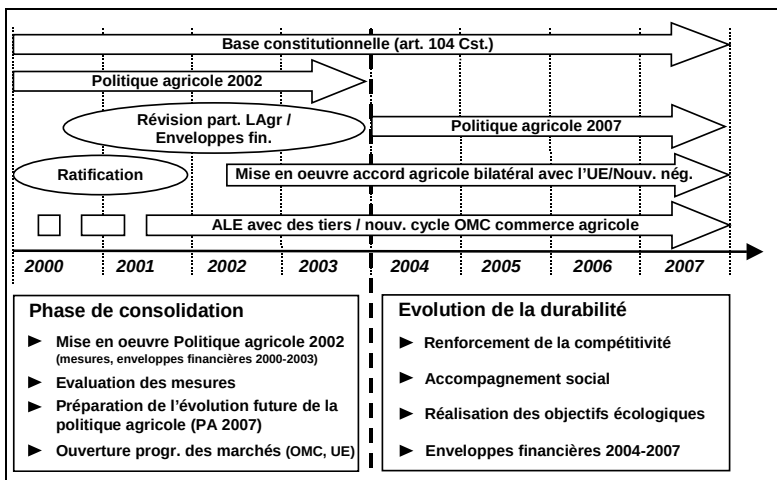
Conformément à l'art. 170 Cst., l'Assemblée fédérale doit veiller à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. Pour ce qui est plus particulièrement de l'agriculture, l'art. 187, al. 13, L'Agr exige en outre que les conséquences des mesures importantes destinées à promouvoir la production et les ventes soient évaluées cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi. Dans sa réponse à la motion Tschuppert (99.3302; Nouvelle orientation des paiements directs dans l'agriculture), que le Conseil national a transmise le 15 juin 2000 sous forme de postulat, le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à évaluer le système des paiements directs en même temps que les mesures de soutien du marché et, si nécessaire, à proposer des changements. Il existe ainsi un mandat circonstancié d'analyser l'instrumentaire de politique agricole, qui doit être conforme à l'article constitutionnel sur l'agriculture (art. 104). Par les explications données dans le présent message (surtout la partie II), le Conseil fédéral fournit les bases de cette évaluation.

1.5.2 Défis à relever

Les défis à relever par la société et par l'économie deviennent de plus en plus complexes et leur dynamique s'accroît. D'où la complexité des solutions envisagées. L'évolution ne peut suivre la bonne voie que si ces défis sont analysés et appréciés régulièrement. L'agenda de politique agricole (fig. 3) met en évidence que les réformes amorcées par le lancement de PA 2002 dans les années 90 ne marquent pas le terme du processus, même si le bilan intermédiaire est positif. A l'avenir aussi, l'agriculture sera confrontée à des changements rapides, pour des raisons relevant des politiques intérieure et extérieure. Afin que le dosage soit supportable pour les milieux concernés, il faut prévoir des adaptations par étapes suivies et concises. C'est la raison pour laquelle les travaux préliminaires relatifs à l'évolution future de la politique agricole (PA 2007) ont été entamés dès la phase de consolidation de PA 2002. Anticiper l'avenir exige que l'on agisse à temps et de façon offensive plutôt que de devoir réagir à retardement et sous la pression des échéances.

Figure 3

Calendrier des prochaines étapes de la réforme agricole



1.5.2.1 Durabilité et multifonctionnalité

La conception d'une agriculture suisse durable et multifonctionnelle est inscrite à l'art. 104 Cst. Selon cette disposition, l'agriculture est appelée à apporter une contribution substantielle à la sécurité de l'approvisionnement de la population, au maintien des bases naturelles de l'existence, à l'entretien du paysage rural et à l'occupation décentralisée du territoire, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché. La durabilité et la multifonctionnalité sont ainsi des éléments essentiels du mandat constitutionnel.

L'OCDE²⁰ constate que le concept de durabilité se réfère à l'avenir et met l'accent sur l'utilisation optimale des ressources dans les trois dimensions que sont l'économie, l'écologie et le social. La multifonctionnalité, quant à elle, concerne les multiples tâches à accomplir par l'agriculture. Le but consiste à créer des conditions-cadre politiques qui, avec les moyens financiers mis à disposition pour l'agriculture et l'alimentation, lui permettent de remplir ses tâches de manière durable.

Evolution équilibrée des trois dimensions de la durabilité

D'une part, une gestion durable doit permettre aux futures générations d'atteindre un niveau de bien-être équivalant à celui d'aujourd'hui, ce qui, d'autre part, exige qu'elles disposent du potentiel de ressources requis. Par ressources, on entend les immobilisations (moyens financiers investis), les ressources naturelles et le capital humain (savoir). Comme les besoins quantitatifs et qualitatifs des générations à venir ne sont pas connus et comme il est difficile de prévoir la manière dont le progrès technique influera sur la productivité dans l'utilisation des ressources et sur leur interchangeabilité, on ne peut déterminer, à l'heure actuelle, la quantité des différents types de ressources qu'il convient de préserver. Il est dès lors indiqué d'accorder une priorité élevée aux mesures de précaution. Les ressources disponibles doivent être ménagées et utilisées avec efficacité. Cette règle est nécessaire, mais elle ne suffit pas à assurer la durabilité. En effet, une utilisation efficiente des ressources, créant un maximum de bien-être, peut néanmoins produire des déséquilibres en ce qui concerne la répartition de ce bien-être. Un des éléments clés de la durabilité est donc la répartition équitable des ressources, non seulement entre les générations actuelles et futures, mais aussi à l'intérieur de la présente génération.

La complexité du concept de durabilité s'explique aussi par son orientation vers l'avenir. Elle empêche que l'on puisse définir un état durable final et des objectifs correspondants. On peut considérer une évolution comme étant durable si, à long terme, les trois dimensions (économie, écologie, social) se développent de manière équilibrée. Conformément à l'art. 104 Cst., la politique agricole doit conduire à cet équilibre. Il s'agit là d'un défi permanent, car dans un contexte caractérisé par de rapides changements, un progrès technique continu et des valeurs sociales en mutation, des conflits entre les trois dimensions sont fréquents. A l'avenir, leur évolution sera illustrée à l'aide d'indicateurs (cf. rapport agricole 2001, chap. 1.4). On disposera ainsi d'une base appropriée pour les décisions politiques.

La production à la base d'une agriculture multifonctionnelle

Une agriculture multifonctionnelle produit un grand nombre de biens et de prestations, contribuant ainsi à la réalisation de divers objectifs de la société. D'après la Constitution, l'agriculture doit fournir les prestations que l'on attend d'elle en produisant des denrées alimentaires et des matières premières. Un certain volume de production est donc essentiel à la multifonctionnalité. Dans les années 90, lors des débats politiques menés en rapport avec la nouvelle Constitution, ce lien a été maintes fois souligné. En considération de la croissance démographique fulgurante au plan mondial, la production durable d'une quantité suffisante de denrées alimentaires représente un défi planétaire majeur. C'est une raison de plus, pour le Conseil fédéral, de considérer le maintien d'une agriculture productrice en Suisse comme utile et nécessaire.

²⁰ OCDE (2001), Multifonctionnalité: Elaboration d'un cadre analytique, Paris.

Pour assurer à long terme cette fonction productrice, il faut pouvoir écouler les produits sur les marchés suisses et étrangers. La compétitivité est ainsi un facteur de succès important pour l'accomplissement du mandat constitutionnel et pour la contribution de l'agriculture à la création de valeur ajoutée dans les secteurs situés en amont et en aval. Comme le Conseil fédéral estime qu'il est encore nécessaire d'agir dans ce domaine, un des points forts de PA 2007, à l'instar de PA 2002, est d'améliorer la compétitivité à tous les échelons de la filière.

Accomplissement des tâches

Voici comment le Conseil fédéral juge la manière dont l'agriculture remplit ses multiples tâches (art. 104, al. 1, Cst.)²¹:

- *Sécurité de l'approvisionnement de la population*

Cette sécurité est assurée par la production de denrées alimentaires et de matières premières et par le maintien de la capacité de production, en particulier dans le domaine de la culture des champs. Or, la production exige l'existence de débouchés et, partant, la sauvegarde des parts de marché. En assurant un taux d'auto-approvisionnement stable de quelque 60 %, l'agriculture contribue substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement (cf. ch. 1.2.2).

- *Maintien des bases naturelles de l'existence et entretien du paysage rural*

En exploitant le sol, les agriculteurs conservent les terres cultivables comme potentiel de production de denrées alimentaires. Le paysage rural ouvert offre des habitats aux plantes et aux animaux sauvages. Les surfaces exploitées de manière extensive sont indispensables à une flore et à une faune riches en espèces. Les instruments de politique agricole dans le domaine écologique ont conduit, dans les années 90, à une augmentation considérable des prestations liées à l'environnement (cf. ch. 1.2.4), bien que certains objectifs ne soient pas encore atteints (cf. ch. 1.5.2.6). L'exploitation de l'ensemble des terres se prêtant à l'agriculture, quant à elle, est toujours garantie.

- *Occupation décentralisée du territoire*

L'occupation décentralisée du territoire exige, elle aussi, des structures payannes. Il ne suffit pas d'offrir des emplois dans les régions rurales, encore faut-il que les paysans et leurs familles y vivent et y apportent leur contribution socio-culturelle. Cela implique l'existence d'infrastructures adéquates, de possibilités de production et de conditions-cadre sociales et économiques intéressantes. L'agriculture continue de jouer un rôle important dans l'espace rural, même si sa contribution à l'occupation décentralisée a diminué en raison de l'évolution structurelle.

Compétitivité et contribution de l'agriculture à l'occupation décentralisée du territoire

L'amélioration nécessaire de la compétitivité du secteur agro-alimentaire impliquera, comme jusqu'à présent, une réduction de la main-d'œuvre directement engagée dans la production de denrées alimentaires. Cela ne signifie pourtant pas que la contribution du secteur primaire à la prospérité de l'espace rural diminue dans la

²¹ Cf. aussi commentaire dans le message du 26 juin 1996 concernant la réforme de la politique agricole: Deuxième étape (Politique agricole 2002); FF 1996 IV 1.

même mesure. Ainsi, les heures de travail économisées grâce à la collaboration interentreprises pourront être utilisées ailleurs. Elles permettront, par exemple, d'exploiter de nouvelles sources de revenu par une innovation au niveau des produits ou des prestations de services. Ou alors, elles seront consacrées à l'exercice d'une activité accessoire en dehors de l'exploitation. Les deux solutions sont susceptibles de favoriser l'essor de l'économie régionale.

Il importe de trouver de nouvelles voies et solutions, en ce qui concerne tant la structure et l'organisation des exploitations que les innovations en matière de produits et de prestations. La promotion régionale des ventes et la désignation des produits donnent d'ores et déjà à l'agriculture les moyens de faire valoir ses atouts sur le marché. L'extension ponctuelle du champ d'application des aides à l'investissement (cf. ch. 2.5) va dans ce même sens. Enfin, la politique régionale de la Confédération revêt également une grande importance (cf. ch. 1.5.2.3).

1.5.2.2 Ouverture des marchés et compétitivité

La Suisse dispose d'une économie performante, orientée vers l'exportation. A moyen terme, le niveau des salaires et des coûts y restera élevé en comparaison internationale. La préservation d'une agriculture productrice, en tant que condition pour l'accomplissement de ses multiples tâches, est à cet égard un défi majeur.

Ouverture progressive des marchés

L'évolution sur le plan international (accord bilatéral avec l'UE, nouveau cycle de négociations agricoles au sein de l'OMC; cf. ch. 1.5.2.7) conduit à une ouverture progressive des marchés. La conclusion de l'accord bilatéral sur l'agriculture par la Suisse et l'UE²² a posé les jalons d'une amélioration progressive de l'accès mutuel aux marchés de produits agricoles. Pour ce qui est de la Suisse, l'ouverture convenue de ces marchés concerne surtout des produits relativement concurrentiels, soit le fromage, les fruits et légumes ainsi que quelques spécialités. Par ailleurs, l'accord agricole contient une clause évolutive (art. 13), qui permet de réduire davantage les entraves au commerce, compte tenu de la sensibilité des marchés agricoles et des politiques agricoles des deux parties.

Non seulement, la concession réciproque d'un meilleur accès au marché est indiquée pour créer des débouchés supplémentaires; elle découle aussi d'exigences relatives à la politique de la concurrence. La déréglementation des marchés agricoles peut entraîner une concentration accrue dans les secteurs en amont et en aval de l'agriculture. Or, si l'ouverture des marchés n'a pas lieu ou ne s'effectue qu'à un rythme et dans une mesure insuffisants, l'accumulation du pouvoir sur le marché peut provoquer des problèmes de concurrence, au détriment des consommateurs et de l'agriculture.

Amélioration de la compétitivité

Parallèlement à l'ouverture des marchés, la concurrence (internationale) sur les marchés agricoles s'accroît. Afin que le secteur agro-alimentaire puisse maintenir son volume de production (ses parts de marchés) dans ce contexte dynamique, il doit absolument devenir plus compétitif. L'UE est un des principaux partenaires écono-

²² Message du 23 juin 1999 relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE; FF 1999 VII 5440.

miques de la Suisse, y compris en ce qui concerne le commerce de denrées alimentaires. En matière de compétitivité, l'agriculture et le secteur alimentaire devront donc en premier lieu se mesurer avec les pays membres de l'Union. A cet égard, il ne faut pas oublier que la Politique agricole commune de l'UE évolue également (Agenda 2000, bilan intermédiaire de cet agenda, élargissement aux pays de l'Est).

La compétitivité comporte des critères relatifs aux prix et aux quantités. Mieux l'agriculture et le secteur agro-alimentaire réussiront à persuader les consommateurs de la qualité de leurs produits, moins la concurrence sera fondée sur l'avantage des prix. Ce dernier joue toutefois néanmoins un rôle dans le segment haut de gamme, notamment lorsque les consommateurs ont plus de choix.

Subsidiarité de l'Etat

La réforme agricole mise en œuvre à partir des années 90 libéralise progressivement les marchés et réduit les interventions directes de l'Etat. Dans cette même optique, le Conseil fédéral entend s'en tenir au principe de la subsidiarité pour le développement de la politique agricole. La tâche de cette dernière consiste à créer des conditions-cadre aussi favorables que possible afin que le secteur agro-alimentaire puisse devenir plus compétitif.

Champs d'actions de politique agricole

En matière de compétitivité, la nécessité d'agir subsiste. Dans son domaine d'influence, le Conseil fédéral applique les lignes directrices suivantes:

- L'amélioration de la compétitivité doit être conforme aux dispositions de l'article constitutionnel sur l'agriculture (durabilité, multifonctionnalité).
- Il existe un lien étroit entre protection douanière et concurrence. Le Conseil fédéral entend aborder l'ouverture des marchés avec prudence, en tenant compte des atouts du secteur agro-alimentaire suisse. Cela vaut autant dans les négociations internationales que pour les décisions autonomes en matière de droits de douane.
- Il faut continuer à promouvoir la conformité des organisations de marché au principe de la concurrence, en créant des instruments plus simples et plus transparents, ainsi qu'en harmonisant autant que possible les instruments similaires entre les différents marchés.
- Il importe que le système des paiements directs soit aussi indépendant que possible de la production pour éviter les distorsions du marché. Dans le cadre des négociations de l'OMC, la Suisse, associée à l'UE et à d'autres pays, fera tout ce qui est en son pouvoir afin que cet instrument, important pour promouvoir les prestations d'une agriculture multifonctionnelle non liées à la production, puisse toujours être utilisé sans restriction.
- La libéralisation des marchés agricoles donne une signification croissante aux formes d'organisation et aux degrés de coopération. Depuis la nouvelle LAgr, les garanties de l'Etat ont fait place à des regroupements horizontaux et verticaux. Cette évolution est souhaitée et ne devrait pas être entravée, surtout eu égard à l'asymétrie actuelle des structures du marché. Ainsi, les mesures d'entraide des organisations de producteurs et des interprofessions ne doivent pas être sanctionnées comme infractions au sens de la loi sur les

cartels²³. Tant que les décisions de ces organisations remplissent les conditions fixées à l'art. 9 LAgr, une extension de ces mesures d'entraide aux non-membres doit être possible.

1.5.2.3 Développement de l'espace rural

Le lien entre la politique agricole et la politique régionale découle de la disposition constitutionnelle (art. 104, al. 1, Cst.), selon laquelle la Confédération doit veiller à ce que l'agriculture contribue substantiellement à l'occupation décentralisée du territoire. Cette dernière est un élément de la multifonctionnalité de l'agriculture (cf. ch. 1.5.2.1)

Le rôle de l'agriculture dans l'espace rural

Les exigences posées à l'agriculture ont évolué au cours de la dernière décennie. La production durable de denrées alimentaires et de matières premières reste une de ses tâches indispensables en faveur de la collectivité, mais elle n'est plus la seule priorité. Aujourd'hui, les prestations à fournir par une agriculture moderne comprennent l'occupation décentralisée du territoire, la contribution à l'entretien des infrastructures dans l'espace rural, la préservation et l'aménagement du paysage rural (notamment au moyen d'un entretien et d'une exploitation durables), l'offre de produits transformés d'excellente qualité, ainsi que celle de services dans les domaines du tourisme et des loisirs. Cette évolution est également prise en compte par une révision de la législation sur l'aménagement du territoire²⁴. C'est sa multifonctionnalité, mais aussi sa dominance dans l'espace rural, qui confèrent à l'agriculture le rôle de secteur-clé dans ces régions. En raison du progrès technique, de l'évolution structurelle et de la faible augmentation de la demande de denrées alimentaires, sa contribution au revenu régional a diminué ces dernières années. et on suppose que cette tendance persistera dans un proche avenir.

Régionalisation de la politique agricole

Une forte régionalisation de la politique agricole a déjà été un sujet de discussion majeur en rapport avec PA 2002. Le canton était au premier plan en tant qu'unité administrative de la régionalisation («système enveloppe»²⁵). Le Conseil fédéral considère toujours comme justes et appropriées les conclusions qu'il avait tirées à ce sujet dans le message²⁶. Conformément à l'article constitutionnel (art. 104 Cst.), la politique agricole relève en premier lieu de la Confédération. La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, selon laquelle la première assume les dépenses liées au maintien d'une agriculture durable, a fait ses preuves. Cette solution garantit, dans tout le pays, une offre minimale de prestations d'intérêt général et de prestations écologiques. Pour répondre aux exigences qui s'adressent plus spécialement à l'agriculture régionale ou cantonale, les cantons et les régions peuvent

²³ Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (loi sur les cartels, Lcart); RS 251.

²⁴ Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT); RS 700.

²⁵ Dans ce système, la Confédération attribuerait aux cantons (ou éventuellement aux régions), selon un barème, une partie des fonds destinés, par exemple, aux aides à l'investissement ou aux paiements directs. Les cantons (ou les régions) pourraient alors décider eux-mêmes de la répartition (p. ex. sur la base de lignes directrices régionales).

²⁶ Message du 26 juin 1996 sur la réforme de la politique agricole, ch. 134, Politique agricole et régions; FF 1996 IV 1.

cofinancer des programmes en complément de la politique agricole fédérale. Ce principe est également utile à l'aune des principes fixés dans le cadre de la nouvelle péréquation financière, selon lesquels la compétence de prendre des décisions et la responsabilité financière devraient aller de pair, et du point de vue de l'égalité de traitement des agriculteurs.

Mesures de politique agricole à caractère régional

Même si le Conseil fédéral s'oppose à une forte régionalisation de la politique agricole, il n'ignore pas que l'hétérogénéité des paysages ruraux (Jura, Plateau, région des Alpes) et des attentes sociales créent un besoin de différenciation. Cependant, la nouvelle LAgr offre suffisamment de latitude pour prendre en compte les préoccupations régionales de manière ciblée. On constate ainsi que l'aspect régional s'est d'ores et déjà renforcé, au-delà des mesures spéciales destinées à la promotion de l'agriculture de montagne:

- *Promotion des ventes sur le plan régional*

En vertu de l'art. 12 LAgr, la Confédération soutient aussi des projets régionaux de promotion des ventes, compte tenu de la politique régionale (notamment de l'arrêté fédéral «Regio Plus»²⁷), en exigeant la collaboration entre divers partenaires des secteurs agricoles et non agricoles, afin que le potentiel d'une région soit mieux mis à profit.

- *Désignation de produits agricoles*

En vertu des art. 14 à 16 LAgr, la Confédération protège certaines désignations de produits agricoles pour préserver les consommateurs des tromperies et pour empêcher – dans l'intérêt de l'agriculture – la concurrence déloyale en rapport avec l'utilisation de ces désignations. La protection porte sur des produits biologiques, mais aussi sur des produits importants au plan de la politique régionale, pour lesquels une appellation d'origine contrôlée ou une indication géographique protégée a été enregistrée. La désignation de produits agricoles favorise le positionnement de spécialités régionales sur les marchés. Elle crée ainsi des sources de valeur ajoutée, dont bénéficient aussi l'artisanat et le secteur tertiaire.

- *Contributions pour la protection des eaux*

Depuis 1999, la Confédération soutient, conformément à la LAgr et à la loi sur la protection des eaux²⁸ (art. 62a), des mesures destinées à empêcher le ruissellement et la lixiviation de substances dans les eaux souterraines et superficielles. La principale de ces mesures consiste à assainir les captages d'eaux souterraines pollués par les nitrates. Les cantons, quant à eux, peuvent désigner les régions souffrant de charges excessives en nitrates ou en phosphates, élaborer des projets d'assainissement et les présenter à la Confédération pour approbation et cofinancement.

²⁷ Arrêté fédéral du 21 mars 1997 instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural, RS **901.3**.

²⁸ Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux), RS **814.20**.

– *Surfaces de compensation écologique*

En adoptant l'ordonnance sur la qualité écologique²⁹, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2001, la Confédération offre la possibilité d'un engagement régional en faveur d'une préservation efficace de la biodiversité naturelle. Elle soutient désormais davantage les mesures régionales visant à améliorer la qualité des surfaces de compensation écologique (SCE) et à encourager d'une manière ciblée l'aménagement de telles surfaces. Quant aux régions, elles sont responsabilisées, dans la mesure où il leur incombe de formuler des objectifs et programmes concrets. L'ordonnance complète les possibilités de promotion actuelles relevant de l'ordonnance sur les paiements directs³⁰ et de la loi sur la protection de la nature et du paysage³¹. Les cantons doivent fixer eux-mêmes leurs exigences en matière de qualité et de mise en réseau et financer 10 à 30% des contributions, en fonction de leur capacité financière.

– *Aides à l'investissement*

D'après les dispositions légales en vigueur, il est possible de tenir compte de besoins régionaux spécifiques lors de la réalisation de projets collectifs dans le domaine des améliorations structurelles. Les cantons ont une grande marge de manœuvre en ce qui concerne la conception des projets et leur planification.

Les nouvelles mesures destinées à renforcer ponctuellement l'aspect régional dans la politique agricole produisent un effet favorable sur le développement des régions, de l'agriculture et de l'environnement. Il n'y a actuellement pas de besoin concret d'introduire des mesures à caractère régional, en complément des instruments de politique agricole disponibles, mais il importe de mieux coordonner ces derniers.

Champs d'action politiques

La politique agricole étant sectorielle, elle ne saurait porter à elle seule la responsabilité du développement durable de l'espace rural. Ce qu'il faut, en considération des évolutions prévisibles, c'est une coopération et une coordination plus étroites entre les différents domaines politiques, aux plans de la Confédération, des cantons et des régions.

- Afin d'aborder conjointement et de manière plus systématique les questions entourant l'avenir de l'espace rural, il conviendrait de créer un réseau «développement rural», interne à la Confédération, lequel serait placé sous la direction de la Conférence pour l'organisation du territoire. Le but de cette approche est de concevoir une politique assurant le développement durable de l'espace rural, malgré le changement rapide des conditions générales. Cela exige que l'on ne se limite pas à lancer des activités destinées à créer et à assurer des emplois, mais que l'on tienne aussi compte des intérêts de la

²⁹ Ordonnance du 4 avril 2001 sur la promotion régionale de la qualité et de la mise en réseau des surfaces de compensation écologique dans l'agriculture (ordonnance sur la qualité écologique, OQE); RS **910.14**.

³⁰ Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs dans l'agriculture (ordonnance sur les paiements directs, OPD); RS **910.13**.

³¹ Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN), RS **451**.

protection de l'environnement et des exigences de la population concernant son cadre de vie.

- Un postulat de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats invite le Conseil fédéral à reformuler la stratégie de la Confédération en politique régionale et à proposer des mesures permettant d'assurer le développement des régions et la cohésion de la Suisse. Il doit aussi examiner si les lois et arrêtés fédéraux en vigueur peuvent être raisonnablement regroupés et, le cas échéant, dans quelle mesure. Enfin, on lui demande d'établir si des programmes pluriannuels, des enveloppes financières et des crédits d'engagement permettraient de mieux gérer la politique régionale. Une commission d'experts instituée par le seco est chargée de soumettre au Conseil fédéral, d'ici à 2003, un rapport concernant la future orientation stratégique.
- Dans le cadre de PA 2007, le Conseil fédéral propose au Parlement d'étendre le champ d'application des aides à l'investissement (cf. ch. 2.5) en vue de donner des impulsions à l'agriculture et aux régions rurales. Pour mettre à profit le potentiel des régions et les synergies, il faut assurer une coordination optimale avec les instruments de la politique régionale (p. ex. LIM). Au demeurant, les mesures que l'on entend soutenir concordent avec la politique suivie par l'UE en matière de développement de l'espace rural (deuxième pilier de la PAC).

1.5.2.4 Evolution structurelle supportable au plan social

Facettes et facteurs d'influence multiples

De nombreuses émotions et les conceptions les plus diverses sous-tendent le débat sur l'évolution structurelle dans l'agriculture. Les discussions portent en général sur l'agrandissement des exploitations et la diminution de leur nombre. Or, une approche unilatérale du sujet ne saurait refléter les multiples facettes d'un changement structurel. Selon la question posée, il existe différents indicateurs pour le décrire (nombre d'exploitations, taille des exploitations, types d'exploitation, structures de production, procédés technologiques, productivité du travail, etc.). Quant aux facteurs d'influence tout aussi variés (p. ex. environnement, contexte économique et politique, préférences individuelles), ils déterminent le rythme et l'ampleur de l'évolution. Il s'ensuit que, d'une manière générale, la question de l'évolution structurelle et son contexte sont très complexes. Des affirmations telles que «les petites exploitations sont plus écologiques que les grandes» ou «plus une exploitation est grande, plus sa charge de travail est importante» sont simplificatrices. Une analyse nuancée révèle en effet que les conditions-cadre fixées par la politique agricole influent, certes, considérablement, mais pas exclusivement sur l'évolution structurelle dans l'agriculture.

Le progrès technique en tant que moteur

La mise à profit du progrès, notamment dans le domaine *biologico-technique* (p. ex. nouvelles connaissances en sélection végétale et animale) fait aujourd'hui l'objet d'âpres controverses qui, pour des considérations d'éthique, d'écologie ou de politique de la santé, empêchent souvent que toutes les possibilités ne soient exploitées. Des interdictions ou des limitations d'utilisation sont décrétées pour éviter les

dangers potentiels. Tous les acteurs du marché y sont confrontés d'une manière ou d'une autre. Cependant, des expériences récentes ont montré qu'en rapport avec les denrées alimentaires, renoncer à mettre à profit le progrès biologico-technique peut aussi engendrer des recettes supplémentaires sur le marché (labels et marques). Cette renonciation doit dès lors, si possible, être convenue par des contrats de droit privé et financée par le biais du marché.

La situation est différente en ce qui concerne le progrès *mécanico-technique* (p. ex. nouvelles méthodes de récolte ou de traite), car, à cet égard, les réserves de la collectivité sont généralement plus faibles. La décision de mettre à profit ou non le progrès mécanico-technique doit être prise par le chef d'exploitation dans le respect des conditions légales (p. ex. charges concernant la protection de l'environnement, effectifs maximums). Afin que la productivité augmente effectivement, l'exploitant doit toutefois disposer du capital d'investissement nécessaire et de structures d'exploitation appropriées. Aujourd'hui, ces structures ne permettent très souvent pas de recourir aux techniques modernes. Les mesures destinées à leur adaptation peuvent ainsi permettre aux agriculteurs de bénéficier du progrès mécanico-technique ou améliorer l'effet de ce progrès qui, par conséquent, est le moteur des efforts consentis pour obtenir des effets de taille et de spécialisation.

Conflit entre rentabilité et acceptabilité sociale

Le progrès technique fait augmenter la productivité et, partant, diminuer les coûts de production. Or, pour être rentable, la mise à profit du progrès technique exige souvent des structures d'exploitation déterminées. Il ressort ainsi de nombreuses études que la taille de l'exploitation influe considérablement sur les coûts de production et accroît ainsi la compétitivité au niveau des prix. S'agissant de la diminution des coûts, on constate chez nous un déficit par rapport à la concurrence étrangère. Compte tenu des impératifs de la durabilité, les ajustements structurels sont économiquement nécessaires pour un secteur agricole performant; ils contribuent à ce que le contrat de société inscrit dans l'article constitutionnel sur l'agriculture puisse être rempli de manière efficiente. Par ailleurs, la mise à profit du progrès technique peut alléger la charge de travail des familles paysannes.

Dans la pratique, les réalités économiques comportent un potentiel de conflits élevé. Des tensions sont notamment possibles entre adaptation structurelle et compatibilité sociale. Ces problèmes méritent une attention particulière dans le cadre de l'évolution future de la politique agricole.

Rôle de l'Etat

Il incombe aux chefs d'exploitation de prendre les décisions relatives aux structures, qui portent non seulement sur l'agrandissement de l'entreprise, mais aussi sur des adaptations concernant l'organisation et les techniques de production. Les conditions-cadre de politique agricole sont néanmoins un élément exogène influant sur les structures. La conception des mesures et les moyens financiers qui leur sont affectés ont une incidence significative sur le cours et sur la rapidité de l'évolution structurelle. D'après la LAgr (art. 2, al. 1, let. c), la Confédération doit veiller à une évolution de l'agriculture acceptable au plan social.

La Constitution se réfère à des exploitations paysannes cultivant le sol et fournissant leurs multiples prestations par une production durable et axée sur le marché. Cela signifie donc renoncer à une production industrielle de masse et hors-sol. Si l'exploitation familiale n'est pas mentionnée en tant que telle dans la Constitution,

elle représente néanmoins une forme d'organisation permettant de fournir efficacement les nombreuses prestations énumérées dans ce texte. Dans les conditions suisses actuelles, il n'y a pas de conflit entre taille de l'exploitation et exploitation familiale.

Les mesures de politique agricole de la Confédération doivent s'aligner sur ces constatations. Comme jusqu'à présent, le Conseil fédéral ne souhaite toutefois pas fixer un modèle de structures rigide se fondant sur un nombre déterminé d'exploitations dont la taille ou le mode de production sont définis. Une intervention de l'Etat dans ce domaine contredirait le principe de la liberté économique. S'ajoute à cela qu'un modèle de structures n'est jamais assez souple pour s'adapter à toutes les facettes de l'agriculture, aux données naturelles et à la dynamique des changements.

Champs d'action de politique agricole

La conception qui a été concrétisée dans le cadre de PA 2002 ne changera pas fondamentalement avec PA 2007. Comme jusqu'à présent, les paiements directs rétribuant des prestations seront accordés à toutes les entreprises paysannes, tandis que les aides à l'investissement serviront à promouvoir les entreprises exploitées à titre principal. On entend toutefois procéder à certaines adaptations ponctuelles de la loi qui revêtent une importance particulière pour la question des structures. Il s'agit des mesures suivantes:

- *Production et écoulement (titre 2 LAgr)*

Flexibilisation de l'organisation du marché laitier par la suppression progressive du contingentement en tant qu'élément clé (cf. ch. 2.2.3).

- *Paiements directs (titre 3 LAgr)*

Mise en œuvre conséquente du principe des prestations (ch. 2.3) par la suppression de la plupart des valeurs limites découlant de considérations sociales et politiques et par celle de l'échelonnement dégressif des contributions.

- *Mesures d'accompagnement social (titre 4 LAgr)*

Un encadrement social des changements en cours, légèrement renforcé par rapport à aujourd'hui, est considéré comme judicieux (ch. 2.4). Les mesures seront en principe axées sur les entreprises exploitées à titre principal.

- *Amélioration des structures (titre 5 LAgr)*

Il est proposé d'abandonner le revenu comme critère d'entrée en matière et de le substituer par l'unité de main-d'œuvre standard, l'objectif étant une délimitation plus objective entre la gestion à titre principal et à titre accessoire (ch. 2.5). L'effet sur les structures dépend avant tout du nombre d'unités de main-d'œuvre standard (UMOS) exigées et des normes concernant la main-d'œuvre.

1.5.2.5

Sécurité et qualité des denrées alimentaires et des moyens de production

La Suisse et l'Europe resteront des places économiques fortes et pourront ainsi maintenir un niveau de vie élevé. C'est pourquoi la société y accordera une importance accrue aux sujets tels que la production respectueuse de l'environnement (protection du sol, des eaux et de l'air), la sécurité et la qualité des denrées alimentaires, la protection et la santé des animaux, l'entretien du paysage et la préservation de la diversité des espèces. Comme jusqu'à présent, l'agriculture devra remplir certaines conditions indispensables pour s'imposer sur le marché: déclaration crédible des produits, modes de production éthiques, procédés respectueux de l'environnement et capacité de fournir des prestations réellement écologiques. La compétitivité qualitative peut être un atout pour la production locale.

Insécurité des consommateurs

Les événements en rapport avec l'ESB, la fièvre aphteuse (surtout en Angleterre), la dioxine (en Belgique), l'utilisation illégale de médicaments (en Autriche) et les résidus d'antibiotiques (Chine) inquiètent de plus en plus les consommateurs suisses. Le secteur agro-alimentaire doit donc s'engager à fond pour regagner leur confiance. A cet égard, le Conseil fédéral accorde une importance particulière à la traçabilité des produits jusqu'à la ferme, car, aujourd'hui, il ne suffit plus de définir la qualité du seul produit; il faut intégrer les moyens et les modes de production dans l'appréciation.

Législation exhaustive pour regagner la confiance

La législation régissant les produits agricoles, de la production à la vente, à savoir les lois sur les denrées alimentaires, l'agriculture, les épizooties, la protection de l'environnement, l'alcool et les douanes, contient les dispositions pertinentes et prévoit les instruments nécessaires pour atteindre cet objectif.

- La loi sur les denrées alimentaires³² constitue la base essentielle pour protéger les consommateurs contre les tromperies, d'une part, et contre les denrées alimentaires et objets usuels nuisibles à la santé, d'autre part. Outre ces deux finalités, elle comporte également des prescriptions relatives à la désignation et à la provenance de la matière première.
- La LAgr (notamment les art. 14 à 16, 18 et 148 à 165) offre la possibilité d'édicter des prescriptions concernant la désignation volontaire ou – pour ce qui est des modes de production interdits – obligatoire de produits agricoles et de produits agricoles transformés, ainsi que des prescriptions relatives à l'homologation, l'utilisation et la mise en circulation de moyens de production agricoles (plants et semences, engrais, produits phytosanitaires et aliments pour animaux).
- Dans le cadre de PA 2002, le Parlement a aussi adapté la loi sur les épizooties³³, créant ainsi la base légale pour une banque de données sur le trafic des animaux³⁴, qui devrait améliorer la sécurité et la transparence du

³² Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (loi sur les denrées alimentaires, LDAI); RS **817.0**.

³³ Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur les épizooties (LFE); RS **916.40**.

³⁴ Cf. art. 7 ss de l'ordonnance sur les épizooties; RS **916.401**.

système. Il importe en effet de saisir les déplacements des animaux, afin de pouvoir déterminer leur provenance, par exemple lorsque des résidus toxiques sont décelés dans la viande après l'abattage.

Les dispositions d'exécution et les mesures décidées par le Conseil fédéral assurent une bonne protection des consommateurs et de leur santé. Elles contribuent aussi à assurer la transparence à tous les échelons de la filière et, partant, à rétablir la confiance. Il incombe aux cantons et en partie à la Confédération de mettre en œuvre cette législation, la Confédération exerçant par ailleurs la haute surveillance. Les autorités fédérales et cantonales travaillent en étroite collaboration pour assurer une exécution uniforme des dispositions, ce qui est particulièrement difficile dans notre contexte institutionnel et fédéraliste.

Champs d'action politiques

S'agissant de la sécurité et de la qualité des denrées alimentaires et des moyens de production, le Conseil fédéral voit des possibilités d'optimisation ponctuelle dans les domaines suivants:

- En considération des évolutions observées, la coordination entre les autorités fédérales et cantonales, d'une part, et entre les divers offices fédéraux, d'autre part, doit être encore plus serrée. Le Conseil fédéral a donc pris des dispositions pour optimiser l'exécution, éviter les parallélismes et améliorer la communication. Ainsi, le DFI et le DFE ont été chargés de rédiger conjointement un rapport sur l'assurance de la qualité des denrées alimentaires, de détecter les lacunes et doubles emplois dans ce domaine et de faire des propositions en conséquence. Selon le Conseil fédéral, ces propositions doivent tenir compte équitablement aussi bien de la protection de la santé que des intérêts économiques.
- Dans le cadre de PA 2007, le Conseil fédéral soumet au Parlement des adaptations ponctuelles de la LAgr (art. 7, 11, 148, 148a, 159a et 160) ainsi que des modifications du droit sur les épizooties (cf. partie IV du message). Ces propositions de révision donnent encore davantage d'importance à la sécurité des produits au sens large du terme et augmentent la transparence en ce qui concerne leur désignation. L'adaptation des art. 181 et 182 LAgr contribue en outre à l'optimisation de la mise en œuvre.
- Lors des négociations de l'OMC, le Conseil fédéral plaidera pour une meilleure information des consommateurs sur la provenance des produits, les modes de production, les conditions environnementales et les mesures de protection des animaux.

1.5.2.6 Réalisation des objectifs agro-écologiques

Stratégie des années 90

Ces dix dernières années, la politique du Conseil fédéral visant à réaliser des objectifs écologiques dans l'agriculture s'est appuyée sur les trois piliers suivants:

- assurer, par la recherche, la formation et la vulgarisation que les agriculteurs adoptent, autant que faire se peut par conviction, une pratique compatible avec l'environnement;

- veiller à ce que le comportement écologique présente un intérêt économique et utiliser à cet effet surtout les paiements directs et la désignation de produits agricoles;
- édicter des prescriptions dans divers domaines régis par le droit de l'environnement.

Dans les années 90, la priorité a été accordée au deuxième des piliers précités. En 1993, la Confédération a introduit des paiements directs complémentaires pour compenser les baisses de prix, et des paiements directs écologiques pour inciter les agriculteurs à fournir des prestations dans ce domaine. Depuis 1996, des fonds supplémentaires n'ont été accordés que pour ce dernier type de paiements. L'écologie est ainsi devenue plus importante pour la rentabilité des exploitations. A partir de l'entrée en vigueur de la nouvelle L'Agr, le 1^{er} janvier 1999, l'octroi de tous les paiements directs a été lié à l'exigence de fournir les prestations écologiques requises³⁵. Les agriculteurs sont notamment tenus de pratiquer des modes d'exploitation adaptés aux exigences écologiques fondamentales, qui permettent de ramener les atteintes au patrimoine naturel occasionnées par l'agriculture à un niveau approprié du point de vue écologique. Ces paiements directs généraux rétribuent les prestations fournies par l'agriculture dans l'intérêt général, telles qu'elles sont mentionnées à l'art. 104 Cst. Il existe parallèlement un système incitatif pour des prestations écologiques et éthologiques particulières, par exemple la compensation écologique, l'agriculture biologique et les systèmes de garde d'animaux particulièrement respectueux de l'espèce. En complément des instruments axés sur la dimension nationale, on a lancé des programmes permettant de trouver, dans les domaines de la protection des eaux, de la biodiversité et du paysage, des solutions répondant à des besoins régionaux ou locaux.

Prenant conscience des exigences écologiques, les agriculteurs ont adopté de nouvelles pratiques dans les années 90. Le bilan est donc positif (cf. ch. 1.2.4). Les objectifs n'ont cependant pas encore tous été atteints. D'autres améliorations sont nécessaires dans certains domaines de l'environnement.

Evaluation des effets du secteur agricole sur l'environnement

Les indicateurs et objectifs agro-écologiques permettent de mesurer concrètement les effets du secteur agricole sur l'environnement, d'adapter l'évolution des prestations environnementales de l'agriculture aux attentes de la collectivité et de procéder à des évaluations. Une analyse approfondie de la politique agricole devient ainsi possible. Il s'agit de déterminer l'incidence de l'activité agricole sur la qualité de l'environnement et les ressources. L'évaluation du secteur agricole, incombant à l'OFAG, et le monitoring environnemental, relevant de l'OFEFP, doivent se compléter.

Les objectifs mentionnés ci-après (tab. 15) et concrétisés pour le secteur agricole sont tirés de plusieurs exigences légales en vigueur et d'engagements pris au plan international. L'énumération n'est pas exhaustive. Ils sont évalués et au besoin complétés en collaboration avec un groupe de travail (dit groupe d'accompagnement «indicateurs») largement représentatif, qui réunit des représentants des services cantonaux de la protection de la nature et de l'environnement, de la santé publique et de l'agriculture, ainsi que des organisations écologiques, de l'USP, de l'OFEFP et de l'OFS.

³⁵ Cf. art. 5 ss de l'ordonnance sur les paiements directs; RS **910.13**.

Les objectifs devraient être atteints d'ici 2005. Cette échéance devrait permettre d'apprécier si tel est le cas et de soumettre au Parlement, en même temps que l'enveloppe financière 2008 à 2011, les adaptations de la législation agricole et du droit sur la protection de l'environnement qui se révéleraient nécessaires. Le suivi de la réalisation des objectifs et la détection d'éventuelles lacunes sont régis par l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'évaluation de la durabilité de l'agriculture³⁶. Le groupe d'accompagnement «indicateurs» assiste et conseille l'Administration dans ces tâches.

Tableau 15

Objectifs agro-écologiques pour 2005

Domaine agro-écologique ¹	Unité de mesure	Base	Objectifs 2005
Processus agricoles: compatibilité écologique totale	Bilan d'azote	96 000 t N (1994)	Maintenir le potentiel de pertes de N au niveau de 74 000 t N/an, soit une réduction de 22 000 t N (env. 23%) par rapport à 1994. ²
	Bilan de phosphore	Env. 20 000 t P (1990/92)	Réduction de 50% des excédents P, jusqu'à quelque 10 000 t P ³ . Ce niveau est maintenu.*
Caractéristiques des pratiques agricoles (consommation)	PPS	Env. 2200 t de substances actives (1990/92)	Réduction de 30% de l'utilisation de PPS dans toute la Suisse, jusqu'à env. 1500 t de substances actives. ⁴ *
Incidences de l'agriculture sur l'environnement	Emissions d'ammoniac dans l'air	53 500 t N (1990)	Réduction des émissions d'ammoniac de 9% par rapport à 1990, soit diminution de quelque 4800 t N. ⁵
	Biodiversité (surfaces de compensation écologique, SCE)	Env. 1 080 000 ha SAU (1990/92)	10% de toute la SAU sont des SCE, soit 108 000 ha, dont 65 000 ha en plaine. ⁶

Sources et remarques:

- ¹ OFAG, rapport agricole 2000 (p. 83 et 85, graphique système «homme-environnement», Berne 2000.
 - ² OFEFP, Stratégie de réduction des émissions d'azote, cahier de l'environnement n° 273, Berne, 1996.
 - ³ Les excédents de P sont calculés selon le bilan input-output pour toute la Suisse (agriculture).
 - ⁴ Société suisse de l'industrie chimique (SSIC), Statistique de la Suisse et de la Principauté du Liechtenstein, édition annuelle, Zurich.
 - ⁵ Il s'agit d'un objectif intermédiaire. L'engagement international pris dans le cadre de la Convention CEE/ONU sur les pollutions de l'air transfrontalières exige, d'ici à 2010, une réduction de 13%, soit de 7000 t N. La quantité de N à réduire sous la forme d'ammoniac est contenue dans les 22 000 t N/a. A long terme, des réductions supplémentaires seront nécessaires (cf. rapport du Conseil fédéral du 23 juin 1999 sur les mesures d'hygiène de l'air adoptées par la Confédération et les cantons; FF **1999** 6983.
 - ⁶ Arbres fruitiers haute-tige non compris.
- * Ce sont des objectifs intermédiaires; à long terme, il faut viser une réduction de la charge de phosphore dans les eaux superficielles de 50% et une réduction de l'apport de PPS dans ces eaux de 50% également.

Domaine agro-écologique ¹	Unité de mesure	Base	Objectifs 2005
	Nitrates		La teneur de l'eau en nitrates est inférieure à 40 mg/l dans 90% des captages d'eau potable, dont les aires d'alimentation sont affectées à l'exploitation agricole. ⁷
Influence du comportement social sur l'agriculture	Utilisation de la SAU	Env. 1 080 000 ha SAU (1990/92)	98% de la SAU sont exploités selon les règles PER ou de la culture biologique, soit env. 1 060 000 ha. ⁸

Sources et remarques:

- ¹ OFAG, rapport agricole 2000 (p. 83 et 85, graphique système «homme-environnement», Berne 2000.
- ⁷ OFEFP et OFSP, plan d'action Santé et Environnement, p. 10; il s'agit d'un objectif intermédiaire. Objectif visé pour 2007 dans le plan d'action: teneur en nitrates dans 99% des captages d'eau potable < 40 mg/l.
- ⁸ OFEFP et OFSP, plan d'action Santé et Environnement, p. 10.

Rôle des acteurs

Plusieurs groupes d'acteurs doivent intervenir pour la réalisation des objectifs agro-écologiques:

- Il faut maintenir la capacité des ressources environnementales (sol, eau, air, biodiversité) de se régénérer. *L'agriculture* doit donc ménager les ressources naturelles dont elle a besoin pour fournir ses prestations. Dans les limites de leurs possibilités financières, les agriculteurs doivent tenir compte du progrès en matière de technologie environnementale lors de l'achat de machines et de la construction de bâtiments. Enfin, il leur appartient de maîtriser le savoir essentiel pour une exploitation durable et de le mettre à jour régulièrement.
- Le comportement des *consommateurs* en matière de consommation et d'alimentation doit créer une demande de denrées issues d'une production écologique. Ils doivent développer une préférence pour de tels produits mais aussi être prêts à en payer le prix.
- La tâche de *l'Etat* est double: elle consiste d'une part à s'engager au niveau international en faveur de voies de développement durables, par exemple par l'internalisation des coûts externes dans le prix final des produits et des services. Au niveau national, l'Etat doit créer des conditions-cadre appropriées (recherche, formation, vulgarisation, incitations économiques, prescriptions de protection de l'environnement).

Champs d'action agro-écologiques

Le train de mesures de politique agricole est aujourd'hui suffisant dans le domaine écologique. La rétribution des prestations fournies par l'agriculture dans l'intérêt général par des paiements directs liés à des conditions précises en matière d'écologie a fait ses preuves. Les agriculteurs peuvent ainsi satisfaire aux exigences en matière d'environnement d'une façon économiquement et socialement supportable. Il n'est donc pas nécessaire d'adapter la loi pour les années 2004 à 2007. Par contre, il importe de multiplier les efforts dans les champs d'action suivants:

- Les résultats d'évaluation disponibles révèlent certaines lacunes dans la réalisation des objectifs. En ce qui concerne notamment l'azote et le phosphore, ainsi que la qualité et la mise en réseau des surfaces de compensation écologique, des progrès doivent encore être faits au niveau régional. Au cours des quatre prochaines années, l'optimisation des prestations écologiques doit par conséquent se concentrer sur les régions enregistrant le plus grand besoin d'amélioration. L'entrée en vigueur récente de l'art. 62a de la loi sur la protection des eaux³⁷ et de l'ordonnance sur la qualité écologique³⁸ met à disposition les instruments nécessaires. Le cofinancement des mesures garantit que les moyens financiers soient utilisés de manière efficace et permet d'associer la population locale aux mesures par le biais du droit d'être consultée (principe du bas en haut), ce qui présuppose qu'elle soit informée en conséquence.
- La recherche, la formation et la vulgarisation jouent un rôle crucial pour le développement, la propagation et l'application de nouvelles techniques rendant, par exemple, l'utilisation des engrais de ferme plus efficace. Il convient donc de faire avancer les projets lancés dans ce contexte: réduction des émissions d'ammoniac, bilans écologiques, régime d'azote et qualité des surfaces de compensation écologique.
- En collaboration avec les stations de recherches agronomiques et les milieux intéressés, l'OFAG a élaboré une «conception sol» indiquant les mesures à prendre pour assurer à long terme la capacité de rendement du sol.
- Pour ce qui est de la perception de taxes d'incitation et de la suite des opérations, le Conseil fédéral s'exprimera dans le cadre du rapport relatif à la motion de la CEATE-E (94.3005).
- Ce qui importe sur le plan international, c'est la concrétisation des conventions environnementales par des mesures adéquates. La Suisse accorde une grande priorité à l'élaboration de normes internationalement reconnues concernant l'exploitation durable du sol et leur prise en considération dans les règles commerciales.

1.5.2.7 Développements internationaux

1.5.2.7.1 Accord agricole OMC

En concluant l'Accord sur l'agriculture GATT/OMC (ci-après accord agricole)³⁹, les membres de l'OMC se sont engagés à réduire les droits de douane, le soutien interne et les subventions à l'exportation sur une période de six ans allant jusqu'à fin 2000. La Suisse a rempli ses engagements. Conformément à l'art. 20 de l'accord, de nouvelles négociations ont été entamées en 2000 à Genève, en vue d'une réduction progressive et substantielle des mesures de soutien et de protection. La Suisse a

³⁷ Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (loi sur la protection des eaux, LEaux), RS **814.20**.

³⁸ Ordonnance du 4 avril 2001 sur la promotion régionale de la qualité et de la mise en réseau des surfaces de compensation écologique dans l'agriculture (ordonnance sur la qualité écologique, OQE), RS **910.14**.

³⁹ Annexe 1 A.3 de l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce, RS **0.632.20**.

présenté sa proposition détaillée à fin décembre 2000. Dans une première phase (achevée en mars 2001), les délégations ont délimité les champs de négociation.

Proposition de négociation de la Suisse

La Suisse souhaite conserver une agriculture durable sur les plans économique, écologique et social, et une production agricole axée sur le marché. A cette fin, elle propose que l'agriculture soit rétribuée par des paiements directs pour la production de biens publics, tels que l'entretien du paysage rural, l'occupation décentralisée du territoire et la préservation des ressources naturelles. Elle demande aussi que chaque pays soit libre de déterminer le montant de ces paiements, conformément à ses objectifs concernant les politiques agricole, environnementale et régionale. En revanche, la Suisse est prête à s'engager pour une définition plus précise des critères applicables, afin que l'on ne puisse pas lui reprocher de soutenir indirectement la production de denrées alimentaires, malgré l'existence d'un marché adéquat. Le but de cette démarche est d'obtenir davantage de sécurité juridique pour nos paiements directs.

Il convient aussi de reconsidérer les règles, disciplines et critères concernant les trois piliers des négociations antérieures (accès au marché, soutien interne et subventions à l'exportation), avant de discuter de la portée de réductions supplémentaires.

- L'accès au marché devrait être déterminé par le biais de concessions mutuelles, des conditions spéciales étant accordées aux pays en développement les plus pauvres. Quant aux contingents tarifaires, il faut maintenir le libre choix du mode d'attribution, à condition que l'accès soit effectivement garanti. De même, il est nécessaire de maintenir la clause de sauvegarde relative aux quantités et aux prix prévue pour le secteur agricole. La Suisse a fait plusieurs propositions d'amélioration concrètes à ce sujet.
- Les trois boîtes concernant le soutien interne (orange, bleue et verte⁴⁰) doivent être définies de manière plus précise. Dans le cadre de la boîte verte, chaque pays doit pouvoir, comme jusqu'à présent, définir les prestations exigées de l'agriculture en fonction de ses propres besoins. Ainsi, les pays membres doivent avoir la possibilité d'affecter le montant qu'ils souhaitent aux prestations d'une agriculture multifonctionnelle qui ne sont pas rémunérées par la biais du marché.
- S'agissant des subventions à l'exportation, il ne faudra pas seulement saisir les restitutions directes, mais aussi des subventions indirectes, telles que les crédits à l'exportation et le commerce d'Etat.

La Suisse exige en outre que l'on traite trois domaines qui, tout en étant réglés dans d'autres accords, ont un lien avec l'agriculture.

- Meilleure protection des indications de provenance géographiques: il importe de renforcer la protection non seulement en ce qui concerne les vins et les spiritueux, mais aussi pour les autres produits, tels que le fromage.

⁴⁰ *Boîte orange*: mesures liées aux produits influant directement sur la production et le commerce. *Boîte bleue*: soutien direct des revenus en rapport avec des restrictions de la production et des effets limités sur le commerce et la production. *Boîte verte*: paiements directs n'occasionnant pas ou que peu de distorsions des échanges ou d'incidences sur la production.

- Les consommateurs devraient obtenir davantage d'informations sur les produits, en particulier sur le mode de production, pour ce qui est de la compatibilité avec l'environnement et du bien-être des animaux. Il s'agit aussi de la déclaration des produits OGM. Les informations de ce genre augmentent la transparence, donnent aux consommateurs davantage de possibilités de choisir librement et contribuent ainsi au bon fonctionnement des marchés, sans que des entraves techniques inutiles n'en résultent pour autant.
- Les trois dimensions de la durabilité (économie, écologie et social) devraient être traitées de manière appropriée dans divers accords. Il convient notamment d'éviter les mesures commerciales influant défavorablement sur la durabilité et d'internaliser les coûts externes de la production agricole.

Les propositions présentées par la Suisse pour les négociations ont été critiquées par les pays exportateurs de produits agricoles, qui souhaitent une libéralisation plus poussée, mais les autres pays les qualifient généralement de constructives.

Conférence ministérielle de l'OMC à Doha (Qatar)

La première phase des négociations formelles au sein du Comité agricole s'est achevée à fin mars 2001, la deuxième en février 2002. La quatrième Conférence ministérielle, qui a eu lieu du 9 au 13 novembre 2001 au Qatar, a décidé de leur continuation. Le texte de la déclaration ministérielle concernant l'agriculture est jugé comme suit du point de vue de la Suisse:

- confirmation de l'engagement contenu à l'art. 20 de l'accord agricole de l'OMC concernant la poursuite du processus de réforme, avec des compléments quant au fond et au calendrier et avec le mandat explicite de prendre particulièrement en considération les intérêts des pays en développement;
- amélioration substantielle de l'accès au marché; réduction de toutes les formes de subventions à l'exportation en vue d'une suppression à long terme («phasing out»); réduction substantielle du soutien interne entraînant des distorsions des échanges;
- prise en considération des aspects autres que commerciaux (multifonctionnalité).

Conformément à la décision ministérielle de Doha, l'OMC devrait élaborer et adopter, d'ici à mars 2003, toutes les modalités concernant les offres de concessions. Ces dernières devront être mises à jour à fin 2003 au plus tard. Quant à la négociation globale sur l'agenda de développement de Doha, son achèvement est prévu pour fin 2004. En se référant aux expériences faites lors du cycle d'Uruguay, on peut donc escompter que les accords seront ratifiés en 2005 et que la période de mise en œuvre durera de 2006 à 2011.

Evolutions prévisibles et incidences sur la politique agricole

Considéré dans son ensemble, le résultat de la Conférence ministérielle de Doha permet de poursuivre le développement de la politique agricole tel que proposé par le Conseil fédéral, conformément au mandat constitutionnel et sans restrictions. Il est probable que les négociations en cours conduiront à des engagements visant une réduction supplémentaire de la protection à la frontière, du soutien interne lié à la production et surtout des subventions à l'exportation.

– *Accès au marché*

Les contingents tarifaires offrent aux pays exportateurs un accès sûr au marché suisse en termes de quantités. Ils restreignent, certes, le libre accès au marché, mais aussi les possibilités du pays ainsi protégé d'accroître ses parts de marché. Par ailleurs, ils posent des problèmes en rapport avec leur attribution. Le passage du système des taux du contingent et des taux hors contingent à un régime de taxes douanières uniques peut en principe être envisagé en dehors d'un cycle de négociations; il impliquerait toutefois une procédure de déconsolidation au sein de l'OMC. Il ne doit en outre pas avoir pour effet de réduire l'accès au marché déjà accordé.

La plupart des contingents tarifaires de la Suisse sont agrégés à un niveau élevé. L'agrégation porte en effet sur 48 numéros du tarif pour la viande blanche (viande de porc et de volaille), sur 54 numéros pour le lait et les produits laitiers, et même sur 164 numéros pour les légumes. Si cette solution assure une grande souplesse dans la manière de remplir les engagements d'accès au marché, elle rend aussi plus difficile l'application de la clause de sauvegarde concernant les quantités. Pour pouvoir appliquer cette clause à des produits individuels, il faudrait procéder à une division en sous-secteurs. Quant à la répartition des contingents, la Suisse s'engagera en faveur du maintien de la fixation autonome des critères y relatifs.

La signification de la notion «amélioration substantielle», contenue dans la déclaration ministérielle de Doha n'est pas claire. Aucune négociation n'a encore eu lieu concernant l'application éventuelle de formules pour calculer la réduction des entraves. Il faut toutefois s'attendre à une réduction des droits de douane (taux hors contingent, év. taux du contingent) et, éventuellement, à une augmentation de certains contingents tarifaires, à un écrêtage de droits de douane particulièrement élevés et à un affaiblissement, voire à la suppression, du phénomène de l'escalation douanière (droits progressifs en fonction de l'échelon de transformation).

– *Soutien dans le pays*

La déclaration ministérielle de Doha prévoit une réduction substantielle de tous les types de soutien interne entraînant des distorsions des échanges. Certes, la boîte verte fait l'objet d'un réexamen, mais elle restera sans doute un élément de l'accord agricole révisé. La plupart des instruments utilisés par la Suisse pour assurer la multifonctionnalité pourront ainsi être maintenus. En ce qui concerne le soutien du marché et des prix, la Suisse se situe (comme beaucoup d'autres pays) en dessous de la moitié du plafond accordé actuellement par l'OMC; il lui reste donc une marge de manœuvre suffisante pour les négociations.

– *Subventions à l'exportation*

Les subventions à l'exportation sont une des priorités des pays exportant des produits agricoles sans aide de l'Etat pour les prochaines négociations. Une réduction considérable de ces subventions paraît inévitable. La Suisse a proposé, comme option, de différencier les réductions ou de procéder à des transferts entre groupes de produits. Le texte de la déclaration ministérielle de Doha contient ce qui peut être considéré comme le résultat le plus important dans le domaine agricole, à savoir la suppression prévue, à moyen ou à long terme, de toutes les formes de soutien entrant dans la catégorie des

subventions à l'exportation (les modalités sont encore à définir). De l'avis général, il n'est toutefois guère probable que les subventions en question soient considérées comme étant contraires à l'OMC avant 2010. Ce n'est qu'au terme des négociations que l'on pourra juger si la suppression exigée est compatible avec la politique intérieure.

1.5.2.7.2 Rapport avec l'Union européenne

Dans le rapport sur la politique extérieure 2001, le Conseil fédéral a fixé l'itinéraire de politique européenne des années à venir. Il a confirmé et précisé sa position après la votation du 4 mars 2001 sur l'initiative populaire «Oui à l'Europe». A court terme, la priorité absolue est accordée à l'entrée en vigueur et à l'application rapides des accords bilatéraux. A moyen terme, l'accent sera mis sur de nouvelles négociations bilatérales, et à long terme, le Conseil fédéral maintient le cap de l'adhésion à l'UE.

Accord bilatéral sur les échanges de produits agricoles

Les sept accords sectoriels conclus en 1999 avec la Communauté européenne (CE) – dont l'accord relatif aux échanges de produits agricoles (ci-après accord agricole)⁴¹ – devraient entrer en vigueur le 1^{er} juin 2002. L'accord agricole prévoit une libéralisation du commerce échelonnée dans le temps et différenciée selon le secteur:

- Son élément clé consiste en une libéralisation totale et mutuelle du commerce de fromage après une période transitoire de cinq ans.
- Dans le secteur des fruits et légumes, la Suisse se voit grandement faciliter l'accès au marché européen. Nos concessions concernent avant tout des produits de la région méditerranéenne.
- L'accord comprend une clause évolutive (art. 13) autorisant les Parties à poursuivre leurs efforts visant à une libéralisation par étapes du commerce agricole.
- La mise en œuvre de l'accord et les conditions régissant les échanges de produits agricoles doivent être régulièrement réexaminées dans le cadre d'un Comité mixte de l'agriculture.

Le Conseil fédéral a l'intention de faire appel à la clause évolutive dans l'intérêt de notre agriculture. Conformément à un objectif de la réforme en cours (promotion de la compétitivité), il convient de continuer à libéraliser progressivement le commerce avec l'UE et d'améliorer encore l'accès réciproque aux marchés. On peut supposer que l'Union y sera elle aussi intéressée. Après l'entrée en vigueur de l'accord, le rythme et la portée des nouvelles mesures seront aussi tributaires de facteurs tels que l'évolution de la politique agricole des deux Parties, l'état d'avancement des négociations menées au sein de l'OMC et l'élargissement de l'UE vers l'Est.

En outre, les deux Parties ont annoncé de nouvelles négociations dans une déclaration d'intention commune faite lors de la conclusion de l'accord. Ces négociations porteront sur les sujets d'intérêt commun qui n'ont pas pu être traités au premier tour («leftovers»). Dans le domaine de l'agriculture, il s'agit, outre les négociations

⁴¹ Cf. ch. 24 du message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE; FF 1999 VII 5440.

sur la lutte contre les fraudes (p. ex. abus en matière de subventionnement), surtout du Protocole n° 2 du 22 juillet 1972 concernant les produits soumis à un régime particulier pour tenir compte des différences de coût des produits agricoles incorporés⁴² (accord de libre-échange):

- En effet, ce Protocole 2, qui règle les détails du traitement tarifaire des produits agricoles transformés, n'est plus actuel, et son application pose toute une série de problèmes.
- Il convient d'améliorer le mécanisme de compensation des prix à la frontière pour la composante agricole de ces produits, de sorte que les deux Parties puissent allouer plus efficacement les fonds disponibles pour les restitutions à l'exportation, qui sont plafonnés dans le cadre de l'OMC.

Les nouvelles négociations bilatérales ont commencé en juillet 2001 et devraient aboutir plus rapidement que les premières. Cependant, il est pour l'instant impossible de faire des pronostics précis à ce sujet.

Evolution future de la PAC

Lors du sommet des chefs d'Etat ou de gouvernement en mars 1999 à Berlin, l'UE a pris des décisions concernant la nouvelle Politique agricole commune (PAC) et la planification budgétaire pour les années 2000 à 2006. La réforme appelée «Agenda 2000», qui entraînera une baisse des prix, vise plusieurs objectifs:

- relever le défi majeur de l'élargissement à l'Est (pays de l'Europe centrale et orientale, PECO);
- préserver les conditions permettant d'exporter des produits agricoles;
- résoudre les problèmes liés au budget et aux contradictions internes de la PAC;
- améliorer la position en vue des négociations internationales à venir (OMC, accords de libre-échange).

L'UE a lancé la réforme en 2000 et la met en œuvre par étapes. Elle réexaminera sa politique agricole dès 2003. A cet effet, la Commission de l'UE procédera à une évaluation à mi-parcours qui donnera éventuellement lieu à une réorientation de sa politique agricole:

- Un rapport sur la réglementation des quotas laitiers est notamment prévu dans le cadre de cette évaluation. Il s'agit d'examiner ladite réglementation sous l'angle d'une éventuelle abrogation dès l'an 2006.
- L'évaluation à mi-parcours portera également sur d'autres domaines importants tels que les céréales, les oléagineux, le secteur bovin et les dépenses agricoles.
- Les évaluations à mi-parcours sont marquées par la situation tendue régnant sur les marchés de la viande bovine et porcine en raison de la crise de l'ESB et de la fièvre aphteuse; elles ont lieu sur la toile de fond des négociations de l'OMC visant une libéralisation plus poussée du commerce de produits agricoles.

En ce qui concerne le processus d'élargissement qui a débuté officiellement en mars 1998, les questions agricoles les plus délicates seront abordées au deuxième semes-

⁴² RS 0.632.401.2

tre 2002. Afin d'éviter des turbulences sur le marché, l'UE souhaite que les pays candidats reprennent autant que faire se peut le droit agricole européen (acquis communautaire), la principale question à résoudre étant celle des périodes transitoires. L'élargissement vers l'Est (probablement à partir de 2004/05) fera augmenter considérablement le potentiel de production agricole de l'UE, mais il étendra aussi fortement le marché, soit le nombre d'acheteurs de produits agricoles. La mise en valeur de ce potentiel ne pourra toutefois être que progressive.

1.5.2.7.3 Accords de libre-échange de l'AELE avec des pays tiers

L'Association européenne de libre-échange (AELE), qui regroupe encore quatre pays membres (la Suisse, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein), a conclu depuis le début des années 1990 une série d'accords de libre-échange (ALE) avec des pays tiers. Dans le cadre de ces accords, la Suisse a, elle aussi, passé des conventions bilatérales sur le commerce de produits agricoles. Ce faisant, elle a tenté d'accorder surtout des concessions dans les mêmes domaines et pour les mêmes produits qu'avec d'autres pays. Elle n'est entrée en matière sur de nouvelles concessions que si ces dernières étaient déterminantes pour l'issue de la négociation sans toutefois mettre en péril les grandes lignes de notre politique agricole. Cette stratégie a fait ses preuves à ce jour.

Certains pays, avec lesquels l'AELE envisage d'entamer des négociations en vue d'un accord de libre-échange (p. ex. l'Afrique du Sud) ou avec lesquels elle a déjà engagé de telles négociations (p. ex. le Chili et l'Egypte), sont particulièrement intéressés à pouvoir exporter leurs produits agricoles. Cet intérêt s'explique aussi par le fait que l'UE a d'ores et déjà accordé des avantages considérables dans le secteur agricole aux pays avec lesquels elle a conclu un accord. La Suisse doit donc s'attendre à ce qu'on exige d'elle davantage de concessions pour les produits agricoles en contrepartie du libre accès au marché notamment pour ses produits industriels et ses services. Il est à noter, toutefois, que les domaines bénéficiant de subventions à l'exportation sont généralement exclus des négociations. La Suisse devra donc essayer d'obtenir un résultat optimal et avantageux pour son économie dans ces négociations, en évitant simultanément toute décision susceptible d'affecter de manière négative l'avenir de l'agriculture et de la politique agricole.

1.5.3 Grandes lignes des propositions de révision

Compte tenu du bilan intermédiaire de PA 2002 (cf. ch. 1.2) et des travaux préliminaires (cf. ch. 1.3), et en vue des défis à relever (cf. ch. 1.5.2), nous soumettons au Parlement, en même temps que le projet d'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2004 à 2007 (partie II du message), diverses modifications législatives (parties I, III, IV et V du message). Le lien ainsi établi entre les mesures et leur financement lui facilitera une prise de décision cohérente.

Les modifications législatives proposées s'inscrivent dans le cadre suivant:

– *Conformité aux objectifs stratégiques de la nouvelle politique agricole*

Le contrat de société inscrit à l'art. 104 Cst., de même que les grandes lignes et les objectifs de PA 2002, gardent leur validité. La durabilité et l'amélioration de la compétitivité dans le contexte de la multifonctionnalité demeurent prioritaires pour les prochaines étapes de la réforme. Il convient à cet égard de prendre en considération les objectifs relatifs aux autres domaines qui déterminent également l'évolution de l'agriculture (p. ex. organisation du territoire).

– *Subsidiarité de l'Etat*

La mise en œuvre de PA 2002 fait ressortir que le principe de subsidiarité est un facteur de succès décisif. Il importe donc de réduire les interventions de l'Etat sur le marché, mais autant que faire se peut par étapes socialement supportables. Les pouvoirs publics doivent si possible se borner à fixer les conditions générales au lieu de réglementer chaque produit ou secteur du marché. Il convient d'éviter un retour à l'ancienne politique agricole en ce qui concerne la responsabilité des acteurs.

– *Politique agricole transparente et communicable*

La réorientation de la politique agricole a amélioré la transparence, facilitant ainsi la prise de décisions à tous les partenaires commerciaux. En outre, on arrive à mieux communiquer la politique agricole et les prestations de l'agriculture, ce qui les rend plus acceptables pour la collectivité. La transparence revêt donc aussi une grande importance pour la suite de la politique agricole. Cet impératif sert notamment à éviter une complexité disproportionnée des mesures. Les objectifs et les instruments doivent rester compréhensibles et réalisables.

– *Mesures de politique agricole efficaces et finançables*

Les mesures et leur financement sont interdépendants. Ils ne peuvent être considérés séparément. En fixant les enveloppes financières pour 2004 à 2007, le Parlement aura aussi à prendre les décisions de financement déterminantes pour l'évolution future de la politique agricole (cf. partie II du message). En raison notamment du frein à l'endettement (art. 126 Cst.), il faut partir du principe que la marge de manœuvre financière pour instituer de nouvelles mesures restera très restreinte et que, par conséquent, la nécessité d'utiliser les fonds publics à bon escient se fera sentir encore plus fortement.

– *Compatibilité avec les engagements internationaux*

Les propositions de révision doivent être compatibles avec les engagements contractés par la Suisse lors de négociations internationales. Sur le plan multilatéral, c'est avant tout l'Accord GATT/OMC de 1994⁴³ qui fait foi, et

⁴³ Message du 19 septembre 1994 relatif à l'approbation des accords du GATT/OMC (Cycle d'Uruguay) (Message 1 GATT); FF 1994 IV 1.

sur le plan bilatéral, l'Accord de 1999 entre la Suisse et l'UE relatif aux échanges de produits agricoles⁴⁴.

- *Prise en considération des développements à prévoir au sein de l'UE et de l'OMC*

Dans le cadre de PA 2007, il ne s'agit pas en premier lieu d'adapter les instruments à ceux de l'UE, mais de développer une politique autonome. Compte tenu du succès de PA 2002, il serait peu raisonnable de copier en ce moment un système européen sollicité et soumis à un processus d'adaptation constant. Par souci d'anticipation, il convient cependant d'accorder toute l'attention nécessaire à l'orientation que pourraient prendre l'évolution de la PAC de l'UE et celle des dispositions de l'OMC (cf. ch. 1.5.2.7). Seul un large éventail de solutions envisageables permet de choisir une orientation porteuse d'avenir.

- *Absence de charges administratives supplémentaires*

Les exigences croissantes en matière de traçabilité des denrées alimentaires et des moyens de production, l'exécution conséquente des dispositions relatives à la protection des animaux et des eaux, ainsi que le développement constant des paiements directs, ont fait augmenter ces dernières années les charges administratives pour les chefs d'exploitation. Il faut donc leur éviter des charges supplémentaires par une simplification du système et par des mesures efficaces et transparentes. De même, il y a lieu d'utiliser toutes les possibilités de coordonner et d'unifier les contrôles.

A cet égard, on entend tenir compte de la motion Binder transmise sous forme de postulat (99.3122; Agriculture. Moratoire sur les charges), en réduisant la densité normative dans plusieurs domaines – par exemple contingentement laitier et limites d'octroi pour les paiements directs – et en renonçant à proposer de nouveaux instruments notamment en rapport avec les paiements directs. Le Conseil fédéral souligne toutefois, tel qu'il l'a fait remarquer dans sa réponse à la motion, que, dans des cas spéciaux, en rapport avec la sécurité et la qualité des denrées alimentaires et des moyens de production, par exemple, il peut s'avérer nécessaire d'adapter les prescriptions.

1.5.3.2 Axes d'action

Le bilan intermédiaire et les défis qui s'annoncent permettent de dégager cinq orientations principales, dans le cadre desquelles des interventions s'imposent:

- (1) *Préservation des parts de marché dans des conditions de concurrence accrue, notamment par un assouplissement supplémentaire du marché laitier*

Un élément clé de PA 2007 consiste à assouplir encore l'organisation du marché laitier. PA 2002 représente une étape importante vers la régénération de l'économie de marché dans la politique laitière. Grâce à la suppression

⁴⁴ Message du 23 juin 1999 relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE; FF 1999 VII 5440.

des garanties de prix et d'écoulement à tous les échelons de la filière, il a été possible d'abandonner les interventions de l'Etat dans la mise en valeur, de dissoudre les organisations semi-étatiques (Union suisse des fromages, Buty-ra) et de transformer le soutien du marché. Le contingentement a été assoupli par l'introduction du commerce de contingents. L'accord bilatéral sur le fromage conclu avec l'UE offre maintenant à l'économie laitière suisse de nouvelles chances, que les acteurs devraient saisir avec le dynamisme et le goût du risque qui s'imposent. Les conditions générales fixées par l'Etat doivent donc être adaptées de telle manière que l'économie laitière suisse soit à même d'exploiter sur le marché le potentiel lié à la libéralisation du commerce de fromage.

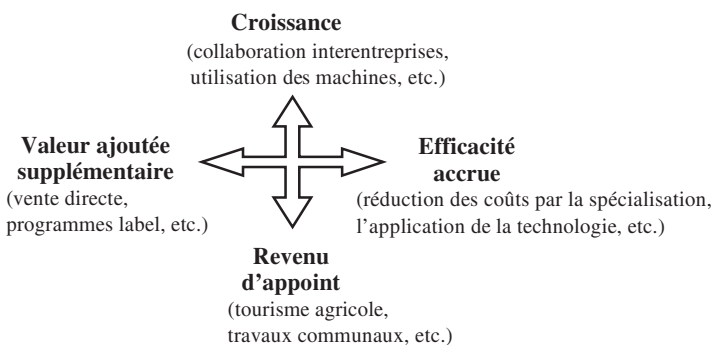
- C'est en ce sens qu'il convient d'assouplir l'organisation du marché concernant le prix-cible, le contingentement et les importations de beurre.
- Par ailleurs, on entend améliorer la compétitivité des cultures spéciales par le biais de programmes d'adaptation au marché et par l'octroi de contributions de reconversion.

(2) *Accroissement des performances des agriculteurs en tant qu'entrepreneurs par une extension de leur marge de manœuvre*

La réforme de la politique agricole doit ouvrir des perspectives d'avenir aux agriculteurs. Selon la situation et les préférences des chefs d'exploitation, ils choisiront différentes stratégies pour améliorer leurs performances. Les mesures de politique agricole doivent laisser suffisamment de latitude afin que toutes les voies de développement offrent de bonnes perspectives.

Figure 4

Stratégies envisageables pour les chefs d'exploitation



Des mesures adéquates visent à réduire les coûts de production, à accroître les possibilités de produire de la valeur ajoutée et à augmenter la liberté d'action entrepreneuriale.

- Hormis les propositions concernant l'organisation du marché laitier, nous proposons une nouvelle réglementation pour les importations de viande et une extension des compétences des organisations de producteurs et des interprofessions.

- Il est notamment prévu d'accorder des aides initiales pour la création d'organisations d'entraide paysannes ainsi que des aides à l'investissement pour la diversification dans des activités connexes à l'agriculture.
- Pour éviter d'entraver la restructuration des exploitations, nous proposons en outre de supprimer la plupart des limites inférieures et supérieures actuellement fixées pour les paiements directs.

(3) *Préservation d'emplois dans le milieu rural au moyen d'une meilleure adaptation des instruments de politique agricole à la politique régionale*

L'agriculture contribue à l'occupation décentralisée du territoire. La Confédération la seconde dans cette tâche par les mesures relevant des politiques régionale et agricole. Les limites entre les instruments sont souvent mouvantes, car de nombreuses mesures de politique agricole possèdent une composante de politique régionale et vice versa. Afin de sauvegarder les possibilités de production et, partant, les emplois dans le milieu rural, il convient de développer certains instruments de politique agricole en accord avec les objectifs de la politique régionale.

- Les nouvelles mesures d'améliorations structurelles contribuent à renforcer l'espace rural (p. ex. contributions à la remise en état périodique d'améliorations foncières; diversification dans des domaines proches de l'agriculture, construction en commun de bâtiments servant à la commercialisation de produits agricoles régionaux).
- Dans le cadre d'un réseau de la Confédération placé sous l'égide de la Conférence de l'aménagement du territoire et consacré au développement rural, on espère parvenir à une coopération et à une coordination plus étroites dans la promotion et le développement de l'espace rural (cf. ch. 1.5.2.3).

(4) *Mesures d'accompagnement en vue d'une évolution structurelle socialement supportable*

Il convient d'élaborer des mesures d'accompagnement afin de rendre le processus d'ajustement structurel acceptable sur le plan social. La palette des mesures sociales nécessaires est tributaire de l'ampleur et du rythme des développements dans le domaine de la politique agricole ainsi que des fonds disponibles pour les différents instruments.

- Des aides à la reconversion professionnelle accordées aux paysans désireux de cesser l'exploitation, ainsi que l'adaptation des modalités d'imposition des gains de liquidation, devraient accompagner le processus d'adaptation sur le plan social.

(5) *Renforcement de la confiance des consommateurs dans les denrées alimentaires par une promotion accrue de la qualité et de la sécurité et par une mise à profit exhaustive du potentiel que renferment les instruments de politique agricole existants pour une utilisation durable des ressources naturelles*

Depuis le milieu des années 90, les discussions de politique agricole ont porté notamment sur la sécurité des denrées alimentaires et des moyens de production. L'insécurité s'accroît à tous les niveaux de la chaîne alimentaire,

ce qui ne manque pas de se répercuter sur l'agriculture. La gestion des risques devient un élément clé de l'économie rurale. D'après les expériences les plus récentes, la sécurité alimentaire doit être comprise comme la surveillance d'un processus allant des moyens de production à l'étalage. Une politique active de santé publique et l'information transparente et exhaustive de la population sont des éléments essentiels à l'instauration d'un climat de confiance.

- Il est prévu de promouvoir la sécurité des denrées alimentaires par l'inscription du principe de la sécurité des produits aux titres 2 et 7 L'Agr, ainsi que par des adaptations concernant les moyens de production (mesures de précaution, prescriptions relatives à la fabrication et à l'utilisation), la répression des fraudes et la LFE⁴⁵ (cf. partie IV du message).
- Dans ce contexte, les autorités compétentes doivent aussi s'employer à optimiser la mise en œuvre des mesures relevant des différentes lois fédérales et à améliorer la communication.

Il s'agit de multiplier et d'améliorer les prestations écologiques de l'agriculture, grâce à la recherche, à la formation, au perfectionnement ainsi qu'au transfert de connaissances, et par le biais des incitations financières du marché et des paiements directs. L'instrumentaire de politique agro-écologique est axé sur les objectifs écologiques (cf. ch. 1.5.2.6).

2 **Partie spéciale**

Les considérations présentées dans la partie spéciale respectent la systématique de la loi actuelle. Pour chaque titre de la loi, nous faisons le point de la situation, exposons le concept général des adaptations et commentons les modifications législatives. Par souci de clarté et compte tenu de la spécificité des organisations de marché, nous avons toutefois choisi une structure plus différenciée pour le titre 2. Les commentaires des modifications législatives se trouvent aux chiffres suivants:

Article de principe (art. 7)	ch. 2.2.1.2
Dispositions économiques générales (art. 8a, 9, 11, 16)	ch. 2.2.2.2
Economie laitière (art. 28, 29, 36, 36a, 38, 39, 42, 43)	ch. 2.2.3.2
Economie animale (art. 48, 50, 51, 52, 53, 187b)	ch. 2.2.4.2
Production végétale (art. 58)	ch. 2.2.5.2
Economie viti-vinicole (art. 63, 64, 66)	ch. 2.2.6.2
Paiements directs (art. 70, 76, 76a, 77)	ch. 2.3.2
Mesures d'accompagnement social (art. 79, 80, 86a)	ch. 2.4.2
Améliorations structurelles (art. 87, 89, 93, 94, 95, 105, 106, 107)	ch. 2.5.2
Recherche, vulgarisation, encouragement de la sélection animale et végétale (art. 138, 139)	ch. 2.6.2
Protection des végétaux et matières auxiliaires (art. 148, 148a, 156, 157, 159a, 160)	ch. 2.7.2
Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales (art. 166, 169, 173, 175)	ch. 2.8.2
Dispositions finales (art. 177a, 181, 182)	ch. 2.9.2

⁴⁵ Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur les épizooties (LFE), RS **916.40**.

2.1 Principes généraux (titre 1^{er} LAgr)

Le titre premier de la LAgr fixe les principes généraux applicables à la mise en œuvre de l'ensemble des mesures. Tel que nous l'avons précisé dans la partie générale, le Conseil fédéral n'a pas l'intention d'emprunter une nouvelle voie avec PA 2007, ce qui correspond par ailleurs aux souhaits de la majorité des participants à la consultation. Une adaptation des art. 1 à 6 ne s'impose donc pas.

2.2 Production et écoulement (titre 2 LAgr)

L'agriculture doit fournir ses prestations d'intérêt général par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché (art. 104, al. 1, Cst.). Les instruments du titre 2 LAgr servent à maintenir une production à long terme dans des conditions de concurrence accrue. Le moyen le plus durable d'y parvenir est la réalisation de valeur ajoutée sur le marché. Des représentants de la production, de la transformation ainsi que du commerce de gros et de détail ont exprimé, dans leur vision du commerce des denrées alimentaires en 2007⁴⁶, leur conviction que la réussite de l'ensemble de la chaîne alimentaire en Suisse implique une orientation cohérente vers une stratégie de haute valeur ajoutée. L'image de qualité, de sécurité et de naturel liée à la Suisse doit être systématiquement mise à profit et honorée par des prestations appropriées. C'est la seule façon de satisfaire à l'exigence formulée à l'art. 7 LAgr, selon laquelle l'agriculture doit pouvoir tirer des recettes aussi élevées que possible de la vente des produits. Le développement des instruments traités au titre 2 LAgr est axé sur cet objectif, et la réduction des moyens financiers destinés au soutien du marché produira également un effet dans ce sens. Il convient de veiller en particulier à ne pas soutenir les prix de produits ou de qualités moins recherchés. Le soutien du marché sert en premier lieu à maintenir des cultures qui n'atteindraient sinon pas le volume de production souhaité et qu'il est indiqué de préserver pour des raisons relevant de la politique de l'approvisionnement. Il doit par ailleurs atténuer les conséquences des fluctuations de récoltes et de la demande. En revanche, les mesures présentées dans les sections une et deux du chapitre premier, soit la qualité des produits, la promotion des ventes, la désignation et la sécurité des produits, gagnent en importance. Plusieurs modifications législatives sont proposées pour en tenir compte.

2.2.1 Article de principe

2.2.1.1 Contexte et concept

L'art. 7 LAgr fixe les grands axes de toutes les mesures de la Confédération visées au titre 2. La teneur actuelle met en exergue les aspects de durabilité, de valeur ajoutée et d'approvisionnement du pays. En considération de la vision susmentionnée et des récents développements sur les marchés agricoles, notamment le marché de la viande, l'aspect de la sécurité des produits revêt désormais bien plus d'importance. En effet, la confiance des consommateurs est essentielle à une vente

⁴⁶ Groupe de travail «marchés», Marché suisse des denrées alimentaires: vision jusqu'en 2007, novembre 2001.

de produits permettant de réaliser une forte valeur ajoutée. Il convient donc de compléter l'article dans ce sens.

2.2.1.2 Commentaire de la modification législative

Art. 7 Principe

Al. 2

Pour les raisons précitées, le principe de la sécurité des produits doit être mentionné à l'al. 2. Dans ce contexte, la notion de sécurité s'entend au sens large. Elle ne porte pas seulement sur les aspects qualitatifs des produits finis, mais aussi sur l'assurance qualité – de plus en plus intégrée –, allant de la production des matières premières à la consommation finale. Les critères à prendre en compte sont en premier lieu l'innocuité des produits, ainsi que leur composition, le mode de production, la provenance géographique et les aspects environnementaux. Il importe que la Confédération attache davantage d'attention aux efforts consentis par l'agriculture pour améliorer et assurer la qualité et, partant, à la traçabilité des denrées alimentaires. L'adaptation de l'art. 11 crée une base légale mieux appropriée lui permettant de soutenir ces efforts. Outre l'art. 11 (assurance de la qualité), les art. 14 à 16 (désignation) ont également un lien avec la sécurité des produits.

2.2.2 Dispositions économiques générales

2.2.2.1 Contexte et concept

Prix indicatifs

Les nombreux avis exprimés lors de la consultation montrent qu'il existe une incertitude juridique sur la fixation de prix indicatifs par les interprofessions. Eu égard aux structures de marché dans le secteur agricole (beaucoup de fournisseurs, peu d'acquéreurs), il est essentiel que les producteurs disposent, en tant que maillon le plus faible de la chaîne, d'informations relatives aux prix de l'offre en vigueur dans la branche. Les prix indicatifs constituent en ce sens un point de repère dans les négociations de prix entre les échelons du marché. Suite à l'assouplissement de l'organisation du marché laitier et à la suppression du prix-cible (cf. ch. 2.2.3), les prix indicatifs peuvent aussi servir de valeur de référence dans les diverses branches de production. Ils permettent par ailleurs de donner une information sur les prévisions concernant l'offre et la demande. C'est pourquoi, nous proposons de donner aux interprofessions – sous certaines conditions – la possibilité de fixer des prix indicatifs n'étant pas soumis aux dispositions de la loi sur les cartels⁴⁷ concernant la concurrence. Par conséquent, les ententes de ce genre entre les partenaires d'une branche ne devraient pas être poursuivies comme infraction au droit de la concurrence en vertu de la loi sur les cartels, pour autant que les conditions découlant de la législation agricole soient remplies.

⁴⁷ Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (loi sur les cartels, LCart); RS 251.

La fixation de prix indicatifs doit – nous l’avons dit – être liée à certaines exigences: ils doivent être discutés verticalement dans une filière entre des représentants des acheteurs et des vendeurs. Un barème de qualité des produits doit leur être associé, et ils ne peuvent en aucun cas concerner les prix à la consommation, mais seulement ceux du commerce intermédiaire. Les entreprises ne sont pas tenues de respecter ces prix, et ces derniers ne peuvent pas non plus être déclarés obligatoires par le Conseil fédéral.

Mesures d’entraide

Parallèlement à la déréglementation des marchés agricoles, les mesures d’entraide des branches gagnent en importance (subsidiarité de l’Etat). On ne peut toutefois exclure, en l’absence de conditions-cadre étatiques, que des entreprises en profitent sans y prendre part ou sans en supporter les frais. Ces resquilleurs décourageraient en fin de compte tous ceux qui participent aux mesures communes. Il est scientifiquement prouvé⁴⁸, mais aussi bien connu dans la pratique, que de nombreux producteurs et transformateurs sont disposés à agir solidairement tant que les autres en font de même. Ce type de «solidarité conditionnelle» comporte le risque que la désolidarisation de quelques acteurs entraîne une érosion à grande échelle des mesures d’entraide.

En se basant sur l’art. 9 LAgr, le Conseil fédéral peut soutenir les mesures d’entraide des interprofessions en étendant la validité de leurs décisions aux non-membres. La loi doit toutefois stipuler que cette disposition ne s’applique qu’aux mesures dont l’effet est potentiellement compromis. Il convient en outre de préciser que les organisations peuvent percevoir des cotisations de leur membres pour financer l’administration. Par contre, les non-membres ne peuvent, comme jusqu’à présent, pas y être contraints.

Assurance de la qualité

La sécurité des produits est devenue une préoccupation de plus en plus importante au cours des dernières années. Plusieurs événements observés sur les marchés agricoles ont montré que l’agriculture et les secteurs situés en amont et en aval doivent accorder davantage d’attention à l’assurance de la qualité. La Confédération doit concevoir les conditions-cadre de sorte que les acteurs du marché puissent accomplir leurs tâches en matière d’assurance qualité, d’autocontrôle et de traçabilité. L’importance que revêt désormais cet aspect se traduit notamment par la modification de l’art. 11, qui simplifie les modalités de financement pour les systèmes d’assurance de la qualité.

Dénomination

Lors de la consultation, plusieurs organisations (dont l’USP, AGORA et l’Association suisse pour la promotion des AOC-IGP), des partis politiques (UDC et PES) et le canton de Lucerne ont demandé que la loi exige l’utilisation exclusive de matières premières suisses pour les produits portant une indication géographique protégée (IGP). Les consommateurs critiquent eux aussi depuis longtemps que des produits IGP désignés par un nom suisse puissent comprendre des matières premières provenant de n’importe où dans le monde (p. ex. l’IGP enregistrée «viande des

⁴⁸ Fischbacher U., Gächter S., Fehr E., 2001, Are people conditionally cooperative? Evidence from a public good experiment, Elsevier Economic Letters, 71 (2001), p. 397 à 404.

Grisons»). Ces critiques visent la perte de crédibilité du système de protection des appellations d'origine contrôlée (AOC) et des IGP.

L'UE, quant à elle, ne restreint pas la provenance des matières premières utilisées dans les produits IGP. Si la Suisse introduisait cette exigence complémentaire, elle compromettrait par conséquent l'eurocompatibilité de son registre des AOC et IGP et rendrait éventuellement plus difficile la reconnaissance réciproque prévue des registres et des indications géographiques enregistrées. Nous renonçons donc à proposer une telle adaptation. Un certain potentiel pour des tromperies existe cependant, dans la mesure où les consommateurs attachent davantage d'importance aux matières premières dans les denrées alimentaires que, par exemple, dans des produits industriels. En ce sens, il faudra veiller dans le cadre de la procédure d'enregistrement à faire de sorte que la majeure partie de chacune des matières premières proviennent de Suisse pour les produits bénéficiant d'une indication géographique. Plusieurs groupements, ayant perçu cette sensibilité des consommateurs, ont d'ores et déjà opté pour l'utilisation exclusive de matières premières suisses. Certains pays membres de l'UE connaissent eux aussi des restrictions semblables dans la pratique. En France, par exemple, les matières premières de certains produits portant une IGP doivent provenir d'une région clairement délimitée.

Dans le cadre de la procédure de consultation, le DFE a proposé d'appliquer, au rapport entre une marque et une AOC ou une IGP (art. 16, al. 6, LAg), les critères de l'Accord multilatéral sur les aspects commerciaux des droits de la propriété intellectuelle (Accord ADPIC de l'OMC)⁴⁹. La majorité des cantons et organisations ainsi que trois partis (PDC, UDC, PES) ont rejeté cette proposition. Or, la Suisse doit respecter ses engagements internationaux et, partant, l'Accord ADPIC. L'art. 5, al. 4, Cst. stipule d'ailleurs que la Confédération et les cantons doivent respecter le droit international. La primauté de ce dernier sur le droit national se traduit par trois principes explicites du droit international: l'obligation d'un Etat de respecter les normes contraignantes du droit international⁵⁰, le principe de la bonne foi et l'interdiction pour toutes les parties contractantes d'invoquer le droit interne comme justifiant la non-exécution des traités⁵¹. L'obligation, stipulée dans le droit international, de respecter de bonne foi les traités forme ainsi la base du principe selon lequel ledit droit prime le droit national. Dans les limites de leurs compétences, tous les organes d'un Etat doivent veiller à ce que le droit interne soit conforme aux engagements internationaux du pays; ils sont tous conjointement responsables du respect de ces engagements⁵². Dans la phase de législation, le Conseil fédéral doit par ailleurs veiller à ce que les projets présentés aux Chambres fédérales soient compatibles avec les engagements pris par notre pays sur le plan international⁵³. Les raisons évoquées empêchent la Suisse de renoncer à l'adaptation en question.

⁴⁹ Annexe 1 C de l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce; RS **0.632.20**.

⁵⁰ Pacta sunt servanda: principe découlant de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

⁵¹ Prise de position commune de l'Office fédéral de la justice et de la Direction du droit international public concernant le rapport entre le droit international et le droit national dans le cadre de l'ordre juridique suisse, JAAC 53.54, p. 442.

⁵² Message relatif à une nouvelle constitution fédérale; FF **1997** I 136.

⁵³ Prise de position commune de l'Office fédéral de la justice et de la Direction du droit international public concernant le rapport entre le droit international et le droit national dans le cadre de l'ordre juridique suisse, JAAC 53.54, p. 439.

Art. 8a (nouveau)

Prix indicatifs

Le nouvel article habilite les producteurs et leurs partenaires commerciaux au sein d'une même branche à fixer d'un commun accord, sous certaines conditions, des prix indicatifs et à les publier. Conformément au projet, ces prix doivent être négociés verticalement dans la filière entre des représentants des acheteurs et des vendeurs. Ils doivent être liés à des critères de qualité: un prix indicatif défini doit correspondre à une qualité reconnue du produit. De plus, les prix en question ne peuvent concerner que l'échange de matières premières et de biens intermédiaires, et non pas les prix à la consommation. Enfin, leur respect ne peut être imposé aux entreprises par des mesures de contrainte.

Ce n'est qu'à ces conditions que ces prix ne sont pas soumis aux dispositions de la loi sur les cartels concernant la concurrence⁵⁴. Conformément à l'art. 3, al. 1, LCart, sont réservées - et partant exclues des dispositions sur la concurrence -, les prescriptions d'autres actes législatifs qui établissent un régime de marché ou de prix de caractère étatique ou qui chargent certaines entreprises de l'exécution de tâches publiques en leur accordant des droits spéciaux. Par contre, si les conditions visées à l'art. 8a ne sont pas remplies, par exemple lorsqu'un prix indicatif est fixé par un seul groupement d'intérêt (production, transformation ou commerce) ou qu'il concerne un prix à la consommation, la loi sur les cartels est applicable.

Contrairement aux mesures prises en matière de promotion des ventes et de la qualité et en rapport avec l'adaptation de la production et de l'offre aux besoins du marché (art. 8, al. 1), les prix indicatifs ne peuvent pas être déclarés obligatoires par le Conseil fédéral (art. 9, al. 1).

Art. 9

Soutien des mesures d'entraide

Cet article a été complété en vue de la ratification des accords bilatéraux. Il s'agit maintenant, outre d'une précision quant au fond, de mieux le structurer par l'ordre suivant des alinéas: al. 1 principe, al. 2 financement des mesures, al. 3 financement de l'administration des organisations et al. 4 vente directe.

Al. 1

La précision exigeant que, pour son extension, une mesure d'entraide soit compromise, sert à éviter que des resquilleurs n'en profitent. Les conditions essentielles déterminant l'intervention de la Confédération restent les mêmes, y compris celle concernant la légitimité de l'organisation requérante.

Al. 2

Par non-membres, on n'entend généralement que les producteurs, transformateurs ou commerçants concernés par le produit ou le groupe de produits en question. Ils doivent au besoin pouvoir être contraints, par une décision du Conseil fédéral, à prendre les mêmes mesures que les membres de l'organisation.

⁵⁴ Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (loi sur les cartels, LCart); RS 251.

Al. 3

Le libellé de l'al. 2 en vigueur prête à confusion. On pourrait en déduire que les organisations n'ont pas le droit de percevoir des cotisations auprès de leurs membres pour financer leur administration, ce qui évidemment ne correspond pas à l'intention du législateur. Le nouveau libellé est explicite et ne rapporte l'interdiction qu'aux seuls non-membres. Tels que définis ci-dessus, ceux-ci peuvent être amenés à cofinancer des mesures d'entraide, mais ils ne sont pas forcés de cofinancer le fonctionnement de l'organisation. La nouvelle disposition précise par ailleurs que l'obligation de cofinancer une mesure doit être temporaire.

Al. 4

Comme jusqu'à présent, les produits écoulés en vente directe sont exemptés des prescriptions édictées en vertu de cet article. Les vendeurs sans intermédiaire ne peuvent ainsi être contraints à verser des contributions pour les produits qu'ils vendent aux consommateurs finaux.

Art. 11 Assurance de la qualité

Al. 1 et 3

Les modalités de financement figurant dans la version actuelle portent l'empreinte du secteur laitier, dans la mesure où elles prévoient obligatoirement la participation conjointe de la Confédération, des cantons et des organisations au financement de l'assurance qualité. De par leur complexité, ces dispositions ont tendance à entraver la promotion de systèmes d'assurance qualité pour d'autres produits. L'adaptation de l'art. 11 les simplifie sans s'écarter du principe de subsidiarité. Concrètement, cela signifie qu'un financement peut être prévu sans la participation des cantons, soit uniquement par la Confédération et les organisations. La Confédération doit pouvoir participer à de tels systèmes de qualité à raison de 50% au maximum.

La modification a pour objectif de favoriser des efforts supplémentaires dans le secteur de l'assurance de la qualité. L'image de qualité de l'agriculture suisse doit être renforcée pour tenir compte des besoins croissants en matière de sécurité des produits.

Art. 16 Appellations d'origine, indications géographiques

Al. 5

L'al. 5 prévoit actuellement que les AOC et IGP enregistrées ne puissent pas être déposées comme marques pour un produit similaire dans un des cas visés à l'al. 7. Cette interdiction s'appliquera désormais à tous les produits. Cette modification est justifiée, car l'al. 7 se rapporte également à tous les produits et pas seulement aux produits similaires.

Al. 6

La modification proposée concerne le rapport entre une marque et une appellation d'origine ou une indication géographique. Conformément à l'al. 6 en vigueur, une marque peut continuer à être utilisée, même si le produit ne remplit pas les exigences du cahier des charges, si elle est connue ou réputée et qu'elle existe depuis longtemps. Ces critères ne répondent pas à ceux qui sont fixés à l'art. 24.5 de

l'Accord ADPIC de l'OMC⁵⁵ (partie de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce). La réglementation doit donc être adaptée afin que les marques qui, avant une date donnée, ont été déposées ou enregistrées de bonne foi ou qui ont été acquises par une utilisation en toute bonne foi puissent, à l'avenir, continuer à être utilisées sans satisfaire aux exigences du cahier des charges de l'AOC ou de l'IGP portant le même nom ou un nom similaire. Conformément au droit suisse sur les marques, l'utilisation d'une marque notoirement connue pourrait satisfaire au critère de la bonne foi. La date déterminante est désormais celle de l'application de l'Accord ADPIC en Suisse (1996) ou la date à laquelle l'AOC ou l'IGP a été protégée. La protection peut résulter d'un acte législatif fédéral (p. ex. loi sur la protection des marques⁵⁶) ou cantonal ou d'un accord international. Puisque l'enregistrement d'une AOC ou d'une IGP demande bien plus de temps que celui d'une marque, le critère de la bonne foi joue un rôle essentiel. La bonne foi du titulaire de la marque pourrait toutefois être contestable si celui-ci annonçait une marque du même nom après le dépôt ou la publication d'une demande d'AOC ou d'IGP.

Une adaptation analogue est requise pour la protection des appellations de vins (art. 63, al. 3, LAGr; cf. ch. 2.2.6).

2.2.3 Economie laitière

2.2.3.1 Contexte et concept

La question déterminante dans le domaine de l'économie laitière est celle de la reconduction ou non du contingentement de la production. Elle constitue par conséquent l'objet principal du présent chapitre. Les autres propositions (notamment prix-cible et importations de beurre) seront traitées dans le commentaire des modifications législatives (ch. 2.2.3.2).

2.2.3.1.1 Introduction du contingentement laitier

L'introduction, le 1^{er} mai 1977, du contingentement laitier à l'échelon des exploitations individuelles a permis de stabiliser la production laitière et, partant, de proroger l'organisation du marché laitier d'alors avec un prix du lait garanti. Pour consolider cette organisation, on s'est limité, les années suivantes, à apporter aux dispositions d'exécution les améliorations techniques indispensables et à en éliminer les défauts évidents. Jusqu'ici, dans le cadre de la réforme agricole, la suppression du contingentement laitier n'a pas été envisagée. Le contingentement est resté ancré dans la nouvelle LAGr comme une réglementation obligatoire.

Au début du contingentement, les producteurs ressentaient avant tout la restriction de leurs possibilités de développement comme un inconvénient. Par la suite, la stabilisation du prix du lait à un niveau relativement élevé et une large répartition régionale des possibilités de production ont toutefois, dans la discussion sur la poli-

⁵⁵ Annexe 1 C de l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce; RS **0.632.20**.

⁵⁶ Loi fédérale du 28 août 1992 sur la protection des marques et des indications de provenance (loi sur la protection des marques, LPM); RS **232.11**.

tique agricole, longtemps pris le pas sur l'obstacle qu'opposait le contingentement à l'évolution structurelle et ainsi à la compétitivité de l'économie laitière.

2.2.3.1.2 Changements liés à PA 2002

Dès l'introduction du contingentement laitier, une procédure de demande permettait d'adapter les contingents dans certaines conditions. Ce système s'est cependant heurté à des limites avec les années. Pendant assez longtemps, il n'a pas été possible d'augmenter substantiellement la quantité. Il en est résulté, d'une part, une réglementation de plus en plus restrictive quant aux raisons justifiant l'acceptation d'une demande et, d'autre part, la diminution – voire la suppression quasi totale – des possibilités d'adapter les contingents. En outre, le lien à la surface empêchait de remplir de manière satisfaisante l'exigence concernant une évolution appropriée des structures.

Lors de la révision totale de la LAgr dans le cadre de PA 2002, on a donc cherché à assouplir fondamentalement le système du contingentement laitier. Conformément au principe de la nouvelle organisation, selon lequel la Confédération délègue aux acteurs du marché la responsabilité dans les domaines de la production, de la transformation et de l'écoulement du lait et des produits laitiers, l'adaptation administrative des contingents au cas par cas a été remplacée par le transfert de contingents indépendant de la surface (vente ou location). La charge administrative que représentait la mise en œuvre du contingentement pour l'administration, les fédérations et les instances de recours est néanmoins restée considérable.

En rapport avec PA 2002, la responsabilité entrepreneuriale est devenue le critère de référence, tant pour la gestion des quantités que pour les prix et les marges. L'Etat continuait, certes, à fixer une valeur indicative sous la forme du prix-cible, mais sinon, il se bornait à optimiser les conditions générales par des mesures de soutien et des paiements directs.

Ces réformes ont donné des signaux clairs concernant le fonctionnement du marché laitier. La réorientation vers l'économie de marché depuis 1999 a amélioré les structures de la branche, créé des marges de manœuvre pour les entreprises et, malgré l'influence étatique et la dépendance durant de longues années, induit un comportement autonome de tous les acteurs sur le marché, après une brève période d'adaptation. La fixation d'un prix-cible, très utile durant la phase de transition, constitue à l'heure actuelle de plus en plus un corps étranger dans le marché. Le soutien des prix soulève, lui aussi, à long terme des questions quant aux éventuelles distorsions de la concurrence sur les marchés et quant au comportement des producteurs de lait.

2.2.3.1.3 Situation dans l'UE

Actuellement, les discussions portant sur la suppression du contingentement laitier subissent également l'influence des développements en cours sur la scène internationale. La question de la suppression des quotas est notamment à l'ordre du jour

dans l'UE⁵⁷. La réglementation en vigueur a été reconduite jusqu'en mars 2008 par le Conseil des ministres avec l'Agenda 2000. Les quotas seront augmentés d'environ 2,4%, pour une part sous forme d'augmentations linéaires de 1,5% et pour une autre sous forme d'attributions nationales. Le prix indicatif du lait en vigueur dans la Communauté, ainsi que les prix d'intervention pour le beurre et le lait écrémé en poudre, seront abaissés de 15% en trois paliers successifs d'égale valeur dès l'année de commercialisation 2005/2006. A cette même période, la Communauté versera des paiements directs supplémentaires aux producteurs de lait, afin de limiter les effets de la mesure précitée et de contribuer ainsi à la stabilisation des revenus agricoles. Si le Conseil des ministres ne prend pas d'autre décision, la réglementation des quotas arrivera à échéance en 2008. En 2002, la Commission de l'UE élaborera un rapport sur le réexamen de la réglementation des quotas. En se fondant sur ce rapport, le Conseil effectuera une évaluation à mi-parcours, en vue de permettre l'expiration du régime actuel des quotas après 2006 (art. 3 du règlement (CE) n° 1256/1999 du Conseil du 17 mai 1999). En Europe, l'avenir des quotas dépend donc d'un grand nombre de facteurs et d'acteurs. A l'heure actuelle, on peut résumer la discussion dans l'UE de la manière suivante (état octobre 2001):

Arguments des adversaires du système des quotas	Arguments des défenseurs du système des quotas
– Perte de compétitivité de l'économie laitière européenne – Les quotas sont une source de perte de rentabilité – Les quotas ne peuvent pas être administrés en Europe centrale et orientale	– Les quotas constituent un instrument de stabilisation du marché efficace et avantageux – Ils assurent un certain niveau de prix à la production – Ils permettent une multitude de structures de production et ont une grande importance pour la planification régionale

Les Etats membres de l'UE soutiennent des positions très divergentes sur la question des quotas. Lors du débat sur l'Agenda 2000, la Grande-Bretagne, la Suède, le Danemark et l'Italie souhaitaient y renoncer le plus rapidement possible. Quant à l'Irlande et à l'Espagne, elles voulaient les maintenir. De leur côté, la France, la Belgique, le Luxembourg, le Portugal, la Grèce, l'Autriche et la Finlande sont également considérés comme fidèles aux quotas. Les Pays-Bas et l'Allemagne paraissent être encore indécis.

L'UE devra prendre une décision sur l'avenir des quotas avant la fin des négociations d'adhésion des pays de l'Europe de l'Est (vraisemblablement en 2004). On ne saurait attendre de pays adhérent à la Communauté qu'ils adoptent la politique actuelle du marché laitier, pour devoir abandonner quelques années après le système de quotas qu'ils auraient mis sur pied.

⁵⁷ Sources: (1) Publications de la Commission européenne, Direction générale Agriculture, réforme de la PAC: lait et produits laitiers, Bruxelles, novembre 1999; (2) Jachnik Ph., président de la Fédération internationale de laiterie (FIL), politique à venir du marché laitier, quelles prédictions? Article dans le «Welt der Milch» n° 21/22 du 30 octobre 2001.

2.2.3.1.4 Conséquences pour la Suisse

Indubitablement, le développement de la production laitière dans les pays environnants, de loin au premier rang de nos partenaires commerciaux extérieurs en ce qui concerne les produits laitiers, ne peut nous laisser indifférents. Il ne serait par exemple pas très prudent de se borner à prendre connaissance d'une suppression des quotas dans l'UE. La pression sur les prix de vente et la lutte pour les parts de marché s'accroîtraient, tant sur les marchés étrangers que nous fournissons à l'heure actuelle, que sur le marché suisse, qui sera alors ouvert au fromage de l'UE. La vision d'avenir pour la production laitière suisse ne saurait consister à lui imposer des entraves alors que la concurrence étrangère produirait librement. Le producteur de lait suisse devrait disposer des mêmes chances de production que son collègue européen, au plus tard lorsque l'UE supprimera les quotas. D'où la nécessité de créer les conditions appropriées.

La question plus importante est toutefois celle de savoir si – indépendamment de l'UE – il n'y a pas d'arguments en faveur de la suppression du contingentement laitier. Il s'agit avant tout de pondérer les avantages et les inconvénients de ce système dans le contexte politique et économique. A ce sujet, la Suisse n'a pas d'obligations formelles ou matérielles vis-à-vis de l'UE, dont elle devrait tenir compte dans une planification autonome. L'accord sectoriel conclu entre la Suisse et l'UE ne contient aucune condition relative à la suppression du contingentement laitier. Les deux parties contractantes sont libres d'en décider de manière autonome. La seule idée directrice pour l'avenir sera donc de prendre des mesures qui garantiront la viabilité et la prospérité de l'économie laitière suisse, conformément au mandat constitutionnel.

2.2.3.1.5 Réflexions relatives à l'abandon du contingentement laitier

L'économie laitière occupe une position clé au sein de l'agriculture suisse. Le lait est en général produit de manière décentralisée et principalement à base de fourrages grossiers. Dans notre pays, le secteur laitier présente en outre des avantages de coûts comparatifs par rapport à d'autres branches agricoles, qui revêtent une importance capitale dans le contexte actuel de mondialisation et d'interpénétration des marchés. Le secteur laitier possède par ailleurs un potentiel de croissance considérable à l'échelle mondiale. Les spécialités fromagères et autres produits laitiers transformés sont de plus en plus demandés grâce au pouvoir d'achat accru.

Rentabilité

Le contingentement laitier renchérit la production et entrave la compétitivité du secteur en ce qui concerne les prix. La libéralisation des marchés agricoles et l'ouverture des frontières renforcent la pression exercée par la concurrence sur l'économie laitière. Cela concerne, d'une part, les producteurs, qui sont contraints d'exploiter toutes les possibilités de réduire les coûts, surtout en améliorant les structures de leur exploitation. Ils doivent adapter davantage que par le passé leur production aux possibilités d'écoulement saisonnières et aux exigences de qualité des acheteurs. D'autre part, l'ensemble des entreprises qui achètent, transforment ou commercialisent le lait et les produits laitiers sont touchées. Elles aussi doivent faire

face à l'ouverture par des efforts supplémentaires pour le maintien de leur compétitivité.

Coûts liés au contingentement

Dans le système actuel, l'évolution structurelle au niveau des exploitations agricoles occasionne des frais considérables. En production laitière, les investissements destinés à l'adaptation des structures de production et les coûts d'acquisition des droits de production jouent un rôle décisif. L'achat et la vente de contingents laitiers devraient en principe offrir aux producteurs la marge de manœuvre leur permettant d'adapter les structures. Or, cette flexibilité entraîne des coûts supplémentaires. Le commerce de contingents induit un transfert d'argent des producteurs de lait actifs vers les vendeurs et bailleurs, qui sont parfois externes à l'agriculture. On n'ignorait du reste pas ce problème lors de l'introduction de la possibilité de transférer des contingents.

Tableau 16

Perte de moyens financiers des producteurs de lait actifs en 1999/2000 et 2000/2001

	Quantité (millions de kg)	Ø Prix* (fr./kg)	Montant (en millions de francs)
Achat de contingent	133,4	1.40	187
Location de contingent	458,1	0.10	46
Total	591,5	–	233

Source: OFAG

* estimation prudente

Ces chiffres montrent qu'en l'espace de deux ans, 18% des contingents ont été vendus ou mis en location pour un montant annuel de 116 millions de francs. Ce montant augmentera d'année en année, car les contingents sont bien plus souvent loués qu'achetés. L'évolution vers des exploitations laitières spécialisées se fera avec ou sans contingentement. Si elle continue à ce rythme, plus de la moitié des contingents seront grevés de coûts pour la location ou l'achat dans cinq ans. Cette perspective n'est pas très prometteuse pour l'économie laitière et n'a rien à voir avec la discussion sur les quotas dans l'UE. Elle constitue au contraire un argument en faveur d'un abandon rapide du contingentement laitier.

Les propositions prévoyant d'établir une nouvelle base pour le commerce de contingents afin d'éviter la constitution de rentes gênantes n'y changent rien non plus. On discute en premier lieu de modèles de bourses auxquelles se forme un prix d'équilibre unitaire par le regroupement de l'offre et de la demande dans une région. Ces modèles permettent d'éviter les transferts de contingents à des prix surfaits, mais ils empêchent aussi les transactions à bas prix. Tant les bourses de droit public (p. ex. Allemagne) que les entremises de contingents organisées par la branche elle-même (p. ex. Fédération laitière Winterthur) améliorent la transparence quant aux prix des contingents, mais elles ne préviennent pas la perte de moyens financiers des producteurs de lait. Un système de bourse engendrerait par ailleurs une administration coûteuse; la Confédération devrait fixer les règles du jeu et veiller à leur

respect. Enfin, un tel système remettrait en question la possibilité d'échanger des contingents entre voisins, qui est hautement appréciée des producteurs à l'heure actuelle.

Résultats de l'évaluation

L'OFAG a chargé l'Institut d'économie rurale de l'EPFZ (IER) d'effectuer une étude sur l'évaluation des effets, de l'effectivité et de l'efficacité du contingentement laitier. Les premiers résultats obtenus dans le cadre d'une étude préliminaire⁵⁸ indiquent les effets qu'aurait la suppression du contingentement laitier, ou un nouvel assouplissement des dispositions concernant le transfert de contingents, sur les quantités produites, leur répartition entre les différents types d'exploitations spécifiques aux diverses régions, l'évolution des frais de production et la reconversion à d'autres branches de production. Voici en bref les résultats obtenus:

- Le contingentement laitier a contribué au soutien du prix à la production. En conséquence, les frais de production restent élevés, et des surcapacités structurelles se sont maintenues. L'économie laitière suisse n'est donc pas assez compétitive pour des raisons essentiellement liées aux structures et aux frais de production. Grâce à une gamme de produits davantage axée sur le marché et à une offre de produits novateurs, la compétitivité de l'industrie de transformation s'est quelque peu améliorée. Les conditions-cadre nationales et internationales en constante mutation exigent que la branche tout entière fasse des efforts supplémentaires.
- A court terme, l'assouplissement ou l'abandon de la limitation quantitative entraînerait une augmentation de la production dans toutes les exploitations laitières, qui induirait rapidement une baisse des prix. Il est probable que de nombreuses entreprises abandonneraient la production de lait, alors que d'autres l'augmenteraient fortement. Vu les différences régionales en ce qui concerne les conditions de production et les structures des exploitations, une baisse du prix du lait, en combinaison avec l'augmentation du volume de production, pousserait probablement les exploitations à se spécialiser. Or, spécialisation signifie aussi augmentation de l'efficacité par une répartition plus poussée du travail entre les types d'exploitations et les régions.
- Les analyses effectuées dans le cadre de l'étude préliminaire montrent que les frais de production par kilo de lait diminuent à mesure que les quantités produites s'accroissent. Une augmentation de 10 000 kg diminue les frais de production de 2 à 3 ct./kg, selon le coût d'opportunité et l'emplacement de l'exploitation. Pour réduire les frais de production d'environ 25 ct./kg de lait avec les modes de production traditionnels, les exploitations devraient augmenter, en moyenne, leur volume de production de quelque 100 000 kilos.

Conformément à un deuxième mandat (étude principale), l'IER a approfondi les résultats de l'étude préliminaire⁵⁹. Il a notamment examiné les incidences possibles de la suppression du contingentement laitier pour l'agriculture et l'économie laitière, en rapport avec les changements prévisibles des conditions économiques générales.

⁵⁸ Lehmann B. et al., Evaluation du contingentement laitier, étude préliminaire mettant l'accent sur l'analyse des effets, août 2000, EPF Zurich, disponible en ligne sous www.blw.admin.ch (rubrique «Politique agricole > Evaluation»).

⁵⁹ Lehmann B. et al., Evaluation du management de la quantité de lait, étude principale, septembre 2001, EPF Zurich, en ligne: www.blw.admin.ch (rubrique «Politique agricole > Evaluation»).

Ce faisant, il a analysé en premier lieu le degré de réalisation des objectifs de politique agricole (effectivité) et l'efficacité du système servant à orienter la production laitière. Il a par ailleurs présenté des propositions concernant la gestion des quantités après la suppression du contingentement (y c. réglementations transitoires). Les résultats de l'étude peuvent se résumer comme suit:

- Une solution sans contingentement laitier paraît plus favorable en ce qui concerne la réalisation des objectifs de politique agricole et l'efficacité sur le plan de l'économie nationale.
- La suppression du contingentement – engagée prudemment sous la forme d'une réglementation transitoire – conduirait plus rapidement, dans un contexte de concurrence (marché du fromage ouvert avec l'UE et réduction du soutien lié au produit), à la mise en place de structures compétitives et rentables dans la production laitière. L'étude nous montre qu'à l'avenir, les exploitations de plaine pourront être rentables en produisant 150 000 à 300 000 kg de lait.
- Dans un régime sans contingentement, la production laitière pourrait encore jouer un rôle important en région de montagne, à condition que les structures soient adaptées et les débouchés mis à profit.
- L'augmentation du potentiel de vente déjà observé devrait créer, ces prochaines années, des conditions propices à la suppression du contingentement.

Autres analyses

La suppression du contingentement et l'abandon de la production au libre jeu de l'offre et de la demande ont des incidences économiques, structurelles et sociales non négligeables. Il faut donc préparer ce passage en étroite collaboration avec la branche. Des analyses concernant la gestion des quantités, le soutien du marché, les aspects régionaux, structurels, écologiques et éthologiques sont en l'occurrence primordiales:

- Aujourd'hui, les producteurs sont déjà liés aux acheteurs par contrat et vice versa. Après l'abandon du système actuel, des arrangements analogues entre partenaires commerciaux resteront nécessaires; ils pourraient aider à résoudre la question d'une gestion souple des quantités.
- Au cas où la limitation des quantités devait être supprimée, les suppléments et aides ne devraient vraisemblablement plus être notifiés selon les règlements de l'OMC dans la boîte verte ou bleue, mais dans la boîte orange. Afin que l'incitation à la production ne soit pas trop forte, il faudrait éventuellement transférer une partie des moyens destinés au soutien du marché vers un type de paiements directs ayant un effet comparable sur le revenu (cf. commentaire relatif à l'art. 39). Un système d'intervention servant de filet de sécurité pour les prix du lait, tel qu'il est appliqué dans l'UE, ne peut guère être considéré comme une solution d'avenir, d'autant moins que l'UE devra probablement, elle aussi, réorganiser son marché laitier.
- La répartition de la production dans l'espace favorise l'occupation décentralisée du territoire et l'entretien du paysage rural. Il sera possible d'atteindre ces objectifs si la région de montagne parvient à garder ses parts de production et si elle peut compter sur une étroite collaboration avec ses partenaires commerciaux pour l'écoulement et la promotion de ses produits. Grâce à une

répartition du travail ciblée (production de lait / élevage) entre les régions de montagne et de plaine, une agriculture de montagne productive et adaptée aux conditions régionales est d'ores et déjà encouragée.

En région de montagne, la production laitière est rentable et judicieuse aux endroits où les producteurs sont suffisamment nombreux pour maintenir les frais de la collecte dans des limites raisonnables et où le lait est transformé sur place en spécialités fromagères à haute valeur ajoutée. Des efforts en ce sens sont soutenus par les instruments généraux prévus dans la L'Agr pour la promotion de la production et des ventes. Nous mentionnerons notamment la possibilité de protéger la désignation de certains produits et le soutien financier de projets régionaux pour la promotion des ventes ou d'entreprises de transformation.

- En cas de suppression du contingentement laitier et d'extension de la production, il se poserait aussi la question des incidences écologiques et éthologiques. Une production laitière indépendante du sol pourrait susciter la critique de l'opinion publique et conduire localement à des concentrations problématiques de substances nutritives.

La suppression du plafond par hectare le 1^{er} mai 1999 et l'assouplissement simultané du système de contingentement ont déjà entraîné une concentration de la production et une évolution structurelle accrue. Cependant, les conditions-cadre légales garantissent que la production laitière reste supportable du point de vue environnemental. Les prescriptions pertinentes, telles que les prestations écologiques requises et le respect des dispositions concernant la protection de l'eau, de l'environnement et des animaux, sont comme jusqu'à présent le préalable de l'octroi de paiements directs. Ces dernières années, la charge en bétail par hectare a reculé dans tous les cantons, surtout dans ceux qui, traditionnellement, disposent d'un cheptel important.

Les deux programmes «Systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux» (SST) et «Sorties régulières en plein air» (SRPA) encouragent la garde d'animaux de rente particulièrement respectueuse de l'espèce. La participation à ces programmes ne cesse d'augmenter. En 2000, 51 % des animaux de rente étaient inclus dans le programme SRPA et 23 % dans le programme SST. La participation des exploitations en pour-cent est plus faible et indique que les deux programmes intéressent avant tout les plus grandes entreprises.

- Lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle organisation de marché, le 1^{er} mai 1999, il s'est posé, dans certaines régions avec une faible production laitière et sans possibilités de fabriquer des spécialités, la question de savoir si la production laitière constituait effectivement une forme d'exploitation judicieuse ou si d'autres branches de production ne seraient pas plus appropriées. Quoi qu'il en soit, on constate aujourd'hui que, dans certaines régions, les exploitations ont tendance à se spécialiser et à se concentrer soit sur la production laitière, soit sur celle de viande. On observe aussi une répartition du travail accrue entre les régions. Une suppression du contingentement laitier n'amorcerait donc pas ce processus, mais le faciliterait simplement. Le respect des charges écologiques et éthologiques, la spécia-

lisation et la collaboration interentreprises contribuent ainsi, globalement, à une production laitière durable.

2.2.3.1.6 Décision relative à l'abandon

La proposition, formulée lors de la consultation, d'habiliter le Conseil fédéral à supprimer le contingentement laitier, a été rejetée par une large majorité. De nombreuses prises de positions ont relevé, outre les inconvénients de cette solution, la nécessité d'assouplir la réglementation quantitative et d'augmenter les quantités produites. Plusieurs intervenants ont aussi demandé que la discussion soit ajournée jusqu'à ce que l'UE ait pris une décision, ou que la suppression du contingentement en Suisse coïncide avec l'abandon des quotas dans l'Union.

Lors de l'introduction du contingentement laitier, la détermination des quantités pour les exploitations individuelles s'est en grande partie basée sur les livraisons des années 1975 et 1976. La possibilité de transférer des contingents a été instaurée en 1999, afin de donner davantage de souplesse au système qui, malgré certaines possibilités d'adaptation, était devenu de plus en plus rigide. Aujourd'hui, force est de constater que les prix maintenus à un niveau assez élevés grâce au contingentement laitier et aux deniers publics servent de plus en plus souvent à financer l'achat et la location des contingents. Cette constatation resterait valable, même si l'UE gardait son système des quotas. Enfin, le problème de la constitution de rentes a probablement stimulé la discussion sur l'abandon des quotas dans l'UE.

Compte tenu de ce qui précède, nous soumettons au Parlement un concept relatif à l'abandon progressif du contingentement, fixant aussi bien la date de cette mesure que la réglementation de transition. La compétence de l'abandon ne revient donc pas au Conseil fédéral comme proposé dans le rapport de consultation, mais bien au Parlement.

2.2.3.1.7 Concept pour la suppression du contingentement

Nous fondant sur les réflexions exposées ci-dessus et sur les résultats des études effectuées par l'IER, nous présentons maintenant une solution envisageable, du moment auquel la décision sera prise jusqu'à la suppression définitive. L'objectif doit être de supprimer le contingentement laitier au terme d'une phase transitoire, sans qu'il ne s'ensuive des réactions indésirables sur le marché laitier et, partant, de fortes variations des prix et des quantités.

Equilibre du marché

Si l'on tient compte du supplément de 20 ct./kilo versé pour le lait transformé en fromage, la matière première coûte aujourd'hui environ 60 ct./kg de lait au fabricant de fromage⁶⁰. La mise en œuvre de l'accord bilatéral avec l'UE sur le fromage, selon lequel le commerce de fromage sera libre entre les parties contractantes cinq ans après l'entrée en vigueur, de même que les adaptations et la réduction intervenues en ce qui concerne le soutien étatique du marché, ont pour effet, d'une part, de renfor-

⁶⁰ Prix du lait moyen dans l'année laitière 1999/2000: 79,44 ct./kg; dans l'année laitière 2000/2001: 78,65 ct./kg.

cer la pression sur les prix et les marges et, d'autre part, d'augmenter le potentiel de vente. Un des facteurs d'insécurité, touchant notamment le commerce extérieur, est l'évolution des cours de change entre le franc suisse et l'euro. On s'attend à ce que, ces prochaines années, les prix du lait auront une tendance à la baisse, même sans abandon du contingentement laitier. Le volume de production devrait donc pouvoir augmenter en fonction des débouchés supplémentaires. Selon les études réalisées par l'IER de l'EPF Zurich, l'équilibre du marché sans contingentement laitier se situe aux environs de 3,6 millions de tonnes et à un prix du lait entre 62 et 65 ct./kg. Il en ressort qu'un processus d'abandon supportable aux niveaux social et structurel doit s'étaler sur plusieurs années.

Soutien du marché

La réduction du soutien du marché exigée par la loi (art. 187, al. 12, LAgr) anticipe quelque peu les incidences d'une suppression du contingentement laitier sur les prix. Depuis l'introduction de la nouvelle organisation du marché, ladite réduction n'a guère eu d'effets pour les producteurs de lait. L'augmentation des prix des produits et les mesures de rationalisation dans les exploitations ont empêché de trop grosses pertes au niveau de la production. Des études complémentaires réalisées par l'EPF et la FAT devront montrer si, en cas d'abandon du contingentement, les mesures de soutien sont susceptibles de stabiliser les prix à la production, ou seulement de faire augmenter l'offre et, partant, baisser les prix. L'analyse portera aussi sur les conséquences pour la région de montagne, les solutions de substitution et les structures des exploitations. Les résultats de ces études étant encore incomplets, il n'est pas possible d'en tirer des conclusions définitives.

Nous renonçons par conséquent à proposer un transfert de fonds dès maintenant. Il n'est du reste pas absolument nécessaire avant la suppression générale du système de contingentement. Cette question pourra être traitée ultérieurement, c'est-à-dire lors de la fixation des enveloppes financières pour les années 2008 à 2011.

Marche à suivre

L'économie laitière suisse doit pouvoir s'adapter à temps aux nouvelles conditions-cadre. C'est pourquoi, il conviendra de poser les jalons aussi tôt que possible. On contribuera ainsi à réduire au maximum l'insécurité institutionnelle dans l'intérêt des entreprises agricoles. En ce sens, nous soumettons au Parlement le plan de la marche à suivre pour l'abandon progressif du contingentement laitier dans les années 2005 à 2007.

Nous partons de l'idée que la date de la suppression du contingentement sera fixée dans la loi. Cette date étant particulièrement importante, nous laissons au Parlement le soin d'en décider. Ce faisant, il devra veiller à ce que les acteurs du marché (producteurs et transformateurs de lait) aient suffisamment de temps pour se préparer. La date devra cependant être choisie de telle sorte que l'abandon soit possible au bon moment, en fonction de l'évolution sur le plan européen. A ce titre, il est à noter que la suppression du système en Suisse s'effectuerait avec plus de ménagement et de manière plus ordonnée si elle se concrétisait avant celle des quotas dans l'UE, car il est probable que cette dernière entraînera une pression supplémentaire sur les prix et les quantités en Suisse.

Afin que la transition se fasse en bon ordre, il est proposé d'abandonner le contingentement laitier par étapes. Pour assurer l'égalité de traitement des producteurs et afin d'éviter des problèmes d'exécution d'ordre administratif (limitation de la marge

de manœuvre dans le commerce de contingents et dans les décomptes; contrôle des livraisons individuelles), il convient toutefois de choisir une période de transition relativement brève.

Les conditions-cadre politiques et économiques peuvent évoluer assez rapidement. Il faudra en particulier tenir compte de l'évolution du contexte général. Une disposition correspondante dans la législation permettrait de réagir avec souplesse. En donnant la compétence au Conseil fédéral de retarder les dates à l'intérieur d'une certaine fourchette, le système gagnerait en efficience.

Régime transitoire

La suppression progressive devrait simplifier l'adaptation des quantités pour les exploitations spécialisées dans la production laitière. A cet effet, nous proposons que le commerce de contingents soit maintenu durant la phase transitoire et que, simultanément, la quantité transférée soit majorée d'un certain pourcentage, à déterminer dans le cadre du droit public. Ce régime transitoire met l'augmentation prévue des quantités au service de l'évolution structurelle. La quantité supplémentaire bénéficiera aux exploitations qui considèrent, même dans les nouvelles conditions-cadre, la production laitière comme une stratégie prometteuse. En outre, les exploitations qui ne misent pas sur la production laitière y verront une incitation supplémentaire à vendre leur contingent. La mise en œuvre de ce régime de transition implique la fixation d'une date pour la suppression du contingentement.

2.2.3.2 Commentaire des modifications législatives

Art. 28 Champ d'application

En raison de l'abrogation proposée de l'art. 29, l'art. 28 reste seul dans la section 1 du chapitre sur l'économie laitière. Pour des raisons techniques, le titre médian doit être supprimé et reporté dans le titre de la section. Quant à l'article même, il est maintenu.

L'art. 11 étant généralement applicable, la référence à l'al. 2 est superflue et peut donc être biffée.

Art. 29 Prix-cible

Nous proposons d'abroger l'article en question. Par prix-cible, on entend le prix à la production souhaité qui peut être atteint pour le lait présentant une composition déterminée, transformé en produits à forte valeur ajoutée et commercialisé dans de bonnes conditions. Le prix-cible revêt au fait un caractère purement indicatif. Il n'est en principe pas nécessaire au bon fonctionnement de la nouvelle organisation du marché laitier.

Plus de trois ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle organisation du marché laitier, la fixation d'un prix-cible par l'Etat n'est plus requise. Les marchés fonctionnent bien, les prix du lait sont relativement élevés et les acteurs négocient selon les règles de l'économie de marché. Malgré la réduction des fonds destinés au soutien du prix du lait, le prix moyen payé en 2000 a atteint 79 ct., dépassant nettement le prix-cible de 77 ct. Les négociations sur le prix du lait pour l'année 2001 n'ont laissé transparaître aucun changement substantiel. Les prix ont même atteint en par-

tie des valeurs plus élevées que l'année précédente, bien que le soutien du prix du lait ait été réduit de 50 millions de francs.

Aujourd'hui, l'intervention de l'Etat sur le marché est assurée essentiellement par des suppléments et des aides. Contrairement à la période de transition entre l'ancienne et la nouvelle organisation du marché laitier, nous n'avons plus besoin d'une orientation en matière de prix et, partant, du dispositif de sécurité prévu à l'art. 187, al. 3, LAgr. En maintenant l'art. 29, on obligerait le Conseil fédéral à fixer, comme jusqu'à présent, le prix-cible en fonction des fonds disponibles et compte tenu de la situation sur le marché. On donnerait ainsi aux acteurs des signaux de prix ne correspondant pas forcément aux conditions réelles du marché. Les acteurs du côté de l'offre ou de celui de la demande ont du reste déjà considéré ces signaux comme une ingérence inopportune de l'Etat dans les négociations sur le prix du lait. C'est aussi de cette préoccupation que procède la motion Kunz (00.3386), qui ne demande plus, pour la fixation du prix-cible, qu'une formulation potestative dans la LAgr. Le Conseil national et le Conseil des Etats l'ont acceptée sans discussion, le 15 décembre 2000 et le 4 octobre 2001 respectivement.

Les signaux donnés par le prix-cible s'écarteraient toujours des réalités du marché dans l'une ou l'autre direction et seraient ainsi faux. Les interprofessions, pour leur part, disposent des connaissances du marché nécessaires afin d'offrir de véritables points de repère. Il convient donc de leur donner la possibilité de fixer des prix indicatifs sous certaines conditions (cf. ch. 2.2.2; art. 8a LAgr). Cela permet de donner des signaux de prix plus significatifs aux acteurs du marché. Au vu des nouveaux points de repère et étant donné que la transition de l'ancienne à la nouvelle organisation de marché peut être considérée comme essentiellement achevée, il est superflu de fixer un prix-cible.

Une formulation potestative n'est pas non plus conforme à la nouvelle situation. Il est inutile de maintenir une disposition relative au prix-cible dans la législation dès lors qu'elle a cessé de jouer son rôle pour les acteurs du marché ou qu'elle est même perçue par eux comme un élément perturbateur. Il n'y a par ailleurs aucune relation de causalité avec le maintien ou la suppression du contingentement laitier. Dans les deux cas, le prix-cible a perdu sa raison d'être dans un système axé sur un marché qui fonctionne. Nous proposons donc d'abroger l'art. 29.

Art. 36 Taxe pour dépassement de contingent

Al. 1

La suppression du prix-cible (art. 29) exige obligatoirement une adaptation de l'art. 36. Celui-ci définit la taxe pour dépassement de contingent en fonction de ce prix (au max. 85%). Il est évident que si le prix-cible disparaissait, il ne pourrait plus servir de référence en la matière. D'où la proposition de fixer le montant maximal à 60 ct. par kilo de lait, montant qui correspond à la taxe payée actuellement par kilo de lait livré en trop.

Art. 36a (nouveau) Suppression du contingentement laitier

L'art. 36a concrétise le concept présenté au ch. 2.2.3.1.7 pour la suppression du contingentement laitier. Il se compose de trois parties:

Al. 1

L'al. 1 énonce le principe selon lequel le contingentement laitier sera supprimé le 30 avril 2007. Les articles de la section relative à l'orientation de la production devront donc être abrogés à cette date. La date proposée laisse un temps de préparation suffisant aux producteurs et à la branche. Si le Parlement prenait la décision au printemps 2003 et si la loi révisée entrait en vigueur le 1^{er} janvier 2004, cette période durerait presque quatre ans. Elle est notamment importante pour la préparation technique de l'abandon sur la base de la législation actuelle, p. ex. pour la finalisation et l'aménagement des différentes étapes d'adaptation des quantités contingentaires. La décision de suppression sera ainsi prise de manière autonome. Rien ne s'y oppose au plan du droit international, ni d'ailleurs quant à un quelconque accord. Néanmoins, la date proposée tient compte dans une certaine mesure de l'évolution vraisemblable de la réglementation des quotas dans l'UE. Pour autant que la mesure ne soit pas prolongée au-delà de 2008, la Suisse supprimerait l'orientation de la production de droit public une année plus tôt que l'UE, ce qui aurait l'avantage non seulement d'assurer un déroulement ordonné en Suisse, mais aussi de favoriser l'extension des parts de marché.

Al. 2 et 3

L'abandon progressif du contingentement laitier est réglé aux al. 2 et 3. Cet échelonnement sert, d'une part, à préparer une transition douce à une période sans orientation étatique de la production et, d'autre part, à offrir à certains groupes de producteurs une longueur d'avance, afin qu'ils puissent s'adapter à la nouvelle donne avant les autres. La période de transition doit toutefois être assez courte, tant pour des motifs administratifs que d'égalité de traitement et d'acceptation politique.

Parmi les groupes qui peuvent profiter d'une suppression anticipée du contingentement, il convient de différencier entre ceux qui sont exemptés selon un calendrier fixe et ceux qui détermineront eux-mêmes, à l'intérieur d'une période définie, s'ils veulent profiter de la possibilité offerte. Des dispositions particulières figurant à des alinéas différents sont nécessaires pour les deux catégories.

L'al. 2 décrit les milieux de producteurs bénéficiant d'un plan fixe pour la suppression du contingentement. Le 1^{er} mai 2005, soit deux ans avant l'ensemble, les producteurs bio, c'est-à-dire les producteurs exploitant leur domaine selon les directives de l'agriculture biologique, seront exemptés du contingentement (let. a). Deux raisons justifient cette manière de faire. Tout d'abord, les perspectives pour le lait et les produits laitiers obtenus par ce mode de production sont bonnes, et la demande dans ce domaine a un certain potentiel de développement. Ensuite, les règles de production n'autorisent pas une adaptation très rapide des quantités au niveau de l'exploitation individuelle; la suppression ne risque donc pas d'entraîner une augmentation excessive de la quantité totale de lait.

Un abandon simultané sur l'ensemble du territoire pourrait engendrer des effets non souhaitables sur la transformation régionale du lait en montagne. Les producteurs dont les exploitations se situent en région de montagne ou d'estivage seront ainsi exemptés du contingentement laitier dès le 1^{er} mai 2006 (let. b). Eu égard à la progression probable de la libéralisation, il importe qu'ils puissent se positionner sur les marchés avec des spécialités régionales. C'est une tâche que les milieux concernés doivent aborder indépendamment de la question de l'abandon du système. L'exemption du contingentement une année avant les régions de plaine devrait toutefois leur permettre de relever le défi.

L'al. 3 offre quant à lui la possibilité d'une suppression anticipée lorsque des ententes sur les quantités existent. Après la suppression du contingentement, les accords de droit privé conclus entre les producteurs et les utilisateurs devront régler, outre le prix, la quantité convenue. Dans la mesure où des organisations arrivent à conclure et à appliquer une gestion interne des quantités de lait, les producteurs concernés devraient également pouvoir être exemptés du contingentement avant terme. La formulation potestative de cet alinéa a été choisie pour deux raisons: une exemption sera possible le 1^{er} mai 2005 ou le 1^{er} mai 2006 selon le moment où la réglementation dans les organisations sera prête. Le Conseil fédéral doit en outre pouvoir la lier à la condition que les dispositions des let. a à c soient respectées. Les producteurs ne devront être exemptés du contingentement que lorsqu'une décision de réglementation des quantités aura été prise et qu'elle pourra être imposée à l'intérieur de l'organisation par des sanctions définies. Il faut par ailleurs pouvoir exclure qu'il en résulte une production supplémentaire au détriment de la transformation de lait ne passant pas par l'organisation en question.

Cette disposition s'adresse en premier lieu aux organisations désireuses d'appliquer des mesures d'entraide en vertu de l'art. 8, qu'il s'agisse d'interprofessions ou d'organisations de producteurs. Il est également envisageable qu'une organisation formée d'un seul transformateur de lait et de ses fournisseurs souhaite mettre à profit cette disposition. La loi doit donc être formulée de façon ouverte afin de tenir compte de ce cas.

Il importe d'offrir lesdites possibilités pour assurer un passage harmonieux à une réglementation de droit privé. Si toutes les parties prenantes réussissent, avant la suppression du contingentement laitier, à fixer un régime de quantités d'un commun accord, les incidences pour la suite peuvent s'avérer positives.

Al. 4

Au moment de l'adoption de ce message, il n'est pas encore possible d'évaluer l'évolution des conditions générales, notamment en ce qui concerne le contexte économique, la situation conjoncturelle et l'écoulement du lait en 2007. La question de la suppression des quotas dans l'UE laisse un point d'interrogation, précisément dans un domaine qui influera sans doute sur notre situation. Il convient dès lors d'être prudent et de ménager une certaine souplesse concernant la date de l'abandon. Nous proposons ainsi d'attribuer au Conseil fédéral la compétence d'ajourner l'abandon du système fixé au 30 avril 2007 et d'adapter en conséquence les délais fixés dans les al. 2 et 3.

Art. 38 Supplément versé pour le lait transformé en fromage

Al. 2

Les dispositions légales actuelles prévoient que le Conseil fédéral se réfère au prix-cible pour fixer le supplément en question. Cette disposition perdra également sa validité en cas de suppression dudit prix. Pour fixer le supplément, le Conseil fédéral se référera comme jusqu'à présent aux moyens financiers disponibles.

Art. 39 Supplément de non-ensilage

Al. 1

Dans la section «Soutien du marché» (art. 38 à 42), seul ce supplément fait l'objet d'une disposition contraignante dans la loi. Pour tous les autres domaines, il incombe au Conseil fédéral de décider (formulations potestatives) quelles sont les mesures de soutien qu'il entend concrétiser par voie d'ordonnance. Ainsi que nous l'avons relevé ci-dessus, une suppression du contingentement laitier exige en parallèle une réévaluation du soutien accordé par l'Etat dans le secteur laitier. Il s'agit avant tout d'un éventuel déplacement des moyens vers d'autres mesures produisant un effet similaire sur le revenu. Il convient dès lors de remplacer la disposition contraignante de l'al. 1 par une formulation potestative, de façon à laisser au Conseil fédéral la latitude de décider, en temps opportun, d'un assouplissement des mesures de soutien du marché non limité par des dispositions contraignantes.

Art. 42 Importation de beurre

Il est désormais possible de renoncer à une réglementation légale spécifique pour les importations de beurre. Comme pour les autres produits, celles-ci pourront dorénavant être régies par les art. 17 à 25. Jusqu'à présent, le statut spécial du beurre s'expliquait par le rôle de «soupape» des importations, qui assurait le fonctionnement du marché laitier suisse.

La politique laitière a connu un tournant avec PA 2002. La nouvelle organisation du marché laitier était la pièce maîtresse de la nouvelle orientation de la politique agricole, conjointement avec la séparation de la politique des prix de celle des revenus. Il importait surtout que le passage à la nouvelle organisation se fasse en douceur, d'où l'attention accordée à la fonction de soupape de sécurité des importations de beurre et la formulation restrictive de la réglementation d'importation à l'art. 42.

Grâce aux différences de prix entre le beurre importé et le beurre suisse, la réglementation actuelle permet la constitution de rentes contingentaires substantielles aux groupes autorisés à importer au taux du contingent réduit. Ces moyens financiers (prélèvements sur les importations) aident les producteurs de beurre, concrètement l'interprofession chargée des importations de beurre (OSB), à alimenter, sur une base de droit privé, un fonds «importations de beurre». Celui-ci est géré par l'OSB, tandis que les recettes et leur affectation exclusive à des mesures de soutien dans le secteur laitier (surtout celles se rapportant spécifiquement au beurre) sont déterminées après entente avec l'OFAG et contrôlées par ce même office. Par souci de transparence et en vue de faciliter les contrôles, des informations sur le fonds précité (somme disponible, mesures donnant droit à des contributions, etc.) seront données dans le message sur les comptes d'Etat ou dans une autre publication s'y prêtant (rapport annuel OSB).

Le régime d'importation du beurre, basé sur une gestion relativement stricte des quantités, est possible uniquement parce que la Suisse a notifié, dans le cadre de l'accord de l'OMC, un contingent tarifaire agrégé pour le lait et les produits laitiers de 527 000 tonnes en équivalents de lait, garantissant ainsi une grande souplesse.

La restriction du cercle des ayants droit par l'exigence de la prestation en faveur de la production suisse et ainsi la possibilité d'alimenter le fonds «importations de beurre» peuvent poser des problèmes aux plans du droit de la concurrence et de la politique financière. C'est ce qui ressort entre autres d'un examen préliminaire

informel (éventail de mesures) effectué par la Commission de la concurrence sur les statuts de l'interprofession beurre. La «soutape» que représentent les importations de beurre pour la stabilisation du marché devrait cependant être maintenue. La question se poserait à nouveau si le contingentement laitier venait à être supprimé et si le système du soutien du prix du lait devait être revu. En prévision de la libéralisation progressive du commerce du fromage avec l'UE conformément à l'accord bilatéral, il convient par ailleurs de créer les conditions permettant d'inclure le beurre dans les prochaines réformes de la politique agricole, et cela dans l'intérêt d'un secteur laitier compétitif.

Une certaine réserve concernant les importations est néanmoins indiquée pour assurer la stabilité du marché laitier suisse et, partant, celle des prix à la production du lait. La renonciation à maintenir des dispositions d'importation spécifiques dans la loi ne signifie pas donner libre cours aux importations indésirables. Elle signale que l'approvisionnement ordonné du marché n'exige pas forcément des dispositions spéciales. La modification offre par ailleurs, dans ce domaine aussi, la flexibilité permettant de réagir à temps à de nouveaux développements. En effet, une réglementation restrictive des importations de beurre ne serait guère conforme au système, surtout si le contingentement laitier était supprimé.

Comme jusqu'à présent, il est prévu d'attribuer des parts de contingents tarifaires aux producteurs de beurre et aux fabricants de fromage fondu d'après les prestations qu'ils fournissent en faveur de la production suisse. L'attribution n'a qu'une importance secondaire pour les producteurs de beurre (4 entreprises), étant donné qu'ils ont entièrement cédé leur droit d'importer à l'interprofession. Cette dernière attribue ce beurre d'importation à ses membres selon leurs besoins et aux mêmes conditions que celles régissant le beurre suisse. La réglementation garantit que l'on n'importe que le beurre effectivement nécessaire pour couvrir les besoins du marché. L'importation de beurre à un prix avantageux permet aux fabricants de fromage fondu de mieux maîtriser le handicap lié aux prix des matières premières qu'ils subissent dans le commerce d'exportation.

La «soutape» des importations de beurre continuera ainsi d'assumer sa fonction stabilisatrice du marché dans un proche avenir. En abrogeant la réglementation spéciale, on assure l'accès aux droits d'importation et la possibilité de répartir selon un mode différent, éventuellement par mise aux enchères, le contingent tarifaire partiel «beurre» après la suppression du contingentement laitier. Cette solution tient compte de l'évolution probable de la réglementation concernant les importations de beurre au cours des prochaines années.

Art. 43 Notification obligatoire

Al. 3 (nouveau)

L'ajout proposé à l'art. 43 est lié à la suppression du contingentement laitier; il s'agit d'une mesure d'accompagnement pour la période consécutive. On suppose en effet que des dispositions de droit privé sont nécessaires dans tous les cas pour gérer la quantité de lait et qu'il faudra aussi des mesures complémentaires de droit public.

Chaque acheteur de lait conclut un contrat d'achat avec ses fournisseurs. Lors du passage à la nouvelle organisation du marché le 1^{er} mai 1999, l'obligation de livraison et de prise en charge a été supprimée. Aujourd'hui, les producteurs doivent déjà conclure un contrat pour être sûrs de pouvoir vendre la quantité convenue, dans les

limites de leur contingent. Dorénavant, les utilisateurs devront, eux aussi, s'assurer par voie contractuelle la matière première dont ils ont besoin. Ce sera d'ailleurs le point de départ de toute gestion future des quantités. On peut envisager plusieurs procédures et divers types de contrats. A l'avenir, les partenaires devront se fixer davantage en ce qui concerne les quantités à livrer. Il en résultera une certaine sécurité, qui est dans l'intérêt des deux parties.

Il importe que les acteurs du marché puissent avoir une vue d'ensemble de la situation en ce qui concerne les quantités. La transparence dans ce domaine était donc judicieusement les efforts consentis en vue d'une gestion des quantités. On peut même considérer la garantie de cette transparence comme une tâche de l'Etat, car il n'est guère possible d'y parvenir autrement. La présente proposition répond à cette exigence, en ce sens que l'organisme mandaté établira des statistiques sur la base des quantités annoncées et informera périodiquement les milieux concernés, en premier lieu les acteurs du marché, sur les quantités contractuelles fixées pour une période déterminée.

Cette prescription ne devrait entrer en vigueur que lorsque l'orientation de la production par l'Etat aura été supprimée. Comme la compétence de fixer la date est attribuée au Conseil fédéral, il pourra y veiller.

2.2.4 Economie animale

2.2.4.1 Contexte et concept

2.2.4.1.1 Importations de viande

Lors des débats sur la révision totale de la LAgr (PA 2002), le mode d'attribution des contingents tarifaires de viande a été très contesté. C'est la raison pour laquelle on a adopté alors, à l'art. 48 LAgr, une réglementation spéciale concernant les importations de viande, en sus des dispositions générales relatives aux importations de produits agricoles (art. 17 à 25 LAgr). Selon cette réglementation, les contingents sont répartis en fonction d'une prestation en faveur de la production suisse, à fournir préalablement (art. 48, al. 1 et 2, LAgr). Le nombre d'animaux abattus d'origine suisse est le principal critère servant à mesurer cette prestation (art. 48, al. 1, LAgr):

- 90% des importations de viande de bœuf sont attribuées selon le nombre d'abattages, 5% en fonction des achats libres effectués sur les marchés publics surveillés et 5% d'après les achats d'alloys.
- S'agissant des importations de viande d'agneau, l'attribution se fait à raison de 90% d'après le nombre d'abattages et de 10% selon les achats libres sur les marchés publics surveillés.
- Le nombre d'abattages est le seul critère d'attribution pris en compte pour les importations de viande de cheval, de chèvre ou de porc (demi-carcasses).
- Les importations de viande de volaille sont attribuées en fonction des achats de viande de volaille du pays dans les abattoirs.
- Les importations de morceaux parés de la cuisse de bœuf sont attribuées à raison de 100% en fonction de la quantité de morceaux parés et salés de la cuisse de bœuf indigène.

Ces nouveaux critères ont été appliqués pour la première fois en 2001. En vertu de l'art. 48, al. 4, L'Agri, le Conseil fédéral peut prévoir, pour certains produits, l'attribution par la voie d'enchères. Il en fait usage dans les art. 30 à 32 de l'ordonnance sur le bétail de boucherie⁶¹. L'attribution par l'OFAG des parts de contingent⁶² par adjudication se fait selon la procédure de l'offre la plus élevée pour la viande séchée (187 t), les conserves de viande de bœuf (770 t), le jambon séché à l'air (583 t), le jambon en boîte et le jambon cuit (71 t), ainsi que pour la charcuterie (3148 t).

Politique de la concurrence

La Commission de la concurrence a récemment et à plusieurs reprises exprimé des réserves quant à la compatibilité de la réglementation actuelle des importations de viande avec les exigences de la concurrence. Elle considère comme peu satisfaisante en particulier l'attribution des parts de contingents tarifaires selon les prestations fournies en faveur de la production suisse pour ce qui est des contingents partiels n° 5.7 (autre viande, produite essentiellement à base de fourrages grossiers, bœuf [y compris aloyaux/High-Quality-Beef], cheval, mouton et chèvre) et n° 6.4 (autre viande, produite essentiellement à base d'aliments concentrés [surtout volaille et viande de porcs en demi-carcasses]). Lors de son évaluation de la fusion de deux grandes entreprises du secteur de la viande de volaille, la commission a en outre critiqué le fait que l'attribution de contingents tarifaires d'après les prestations fournies en faveur de la production suisse ait pour effet de consolider les structures.

Etude de l'EPF de Zurich

Le critère de l'attribution selon la prestation fournie en faveur de la production suisse avait d'ailleurs déjà été contesté lors du cycle d'Uruguay du GATT et fait l'objet de critiques régulières dans le cadre de l'OMC depuis lors. En vue des négociations agricoles de l'OMC, l'OFAG a confié à l'IER de l'EPF de Zurich une étude sur la réglementation de l'accès au marché. Celle-ci devait montrer, entre autres, comment des changements du mode d'attribution des contingents tarifaires influent sur l'accès au marché, et exposer d'autres réglementations envisageables de cet accès. L'IER a présenté son rapport en juin 2000⁶³. L'analyse économique de la prospérité quant à l'effet des droits de douane et des contingents tarifaires a mis en évidence ce qui suit:

- La protection de l'agriculture par le prélèvement de droits de douane est moins onéreuse, pour l'économie globale, que la gestion des importations par des contingents tarifaires. Cette conclusion s'applique en particulier aux contingents pour lesquels des taux hors contingent élevés sont perçus.
- En l'absence de concurrence, il s'ensuit une perte d'efficacité et des frais pour l'économie nationale (problème d'efficacité). Il convient donc de remplacer le système des contingents tarifaires par des droits de douane. Ce fut d'ailleurs l'intention initiale lors du cycle d'Uruguay.

⁶¹ Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les marchés du bétail de boucherie et de la viande (O sur le bétail de boucherie, OBB); RS **916.341**.

⁶² La procédure par adjudication attribue les parts de contingent en commençant par le prix le plus élevé. Le prix de l'adjudication correspond au prix offert.

⁶³ Jörin R., Die Regelung des Marktzutritts, théorie, juin 2000, EPF Zurich; en ligne à l'adresse www.blw.admin.ch (rubrique «Politique agricole > Evaluation»).

- Si les importations sont fortement entravées, les échelons en aval de la filière agricole bénéficient également de la protection, ce qui fait obstacle à la concurrence. Lorsque celle-ci ne joue plus à tous les échelons du secteur agro-alimentaire, des marges supplémentaires apparaissent, au détriment des consommateurs et des producteurs.
- La prestation en faveur de la production suisse recèle, au plan économique, un élément de marché, puisque seuls les acheteurs de produits du pays peuvent obtenir le droit d'importer. Si la concurrence joue, elle régit aussi l'attribution des droits d'importation. La principale question est toutefois celle de savoir si la concurrence joue effectivement.
- La forte concentration aux échelons situés en aval de l'agriculture et l'accès limité aux droits d'importation (critères concernant les prestations à fournir en faveur de la production suisse) expliquent pourquoi la concurrence n'est pas parfaite. Une concurrence imparfaite engendre non seulement des rentes contingentes, mais aussi des marges supplémentaires, au détriment des consommateurs et des producteurs. Il importe donc de trouver d'autres solutions (p. ex. en rapport avec le marché de la viande).

Comparé au système de la prestation en faveur de la production suisse, la mise aux enchères répond mieux au principe de la concurrence. L'argument selon lequel le prix à payer à l'Etat par les importateurs représenterait une charge supplémentaire est évalué de la façon suivante par l'étude de l'IER de l'EPF Zurich.

- D'un point de vue économique, les recettes tirées d'une mise aux enchères ne constituent pas une charge supplémentaire handicapant le commerce. Les importateurs sont disposés à payer pour un contingent, parce qu'ils peuvent exiger un prix plus élevé dans le pays grâce à la limitation de la quantité importée. Une mise aux enchères de quotas n'élève ainsi pas le prix des produits importés, elle transfère uniquement à l'Etat les rentes perçues actuellement par les acteurs.

Détenteurs de parts de contingents tarifaires

Comme l'indique le tableau suivant, les parts de contingents tarifaires attribuées sur la base d'une prestation en faveur de la production suisse se concentrent sur un petit nombre de personnes physiques ou morales.

Détenteurs de parts de contingents tarifaires pour la viande

Produit	Nombre de détenteurs de parts de contingents tarifaires (DPCT)		% -age du plus grand DPCT		Nombre de DPCT possédant ensemble > 50 % des parts de contingents tarifaires	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Viande de volaille*	95	103	38,6660	35,7163	2	2
Viande de chevreau	28	28	29,9631	28,9181	3	4
Viande d'agneau	238	218	5,8620	6,3699	13	12
Viande de cheval	30	30	18,3293	21,4835	5	4
Cuisses de bœuf parées	131	149	27,3996	23,2344	3	3
Viande de bœuf	851	785	8,8745	7,8899	15	14
Demi-carcasses de porc	535	482	9,2793	9,9135	8	8

Source: OFAG

* Années 2000 et 2001

En ce qui concerne les morceaux parés de la cuisse de bœuf, les trois plus grandes entreprises disposent ensemble de plus de 50 % des parts de contingents tarifaires. On enregistre une concentration semblable pour la viande de cheval et celle de chevreau, où quatre entreprises se sont vu attribuer plus de 50 % des parts pour la période contingente 2002. De même, la concentration est particulièrement forte dans le secteur de la volaille. Deux entreprises importent à elles seules plus de 60 % du volume total.

Rentes contingentes

Grâce à l'écart considérable entre le prix à l'importation et le prix des produits suisses, surtout pour ce qui est des morceaux spéciaux (aloyaux/«High-Quality-Beef» et morceaux parés de la cuisse de bœuf destinés à la fabrication de viande séchée), les personnes ayant le droit d'importer au taux réduit des droits de douane (taux du contingent) réalisent de substantielles rentes contingentes. Conformément aux calculs de l'Administration, les rentes⁶⁴ maximales devraient être de l'ordre de 300 millions de francs par an. Il n'a pas encore été possible de déterminer dans quelle mesure les importateurs gardent ces rentes pour eux ou en font bénéficier les consommateurs, réduisant ainsi le prix de la viande du pays (prix mixte). Comme nous l'avons expliqué plus haut, cette question dépend du fonctionnement de la concurrence.

Mise aux enchères

Le Conseil fédéral propose l'introduction d'une mise aux enchères selon le principe du prix le plus élevé, mode d'attribution à la fois judicieux du point de vue écono-

⁶⁴ Quantité de viande importée au cours d'une année civile au taux du contingent, multipliée par la différence entre le prix de gros à la vente des produits importés pratiqué en Suisse et le prix à l'importation (y compris droits de douane, taxes vétérinaires, frais de transport de Bâle à Berne ainsi que frais d'administration, de stockage et de service extérieur de l'importateur et du grossiste). Les chiffres ne comprennent ni les importations d'animaux de boucherie sur pied dans le cadre des contingents partiels «spécialités de viande» et «charcuterie», qui sont mis aux enchères, ni les importations effectuées dans le cadre du trafic de perfectionnement.

mique et plus conforme aux exigences de concurrence et de transparence. Il tient ainsi compte des critiques énoncées ci-avant concernant les dispositions actuelles sur l'importation, des résultats de l'étude de l'IER de l'EPF Zurich et des expériences positives faites avec la mise aux enchères des contingents partiels de saucisses et de spécialités de viande.

L'objectif du nouveau système d'attribution consiste à maintenir une protection douanière appropriée pour la viande et à attribuer les contingents tarifaires selon des critères tenant mieux compte de la concurrence. Les contingents tarifaires OMC de 22 500 t brut de viande produite principalement à base de fourrages grossiers («viande rouge») et de 54 500 t brut de viande produite principalement à base d'aliments concentrés («viande blanche») formeront à l'avenir encore le cadre de la politique économique extérieure pour ce qui est des importations au taux du contingent.

Le nouveau système d'attribution (mise aux enchères des contingents tarifaires selon le principe du prix le plus élevé) renforcera la concurrence entre les importateurs car, actuellement, leur nombre est limité par l'obligation de fournir une prestation en faveur de la production suisse. Il devrait désormais être possible à tous les acteurs du marché d'acquérir des parts de contingents tarifaires et ainsi de ne plus dépendre des détenteurs ayant obtenu les leurs grâce aux prestations qu'ils ont fournies en faveur de la production du pays. Cela aura pour effet d'assouplir les structures cimentées, de faire pression sur la marge aux échelons en aval de la filière viande et de réduire les rentes contingentaires qui ne sont pas répercutées sur les prix. Tant les producteurs que les consommateurs devraient en profiter.

Toutes les catégories de viande et de produits carnés (tels que les aloyaux, la viande d'agneau et celle de cheval, la volaille, la viande de porc en demi-carcasses), actuellement attribuées selon la prestation en faveur de la production suisse, seront progressivement mises aux enchères dès la période contingentaire 2005. Il est prévu d'adjuger un tiers des quantités en 2005 et deux tiers en 2006 selon la procédure du prix le plus élevé. S'agissant des quantités contingentaires qui, en 2005 et 2006, ne seront pas réparties de cette manière, l'OFAG les attribuera selon le système actuel de la prestation en faveur de la production suisse, après consultation des milieux intéressés et compte tenu de la situation prévalant sur le marché, et les libérera périodiquement par voie de décision. En respectant ces deux dernières conditions, l'OFAG mettra, dès 2007, tous les contingents tarifaires partiels aux enchères en plusieurs tranches par année civile selon le principe de l'offre la plus élevée.

La mise aux enchères de tous les contingents tarifaires partiels de viande procurera de nouvelles recettes à la caisse fédérale. Actuellement, on s'attend aux montants approximatifs suivants: 50 millions de francs pour la période contingentaire 2005; 100 millions pour la période 2006; 150 millions dès la période 2007. Une partie de ces montants sera perçue l'année précédant la période contingentaire, car, logiquement, la procédure de mise aux enchères s'effectue avant les importations; celles-ci ne peuvent par ailleurs avoir lieu que lorsque les prix d'adjudication ont été payés. La Confédération cofinancera à titre de compensation les coûts de l'élimination des déchets d'abattoir liés à l'ESB à raison, au maximum, de 35 millions de francs en 2004 et de 48 millions dès 2005 (cf. partie IV du message). Il est délibérément renoncé à une affectation spéciale, celle-ci n'étant pas en accord avec les lignes directrices des finances fédérales.

2.2.4.1.2 Taxation de la qualité

L'art. 49 L'Agr charge le Conseil fédéral d'édicter des critères relatifs à la taxation selon la qualité, uniquement pour les animaux abattus. Cependant, conformément à l'art. 51 L'Agr, il peut mandater des organisations privées pour taxer les animaux sur pied ou abattus. Il a ainsi fait usage de cette compétence par l'intermédiaire de l'OFAG, qui a chargé Proviande par une convention de prestations, valide dans un premier temps jusqu'à fin 2003, de taxer la qualité des animaux abattus des espèces bovine, porcine, chevaline, ovine et caprine dans les grands abattoirs ainsi que les animaux sur pied des espèces bovine et ovine sur les marchés publics surveillés. Aujourd'hui déjà, plus de 80% de tous les animaux de l'espèce bovine et environ 70% de ceux de l'espèce ovine sont abattus dans ces établissements. Cela signifie que la qualité d'un grand nombre d'animaux des espèces bovine et ovine, taxés sur les marchés publics surveillés, sont au fait retaxés lors de l'abattage.

Ce doublon devrait disparaître dès 2007 avec l'introduction de la mise aux enchères des contingents tarifaires à 100%; la qualité des carcasses ne sera alors évaluée que dans les grands abattoirs, par le biais de conventions de prestations passées avec une ou plusieurs organisations privées.

2.2.4.1.3 Fonds de la viande et caisse de compensation des prix des œufs

Le principe budgétaire adopté par le Conseil fédéral dans les lignes directrices des finances fédérales du 4 octobre 1999 stipule ceci: «éviter les affectations spéciales des recettes et les fonds spéciaux». Les premières restreignent en effet la marge de manœuvre lorsqu'il s'agit de déterminer des priorités de politique financière et risquent en outre d'inciter au gaspillage. Quant aux seconds, ils réduisent la transparence du système. A l'heure actuelle, les parts de droits de douane à affectation spéciale alimentent le fonds de la viande à raison de quelque 16 millions de francs par année, contre 12 millions pour la caisse de compensation des prix des œufs (CCO).

En vertu des lignes directrices précitées, il conviendrait donc de les supprimer tous deux. Les soldes positifs ou négatifs passeraient alors à la caisse fédérale. Après la suppression de l'affectation spéciale, la Confédération mettra à disposition les moyens nécessaires aux mesures devant être prises dans les domaines en question. Ce mode de financement permet de budgétiser les dépenses de manière plus souple pour la période de quatre ans couverte par l'enveloppe financière. Aujourd'hui, le budget des dépenses doit être établi en fonction des recettes.

2.2.4.1.4 Allègement, dégageement et surveillance du marché

Allègement du marché

L'allègement du marché et l'octroi de contributions sont actuellement régis par des conditions différentes. Des contributions pour des mesures d'allègement du marché peuvent être octroyées en vertu de l'art. 50 L'Agr en cas d'excédents saisonniers ou d'autres excédents temporaires. Selon l'art. 51 L'Agr, le Conseil fédéral peut, de son côté, confier à des organisations privées la mise en œuvre de mesures visant à

alléger le marché lors de variations saisonnières de l’offre. Par ailleurs, les mesures ne sont pas limitées dans le temps. Le risque que des mesures d’allègement du marché mises en place par l’Etat conduisent à des excédents structurels ne peut dès lors être totalement exclu.

Conformément à l’art. 51 LAgr, le Conseil fédéral peut confier l’organisation et l’exécution de mesures d’allègement du marché à des organisations privées. Il a fait usage de cette compétence, dans la mesure où l’OFAG a chargé Proviande, sous forme d’un mandat de prestations, d’assumer les tâches correspondantes, dans un premier temps jusqu’à fin 2003.

La modification proposée des art. 50 et 51 LAgr sert, d’une part, à harmoniser la terminologie et, d’autre part, à fixer une limitation dans le temps des mesures d’allègement du marché. Cela permet au législateur de donner des signaux plus clairs quant aux interventions sur les marchés. En raison de la limitation dans le temps, le marché ne pourra plus être allégé à titre permanent lors d’excédents saisonniers. Il est ainsi partiellement tenu compte de la critique de l’IER de l’EPF Zurich, qui a évalué les mesures (cf. partie II du message, ch. 2.2.4). Nous proposons en revanche de maintenir les campagnes de stockage (congélation de durée limitée de viande) et les campagnes de vente à prix réduit (matières premières à prix réduit pour la fabrication de viande séchée et de jambon séché) pour éviter un brusque effondrement des prix.

Dégagement et surveillance du marché

En vertu de l’art. 51 LAgr, le Conseil fédéral peut également confier à des organisations privées le dégagement du marché, ainsi que la surveillance des marchés publics et des abattoirs. Dans ce cas aussi, l’OFAG a mandaté Proviande sous la forme d’une convention de prestations valable jusqu’à fin 2003 dans un premier temps. Le dégagement des marchés publics surveillés et des abattoirs ne constitue pas véritablement une mesure d’allègement du marché. Il s’agit plutôt d’une garantie limitée dans le temps et applicable lors d’excédents saisonniers ou temporaires, pour l’écoulement d’animaux de boucherie des espèces bovine et ovine, et pour celui des carcasses d’animaux des espèces bovine, porcine, chevaline et caprine.

Comme il ressort du tableau ci-dessous, le dégagement des marchés publics surveillés revêt bien moins d’importance que d’aucuns ne le prétendent.

Tableau 18

Importance du dégagement des marchés publics

	Abattages			Animaux admis			Animaux attribués		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Gros bétail	409 493	355 095	370 813	87 981	79 108	73 014	3842	2917	3020
Veaux	333 447	299 858	308 864	48 552	52 261	52 600	1565	164	60
Moutons/ agneaux	316 082	283 876	298 617	87 321	48 614	51 104	0	292	2223
Agneaux de pâturage	–	–	–	20 482	15 239	13 600	0	161	464

Source: USP

Les 3020 animaux attribués en 2001 dans le cadre du dégagement du marché représentent à peine 1 % des abattages de gros bétail. On mentionnera par ailleurs que plusieurs cantons soutiennent aujourd'hui l'admission d'animaux sur les marchés publics au moyen de contributions. Depuis janvier 2002, les marchands de bétail de boucherie reprennent à n'importe quel moment et de leur plein gré les animaux de boucherie non vendus sur les marchés publics, au prix usuel du marché. Cette garantie d'écoulement pour les animaux de boucherie sur les marchés publics en dehors des phases saisonnières et d'autres excédents temporaires se fonde sur une convention de droit privé conclue entre l'USP et l'Association suisse des marchands de bétail.

Le dégagement du marché dans les abattoirs n'a jamais été mis en œuvre, même lors de la plus grande crise d'écoulement du gros bétail en 2001, l'organisation mandatée (Proviande) affirmant que cette mesure est inapplicable dans la pratique.

L'introduction de la mise aux enchères à 100 % des contingents tarifaires dès 2007 libérera les détenteurs de parts de contingents tarifaires du devoir de dégager les marchés publics et les abattoirs, car ils ne seront plus contraints de fournir une prestation en faveur de la production suisse. En conséquence, les conventions de prestations passées avec les organisations privées, qui règlent l'exécution et l'organisation des marchés publics, la garantie du dégagement du marché et des abattoirs ainsi que la surveillance des marchés publics, n'auront plus de raison d'être dès 2007.

2.2.4.2 Commentaire des modifications législatives

Art. 48 Répartition des parts de contingents tarifaires

Les saucisses et spécialités de viande (p. ex. viande séchée d'animaux de l'espèce bovine et jambon séché) continuent d'être adjudgées par l'OFAG en une tranche annuelle selon le principe de l'offre la plus élevée.

Il est prévu d'introduire progressivement, pour les parts de contingents tarifaires de viande attribuées jusqu'à ce jour conformément à la prestation en faveur de la production suisse, la procédure de mise aux enchères dès 2005. Le Conseil fédéral concrétisera cette transition dans l'ordonnance sur les importations agricoles⁶⁵ et dans celle sur le bétail de boucherie⁶⁶. Afin que la mise en œuvre se fasse sans accrocs, le Conseil fédéral devra fixer des contingents partiels «viande blanche» et «viande rouge» et, si nécessaire, les subdiviser en quantités indicatives. Cela conduira à une subdivision plus fine qu'actuellement des contingents tarifaires dans l'ordonnance sur les importations agricoles. Pour fixer les contingents partiels et les quantités indicatives, le Conseil fédéral se fondera sur les importations moyennes des années précédentes. Les quantités indicatives annuelles servent de valeur de référence. Il est prévu d'adjudger un tiers des quantités pour l'année contingentaire 2005, deux tiers pour l'année contingentaire 2006 et le total du contingent tarifaire et des quantités indicatives dès 2007. Pour ce faire, ces quantités seront mises aux

⁶⁵ Ordonnance générale du 7 décembre 1998 sur l'importation de produits agricoles (ordonnance sur les importations agricoles, OIAgr); RS **916.01**.

⁶⁶ Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les marchés du bétail de boucherie et de la viande (O sur le bétail de boucherie, OBB); RS **916.341**.

enchères par l'OFAG en plusieurs tranches par année civile. L'échelonnement dans le temps et la taille des tranches seront fixés en fonction du marché concerné et de la situation générale sur le marché.

L'al. 2 définit les exceptions à la mise aux enchères. Les sous-produits d'abattage comestibles destinés à l'industrie des conserves pour animaux et à la fabrication de gélatine (ex 0206), la viande et les sous-produits d'abattage séchés comestibles et la farine et la poudre de viande ou d'abats de volaille comestibles (ex 0210), les produits diététiques et les produits pour enfants (ex 0210/1602) ainsi que les pâtes et les granulés de viande destinés à la fabrication de soupes et de sauces (ex 0210/1602) peuvent continuer à être importés au taux du contingent sans limitation quantitative.

Art. 50 Contributions destinées à financer des mesures d'allégement du marché de la viande

Selon la nouvelle formulation, les contributions aux mesures d'allégement du marché seront versées au moyen de fonds prélevés dans la caisse fédérale. Il s'agit donc de revoir leur provenance, pas leur montant.

Une limitation dans le temps des mesures d'allégement du marché permet au législateur de donner des signaux clairs quant aux interventions sur le marché. Le risque que des mesures d'allégement du marché mises en place par l'Etat conduisent à des excédents structurels est donc encore réduit.

Art. 51 Délégation de tâches publiques

Al. 1 et 2

L'al. 1, let. a, reprend les excédents saisonniers ou temporaires comme condition pouvant être invoquée pour une intervention, de manière analogue à l'art. 50. L'actuelle let. b de l'al. 1 peut être abrogée, car les contingents tarifaires seront mis aux enchères à 100% dès 2007, ce qui rendra superflue la surveillance liée au dégagement des marchés publics et des abattoirs. La nouvelle let. b de l'al. 1, formulée de manière analogue à l'art. 49, limite la taxation de la qualité aux animaux abattus. Pour ce qui est de l'al. 2, il convient de supprimer la remarque «prélevée sur le fonds de réserve» en raison de la modification de l'art. 50.

Art. 52 Contributions destinées à soutenir la production d'œufs suisses

Par analogie avec l'art. 50, l'affectation spéciale est supprimée pour les œufs et les produits à base d'œufs et les fonds nécessaires au versement des contributions peuvent désormais être prélevés de la caisse fédérale. Dans le cadre du soutien de la production indigène d'œufs dans les exploitations agricoles, il est indiqué de continuer à encourager la garde de pondeuses particulièrement respectueuse de l'espèce. A cet effet, des contributions d'investissement pour la transformation et la construction de systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux sont accordées depuis le 1^{er} janvier 2002. Cette mesure est limitée à fin 2006. Par ailleurs, les mesures de mise en valeur (p. ex. campagnes d'œufs cassés et de ventes à prix réduits) dans les situations présentant des excédents (p. ex. après Pâques) seront cofinancées.

Art. 53 Financement de la caisse de compensation

Compte tenu des modifications apportées à l'art. 52, l'art. 53 peut être abrogé.

Art. 187b (nouveau) Dispositions transitoires relatives à la modification du ...

Al. 1

L'al. 1 crée la base juridique nécessaire au passage progressif du système de la prestation en faveur de la production suisse à la mise aux enchères dès 2005. Il concerne les catégories de viande et de produits carnés de bœuf, de cheval, de mouton, de chèvre et de porc. En ce qui concerne les contingents tarifaires partiels de spécialités de viande et de charcuterie, cette disposition n'implique pas de changement, car ces quantités sont déjà entièrement mises aux enchères.

Al. 2

L'al. 2 garantit que la surveillance des marchés publics et des abattoirs ainsi que la taxation de la qualité des animaux sur pied sur les marchés publics ait lieu jusqu'à la suppression des dégagements du marché le 1^{er} janvier 2007.

2.2.5 Production végétale

Les modifications législatives proposées dans le domaine de la production végétale concernent exclusivement le secteur des fruits et des légumes (art. 58 LAgr).

2.2.5.1 Contexte et concept

A l'occasion de PA 2002, les dispositions concernant les fruits contenues dans plusieurs textes légaux ont été regroupées dans la LAgr. Les mesures ayant trait à la mise en valeur des fruits à cidre n'ont pas subi de modifications substantielles. Dans les limites des engagements de la Suisse au GATT/OMC, la Confédération participe financièrement à l'exportation notamment de jus de fruits à pépins concentrés et de produits de cerises. Quelque 90% des moyens fédéraux en faveur du secteur sont ainsi absorbés. Même si la branche fournit une contribution financière non négligeable à l'écoulement des excédents, la forme actuelle du soutien au marché n'est pas une solution d'avenir. Les excédents de production subsistent. Les prix obtenus sur le marché international des jus de fruits à pépins concentrés se dégradent, car de nouveaux fournisseurs plus concurrentiels y prennent pied. Par conséquent, un soutien du secteur des fruits axé exclusivement sur les subventions à l'exportation conduit à une impasse.

En dépit de l'âpreté de la concurrence, des productions alternatives permettent dans le domaine des fruits de conquérir encore quelques parts sur le marché suisse, voire de créer des débouchés à l'exportation. De surcroît, se réorienter sur des créneaux actuellement approvisionnés par l'importation contribue à réduire les excédents exportés au moyen de contributions. Le renouvellement partiel des cultures de cerises avec des variétés modernes précoces et tardives ou le remplacement de pommeraies par des espèces fruitières peu plantées en Suisse sont exemplaires à ce sujet. La culture d'arbres fruitiers haute-tige, dont les récoltes sont concurrencées

par les fruits déclassés provenant des cultures fruitières, profiteront de ces ajustements.

Cependant, en raison de risques techniques et économiques plus élevés, de telles cultures alternatives ont souvent de la peine à assurer une production suffisante et régulière. Ces productions présentent, dès lors, moins d'attrait pour le commerce en gros. A titre d'aide initiale, il conviendra donc de soutenir les initiatives qui émanent de groupes de producteurs visant à atteindre les volumes nécessaires à une commercialisation adaptée aux exigences de la demande. On espère que cette incitation dynamisera la branche. Pour preuve, le renouvellement réussi des cultures valaisannes d'abricots, soutenu financièrement par la Confédération dès avant l'instauration de PA 2002.

Conformément au principe de l'égalité de traitement, ces dispositions doivent aussi concerner le secteur des légumes, même si les possibilités d'application y sont plus restreintes. On pourrait, par exemple, envisager de soutenir le remplacement des cultures fruitières par des cultures maraîchères pluriannuelles, telles les asperges. De même, il peut être indiqué d'accorder une aide initiale pour des productions novatrices à l'échelle commerciale lorsque les fruits ou légumes concernés ne bénéficient pas d'une protection douanière.

Les mesures d'adaptation de la production aux exigences du marché sont prévues comme un complément aux mesures actuelles. Il s'agit en l'occurrence d'encourager les reconversions de production et les productions novatrices par des incitations ciblées. Pour l'octroi de ce soutien, des conditions strictes et restrictives devront être fixées par voie d'ordonnance (cf. commentaire de l'art. 58 LAgr), le but étant de limiter l'aide aux exploitations qui s'orienteront sur des segments de marché abandonnés jusqu'ici aux produits étrangers. De ce fait, il est exclu de soutenir de manière globale les nouvelles plantations, mesure qui modifierait en premier lieu les conditions de concurrence entre les cultures indigènes. Par ailleurs, il convient de limiter les dispositions au domaine de la production, bien que, dans l'UE, le soutien des mesures destinées à adapter l'offre aux besoins du marché s'applique aussi aux structures de commercialisation. Il appartiendra aux groupements qui présentent une demande de proposer les mesures appropriées.

2.2.5.2 Commentaire de la modification législative

Art. 58 Fruits et légumes

Al. 1

Cet alinéa correspond au libellé actuel de la loi. Les anciens al. 1 et 2 sont réunis. Le soutien actuel du marché, en particulier les mesures prises dans le pays en faveur du stockage de concentrés de jus de fruits à pépins, se fonde sur ces dispositions. Cette base légale permet aussi de soutenir la mise en valeur des fruits à noyau ou à pépins, des produits à base de ces fruits et du raisin.

Al. 2

Le Conseil fédéral devra désormais avoir la possibilité de soutenir des mesures destinées à adapter la production de fruits et de légumes aux besoins du marché. Seules les mesures collectives, c'est-à-dire les mesures sur lesquelles un groupe de produc-

teurs s'accorde, devront toutefois être soutenues. Au niveau de l'ordonnance, il conviendra de fixer des forfaits par unité de surface ne dépassant pas, dans le cas de reconversions, 25 % de la valeur maximale standard du capital plante. A titre d'exemple, une reconversion de pommes des variétés Idared et Pommes cloche à des cultures de pruneaux précoces et tardifs pourrait être soutenue par une contribution de 19 000 fr./ha. Le Conseil fédéral liera l'octroi de contributions à certaines conditions. Il visera surtout à ce que les mesures qu'il soutient contribuent à réduire les excédents de production et à permettre aux producteurs suisses de gagner des parts sur les marchés suisse et étrangers, grâce à des alternatives judicieuses. Son soutien devra se limiter aux productions garantissant la viabilité sans aide complémentaire pour l'écoulement des produits. Pour que l'on puisse juger de cette viabilité, les initiateurs d'une mesure demandant une contribution devront présenter leur plan d'affaires. En outre, les fonds affectés aux mesures servant à adapter la production aux besoins du marché devront être déterminés dans le cadre du crédit approuvé pour la mise en valeur des fruits.

Les dispositions de l'al. 2 sont applicables jusqu'à fin 2011. Cette limitation concorde avec la durée de l'enveloppe financière 2008–2011.

2.2.6 Economie viti-vinicole

2.2.6.1 Contexte et concept

L'ouverture progressive des frontières, amorcée en 1995, a beaucoup influencé le marché du vin. Les importations de vin blanc en particulier, qui ont triplé depuis lors, exercent une forte pression sur la production suisse. On estime que, vu les conditions actuelles du marché, la surface de peuplement du type Chasselas et Müller-Thurgau présente un excédent de 500 à 1000 ha. Une reconversion rapide de ces surfaces viticoles en faveur de spécialités de vins blancs et de cépages rouges est donc nécessaire. La configuration actuellement défavorable des prix du vin, les investissements déjà consentis pour des reconstitutions normales – les vignes sont généralement renouvelées après 25 à 30 ans – et les coûts de reconversion relativement élevés se situant entre 75 000 et 100 000 fr./ha⁶⁷ selon la pente, rendent une telle reconversion pratiquement impossible sans un soutien de l'Etat. A l'instar de la modification concernant le secteur des fruits et des légumes (art. 58 LAgr), une contribution de reconversion devrait permettre aux producteurs de vin de s'adapter plus rapidement à l'évolution du marché et de défendre leurs parts dans le contexte d'une concurrence internationale ardue.

La stratégie de la branche viticole peut être résumée comme suit pour les années à venir:

- réduction des surfaces cultivées en Chasselas et Müller-Thurgau et augmentation des parts de marché pour les cépages rouges et les spécialités de vins blancs;
- soutien à la promotion des ventes en Suisse;

⁶⁷ Uniquement les frais de reconversion, sans les pertes de production et les frais d'entretien des trois premières années.

- poursuite de la promotion des ventes à l'exportation avec efficacité accrue (augmentation du volume exporté par des conventions fixant des objectifs quantitatifs et par une amélioration de l'image des vins suisses).

Cette stratégie peut être approuvée, à la condition toutefois que la promotion des ventes dans le pays n'ait pas pour objectif de faire augmenter la consommation d'alcool. Il faudra dès lors en premier lieu informer sur la viticulture suisse, ses particularités, les différences par rapport à l'étranger et l'impact sur le paysage rural. Afin que la condition précitée puisse être remplie, il conviendra d'appliquer l'art. 12, al. 4, LAgr et de prendre en compte, dans l'ordonnance d'exécution, les critères suivants:

- La promotion des ventes de vin dans le pays qui est soutenue par des fonds fédéraux ne doit pas contenir de scènes de consommation d'alcool;
- Elle ne doit pas s'adresser aux jeunes;
- Elle doit comprendre une référence à un des messages du programme de prévention de la Confédération «Ca débouche sur quoi?».

Les spécialistes de la prévention de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et de la Régie fédérale des alcools (RFA) doivent être associés suffisamment tôt à l'élaboration du texte de l'ordonnance.

2.2.6.2 **Commentaire des modifications législatives**

Art. 63 Désignation

Al. 3 (nouveau)

Pour le vin, le droit en vigueur ne comporte pas de dispositions précisant le lien entre les marques, d'une part, et les appellations d'origine, appellations d'origine contrôlée et indications de provenance, d'autre part. C'est pourquoi il convient de compléter l'art. 63 (al. 3, nouveau) par une référence à l'art. 16, al. 6, qui doit également être modifié (raisons cf. ch. 2.2.2).

Art. 64 Classement

Le classement des lots de vendange en catégories à l'art. 64 est exhaustif. Pour permettre une adaptation rapide aux conditions changeantes du marché, ce classement devrait être délégué au Conseil fédéral. Le classement actuel en trois catégories – vins avec appellation d'origine ou appellation d'origine contrôlée (cat. 1), vins avec indication de provenance (cat. 2) et vins sans appellation d'origine ni indication de provenance (cat. 3) – n'est pas remis en question et donc provisoirement maintenu sans changement dans l'ordonnance sur le vin. Si l'on envisageait des changements, il faudrait en tous cas consulter à temps les cantons et les interprofessions. Quant à la régulation des quantités et à la fixation des exigences minimales, elles restent de la compétence du Conseil fédéral. Toutefois, les cantons doivent, comme jusqu'à présent, avoir la possibilité d'édicter des dispositions plus strictes après entente avec les organisations cantonales.

Le principe budgétaire adopté par le Conseil fédéral dans les lignes directrices des finances fédérales du 4 octobre 1999 stipule qu'il faut «éviter les affectations spéciales des recettes et l'entretien de fonds spéciaux». L'affectation spéciale restreint en effet la marge de manœuvre lorsqu'il s'agit de déterminer les priorités de politique financière; elle risque en outre d'inciter au gaspillage. S'agissant des fonds, ils réduisent la transparence du système. A fin 2000, la fortune du fonds viticole s'élevait à 38,8 millions de francs (estimation 2001: 36 millions de francs). Chaque année, les parts de droits de douane à affectation spéciale alimentent le fonds à raison de quelque 12 millions de francs, alors que les dépenses se montent à 15 millions environ (10 millions de paiements directs pour les vignobles plantés sur des terrains en forte pente ou en terrasses, 5 millions pour la promotion des ventes). La Confédération peut mettre un même montant à disposition sans le lier à une affectation spéciale et donc continuer à soutenir les tâches à accomplir dans ce domaine, à savoir les mesures destinées au maintien des surfaces viticoles (paiements directs en faveur des surfaces en forte pente et en terrasses) et à la promotion des ventes de produits viticoles de qualité. La proposition de liquider le fonds viticole se fait par analogie à celle qui concerne la suppression du fonds de la viande ainsi que de la caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs (cf. ch. 2.2.4).

A l'avenir, le Conseil fédéral devrait toutefois avoir la possibilité de soutenir, à l'aide de contributions, les reconversions axées sur les besoins du marché. Il importe notamment d'accélérer le processus de renouvellement. Cette adaptation est limitée à fin 2011, conformément à l'enveloppe financière 2008 à 2011 et correspond à la modification de l'art. 58 (fruits et légumes, cf. ch. 2.2.5). Au niveau de l'ordonnance, il conviendrait de lier des conditions restrictives à l'octroi de contributions, notamment la détermination des cépages et du cadre financier (contribution forfaitaire par unité de surface). Il faut toutefois laisser aux vignerons le soin de choisir, après entente avec leurs acheteurs, la variété à planter, l'exposition et le marché visé. Cela permet de prendre en compte les particularités locales et offre aux acteurs du marché la liberté entrepreneuriale nécessaire. Tous les viticulteurs remplissant les conditions peuvent bénéficier de cette mesure.

Les cépages Chasselas et Müller-Thurgau occupent ensemble une surface de quelque 6000 ha, soit 84% des surfaces de notre pays où sont plantés des cépages blancs. L'un ou l'autre, voire les deux, sont cultivés dans presque tous les cantons. La surproduction annuelle d'environ 5 millions de litres se répercute sur l'ensemble du marché viticole suisse. Les vins excédentaires sont déclassés en deuxième catégorie et écoulés à des prix relativement bas, qui influent aussi sur ceux des vins de première catégorie. Les vins déclassés sont vendus avec des dénominations fantaisistes ou des désignations telles que «Chasselas romand», «Chasselas suisse», «Ostschweizer Müller-Thurgau» ou «Schweizer Müller-Thurgau». Les contributions de reconversion qui mèneront à une réduction des excédents à moyen terme, permettent d'escompter une amélioration de la situation sur le marché et une légère augmentation des prix, dont profiteront toutes les régions.

Lesdites contributions feront partie de l'enveloppe financière destinée à la promotion de la production et des ventes. Lors de la suppression du fonds viticole, les soldes positifs ou négatifs passeront, le cas échéant, à la caisse fédérale. Quant aux contributions destinées à promouvoir la vente de vin et d'autres produits à base de raisins, elles seront dorénavant versées en vertu de l'art. 12. Il est proposé

d'augmenter ces moyens financiers en conséquence (cf. partie II du message, ch. 2.2.2).

2.3 Paiements directs (titre 3 LAgr)

2.3.1 Contexte et concept

Le système des paiements directs et les mesures destinées à promouvoir les modes de production particulièrement respectueux de la nature, de l'environnement et des animaux ont fait leurs preuves dans le cadre de PA 2002. Des modifications législatives majeures quant au fond ne s'imposent donc pas. Les résultats de la consultation confirment cet avis.

Pour des raisons de principe (rétribution de prestations), mais aussi pour des questions d'évolution structurelle, il convient de mettre à jour les limites d'octroi découlant de considérations sociales et politiques (art. 70 LAgr). Les paiements directs sont axés sur les prestations et doivent par conséquent être versés selon le principe «prestation – contre-prestation». Les bénéficiaires fournissent les prestations d'intérêt général, écologiques et éthologiques⁶⁸ dans toute l'exploitation et indépendamment de leur revenu et de leur fortune. C'est pourquoi ils doivent aussi toucher intégralement la contrepartie sous la forme de paiements directs. Il est par conséquent prévu de supprimer les limites concernant les surfaces et les animaux, ainsi que celles du revenu et de la fortune. Le risque d'une formation de rentes en l'absence d'échelonnements et de limites est pris en compte en ce sens que le Conseil fédéral est habilité à fixer une somme maximale de paiements directs pouvant être octroyée par unité de main-d'œuvre standard (UMOS). Les autres limitations peuvent être supprimées sans modification des taux de contributions. Quelques adaptations rédactionnelles sont par ailleurs proposées.

La revendication, souvent formulée lors de la consultation, que la limite concernant l'octroi des contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles soit relevée et passe de 15 à 20 unités de gros bétail (UGB), peut être satisfaite sans modification de la loi. L'adaptation de la limite d'octroi ou sa suppression relève de la compétence du Conseil fédéral⁶⁹.

⁶⁸ Par éthologie, on entend la science du comportement des animaux. Le nouveau terme de «contributions éthologiques» découle de cette définition et désigne les contributions destinées à promouvoir la garde d'animaux de rente particulièrement respectueuse de l'espèce, selon les art. 59 à 62 de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs (éthologie axée sur la protection des animaux, soit éthologie des animaux de rente au sens étroit du terme).

⁶⁹ Le Conseil fédéral a décidé, le 24 avril 2002, de relever dès 2002 à 20 UGBFG la limite concernant les GACD, sans que les taux des contributions ne soient modifiés. Ce sont avant tout les agriculteurs exerçant leur activité à titre principal dans la région de montagne et celle des collines qui profitent de cette mesure. Environ 20 000 exploitations toucheront globalement 43 millions de francs de plus (en moyenne 2150 francs par exploitation).

Art. 70 Principe et conditions

Al. 1 et 3

Les modifications sont purement rédactionnelles. Il ressort des sondages que la collectivité accorde une grande importance à la garde d'animaux de rente respectueuse de l'espèce. C'est donc pour rendre le système plus transparent que l'on mentionne séparément, comme contributions éthologiques, les contributions pour la garde d'animaux de rente particulièrement respectueuse de l'espèce.

On précise par ailleurs explicitement que les contributions d'estivage destinées à rétribuer l'utilisation durable d'exploitations et de pâturages d'estivage, font partie des paiements directs écologiques. Versées en vertu de l'art. 77, ces contributions figurent déjà au chapitre correspondant de la LAgr. Quant au remplacement demandé par quelques intervenants du terme «pâturages d'estivage» par «surfaces d'estivage», il équivaudrait à un changement quant au fond qui n'a pas été prévu. Nous renonçons par conséquent à proposer une adaptation dans ce sens. Le système établi dans l'ordonnance sur les contributions d'estivage⁷⁰ peut être maintenu tel quel.

Al. 5

Nous proposons de supprimer les limites inférieures, les échelonnements de contributions, de même que les limites de revenu et de fortune. Par contre, il est prévu de maintenir l'exigence d'une charge de travail minimale dans l'exploitation, la limite d'âge et la limitation de la somme de contributions par UMOS. Cette dernière unité est désormais utilisée en vue d'une harmonisation avec le droit foncier rural. Les limitations maintenues ne s'appliquent, comme jusqu'à présent, qu'aux paiements directs généraux, ainsi qu'aux contributions écologiques et éthologiques, mais pas aux contributions d'estivage.

– *Limites inférieures*

Il est possible de renoncer aux limites inférieures (surface, animaux) par exploitation, car le besoin minimal de travail, exprimé en UMOS, suffit pour délimiter les exploitations gérées à titre de loisir. Ce critère tient compte aussi bien des surfaces que des animaux et permet de juger si la taille minimale est atteinte ou non. L'exigence d'un besoin en travail minimal calculé en UMOS a fait ses preuves; il est donc souhaitable de l'adopter en tant que limite inférieure.

– *Limite d'âge*

Lors des délibérations parlementaires sur la nouvelle LAgr, le système des paiements directs a été remanié; des conditions applicables à tous les types de paiements ont été décidées, dont la limite d'âge. Celle-ci sert à inciter les agriculteurs à ne pas retarder la remise de l'exploitation et, partant, à promouvoir l'évolution structurelle au rythme des générations. On a observé dans la pratique que cette limite produit l'effet souhaité. Il ne restait, en l'an 2000, que 1000 exploitants n'ayant plus droit aux paiements directs en raison de la limite d'âge. Ces agriculteurs gèrent de petites exploitations

⁷⁰ Ordonnance du 29 mars 2000 sur les contributions d'estivage (OCest); RS **910.133**.

comptant 7 ha en moyenne. Bien que la limite d'âge soit, elle aussi, contraire au principe de la rétribution de prestations, elle est considérée comme judicieuse à cause de son incidence favorable sur l'évolution des structures au rythme des générations. Elle est d'ailleurs incontestée au plan politique et devrait donc être maintenue, conformément aux avis donnés lors de la consultation.

– *Echelonnement des contributions*

Tel que nous l'avons déjà précisé, les paiements directs servent à rétribuer les prestations que l'agriculture fournit dans l'intérêt général. Ils doivent être versés à tous les exploitants d'entreprises paysannes cultivant le sol, indépendamment de la taille de ces dernières. On renonce ainsi à les échelonner selon les surfaces et les animaux.

Aujourd'hui, quelque 6600 exploitations sont concernées par l'échelonnement des contributions. L'échelonnement et la réduction des contributions représentent ensemble une somme d'environ 24 millions de francs, dont la majeure partie – 22 millions – touche les contributions à la surface.

– *Limitation des contributions allouées par UMOS*

Il est prévu de maintenir le plafonnement des contributions pouvant être allouées par UMOS pour prévenir la formation de rentes et pour des raisons d'acceptation. Actuellement, le plafond est fixé à 55 000 francs. Il permet aux exploitants pratiquant des modes de production extensifs d'aménager jusqu'à 25% de surfaces écologiques sans que la limite ne soit atteinte. Comme jusqu'à présent, l'exploitation productive est nécessaire dans une certaine mesure pour toucher intégralement les paiements directs.

– *Limites de revenu et de fortune*

Pour des raisons de principe (rétribution de prestations), mais aussi compte tenu des problèmes pratiques exposés ci-après, nous proposons de renoncer aux limites de revenu et de fortune.

- Objectifs contradictoires: les contributions allouées pour les prestations écologiques et éthologiques seraient sinon réduites malgré le principe «prestation – contre-prestation».
- Discrimination indirecte des paysannes en raison du principe de l'imposition du couple.
- Différences cantonales dans le calcul de la fortune imposable.
- Effet de yoyo: la réduction fait diminuer le revenu; l'année suivante, les contributions sont versées intégralement, ce qui entraîne une augmentation du revenu et, ensuite, une nouvelle réduction des contributions.

Ces problèmes ont provoqué la critique des milieux concernés et plusieurs interventions parlementaires. Dans ses réponses, le Conseil fédéral a promis qu'il veillerait à faire examiner les paiements directs et ainsi la conformité d'une limitation des contributions aux objectifs, de même que la question du revenu de la femme et les différences d'évaluation de la fortune entre les cantons.

En tant que solution transitoire, le Conseil fédéral a adapté les limites de revenu et de fortune le 10 janvier 2001 en accordant un supplément aux couples mariés. Les réductions ont ainsi diminué d'environ 5,6 millions de

francs et 2 millions respectivement, passant à 6,4 millions en ce qui concerne le revenu et à 3,6 millions pour ce qui est de la fortune. Des solutions partielles, telles que l'exclusion du revenu de la femme ou une correction des différences cantonales en matière d'évaluation de la fortune, ont en outre été examinées. Elles sont toutefois trop compliquées et coûteuses et ne garantissent pas un traitement «plus équitable». C'est pourquoi il convient de supprimer les limites de revenu et de fortune.

Al. 6

Les dispositions ne s'appliquent, comme jusqu'à présent, qu'aux paiements directs généraux, ainsi qu'aux contributions écologiques et éthologiques, mais pas aux contributions d'estivage. Les charges concernant les contributions d'estivage sont formulées à l'art. 77, al. 2, let. c (inchangée).

Depuis qu'elles sont allouées, les contributions à la surface sont aussi octroyées pour les terres sises dans la zone limitrophe étrangère, pour autant qu'elles aient été exploitées depuis le 1^{er} mai 1984 au moins et que le centre d'exploitation se trouve en Suisse. Les produits de ces surfaces doivent répondre aux exigences posées pour une importation en franchise. Les cantons tiennent un registre de ces terres. Nous proposons d'établir, à la let. b, une base juridique explicite au niveau de la loi.

Art. 76 Contributions écologiques

Art. 76a Contributions éthologiques

L'adaptation rédactionnelle de l'art. 76 et le nouvel art. 76a font pendant aux modifications rédactionnelles apportées à l'art. 70, al. 1 et 3 (cf. commentaire correspondant).

Conformément à l'art. 76, al. 2, qui reste inchangé, le Conseil fédéral peut prévoir l'octroi de certaines contributions écologiques à des entreprises non paysannes afin de promouvoir une exploitation écologique sur l'ensemble du territoire. Jusqu'à ce que la distinction prévue prenne effet, le terme de contributions écologiques comprend aussi les contributions éthologiques. Dès que la distinction sera faite, la disposition précitée ne s'appliquera, comme jusqu'à présent, qu'aux contributions écologiques liées à la surface. Selon le droit en vigueur (art. 43 de l'ordonnance sur les paiements directs⁷¹), les entreprises non paysannes peuvent seulement toucher des contributions pour la compensation écologique, et uniquement, si elles fournissent les prestations écologiques requises.

Art. 77 Contributions d'estivage

Al. 2

Selon l'ancienne réglementation, applicable depuis l'introduction des contributions d'estivage, la Confédération octroyait la contribution intégrale si les animaux étaient gardés dans l'exploitation d'estivage pendant la période d'alpage habituelle dans la région concernée. Celle-ci peut varier entre 50 et 180 jours. On allouait donc le même montant pour des durées d'estivage différentes. La nouvelle ordonnance sur

⁷¹ Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs dans l'agriculture (ordonnance sur les paiements directs, OPD); RS **910.13**.

les contributions d'estivage⁷² tient compte de ce problème, en ce sens que la contribution est désormais fixée par pâquier normal. Un pâquier normal correspond à l'estivage d'une UGBFG pendant 100 jours. Par ailleurs, les cantons déterminent une charge usuelle pour chaque exploitation d'estivage et pour les pâturages communautaires. Par charge usuelle, on entend la charge en bétail correspondant à une utilisation durable, convertie en pâquiers normaux. Elle est fixée sur la base des chiffres (pâquiers normaux) des années 1996 à 1998. On obtient ensuite la contribution d'estivage en multipliant celle allouée pour un pâquier normal par la charge usuelle. Celle-ci varie en fonction de la durée d'estivage et influe ainsi sur le montant des contributions. Le montant versé ne change pas (forfait) tant que la charge en bétail, exprimée en pâquiers normaux, ne s'écarte pas trop de la charge usuelle. Il n'y a donc pas d'incitation à l'intensification dans les exploitations d'estivage.

Al. 3

L'ordonnance sur les contributions d'estivage⁷³ ne prévoit plus la possibilité de verser une partie des contributions au propriétaire de l'exploitation. Le versement de cette part a uniquement été prorogé à fin 2001 à titre de disposition transitoire. Sa suppression peut évidemment provoquer des difficultés si le propriétaire ne remplit pas ses obligations de bailleur, mais le problème de l'entretien se pose aussi pour les entreprises affermées qui sont exploitées toute l'année, auxquelles la part du propriétaire ne s'applique pas non plus. C'est par le fermage que les propriétaires doivent être indemnisés. Il s'agit donc d'une question relevant du droit sur le bail à ferme agricole, qui doit être réglée dans les baux. Comme les cantons ont d'ores et déjà procédé aux adaptations nécessaires du droit et de l'organisation, l'al. 3 est superflu et peut être supprimé.

2.4 Mesures d'accompagnement social (titre 4 LAgr)

2.4.1 Contexte et concept

La réforme agricole a créé de nouvelles conditions-cadre pour l'agriculture. En conséquence, celle-ci subit davantage de contraintes poussant à l'adaptation des structures et à l'abandon de l'activité agricole, ce qui se traduit par un rythme accéléré de l'évolution structurelle. Jusqu'à présent, la plupart des cessations d'exploitation ont eu lieu au moment du changement de génération, souvent lorsque l'exploitant avait atteint l'âge de l'AVS (cf. ch. 1.2).

Les nouvelles conditions peuvent ponctuellement susciter de gros problèmes dans certaines familles paysannes (restructuration et réorganisation de l'exploitation, surcroît de travail, voire surmenage). On ne saurait déterminer avec précision les exploitations que ce genre de problèmes touchent le plus fortement. Elles se caractérisent cependant par des situations et structures particulières.

- Exploitations avec revenu insuffisant, sans possibilité de s'agrandir: un revenu accessoire réalisé en dehors de l'agriculture est indispensable, mais le manque de qualifications professionnelles rend l'exercice d'une telle activité difficile.

⁷² Ordonnance du 29 mars 2000 sur les contributions d'estivage (OCest); RS **910.133**.
⁷³ RS **910.133**

- Exploitations fortement endettées: l'exploitation vit de la substance, les investissements nécessaires ne peuvent pas être effectués.
- Exploitations gérées par un agriculteur assez âgé sans successeur et sans prévoyance vieillesse: un abandon anticipé de l'exploitation n'est pas possible, car la charge fiscale empêche notamment la constitution d'une prévoyance appropriée.
- Exploitations confrontées à d'autres difficultés: p. ex. de santé, familiales, juridiques et financières.

Dans ces conditions et compte tenu des résultats clairs et nets de la consultation, il convient de procéder aux modifications mentionnées ci-après pour faciliter les adaptations structurelles, pour atténuer les effets de l'évolution structurelle sur le plan social et pour garantir un engagement optimal des ressources financières.

- Aide aux exploitations (ch. 2.4.1.1): la mesure actuelle est maintenue. Lors de la révision de l'ordonnance, les conditions d'entrée en matière seront rendues moins sévères. Les modifications prévues s'imposent pour des raisons de technique législative.
- Aides à la reconversion professionnelle (ch. 2.4.1.2): cette nouvelle mesure permet de satisfaire la revendication formulée dans la motion de la CER-N (98.069).
- Imposition des gains de liquidation (ch. 2.4.1.3): une nouvelle réglementation destinée à faciliter l'abandon d'une exploitation implique une révision de la LIFD⁷⁴ et de la LHID⁷⁵.

2.4.1.1 Aide aux exploitations paysannes

Cet instrument permet d'aider les agriculteurs à surmonter des difficultés financières dont ils ne sont pas responsables. L'octroi de prêts offre aux exploitations viables la possibilité d'un désendettement volontaire. Ces exploitations seront ainsi en mesure, à moyen terme, de supporter la charge financière des investissements à réaliser et pourront dès lors mieux faire face aux défis de l'avenir. Le fonds de roulement, qui est alimenté depuis 1963 par des contributions de la Confédération et des remboursements, contient environ 162 millions de francs, parts des cantons comprises. L'octroi de l'aide fédérale présuppose une prestation équitable des cantons, qui est fixée en fonction de leur capacité financière.

Les motions Bader et Büttiker (01.3072 et 01.3080) du même libellé chargent le Conseil fédéral d'instaurer une nouvelle mesure de politique agricole pour le désendettement de l'agriculture. Le Conseil fédéral a répondu que la base légale actuelle (cf. art. 78 LAgr) suffit pour parer ou remédier aux difficultés financières d'exploitations porteuses d'avenir. Conformément à l'art. 79, al. 1, let. a, LAgr, il est possible, pour réduire la charge des intérêts, de convertir des dettes moyennant des prêts accordés au titre de l'aide aux exploitations. Dans le cadre de PA 2002, cette possibilité a été étendue aux exploitations qui sont confrontées à des difficultés financières résultant de l'évolution du contexte économique et des conditions-cadre

⁷⁴ Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD); RS **642.11**.

⁷⁵ Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID); RS **642.14**.

de la politique agricole (cf. art. 187, al. 11, LAgr). Lorsqu'un agriculteur n'a plus à payer d'intérêts et que le coût du capital reste le même, il peut amortir ses dettes et, partant, désendetter son exploitation plus rapidement. Il faudra mieux tenir compte de cet objectif lors de la révision de l'ordonnance. Cependant, il n'est pas indiqué d'assouplir davantage cette disposition, d'autant qu'un désendettement général ne saurait être une tâche de la collectivité. Si cette condition était acceptée pour l'octroi de prêts au titre de l'aide aux exploitations, les dispositions du chapitre pertinent pourraient rester inchangées, à l'exception des art. 79 et 80 LAgr. C'est en ce sens que le Conseil fédéral a proposé de transformer les motions concernées en postulats. Le Conseil des Etats a donné suite à cette proposition le 19 juin 2001 et le Conseil national le 22 juin.

2.4.1.2 Aides à la reconversion professionnelle

A la suite des délibérations parlementaires concernant l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2000 à 2003 (message sur l'enveloppe financière⁷⁶), le Parlement a chargé le Conseil fédéral, dans la motion CER-N 98.069, «de proposer la base légale pour l'octroi d'aides à la formation et à la réinsertion des agriculteurs cessant leur activité agricole».

L'aide à la reconversion professionnelle doit contribuer à ce que les exploitants et leurs conjoints puissent plus facilement se lancer dans une activité non agricole pour trouver une nouvelle source de revenu. Il importe qu'après la cessation d'exploitation, la possibilité de se reconvertir soit offerte au conjoint qui dispose des meilleures chances sur le marché de l'emploi ou qui est capable de réaliser une valeur ajoutée plus élevée. Par exploitation, seule une personne peut bénéficier de contributions. La reconversion professionnelle renforce la position des bénéficiaires sur le marché du travail. Nous proposons le système suivant:

- les personnes abandonnant définitivement la production agricole et souhaitant se reconvertir touchent, pendant la durée de la reconversion, une sorte de contribution aux coûts de la vie, qui assure un revenu minimum à la famille;
- les aides financières de la Confédération sont allouées sous la forme de contributions à fonds perdu;
- quiconque a touché une aide à la reconversion professionnelle et qui, contrairement à sa première intention, n'abandonne pas l'activité agricole dans un délai de deux ans au maximum à compter du versement final, doit restituer les contributions. Si cette personne reçoit des paiements directs, une compensation est autorisée, le remboursement pouvant être échelonné s'il y a lieu;
- il est prévu de limiter à fin 2011 cet instrument conçu comme une mesure d'accompagnement social.

Les exploitants et leurs conjoints n'ont pas droit aux contributions à la reconversion professionnelle, à la formation continue et à la réinsertion visées aux art. 59 ss de la

⁷⁶ Message du 18 novembre 1998 concernant un arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2000 à 2003; FF **1999** 1477.

loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage⁷⁷, car ils n'y sont pas assujettis et ne cotisent donc pas. C'est pourquoi cette mesure est financée par le budget agricole. Elle apporte par ailleurs une solution spécifique à l'agriculture.

Les personnes continuant à gérer l'exploitation et désireuses de suivre une formation continue ont deux possibilités: soit une formation continue dans le cadre de la loi sur la formation professionnelle⁷⁸, les qualifications ciblées, conformes à la demande, pouvant être acquises notamment à l'aide de modules de formation. Soit encore, les services cantonaux de vulgarisation agricole et de vulgarisation en économie familiale rurale, qui offrent un large éventail de manifestations éprouvées de formation continue. Si, en raison de l'évolution structurelle, des thèmes de vulgarisation supplémentaires devaient s'avérer nécessaires, on pourrait en tenir compte dans les dispositions d'exécution relatives à l'art. 138 LAg.

2.4.1.3 Imposition des gains de liquidation

Lorsqu'un indépendant abandonne la gestion de son entreprise, il en résulte généralement, du point de vue du droit fiscal, un transfert de la fortune commerciale dans la fortune privée. Le gain réalisé par l'abandon (gain de liquidation) est assujéti à l'impôt direct sur le revenu, aux plans fédéral, cantonal et communal. Les gains de liquidation représentent la somme des amortissements effectués, qui ont contribué à la formation de réserves occultes. Ces dernières constituent une part déterminante de la prévoyance vieillesse des non-salariés. Des exemples tirés de la pratique montrent que la charge liée à l'imposition des gains de liquidation est extrêmement lourde et qu'elle entraîne un manque de liquidités. Ces contraintes fiscales empêchent souvent la cessation anticipée de l'exploitation.

Dans sa réponse à la motion Bader (01.3556), le Conseil fédéral a fait remarquer qu'il connaît le problème depuis assez longtemps et qu'une solution concrète serait proposée, pour toutes les professions indépendantes, dans le cadre de la réforme de l'impôt sur les sociétés II. Il est prévu d'ouvrir la consultation y relative à la fin de l'été 2002 auprès des cantons, des partis politiques et des organisations intéressées.

2.4.2 Commentaire des modifications législatives

Art. 79 Octroi de l'aide aux exploitations paysannes

Al. 3 (nouveau)

Cette modification correspond à l'adaptation de l'art. 105, al. 4 (principe régissant l'octroi de crédits d'investissements). Pour garantir l'exécution uniforme, il convient d'appliquer les mêmes critères à l'aide aux exploitations.

⁷⁷ Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI), RS **837.0**.

⁷⁸ Loi fédérale du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle (LFPr), RS **412.10**.

Al. 1, let. a, et al. 2

Cette modification correspond à l'adaptation de l'art. 89, al. 1, let. a, et al. 2 (conditions régissant les mesures individuelles d'améliorations structurelles). Pour garantir l'exécution uniforme, il convient d'appliquer les mêmes critères à l'aide aux exploitations. La charge de travail requise (compte tenu du minimum prévu dans la loi) et les modalités de calcul seront déterminées dans les dispositions d'exécution.

Art. 86a (nouveau) Aides à la reconversion professionnelle

Le projet correspond à la revendication formulée dans la motion CER-N (98.069). Les aides à la reconversion professionnelle sont accordées à des personnes exerçant une activité indépendante dans l'agriculture ou à leur conjoint, à condition qu'ils abandonnent l'exploitation agricole et cèdent leurs terres en location ou les vendent à d'autres exploitants. L'aide n'est allouée que pour la reconversion à une profession non agricole. Peuvent bénéficier du soutien les personnes ne disposant pas d'une formation qualifiée suffisamment demandée sur le marché de l'emploi. Il est prévu de limiter à l'an 2011 au plus tard l'octroi des aides à la reconversion professionnelle, ce qui coïnciderait avec le terme de l'enveloppe financière 2008 à 2011. D'autres aspects, tels que le cercle des ayants droit, le montant de l'aide financière, le moment de la cessation définitive de l'exploitation, d'éventuelles sanctions ou le type d'aide à la reconversion, seront traités dans les dispositions d'exécution.

2.5 Amélioration des structures (titre 5 LAgr)

2.5.1 Contexte et concept

En accordant des aides à l'investissement, les pouvoirs publics soutiennent l'adaptation des exploitations et des infrastructures agricoles aux nouvelles conditions-cadre et exigences, en vue de réduire les frais de production, de promouvoir l'écologisation et, partant, la compétitivité d'une agriculture durable. Dans le cadre de PA 2002, la réglementation applicable aux améliorations structurelles a déjà été largement remaniée:

- les aides à l'investissement, qui comprennent les contributions à fonds perdu et les crédits d'investissements (prêts remboursables sans intérêts), sont allouées selon des critères uniformes;
- pour les constructions rurales, les aides à l'investissement sont octroyées à forfait et non plus comme financement résiduel en fonction des frais de construction et de la situation financière du maître d'ouvrage. Des suppléments sont accordés pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux;
- lors de l'octroi de contributions à des améliorations foncières, on distingue entre mesures individuelles et collectives, des suppléments pouvant être octroyés pour des prestations écologiques particulières;
- la nouvelle réglementation simplifie en outre considérablement la procédure, renforce la position des cantons et réduit les tâches de contrôle de l'OFAG;

- enfin, une aide initiale unique pouvant être allouée aux jeunes agriculteurs sous la forme d'un crédit d'investissement a été introduite comme nouvelle mesure.

En ce qui concerne les améliorations structurelles, les expériences acquises dans la mise en œuvre des nouvelles dispositions légales sont pour la plupart favorables. On entend donc maintenir le système de soutien en vigueur. Il en va de même du soutien des systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux, mais ceux-ci devront encore être améliorés en ce qui concerne les émissions d'ammoniac. Les adaptations et compléments proposés sont ponctuels. Afin que le domaine des améliorations structurelles puisse contribuer à l'amélioration des revenus agricoles et à la promotion de l'espace rural, il faut l'étendre et octroyer de nouvelles aides à l'investissement:

- pour la remise en état périodique d'améliorations foncières;
- pour des bâtiments communautaires servant au traitement, au stockage et à la commercialisation de denrées produites dans la région;
- pour des mesures individuelles destinées à une diversification des activités dans le secteur agricole et dans les branches connexes.

Cette approche globale est conforme à l'orientation adoptée par l'UE dans l'Agenda 2000 sous la forme de ce que l'on appelle le deuxième pilier de la PAC.

2.5.2 Commentaire des modifications législatives

2.5.2.1 Dispositions générales

Art. 87 Principe

Al. 2

La disposition en vigueur exige que les mesures, pour lesquelles la Confédération verse des contributions, soient conçues de façon à ne pas influencer sur la concurrence avec les entreprises artisanales. Il est judicieux de protéger l'artisanat régional et local, d'autant que cela répond à l'objectif de l'occupation décentralisée du territoire. Par contre, il serait contraire à cet objectif de refuser par principe un soutien à des producteurs désireux de construire en commun un bâtiment servant au traitement, au stockage et à la commercialisation de denrées produites dans la région (art. 94, al. 2, let. c) ou à une activité accessoire non agricole (art. 106, al. 1, let. c), simplement parce qu'une entreprise artisanale située en dehors de la zone d'influence risquerait d'être concurrencée. Nous proposons dès lors de limiter à la région la neutralité en matière de concurrence exigée dans la loi, pour favoriser l'occupation décentralisée du territoire, d'autant que la zone d'influence des bâtiments ou activités accessoires sera restreinte.

Pour assurer la neutralité concurrentielle, il est en outre prévu d'intégrer, dans les dispositions d'exécution, l'obligation du canton de consulter les entreprises artisanales directement concernées ainsi que leurs organisations locales ou cantonales, avant d'octroyer une aide à l'investissement en vertu des art. 94, al. 2, let. c, 106, al. 1, let. c, ou al. 2, let. d, ou encore selon l'art. 107, al. 1, let. b et c. Est considérée comme directement concernée une entreprise artisanale qui produit ou vend des

produits du même genre, lorsque la mesure envisagée sera prise dans son rayon d'activité.

Art. 89 Conditions régissant les mesures individuelles

Al. 1, let. a

Selon l'art. 89, al. 1, let. a, un soutien ne peut être accordé pour des mesures individuelles qu'à des exploitations qui sont viables à long terme, éventuellement à la faveur d'un revenu non agricole. La part du revenu agricole au revenu total sert aujourd'hui de critère pour la notion de «viable à long terme», ainsi qu'en substance pour la distinction entre les entreprises exploitées à titre principal et à titre accessoire. Or, ce critère a souvent provoqué, lors des décisions de soutenir ou non une amélioration structurelle individuelle, des situations choquantes et parfois guère justifiables. C'est notamment le cas lorsqu'un des conjoints (en général la femme) exerce une activité qualifiée et bien rémunérée à l'extérieur de l'agriculture et que le revenu familial ne provient donc plus essentiellement d'une activité agricole, même si l'autre partenaire investit tout son travail dans l'agriculture en tant que chef d'exploitation.

C'est la raison pour laquelle nous proposons de remplacer le revenu par le besoin en travail standard comme critère d'entrée en matière. La limite sera fixée dans l'ordonnance, compte tenu du minimum prévu dans la loi.

Al. 2

Dans la région de montagne et dans la région des collines, il doit être possible, comme jusqu'à présent, de soutenir aussi de plus petites entreprises pour assurer l'entretien du paysage rural ou pour maintenir une occupation suffisante du territoire dans ces régions. Certains critères permettent de déterminer si un soutien est indiqué: par exemple, un nombre d'habitants stagnant à un faible niveau, voire décroissant; le vieillissement démographique; une demande de terres affermées faible ou inexistante et la mise en friche de surfaces étendues se prêtant à l'exploitation agricole.

2.5.2.2 Contributions

Art. 93 Principe

Al. 2

Après l'abrogation de l'al. 2, il ne restera que les restrictions des dispositions formulées à l'art. 16 de la loi sur les subventions⁷⁹. Les contributions fédérales pourront ainsi être allouées non seulement par la voie de décisions (art. 16, al. 1, LSu), mais aussi sous la forme de contrats de droit public (art. 16, al. 2, LSu). Ceux-ci peuvent, par exemple, être conclus avec un canton comme accords sur les prestations, tels qu'ils sont prévus dans les projets relatifs à la NPF. Ce type de conventions est déjà appliqué à titre expérimental dans certains domaines. Il pourrait être un instrument adéquat pour soutenir la remise en état périodique d'ouvrages (art. 95,

⁷⁹ Loi du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu); RS **616.1**.

al. 4 [nouveau]). Les modalités devront être réglées par voie d'ordonnance, compte tenu des expériences faites lors des essais en cours et en collaboration avec les services cantonaux chargés de l'exécution. C'est le meilleur moyen de parvenir à un système facilitant la mise en œuvre.

Art. 94 Définitions

Al. 2, let. c

Conformément au droit en vigueur, la Confédération peut allouer des contributions pour les bâtiments et installations que les producteurs construisent en commun pour la transformation et le stockage de leurs produits. Il n'y est toutefois pas question de la commercialisation. Or, la vente directe des produits par les agriculteurs est souvent utile, car elle permet d'augmenter la part de la valeur ajoutée revenant à l'agriculture et d'améliorer ainsi le revenu agricole. Les bénéficiaires de contributions devraient donc être autorisés à vendre, dans leurs locaux, non seulement leurs propres produits, mais aussi des denrées provenant d'autres exploitations de la région: par exemple vente, dans une fromagerie, de miel ou d'une spécialité fromagère produite dans une autre fromagerie de la région. Des mesures de promotion comparables existent aussi dans l'UE.

Lorsqu'un village ne dispose pas d'un magasin (suffisamment performant), il doit être possible d'accorder, compte tenu de la neutralité en matière de concurrence, une aide proportionnelle, par exemple pour l'aménagement d'un local rattaché à une fromagerie. La proportion correspondrait à la part estimée des produits de la région au chiffre d'affaires. L'octroi des contributions n'est prévu que pour la région de montagne, – en plaine, celui de prêts suffit en raison de la performance économique généralement plus élevée (cf. modification de l'art. 107, al. 1, let. b) – et à condition que ce soutien soit admissible conformément à l'art. 87, al. 2. Il n'est cependant pas accordé d'aide financière à ce titre pour les magasins bénéficiant de prêts en vertu de la LIM⁸⁰ ou lorsque, dans la zone d'influence, un magasin de village soutenu selon la LIM est tenu ou sera ouvert dans un avenir prévisible.

La possibilité de construire de tels bâtiments et installations dans la zone agricole doit être examinée conformément à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire⁸¹. En ce qui concerne la neutralité concurrentielle par rapport à l'artisanat, voir le commentaire de l'art. 87, al. 2.

Art. 95 Améliorations foncières

Al. 4 (nouveau)

L'agriculture doit absolument disposer d'infrastructures adéquates, telles que des chemins carrossables pouvant être empruntés sans risque avec les véhicules et machines usuels aujourd'hui (accès aux fermes, chemins d'exploitation et chemins alpestres) et des installations destinées à la régulation du régime hydrique des sols. Comme toutes les installations techniques, ces infrastructures sont soumises à l'usure et au vieillissement. Des chemins pouvant être utilisés sans risque à tout

⁸⁰ Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (LIM), RS **901.1**.

⁸¹ Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT), RS **700.1**.

moment revêtent une importance vitale pour l'espace rural et surtout pour l'agriculture, notamment dans les régions aux structures déficientes.

Par remise en état périodique, on entend les travaux planifiés, effectués à des intervalles de plusieurs années pour préserver la valeur et la substance d'un bâtiment ou d'une installation. Pour ce qui est des chemins, par exemple, il s'agit du remplacement de la couche d'usure à des intervalles de 10 à 15 ans, combiné avec la remise en état du profil de la chaussée, ainsi que du rinçage des conduites de drainage et de la réparation de dégâts aux ouvrages d'art causés par le vieillissement. Outre une documentation technique minimale, ces travaux requièrent presque toujours le recours à un entrepreneur disposant des équipements nécessaires. Les agriculteurs intéressés ne peuvent guère y contribuer, car les travaux exigent un degré de mécanisation élevé. Il n'en ont d'ailleurs pas le temps pendant les mois d'été, qui se prêtent à ces travaux.

Cela fait augmenter la charge financière des travaux d'entretien, laquelle dépasse souvent les moyens des propriétaires de l'ouvrage (p. ex. un syndicat des propriétaires fonciers participant aux chemins, le plus souvent des agriculteurs) ou de la commune, notamment dans la région de montagne et des collines avec ses réseaux de chemins étendus et ses conditions topographiques, géologiques et météorologiques difficiles. Une contribution financière à la remise en état périodique, en particulier des chemins, représente donc une aide importante et efficace pour l'agriculture, qui dépend fortement de ces travaux et qui, par conséquent, doit supporter une part essentielle des dépenses. Mais elle se justifie aussi parce que les chemins agricoles sont souvent empruntés par les randonneurs, cyclistes, etc., sans que ces utilisateurs ne participent financièrement à la remise en état.

D'où la proposition d'accorder des contributions pour la remise en état périodique. Conformément au principe de subsidiarité applicable à l'octroi d'aides financières, celles-ci ne seront allouées que si l'organisme chargé de l'entretien en a vraiment besoin. Les contributions devraient être octroyées à forfait et si possible sur la base de conventions de prestations conclues avec le canton (cf. modification de l'art. 93). Il faudra fixer des priorités en fonction des fonds disponibles. La première priorité devra probablement être accordée à la remise en état de chemins desservant des biens-fonds agricoles dans la région de montagne et des collines, mais il doit aussi être possible de soutenir celle d'infrastructures telles que téléphériques ou encore celle de petits cours d'eau au sens de l'art. 87, al. 1, let. e. Quant à l'extension éventuelle à d'autres mesures écologiques, elle exigerait une coordination avec plusieurs textes légaux (p. ex. LPN⁸², OQE⁸³, OPD⁸⁴). Le type de mesures, le mode de calcul du forfait (p. ex. par km de chemin remis en état, év. différencié selon l'emplacement, la fonction et le standard d'aménagement) et son montant, ainsi que, le cas échéant, d'autres conditions-cadre, devront être déterminés après entente avec les services cantonaux chargés de l'exécution et fixés dans les dispositions d'exécution.

⁸² Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN); RS **451**.

⁸³ Ordonnance du 4 avril 2001 sur la promotion régionale de la qualité et de la mise en réseau des surfaces de compensation écologique dans l'agriculture (ordonnance sur la qualité écologique; OQE); RS **910.14**.

⁸⁴ Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs dans l'agriculture (ordonnance sur les paiements directs, OPD); RS **910.13**.

2.5.2.3

Crédits d'investissements

Art. 105 Principe

Al. 4 (nouveau)

Conformément à l'art. 105, les crédits d'investissements sont alloués par voie de décision. L'art. 58 de l'ordonnance sur les améliorations structurelles⁸⁵ prescrit par ailleurs qu'il faut si possible les consentir contre des garanties réelles. Enfin, le canton est habilité à ordonner l'établissement d'un gage immobilier lors de l'octroi d'un crédit, sa décision étant en l'occurrence considérée comme une attestation pour l'inscription du gage au registre foncier. La décision administrative remplace ainsi l'authentification. Cette solution a fait ses preuves dans l'ensemble. Pour des raisons juridiques, il est nécessaire d'inclure les dispositions y relatives dans la loi, par analogie à la réglementation concernant les remaniements parcellaires contractuels (art. 101, al. 2). Contrairement aux prêts, qui sont toujours accordés par voie de décision, le gage peut être établi soit par décision, soit par authentification comme jusqu'à présent. Il s'agit en effet de deux affaires qu'il convient de bien distinguer du point de vue juridique. La décision exécutoire ou le contrat de gage constitue la pièce justificative pour la mention du droit de gage au registre foncier. Dans les deux cas, ce droit est fondé uniquement par l'enregistrement. L'art. 105 doit être complété en ce sens.

Art. 106 Crédits d'investissements accordés pour des mesures individuelles

Al. 1, let. c (nouvelle)

Il est important que les agriculteurs puissent exercer une activité d'appoint ou une activité accessoire leur offrant une source de revenu supplémentaire. Nous proposons donc de soutenir la création d'emplois dans le secteur agricole et dans des branches connexes par l'octroi de crédits d'investissements. Il doit être possible d'accorder des prêts, par exemple, pour le lancement d'une nouvelle branche agricole représentant un créneau ou celui d'activités pouvant être combinées judicieusement avec l'exploitation agricole. On pourra ainsi soutenir la transformation et l'agrandissement de bâtiments faisant partie de l'exploitation en vue de l'organisation de «vacances à la ferme», ainsi que les installations et constructions nécessaires soit à la transformation artisanale de matières premières provenant de la région soit à la réparation de machines agricoles. La formulation analogue aux dispositions de l'UE correspond à une conception ouverte, sans frein légal à la dynamique des activités envisageables. Il existe un lien matériel entre ce nouveau type de promotion et la modification de l'art. 87, al. 2 (cf. commentaire de cet article). La possibilité de construire de tels bâtiments et installations dans la zone agricole doit être examinée conformément à la législation sur l'aménagement du territoire.

Al. 2, let. d (nouvelle)

Par analogie à l'al. 1, let. c, il faut offrir aussi aux fermiers la possibilité de bénéficier d'un soutien pour des mesures de diversification. Dans leur cas, on exige de

⁸⁵ Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (OAS), RS **913.1**.

plus la constitution d'un droit de superficie ou la mention du bail à ferme au registre foncier (art. 106, al. 2, let. c).

Al. 5

L'octroi de crédits d'investissements forfaitaires n'est pas approprié pour les mesures visées à l'al. 1, let. c (nouvelle) et à l'al. 2, let. b et d (nouvelle), car les conditions sont très variées et ne permettent donc pas de fixer des forfaits équitables. L'al. 5 habilite par conséquent le Conseil fédéral à prévoir, dans ces cas, des dérogations à l'octroi de forfaits.

Art. 107 Crédits d'investissements accordés pour des mesures collectives

Al. 1, let. b

Cette modification découle de l'adaptation de l'art. 94, al. 2, let. c (cf. commentaire de cet article). Contrairement aux contributions, les crédits d'investissements doivent pouvoir être alloués en pleine, la restriction selon l'art. 87, al. 2 (neutralité en matière de concurrence, obligation de consulter) étant applicable.

Al. 1, let. c (nouvelle)

L'entraide collective permet de réduire les frais de production. C'est pourquoi nous proposons de soutenir la constitution d'organisations d'entraide paysannes sous la forme d'une aide de démarrage. Ces organisations peuvent être des personnes morales (coopératives, sociétés anonymes) ou des sociétés simples, dont les membres sont en majorité des exploitants. Un soutien devrait être accordé, par exemple, aux organisations qui s'occupent de l'engagement coordonné d'auxiliaires au plan régional, de l'échange de potentiels de production, d'aide en matière d'organisation des exploitations, de l'échange de connaissances spéciales ou encore de l'amélioration de l'accès au marché par un regroupement (local) de l'offre.

Le crédit d'investissement pourra couvrir les frais de la mise sur pied de l'organisation (y compris mobilier et moyens auxiliaires tels qu'informatique) ainsi que ceux de la première phase de fonctionnement, jusqu'à ce que le prêt puisse être amorti sur plusieurs années. L'UE connaît des mesures de soutien semblables. Ce soutien permet d'éviter un désavantage comparatif à notre agriculture.

Al. 2

Selon le droit en vigueur, les crédits d'investissements peuvent être accordés sous forme de crédits de construction dans la région de montagne, lorsqu'il s'agit de projets d'envergure échelonnés sur plusieurs années. La notion d'échelonnement sur plusieurs années désigne les projets réalisés par étapes, tels que des améliorations intégrales. L'octroi de crédits de construction facilite considérablement le financement d'ouvrages collectifs, d'autant qu'aujourd'hui, les instituts financiers hésitent à accorder des crédits à des agriculteurs et qu'en raison de la pénurie financière, les contributions publiques sont souvent versées avec du retard. Ces crédits doivent donc pouvoir être accordés, dans la région de montagne, pour tous les projets d'envergure dont le décompte n'est pas présenté la même année, et pas seulement pour ceux qui sont échelonnés sur plusieurs années.

2.6

Recherche et vulgarisation, encouragement de la sélection végétale et animale (titre 6 LAgr)

Les modifications législatives proposées pour ce titre dans le cadre de PA 2007 se rapportent uniquement à l'instauration d'un nouveau système d'octroi des aides financières pour la vulgarisation agricole et la vulgarisation en économie familiale rurale.

2.6.1

Contexte et concept

Dans le cadre de la réforme de l'Administration au sein du DFE, la coordination de la formation professionnelle agricole a été transférée de l'OFAG à l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT). La révision de la loi sur la formation professionnelle devrait ainsi permettre d'intégrer les bases légales et la structure de la filière agricole dans le système général de formation professionnelle. D'où la suppression des dispositions relatives à la formation dans la LAgr. L'OFAG garde la compétence en ce qui concerne la vulgarisation. Celle-ci est donc régie par la LAgr, de même que, nouvellement, la vulgarisation en économie familiale rurale. La révision des dispositions de la LAgr relatives à la vulgarisation (art. 138 et 139) dépend de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la formation professionnelle, qui doit avoir lieu avant, ou au plus tard à la même date.

Les prestations de vulgarisation relèvent des cantons, la Confédération octroyant une aide financière à leurs dépenses. En moyenne, les cantons assument environ 80 % des frais occasionnés aux pouvoirs publics. Dès 2004, l'aide financière ne devrait plus être allouée aux services cantonaux de vulgarisation en fonction des dépenses, mais selon les prestations fournies. Pour pouvoir passer à ce nouveau système, il a fallu préalablement définir les prestations de vulgarisation, et distinguer les diverses catégories et domaines d'activité. Font partie des catégories de prestations reconnues comme donnant droit aux contributions de la Confédération, les manifestations d'information et de perfectionnement, les conseils individuels et l'accompagnement de projets. Le montant total de l'aide financière ne change pas, mais une certaine redistribution entre les cantons est néanmoins possible.

Depuis 1994, la Confédération accorde un forfait aux deux centrales de vulgarisation (SRVA, LBL) pour les prestations dont il a été convenu par contrat. Pour la troisième période de quatre ans, allant de 2002 à 2005, l'OFAG et les centrales ont signé une convention de prestations, dans laquelle ils ont défini les prestations attendues et les objectifs à atteindre, ainsi que des indicateurs et normes permettant une vérification.

2.6.2

Commentaire des modifications législatives

Art. 138 Aides financières

Le titre médian de l'art. 138 peut être supprimé, car, suite à l'abrogation de l'art. 139 (cf. ci-après), il reste un seul article à la section concernant les aides financières.

Al. 1

La possibilité de promouvoir particulièrement la vulgarisation en région de montagne, qui jusqu'à présent faisait l'objet de l'art. 139, al. 2, let. a, est transférée à l'art. 138.

Al. 2

Cette disposition établit le principe selon lequel les prestations fournies par les centrales et les services de vulgarisation servent de base pour l'octroi de l'aide financière. Il ne sera donc plus nécessaire de déterminer les frais imputables. Les cantons seront ainsi plus libres de choisir s'ils préfèrent fournir eux-mêmes les prestations convenues ou les déléguer à des tiers.

Al. 3 (nouveau)

Cet alinéa donne au Conseil fédéral la compétence de promouvoir plus particulièrement certaines prestations en donnant des instructions stratégiques au lieu de définir les frais imputables. Il en a usé pour remplacer le système actuel par des catégories de prestations et des domaines d'activité donnant droit aux contributions, et peut ainsi affiner l'orientation des prestations en définissant la proportion d'intérêt public que revêtent les catégories et domaines.

Art. 139 Taux des contributions

Il est proposé de renoncer de manière générale à fixer des taux de contributions dans la loi. Le Conseil fédéral peut définir les modalités dans les dispositions d'exécution relatives à l'art. 138, al. 3.

2.7 Protection des végétaux et matières auxiliaires (titre 7 LAgr)

2.7.1 Contexte et concept

Mesures de précaution

Les mesures destinées à protéger la santé de l'être humain, des animaux et des végétaux ainsi que l'environnement sont généralement prises dans le cadre d'une procédure d'analyse des risques, qui doit en indiquer le bien-fondé.

L'analyse débute par l'évaluation du risque: celui-ci comporte, d'une part, un événement pouvant avoir des incidences négatives plus ou moins graves (danger) et, d'autre part, la fréquence potentielle de cet événement. L'évaluation des risques est une approche se fondant sur des données scientifiques reproductibles.

La deuxième phase de l'analyse est consacrée à ce qu'il est convenu d'appeler «gestion des risques». Il s'agit de décider s'il est nécessaire de prendre des mesures et, le cas échéant, lesquelles. Les résultats de l'évaluation des risques servent de base de décision. Dans cette phase, d'autres facteurs tels que des aspects sociaux, éthiques ou moraux peuvent également être considérés. Les principes de la proportionnalité et de la non-discrimination par rapport aux décisions antérieures doivent obligatoirement être respectés.

La gestion des risques se fonde en grande partie sur les résultats de l'évaluation des risques qui, à son tour, est basée sur des données scientifiques. Dans certains cas,

ces dernières sont toutefois insuffisantes. Il se peut donc que l'on suppose des incidences négatives d'un événement, bien que la preuve scientifique ne soit pas encore apportée. C'est alors le principe de précaution qui s'applique.

Les mesures de précaution sont prises à titre temporaire. Pour éviter les abus, il faut cependant prévoir qu'elles ne soient prises que si elles sont vraiment justifiées, c'est-à-dire s'il est hautement probable qu'un événement aurait des incidences négatives. De telles mesures peuvent aussi être envisagées lorsqu'il existe un danger élevé pour la santé de l'être humain, des animaux et des végétaux ou pour l'environnement. Mais elles ne doivent être ordonnées que si l'hypothèse du risque est scientifiquement plausible.

En Suisse, des mesures de précaution sont déjà prises à l'heure actuelle dans le domaine des matières auxiliaires de l'agriculture (moyens de production). Cependant, la possibilité de les prendre n'est pas clairement stipulée dans la loi. Aux niveaux national et international, le principe de précaution a surtout cours dans le secteur de la protection de l'environnement. Vu le problème de l'ESB, son application est aussi de plus en plus souvent exigée en rapport avec la production de denrées alimentaires et de moyens de production (notamment aliments pour animaux).

Dans le secteur agricole, des mesures de précaution peuvent être prises lors de l'homologation des moyens de production (aliments pour animaux, engrais, produits phytosanitaires, plants et semences) et, dans le domaine phytosanitaire plus particulièrement, afin d'empêcher l'introduction de nouveaux organismes nuisibles pour les végétaux. Selon les dispositions légales en vigueur (art. 159, al. 1, LAg), des moyens de production peuvent être mis dans le commerce:

- s'ils se prêtent à l'usage prévu;
- s'ils n'ont pas d'effets secondaires intolérables;
- s'il est garanti que les denrées alimentaires fabriquées à partir de produits de base traités avec ces moyens de production satisfont aux exigences de la législation sur les denrées alimentaires.

En règle générale, des mesures limitant la commercialisation de moyens de production sont prises lorsqu'il est attesté, sur la base de connaissances scientifiques, qu'ils peuvent avoir des effets secondaires intolérables sur l'homme, les animaux ou l'environnement. Or, il peut être nécessaire de recourir à des mesures de précaution restreignant le commerce et l'utilisation de certains produits ou procédés, lorsque ce risque est supposé sur la base d'une hypothèse scientifiquement plausible, dont la preuve n'est cependant pas encore établie. C'est pourquoi il est indiqué d'inscrire dans la LAg la possibilité de prendre des mesures de précaution et de définir un cadre respectif. Lors de l'exécution, il faudra tenir compte des évolutions internationales dans ce domaine, notamment des travaux du Codex Alimentarius et de la CE. D'autres aspects, tels que la proportionnalité, l'interdiction de discriminer et l'exigence de cohérence, devront également être considérés.

Fonds phytosanitaire

La Confédération participe financièrement aux frais que les cantons ont engagés dans la lutte contre des organismes nuisibles particulièrement dangereux pour les plantes (par exemple le feu bactérien) ainsi qu'aux dédommagements accordés aux personnes lésées à la suite de telles mesures. Les dépenses de la Confédération liées à la protection des végétaux sont couvertes par le fonds phytosanitaire (art. 157

LAgr) qui est alimenté par une partie des droits de douane à affectation spéciale (env. 3 millions de francs par an), fixés dans l'ordonnance sur les importations agricoles⁸⁶.

Le coût des mesures phytosanitaires varie d'année en année, selon les dispositions que doivent prendre les cantons. En 2000, la contribution fédérale s'est élevée à 5,7 millions de francs. Globalement, les dépenses dépassent aujourd'hui les recettes. A la fin de l'exercice 2000, le fonds est ainsi devenu négatif pour la première fois depuis sa création. De plus, les recettes diminueront fortement après l'entrée en vigueur de l'accord agricole conclu avec l'UE, qui prévoit la suppression des droits de douane sur certaines marchandises. Conformément aux lignes directrices de politique financière du Conseil fédéral, il convient de supprimer le fonds phytosanitaire. Lors de sa suppression, les soldes positifs ou négatifs passeront, le cas échéant, à la caisse fédérale.

Selon les dispositions actuelles (art. 156 LAgr), des indemnités peuvent être versées au propriétaire lorsque les mesures de défense ordonnées par les autorités réduisent ou anéantissent la valeur d'un objet. Ces indemnités sont fixées par la Confédération lorsque les mesures sont prises à la frontière, et par les cantons lorsqu'elles sont prises dans le pays. En rapport avec le commerce de végétaux soumis aux règles du passeport phytosanitaire, la Confédération ordonne, elle aussi, des mesures à l'intérieur du pays; les demandes d'indemnisation sont déposées auprès des cantons bien que ces derniers ne soient pas impliqués dans les décisions. Il s'agit de clarifier cette situation en ce sens que la Confédération doit pouvoir traiter directement ces demandes.

Moyens de production

La législation distingue quatre groupes de matières auxiliaires de l'agriculture (moyens de production): les engrais, les produits phytosanitaires, les aliments pour animaux et le matériel végétal de multiplication (semences et plants). Pour être mises en circulation, ces matières doivent être adaptées à l'usage prévu et ne pas avoir d'effets secondaires intolérables sur la santé de l'être humain et des animaux ou sur l'environnement, lorsqu'elles sont utilisées de façon réglementaire (art. 159 LAgr).

Conformément à la LAgr en vigueur (art. 160, al. 1), le Conseil fédéral doit édicter des prescriptions concernant l'importation et la mise en circulation de moyens de production. Mais la loi ne contient pas de disposition l'autorisant à réglementer directement leur utilisation. Cette lacune peut poser un problème particulier pour les moyens de production produits par les agriculteurs, qui ne sont pas mis en circulation au sens de la définition.

L'art. 160 actuel n'autorise le Conseil fédéral à soumettre à l'homologation obligatoire que la production de semences et d'aliments pour animaux. La fabrication des autres moyens de production n'est pas concernée par cette disposition. Or, l'expérience a montré qu'il est préférable, pour certaines catégories d'engrais par exemple, de contrôler les conditions de production pour garantir la qualité finale des produits mis dans le commerce. C'est pourquoi certains cantons ont introduit un système d'autorisation pour les sites de compostage.

⁸⁶ Ordonnance générale du 7 décembre 1998 sur l'importation de produits agricoles (ordonnance sur les importations agricoles, OIAgr); RS **916.01**.

Au vu de ce qui précède, nous proposons d'intégrer à la LAgr une disposition habilitant le Conseil fédéral à restreindre l'usage de moyens de production et à soumettre la production d'engrais et de produits phytosanitaires à l'homologation obligatoire, lorsque les conditions de production jouent un rôle déterminant pour le respect des exigences relatives à leur mise en circulation.

En ce qui concerne les moyens de production (notamment les produits phytosanitaires), un problème se pose quant à l'adaptation autonome aux décisions d'homologation prises par l'UE, car celles-ci peuvent concerner une nouvelle homologation ou une réhomologation, mais aussi une révocation. Le législateur a d'ores et déjà réglé, à l'art. 160, al. 6, LAgr, la reconnaissance d'homologations étrangères, en demandant qu'elles se fondent sur des exigences équivalentes et que les conditions agronomiques et environnementales de l'utilisation des moyens de production soient comparables. Il manque par contre la base légale permettant de reconnaître des décisions concernant la révocation d'une homologation, une lacune qu'il convient donc de combler.

2.7.2 Commentaire des modifications législatives

La notion de matières auxiliaires de l'agriculture, utilisée dans la loi en vigueur et désignant les engrais, les produits phytosanitaires, les plants et semences ainsi que les aliments pour animaux, n'est pas claire. Le terme «moyens de production» est plus compréhensible. En rapport avec une politique portant sur tous les aspects de la sécurité des denrées alimentaires – de l'étable à la table –, il met en évidence que l'on se trouve au début de la chaîne de production agricole. Cette modification n'a pas de portée matérielle sur la procédure d'homologation.

Les nouveaux art. 148a et 159a, ainsi que l'adaptation de l'art. 160, contribuent à améliorer le contrôle de la chaîne alimentaire, de la fourche à la fourchette. Ces dispositions renforcent ainsi la confiance des consommateurs dans la sécurité et la qualité des denrées alimentaires.

Art. 148

Al. 2 (nouveau)

L'art. 159 précise les conditions à remplir pour que les moyens de production puissent être importés ou mis en circulation. En dehors des exigences liées à la protection de la santé humaine, des animaux et de l'environnement («pas d'effets secondaires intolérables»), cette disposition exige que les produits agricoles traités avec des moyens de production remplissent les exigences de la législation sur les denrées alimentaires. La sécurité des produits est donc déjà au centre de la procédure aboutissant à la mise en circulation des moyens de production.

Il est proposé d'inscrire à l'art. 148 (al. 2), en tant que principe général pour le titre 7 LAgr, l'objectif important de la sécurité des produits agricoles.

Art. 148a (nouveau) Mesures de précaution

Al. 1

L'al. 1 définit les circonstances dans lesquelles des mesures de précaution peuvent être prises. En règle générale, ces mesures se fondent sur une évaluation du risque qui est, à son tour, basée sur des informations scientifiques fiables. Parfois, celles-ci sont toutefois insuffisantes. Des mesures de précaution peuvent alors être ordonnées si la probabilité d'un effet secondaire inacceptable est élevée. Il en est de même lorsque l'effet secondaire entraîne de graves conséquences pour la santé humaine ou celle des animaux, ou pour l'environnement. Par contre, on ne saurait justifier de telles mesures par n'importe quelle hypothèse. Pour éviter une dérive, il importe d'accepter uniquement les hypothèses scientifiquement plausibles.

Al. 2

Si des faits scientifiques nouveaux permettent de compléter l'évaluation des risques, les conclusions de cette dernière devront être considérées pour adapter, dans un délai raisonnable, les mesures prises au nom du principe de précaution.

Al. 3

L'al. 3 indique quelles peuvent être ces mesures. La disposition à la let. a définit le champ d'application primordial des mesures de précaution. Ces dispositions permettent d'agir au niveau de l'importation et de la mise en circulation des moyens de production, en particulier par le biais de l'homologation. Dans des cas particuliers, lorsqu'une restriction d'utilisation doit être envisagée rapidement, il est nécessaire de pouvoir intervenir aussi à ce niveau. Cette procédure devrait rester l'exception, dans la mesure où les restrictions de mise en circulation suffisent généralement à résoudre les problèmes dans des délais acceptables. La let. b concerne les mesures prises dans le cadre de la protection des végétaux contre les organismes nuisibles (mesures de quarantaine).

Il se peut que de nouvelles connaissances scientifiques acquises après que les mesures de précaution aient été décidées permettent de conclure que ces mesures ne sont plus justifiées et qu'elles doivent par conséquent être suspendues. On ne saurait donc exclure que des mesures de précaution entraînent inutilement une limitation du commerce et, partant, une perte financière pour les acteurs de la branche. Il faut dès lors examiner si, dans ces cas, la Confédération est responsable au sens de la loi sur la responsabilité⁸⁷.

Art. 156 Réparation des dommages

Al. 2

Actuellement, les indemnités qui peuvent être versées au propriétaire lorsque les mesures de défense ordonnées par les autorités réduisent ou anéantissent la valeur d'un objet, sont fixées par la Confédération lorsque les mesures sont prises à la frontière, et par les cantons lorsqu'elles sont prises dans le pays. Or, la Confédération prend, elle aussi, des mesures à l'intérieur du pays en rapport avec la production et le commerce des végétaux soumis à des dispositions phytosanitaires. La modification proposée lui permet de fixer alors elle-même les indemnités. Cette modifica-

⁸⁷ Loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité), RS **170.32**.

tion clarifie la répartition des compétences et des responsabilités entre Confédération et cantons.

Art. 157 Contributions

Les dispositions de l'art. 157 sont abrogées, à l'exception de la possibilité de verser des contributions aux organisations privées qui se chargent de certains contrôles prévus par la loi. Les dépenses occasionnées à la Confédération par les mesures phytosanitaires et actuellement couvertes par le fonds phytosanitaire iront dorénavant à la charge de la caisse fédérale.

Art. 159a (nouveau) Utilisation

Cette disposition autorise le Conseil fédéral à restreindre ou à interdire l'usage de certains moyens de production dans les exploitations agricoles. Il complète la limitation de la commercialisation et peut notamment être utile lorsque les agriculteurs sont en mesure de produire eux-mêmes leurs moyens de production, sans que ceux-ci ne soient mis en circulation.

Art. 160 Homologation obligatoire

Al. 2

Les dispositions actuelles habilitent le Conseil fédéral à soumettre à l'homologation obligatoire la production d'aliments pour animaux et de matériel végétal de multiplication, de même que l'importation et la mise en circulation de moyens de production agricoles. La modification de la let. a étend l'obligation applicable aux moyens de production actuellement commercialisés aux personnes qui les mettent en circulation. Elle permet ainsi d'assujettir le commerce à l'homologation obligatoire et à l'obligation de tenir une comptabilité sur les aliments pour animaux commercialisés. Ces exigences concernant la traçabilité sont d'ores et déjà déterminantes dans l'UE.

La précision à la let. b donne la possibilité de soumettre à l'homologation obligatoire les producteurs de semences et d'aliments pour animaux, ce qui correspond à la pratique actuelle.

En plus de la possibilité de réglementer la production de semences et d'aliments pour animaux, la nouvelle disposition à la let. c habilite le Conseil fédéral à intervenir pour d'autres moyens de production (engrais et produits phytosanitaires) si le contrôle des conditions de production est le moyen le plus efficace de garantir le respect des exigences relatives à la commercialisation. Cela peut être le cas des engrais organiques tels que le compost et d'autres moyens de production constitués d'organismes. Cette disposition s'inscrit directement dans le contexte d'un meilleur contrôle de la chaîne alimentaire, qui commence par la fabrication des moyens de production agricoles, dont les engrais. Comme cette disposition a pour objectif de faciliter le respect des exigences relatives à la commercialisation, elle ne s'applique qu'aux moyens de production mis en circulation.

Al. 6

La version actuelle de cet alinéa habilite le Conseil fédéral à édicter des dispositions sur la reconnaissance d'homologations, de rapports d'essai et de certificats de conformité étrangers. Logiquement, il doit aussi pouvoir en édicter sur celle de la

révocation d'une homologation étrangère. Comme pour les homologations, on exige que les révocations se fondent sur des exigences équivalentes et que les conditions agronomiques et environnementales de l'utilisation des moyens de production soient comparables. Afin de pouvoir répondre aux besoins spécifiques de l'agriculture suisse (p. ex. cultures spéciales), le Conseil fédéral doit toutefois avoir la possibilité de prévoir des dérogations. Celles-ci seront précisées par voie d'ordonnance.

2.8 Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales (titre 8 LAgr)

2.8.1 Contexte et concept

Voies de droit

Le libellé actuel de l'art. 166, al. 2, LAgr ne règle pas les voies de droit de manière exhaustive et suffisamment claire. Il n'admet, par exemple, pas les recours contre des décisions cantonales de dernière instance auprès de la Commission de recours DFE pour ce qui est des titres 4 et 5 LAgr. Or, l'expérience a montré que, dans la pratique, cette restriction en rapport avec l'octroi de prêts au titre de l'aide aux exploitations et de crédits d'investissements est excessive.

Dispositions pénales

D'après l'art. 173, al. 1, let. f, LAgr, des mesures ne peuvent être prises que contre les personnes qui plantent des vignes sans autorisation. Par contre, quiconque viole les dispositions relatives à l'économie viti-vinicole n'est actuellement soumis à aucune mesure administrative ou disposition pénale selon la LAgr.

D'après l'art. 175, al. 2, LAgr, les personnes qui violent les prescriptions relatives à l'importation, à l'exportation ou au transit de marchandises, sont poursuivies et punies conformément à la législation douanière. Or, depuis l'entrée en vigueur des résultats issus du cycle d'Uruguay du GATT/OMC, cette réglementation des compétences s'est avérée peu efficace. En ce qui concerne notamment les organisations de marché impliquant de fréquentes libérations de parties de contingents tarifaires, avec des délais d'utilisation serrés, elle a provoqué un véritable état de crise dans les années 1995 à 1997. De nombreux cas de dépassement de contingents dans le domaine des fruits et des légumes (env. 10 000) ont dû être classés au début de 2000 à cause du manque de ressources en personnel à l'AFD.

Depuis 1998, l'OFAG informe régulièrement les importateurs des irrégularités qu'il constate et leur demande de prendre position. Il est ainsi possible d'éliminer la plupart des irrégularités de nature purement technique. Néanmoins, des cas de dépassement de contingent ou d'importations sans contingent constatés depuis 1998 ne sont pas encore liquidés pour ce qui est des fruits et des légumes. Cette remarque s'applique aussi à d'autres organisations de marché, par exemple à celles des fleurs coupées et de la volaille. Des représentants de la branche ont proposé d'attribuer à l'OFAG la tâche de traiter les irrégularités procédant de toute évidence d'une infraction au devoir de diligence et non pas d'une intention frauduleuse.

2.8.2

Commentaire des modifications législatives

Art. 166 Généralités

Al. 2

A la différence de la réglementation actuelle, l'office fédéral compétent devrait désormais pouvoir déferer les décisions de la dernière instance cantonale concernant l'octroi de prêts consentis au titre de l'aide aux exploitations (art. 78 ss; mesures d'accompagnement social) et de crédits d'investissements (art. 105 ss) à la Commission de recours DFE. Il sera ainsi possible d'attaquer les décisions portant sur des sommes inférieures au montant limite (art. 108), ce qui permettra de garantir une pratique uniforme. Si cette voie de droit est en principe prévue conformément à l'al. 3, elle est supprimée pour les mesures des titres 4 et 5 par la dernière partie de la phrase à l'al. 2. Il est donc proposé de biffer cette restriction.

La réglementation actuelle demeure applicable aux contributions visées à l'art. 93. Les décisions sont prises par l'office fédéral compétent et peuvent être attaquées auprès de la Commission de recours DFE; la restriction prévue à l'al. 2 ne pose ainsi pas de problèmes. Il faut aussi maintenir la réglementation selon laquelle les décisions cantonales relatives aux améliorations structurelles bénéficiant de contributions fédérales ne peuvent pas être déferées à la Commission de recours DFE. Les procédures pertinentes relèvent en effet du droit cantonal, qui prévoit le recours auprès du tribunal administratif cantonal ou éventuellement auprès du Tribunal fédéral. Des voies de droit parallèles doivent être exclues. C'est d'ailleurs cet état de choses qui, à l'époque, avait conduit à la restriction susmentionnée.

Art. 173 Contraventions

Al. 1, let. f

Aujourd'hui, les infractions aux dispositions sur la classification des vins et le non-respect des obligations concernant le commerce du vin visées à l'art. 68, al. 1, LAgr (inscription au registre du commerce, inventaire des stocks, etc.) ne peuvent être sanctionnés que par le biais de l'art. 292 du code pénal⁸⁸ (insoumission à une décision de l'autorité), et il faut rendre une décision au préalable. Le complément proposé comble cette lacune de la LAgr et permettra désormais un traitement de ces infractions direct et économique sur le plan administratif. La modification ne crée pas de chevauchements avec la législation sur les denrées alimentaires.

Art. 175 Poursuite pénale

Al. 2

Le retard d'exécution enregistré dans certaines organisations de marché a pour conséquences de pénaliser les importateurs corrects et de fausser le marché. Il s'ensuit une insécurité du droit, qui incite pratiquement à éluder les dispositions légales.

L'OFAG gère les parts de contingents tarifaires attribuées aux importateurs en se fondant sur les données d'importation que lui fournit l'AFD. Il est donc la première autorité à pouvoir constater des écarts par rapport aux droits d'importer octroyés.

⁸⁸ Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP), RS 311.0.

S'il pouvait traiter directement les irrégularités, la liquidation de ces affaires prendrait bien moins de temps.

En vertu de l'art 169, l'OFAG peut, en cas d'infractions à la LAgr, ordonner des mesures administratives contre les importateurs fautifs. Il paraît donc judicieux que, dans certains cas, il puisse réclamer aux importateurs les droits de douane effectivement dus, sur mandat et en remplacement de l'AFD. Cette délégation de compétence à l'OFAG a été arrêtée le 13 février 2002, conformément à l'art. 142, al. 2, de la loi sur les douanes⁸⁹, par l'insertion de l'art. 151a dans l'ordonnance relative à la loi sur les douanes⁹⁰.

S'agissant des sanctions, on prévoit que la procédure pénale ne soit plus obligatoire dans les cas d'infraction sans gravité aux prescriptions en matière de contingents. Les décisions en matière d'appréciation des infractions de peu de gravité relèvent actuellement de la compétence de l'AFD. A l'avenir, l'OFAG pourra procéder à cette appréciation sur la base de la LAgr. L'application partielle du principe d'opportunité est inscrite dans la loi sous la forme d'un complément à l'art. 175, al. 2, par analogie à l'art. 173, al. 5. On considère comme étant de très peu de gravité les infractions légères au devoir de diligence, par exemple une erreur de frappe dans la déclaration ou le numéro du permis général d'importation, une erreur de transmission concernant la date de la déclaration, de la réception de la déclaration douanière ou du dédouanement. Il faut toutefois que les montants dus et facturés par l'OFAG soient versés immédiatement. Cette disposition ne doit pas être interprétée d'une manière plus restrictive que l'art. 52 du projet de révision du code pénal. L'appréciation si les infractions sont de peu de gravité se fait par analogie au commentaire donné au ch. 213.31 («Absence d'intérêt à punir») du message du 21 septembre 1998⁹¹ concernant la modification du code pénal suisse (dispositions générales, entrée en vigueur et application du code pénal).

2.9 Dispositions finales (titre 9 LAgr)

Les modifications proposées au titre 9 LAgr concernent l'exécution. Les participants à la consultation ont été nombreux à demander une meilleure coordination des contrôles et des mesures prises pour sanctionner les fraudes. Contrairement aux craintes exprimées par ceux qui se sont opposés aux propositions soumises en consultation (adaptation des art. 181 et 182 LAgr), celles-ci n'impliquent pas de changement dans les compétences.

2.9.1 Contexte et concept

Accords internationaux dans le domaine agricole

Conformément à l'art. 166, al. 2, Cst., il incombe en principe à l'Assemblée fédérale d'approuver les traités internationaux. Toutefois, le Conseil fédéral est habilité dans certains cas à les approuver de manière autonome, notamment lorsque l'Assemblée

⁸⁹ Loi du 1^{er} octobre 1925 sur les douanes (LD), RS **631.0**.

⁹⁰ Ordonnance du 10 juillet 1926 relative à la loi sur les douanes (OLD), RS **631.01**; RO **2002** 326.

⁹¹ FF **1999** 1870

fédérale lui a délégué la compétence pour conclure un traité ou en cas d'accords de portée limitée. La délégation de compétence pour conclure un traité au Conseil fédéral doit être réglée dans une loi fédérale ou dans un traité international approuvé par l'Assemblée fédérale. Ce principe est précisé à l'art. 47^{bis}b, al. 2, de la loi sur les rapports entre les conseils⁹². Cette délégation de compétence au Conseil fédéral a pour objectif de décharger l'Assemblée fédérale des traités le plus souvent bilatéraux portant sur des thématiques déterminées de nature technique et se limitant à un domaine clairement délimité. Il doit être possible d'éviter de recourir au Parlement dans tous ces cas. Quant au fond, un tel transfert de compétence peut se faire à condition qu'il ne s'agisse pas d'une délégation en blanc et que des directives claires soient données pour la rédaction du traité. En sont en principe exclus les accords portant sur le commerce agricole. Ainsi, l'Assemblée fédérale se réserve, lors de la conclusion de l'accord, son droit à la codécision, qui a fondamentalement un caractère non seulement formel, mais aussi matériel.

Dans le domaine agricole, qui aujourd'hui est de plus en plus orienté vers une dimension internationale, de nombreux accords internationaux ont un caractère largement technique:

- L'Accord du 21 juin 1999 entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif aux échanges de produits agricoles⁹³ contient, par exemple, des listes complètes de produits viticoles (annexe 7: 159 pages). Tout aussi techniques sont les appendices des annexes 4 (secteur phytosanitaire) et 5 (alimentation animale); certains d'entre eux ne sont pas encore entièrement rédigés, ou ont déjà été dépassés avant l'entrée en vigueur de l'accord et doivent être adaptés aux développements en Suisse et dans la CE. Autre exemple: annexe 6 de l'accord considéré, concernant le secteur des semences, dont l'appendice 3 (Dérogations communautaires admises par la Suisse) contient la liste des décisions de la Commission des CE autorisant certains Etats membres à adopter des prescriptions plus sévères pour *Avena fatua* (folle avoine) dans les semences de plantes fourragères et de céréales.
- De même, la Convention internationale du 6 décembre 1951 pour la protection des végétaux⁹⁴ prévoit des développements ultérieurs, comme l'adoption de dispositions phytosanitaires ou la reconnaissance de normes internationales dans les domaines des additifs et des moyens de production. Des accords sont en outre conclus au jour le jour sur la reconnaissance de procédures de contrôle et de certificats de conformité étrangers dans les secteurs des produits phytosanitaires et des moyens de production. Selon leur classement, ces accords doivent aujourd'hui être approuvés par le Parlement.
- Le Traité international du 13 novembre 2001 sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, non encore ratifié, oblige notamment les Parties contractantes à transmettre le matériel génétique des banques de gènes selon un «Accord de transfert» de matériel standardisé. Les échanges internationaux de matériel entre les banques de gènes contrôlés par l'Etat devraient pouvoir être effectués au niveau des offices.

⁹² Loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (loi sur les rapports entre les conseils, LREC), RS 171.11.

⁹³ FF 1999 5927

⁹⁴ RS 0.916.20

- L'Accord international sur les céréales du 5 décembre 1994⁹⁵ ne contient plus d'obligations essentielles pour les Etats parties; sa renégociation, à prévoir ces prochaines années, devra être ratifiée à nouveau par le Parlement en l'absence de la délégation de compétence proposée.
- Il est également nécessaire de conclure régulièrement des accords avec la Principauté de Liechtenstein afin d'assurer le fonctionnement sans accroc du marché agricole intérieur entre les deux pays.
- La situation est similaire en ce qui concerne les enclaves. Ainsi, les agriculteurs de l'enclave de Büsingen, qui fait partie du territoire douanier suisse, se voient verser 80% des contributions visées par l'ordonnance sur les paiements directs⁹⁶ et 100% de celles relevant de l'ordonnance sur les contributions à la culture des champs⁹⁷. L'OFAG devrait avoir la possibilité de conclure avec l'Allemagne des accords prescrivant entre autres le respect des dispositions relatives à l'agriculture, afin qu'il soit possible d'adapter à l'évolution dans le pays les conditions et les charges auxquelles est subordonné l'octroi des différentes contributions.

Une délégation de la compétence parlementaire en matière de traités internationaux semble dans ce contexte tout à fait opportune et propre à décharger l'Assemblée fédérale. Par contre, une délégation est impossible en ce qui concerne les traités internationaux soumis au référendum facultatif en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst.

Répression des fraudes

Ces dernières années, des difficultés ont surgi dans l'exécution des dispositions sur la déclaration, tant en ce qui concerne la provenance des produits que les modes de production. Les entreprises de transformation et du commerce ont mal accepté ces dispositions. Elles les considèrent en partie comme gênantes. Dans les cantons, la mise en œuvre des dispositions sur la déclaration incombe aux chimistes cantonaux. Or, ceux-ci sont également responsables des contrôles relatifs aux prescriptions de police sanitaire dans le commerce des denrées alimentaires et leur accordent, à juste titre, une plus grande priorité.

En dépit d'efforts multipliés récemment, la mise en œuvre des prescriptions de déclaration peut globalement être encore améliorée, de sorte que des mesures de coordination supplémentaires sont indiquées. Dans sa nouvelle version, l'art. 182 LAgr contribuera substantiellement à une meilleure coordination dans la poursuite des infractions aux prescriptions de déclaration. La solution proposée est judicieuse, car la déclaration porte sur les mêmes catégories de marchandises que la protection des désignations (let. a existante), et il y a un lien étroit avec les prescriptions sur l'importation, l'exportation et le transit de produits agricoles (let. b existante). Une réglementation complémentaire applicable aux denrées alimentaires se trouve à l'art. 36, al. 5, de la loi sur les denrées alimentaires⁹⁸.

⁹⁵ RS **0.916.111.311**

⁹⁶ RS **910.13**

⁹⁷ RS **910.17**

⁹⁸ Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (loi sur les denrées alimentaires, LDAI), RS **817.0**.

Des mesures supplémentaires de la Confédération sont nécessaires afin d'améliorer la mise en œuvre des dispositions relatives à la désignation et à la déclaration des produits. A cet effet, un organisme interdépartemental représentant les offices concernés devrait être chargé:

- de soutenir les autorités d'exécution cantonales dans la mise en œuvre des dispositions précitées;
- d'adopter des directives d'exécution en vue de leur mise en œuvre;
- d'associer les autorités cantonales au contrôle de l'utilisation de désignations protégées;
- d'exercer la haute surveillance sur les contrôles effectués par les autorités cantonales, pour inciter tous les cantons à maintenir une intensité de contrôle minimale;
- de coordonner la poursuite pénale dans les cas réunissant plusieurs délits.

Il paraît utile de donner quelques détails sur la dernière de ces tâches (coordination de la poursuite pénale). Si, par exemple, une entreprise importait des œufs étrangers ordinaires, les déclarait comme œufs de fabrication à la frontière, les estampillait ensuite comme œufs suisses et les vendait comme œufs biologiques, elle commettrait plusieurs infractions:

- infraction au régime de l'estampillage (art. 12 de l'ordonnance sur les œufs⁹⁹): poursuite par l'OFAG et sanctions selon l'art. 169 LAGr;
- utilisation illégale de la désignation «biologique» (art. 15 LAGr): poursuite par l'OFAG avec sanctions selon l'art. 169 LAGr et dénonciation auprès du juge cantonal (art. 173, al. 1, let. a, LAGr);
- infraction douanière, car le droit de douane perçu sur les œufs de fabrication est moins élevé que celui prélevé sur les œufs de consommation (art. 10 de l'ordonnance sur les œufs¹⁰⁰ et art. 18 de la loi sur les douanes¹⁰¹); poursuite par les organes douaniers compétents (art. 175, al. 2, LAGr);
- fausse déclaration de la provenance (art. 18 de la loi sur les denrées alimentaires¹⁰²): poursuite par le chimiste cantonal par dénonciation au juge cantonal (art. 48, al. 1 let. h, et art. 50 LDAI);
- absence de la déclaration du mode de production «issus d'un élevage en batteries non admis en Suisse», la preuve du contraire n'étant pas apportée (art. 2 de l'ordonnance agricole sur la déclaration¹⁰³); poursuite par le chimiste cantonal par dénonciation au juge cantonal (art. 173, al. 1, let. b, LAGr).

Il incombera à l'organisme interdépartemental de coordonner le traitement de ces cas et les sanctions prises par les autorités compétentes de la Confédération et des

⁹⁹ Ordonnance du 7 décembre 1998 sur le marché des œufs (ordonnance sur les œufs, OO); RS **916.371**.

¹⁰⁰ RS **916.371**

¹⁰¹ Loi du 1^{er} octobre 1925 sur les douanes (LD); RS **631.0**.

¹⁰² Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (loi sur les denrées alimentaires, LDAI); RS **817.0**.

¹⁰³ Ordonnance du 3 novembre 1999 relative à la déclaration de produits agricoles issus de modes de production interdits en Suisse (ordonnance agricole sur la déclaration, OAgrD; RS **916.51**).

cantons. Ce n'est que de cette manière que l'on parviendra à des jugements cohérents pour toutes les infractions et à des peines équitables.

Coordination des contrôles

L'optimisation de l'exécution des contrôles est un problème lié à d'autres domaines juridiques. Comme aujourd'hui, les consommateurs ne limitent plus la notion de qualité au produit final, mais l'étendent aux modes de production et au processus de transformation; il importe donc de coordonner les contrôles régis par les diverses lois fédérales (art. 181, al. 1, LAgr). Cette tâche importante doit également être confiée à l'organisme interdépartemental.

2.9.2 Commentaire des modifications législatives

Art. 177a (nouveau) Conventions internationales

Al. 1

La compétence pour conclure de nouveaux accords internationaux dans le domaine agricole devrait être déléguée au Conseil fédéral; en sont exclus les accords sur le commerce de produits agricoles, à moins qu'ils relèvent de l'art. 47^{bis}b, al. 3, LREC¹⁰⁴. Conformément à l'art. 47^{bis}b, al. 5, LREC, le Conseil fédéral présente chaque année à l'Assemblée fédérale un rapport sur les traités conclus par lui ou par un office.

Al. 2

La compétence en matière d'accords de nature technique n'ayant qu'une portée limitée, notamment pour les acteurs privés, elle devrait être confiée à l'OFAG, mais seulement après entente avec les autres unités administratives intéressées.

Art. 181 Contrôle

Al. 1

Hormis la LAgr, d'autres lois fédérales fixent des prescriptions et des charges concernant les entreprises de production et de transformation, en particulier les lois sur les épizooties¹⁰⁵, la protection des animaux¹⁰⁶, la protection de l'environnement¹⁰⁷ et les denrées alimentaires¹⁰⁸. Pour rendre les contrôles des autorités d'exécution plus efficaces et pour décharger les entreprises qui en font l'objet, ces contrôles doivent être effectués conjointement par les autorités concernées. Cela ne change rien à leur responsabilité juridique. Les organes chargés des contrôles doivent cependant procéder aux éclaircissements sur place, en commun et de manière coordonnée. Les

¹⁰⁴ Loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (loi sur les rapports entre les conseils, LREC); RS **171.11**.

¹⁰⁵ Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur les épizooties (LFE); RS **916.40**.

¹⁰⁶ Loi du 9 mars 1978 sur la protection des animaux (LPA); RS **455**.

¹⁰⁷ Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement, LPE); RS **814.01**.

¹⁰⁸ Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (loi sur les denrées alimentaires, LDAl); RS **817.0**.

autorités fédérales chargées de la haute surveillance sont tenues d'associer à la procédure les organes d'exécution cantonaux. La phrase ajoutée à l'art. 181, al. 1, instaure ce nouveau système.

Art. 182 Répression des fraudes

A l'aune de la politique de la concurrence, la répression des infractions relatives à la désignation, à l'importation, à l'exportation, au transit et à la déclaration de produits agricoles revêt une grande importance. Les entreprises qui violent les prescriptions en tirent généralement des avantages financiers, ce qui entraîne une distorsion intolérable de la concurrence. La coordination des procédures dans les domaines précités doit être inscrite dans le système juridique en tant qu'institution permanente. Il convient donc de formuler l'art. 182 comme prescription contraignante s'appliquant aussi à la déclaration. L'obligation de coordination porte sur tous les aspects des méthodes de production et de l'origine des produits agricoles, qui sont réglementés et qui présentent un intérêt notamment du point de vue de la politique de la concurrence. Les alinéas sont par ailleurs inversés, de manière à établir préalablement le principe de la coordination générale de la mise en œuvre.

3 Conséquences

La PA 2007 ne constitue pas un remaniement fondamental de l'instrumentaire de politique agricole. La présente révision partielle de la LAgr se concentre sur des adaptations ponctuelles de diverses mesures. Par conséquent, les répercussions seront moins fortes que lors de la réalisation de PA 2002. Nous mentionnons ci-après les domaines dans lesquels les propositions de modifications législatives ont des incidences significatives.

3.1 Confédération

3.1.1 Personnel

Les conséquences des modifications de la LAgr en matière de personnel concernent surtout l'OFAG:

Protection des végétaux et moyens de production

L'introduction d'un contrôle lors de la fabrication de certains moyens de production nécessite des moyens supplémentaires. Nous fondant sur les contrôles effectués dans le domaine des aliments pour animaux, nous estimons que ceux auprès des fabricants d'engrais exigeront un à deux postes de travail. L'introduction de la possibilité de restreindre l'utilisation de certains moyens de production au niveau des exploitations agricoles a des conséquences sur la charge de travail, dans la mesure où il faudra vérifier sur place que les restrictions sont respectées. Ce contrôle ne saurait être systématique; il faudra, le cas échéant, procéder par sondage et mettre à profit les synergies avec d'autres contrôles déjà réalisés dans les exploitations agricoles.

Dispositions pénales et exécution

Telle que la situation se présente actuellement, la suppression de certaines tâches relatives à l'administration des contingents devrait permettre de compenser les dépenses supplémentaires résultant de la nouvelle réglementation des poursuites pénales concernant l'importation, l'exportation ou le transit de produits agricoles (recouvrement de droits de douane a posteriori).

Des personnes travaillant déjà dans les offices fédéraux concernés doivent être à la disposition de l'organisme de coordination chargé d'améliorer la mise en œuvre des prescriptions relatives à la désignation, à l'importation et à l'exportation ainsi qu'à la déclaration des produits, et de poursuivre les infractions à ces dispositions. Durant la phase d'introduction, le secrétariat de cet organisme sera assuré par l'OFAG.

Le besoin supplémentaire de personnel concerne la période de mise en œuvre allant de 2004 à 2007. Ensuite, il pourra être compensé par des économies dans l'exécution de l'organisation du marché laitier (suppression du contingentement).

3.1.2 Finances

Economie laitière	Actuellement, la Confédération a conclu, pour l'exécution des mesures, des mandats de prestations avec les services administratifs chargés du contingentement laitier (SACL) et avec la Fiduciaire de l'économie laitière S.à r.l. (TSM), qu'elle rétribue à raison d'environ 3,7 et 2,8 millions de francs respectivement. La suppression progressive du contingentement laitier renferme un potentiel d'économies.
Economie animale	La mise aux enchères de tous les contingents tarifaires partiels de viande procurera de nouvelles recettes à la caisse fédérale. Actuellement, on s'attend aux montants approximatifs suivants: 50 millions de francs pour la période contingente 2005; 100 millions pour la période 2006; 150 millions chaque année dès la période 2007. Une partie de ces montants sera perçue l'année précédant la période contingente, car logiquement, la procédure de mise aux enchères s'effectue avant les importations; celles-ci ne peuvent par ailleurs avoir lieu que lorsque les prix d'adjudication ont été payés. Ces recettes couvriront les frais à assumer par la Confédération pour l'élimination des déchets liée à l'ESB (cf. partie IV du message). L'introduction de la mise aux enchères suppose que l'on abandonne le dégagement des marchés publics et des abattoirs et que l'on renonce, sur les marchés publics, à la taxation des animaux sur pied selon la qualité. D'où des économies de quelque 3 à 4 millions de francs, à partir de 2007, en rapport avec les conventions de prestations conclues avec des organisations privées.
Production végétale	La mesure servant à adapter la production aux besoins du marché devrait être financée par un transfert de contributions à l'exportation. La Confédération n'aurait donc pas à assumer de dépenses supplémentaires.
Economie viti-vinicole	Pour ce qui est des contributions de reconversion en viticulture, il faut s'attendre à un besoin financier annuel de quelque 5 millions de francs pendant huit ans.
Paiements directs	La suppression des critères limitatifs entraînera des dépenses supplémentaires de l'ordre de 32 millions de francs par an.
Améliorations structurelles et mesures d'accompagnement social	Les moyens financiers requis pour les nouvelles possibilités d'octroyer des aides à l'investissement s'élèvent à environ 30 millions de francs (dont 20 millions pour la remise en état périodique d'améliorations foncières). Quant aux aides à la reconversion professionnelle, elles entraîneront, pour la Confédération, des dépenses de 5 millions de francs par an.

**Protection
des végétaux et
moyens
de production**

La possibilité, pour la Confédération, de déterminer elle-même les indemnités à verser pour les mesures qu'elle ordonne dans le pays occasionnera des frais annuels supplémentaires d'environ 200 000 francs. A noter que ces mesures sont prises uniquement dans le cadre de la production et du commerce des plantes soumises aux dispositions du passeport phytosanitaire. Les conséquences financières de ces mesures fluctuent beaucoup d'une année à l'autre, car elles dépendent de l'intensité de l'attaque des organismes nuisibles et donc des conditions météorologiques. Actuellement, la Confédération participe déjà à raison d'au moins 50% au financement de ces indemnités.

**Dispositions
pénales et
exécution**

Lorsque l'OFAG pourra traiter directement les infractions légères aux réglementations d'importation, les droits de douane à verser après coup seront disponibles plus rapidement. Il peut aussi s'attendre à des recettes supplémentaires grâce à la poursuite systématique des infractions aux prescriptions concernant la désignation et la déclaration des produits. Dans les deux cas, il n'est pas possible de chiffrer ces recettes.

**Affectations
spéciales (fonds)**

La suppression de plusieurs fonds (fonds «viande», caisse de compensation des prix des œufs, fonds viticole et fonds phytosanitaire) n'a pas de conséquences financières puisque la Confédération continuera de financer les mesures en question, non plus par des recettes à affectation spéciale, mais par la caisse fédérale.

Les conséquences financières des adaptations de la LAgr décrites ci-dessus seront couvertes par les enveloppes financières proposées pour les années 2004 à 2007 (cf. partie II du message).

3.1.3 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses doivent être adoptés à la majorité de tous les membres dans chaque Conseil s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. Dans la LAgr, cela concerne les mesures visées aux art. 58, al. 2 (adaptation au marché dans les secteurs des fruits et des légumes), 66, al. 1 (contributions de reconversion en viticulture), 70, al. 5 (limites d'octroi de paiements directs), 86a, al. 1 (aides à la reconversion professionnelle), 95, al. 4 (remise en état périodique d'améliorations foncières), 106, al. 1, let. c, et al. 2, let. d (diversification des activités), ainsi qu'à l'art. 107, al. 1, let. c (entraide). La modification de l'art 94, al. 2, let. c, et de l'art. 107, al. 1, let. b, permet d'étendre à la commercialisation les aides financières qui étaient jusqu'à présent possibles pour les bâtiments et équipements communautaires, mais cela ne nécessite pas de dépenses périodiques dépassant 2 millions de francs. Les propositions relatives à l'adaptation de la LAgr présentées dans cette partie du message sont conformes au cadre financier esquissé dans le projet d'arrêt fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2004 à 2007 (cf. partie II du message).

3.1.4 Informatique

Les modifications de loi proposées ont des conséquences sur l'informatique de la Confédération dans les domaines exigeant l'utilisation de banques de données pour la mise en œuvre et l'évaluation des mesures de politique agricole: paiements directs, améliorations structurelles, nouvelles aides à la reconversion professionnelle, mise aux enchères des contingents tarifaires pour l'importation de viande et contributions de reconversion dans les cultures spéciales. Si l'on se réfère aux expériences faites lors de la mise en œuvre de PA 2002, il faut compter avec un besoin financier supplémentaire de l'ordre de 1,75 million de francs à cet effet. Mis à part l'entretien courant, le budget actuel de l'informatique est insuffisant; il sera donc nécessaire d'assurer le financement au moyen d'une compensation dans le budget de l'OFAG.

3.2 Cantons et communes

Economie viti-vinicole

En rapport avec les contributions de conversion en viticulture, les services cantonaux de la viticulture ou d'autres autorités cantonales devront traiter les demandes et effectuer les contrôles. Compte tenu de la surface concernée (env. 200 ha/an dans toute la Suisse), la charge administrative supplémentaire sera probablement faible.

Paiements directs

Les cantons sont concernés dans le cadre de l'administration des paiements directs. La suppression de certaines limites d'octroi et la renonciation à échelonner certaines contributions implique une adaptation des formulaires et banques de données. En revanche, la charge administrative diminuera après la phase initiale.

Mesures d'accompagnement social

Il faudra éventuellement recourir à des autorités cantonales pour l'exécution des nouvelles aides à la reconversion professionnelle.

Protection des végétaux et moyens de production

Afin d'utiliser au mieux les synergies avec des contrôles déjà existants, certains contrôles liés à la fabrication de moyens de production ou à leur utilisation dans les entreprises agricoles pourraient être réalisés par les cantons.

Les nouvelles dispositions relatives aux mesures de précaution et la suppression du fonds phytosanitaire n'auront pas de conséquences pour les cantons. Les règles portant sur l'aide accordée par la Confédération pour les frais qu'ils ont engagés dans la lutte contre des organismes nuisibles particulièrement dangereux pour les végétaux (p. ex. feu bactérien), ainsi que pour les dédommagements accordés aux personnes lésées à la suite de l'application de telles mesures, ne changent pas.

Coordination des contrôles

Il s'agit de mieux coordonner les contrôles découlant de diverses lois fédérales. Cela concerne aussi la collaboration entre la Confédération et les cantons. Ces derniers bénéficieront de l'efficacité accrue de l'exécution.

Les communes ne sont pas directement concernées par les adaptations législatives proposées.

3.3 Conséquences économiques

Conformément aux directives du Conseil fédéral du 15 septembre 1999, il convient d'indiquer les conséquences macro-économiques des projets envisagés par la Confédération. A cet effet, les réglementations fédérales doivent être soumises à une analyse d'impact permettant d'en évaluer les incidences économiques selon un schéma uniforme¹⁰⁹. Les explications ci-après sont conformes à cette exigence.

3.3.1 Nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat

La nécessité et la possibilité d'une intervention de l'Etat dans le domaine de l'agriculture découle de l'art. 104 Cst. Selon cette disposition, la Confédération est tenue de veiller à ce que l'agriculture fournisse ses multiples prestations par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, en dérogeant au principe de la liberté économique s'il y a lieu. Dans le cadre de la réorientation de la politique agricole (PA 2002), ce mandat constitutionnel a conduit à une révision totale de la législation agricole. Les expériences acquises depuis sont favorables (cf. ch. 1.2). Il n'est donc pas indiqué de revoir les grandes lignes et les objectifs de la politique agricole.

En revanche, il est nécessaire de revoir et d'optimiser continuellement les mesures, compte tenu des défis à relever (ch. 1.5.2) et des résultats de l'évaluation (ch. 1.5.1), vu notamment les mandats d'évaluation constitutionnel (art. 170 Cst.) et légal (art. 187, al. 13, LAgr) ainsi que la nécessité économique de réaliser les objectifs avec un maximum d'efficacité et d'efficience. En ce sens, l'évolution future de la politique agricole dans les années 2004 à 2007 (PA 2007) vise en premier lieu à faire avancer le processus d'amélioration de la compétitivité dans le cadre de la durabilité et de la multifonctionnalité. Les dispositions légales doivent être adaptées ponctuellement à cet effet:

Economie laitière	L'organisation du marché laitier a été complètement remaniée lors de PA 2002; aussi bien les garanties étatiques de prix et d'écoulement que les organisations semi-étatiques ont été supprimées. Les présentes propositions permettront de réduire davantage encore la densité normative dans le domaine laitier et de renforcer ainsi la subsidiarité étatique.
Economie animale	L'uniformisation des régimes d'importation augmente la transparence. La mise aux enchères proposée des contingents tarifaires partiels de viande est plus conforme aux exigences de concurrence que leur répartition selon la prestation fournie en faveur de la production suisse. Les nouveautés légales sont conformes au principe de la subsidiarité de l'Etat.
Production végétale	Les mesures actuelles de la Confédération destinées à soutenir les prix dans le domaine des fruits sont insatisfaisantes des points de vue de l'effectivité et de l'efficience. C'est pourquoi il convient de convertir en partie les subventions à l'exportation en une mesure temporaire servant à soutenir des programmes d'adaptation au marché dans le secteur des fruits et des légumes. La participation de l'Etat à de tels programmes est nécessaire, compte tenu des investissements requis et des difficultés financières de bon nombre d'exploitations. Elle améliorera la compétitivité de la branche tout entière.

¹⁰⁹ DFE, Manuel «Analyse d'impact de la réglementation», Berne, 26 juillet 1999.

Economie viti-vinicole	A la suite du regroupement et de l'augmentation successive des contingents de vins blancs à partir de 1996 et de la fusion des contingents de vins blancs et rouges le 1 ^{er} janvier 2001, le volume d'importation de vins blancs a presque triplé en cinq ans. Il s'ensuit la nécessité d'adapter les surfaces viticoles aux besoins du marché. Dans certains cas, la reconversion nécessaire dépasse les exigences d'un renouvellement normal (3 à 4 % de la surface annuellement). La Confédération doit donc avoir la possibilité de la soutenir par des aides financières de durée limitée.
Paiements directs	Comme les paiements directs servent à rétribuer des prestations d'intérêt général et surtout des prestations écologiques (indemnisation de prestations), il est prévu de supprimer la plupart des limitations découlant de considérations sociales et politiques.
Mesures d'accompagnement social	La Confédération doit veiller à un développement de l'agriculture socialement supportable (art. 2 L'Agr). On prévoit par ailleurs des mesures d'appoint (aides à la reconversion professionnelle, nouvelle réglementation concernant l'imposition des gains de liquidation) pour éliminer des obstacles au processus d'adaptation des structures et pour offrir des perspectives aux agriculteurs concernés.
Améliorations structurelles	Afin de pouvoir accomplir son mandat constitutionnel de manière aussi économique que possible, l'agriculture doit disposer d'infrastructures appropriées. L'extension des possibilités de promotion par le biais d'aides à l'investissement favorise le développement de l'espace rural et élargit la marge de manœuvre des agriculteurs-entrepreneurs.
Vulgarisation	La Confédération ne devrait désormais plus verser d'indemnités en fonction des dépenses des services de vulgarisation agricole cantonaux, mais déterminer ses contributions dans des conventions de prestations. Elle aura ainsi la possibilité d'influer dans une certaine mesure sur la vulgarisation en fixant des contraintes stratégiques.
Protection des végétaux et moyens de production	Les propositions présentées dans ce domaine visent en premier lieu à améliorer encore la sécurité des moyens de production et des denrées alimentaires. Il en résultera des frais plus élevés et une charge administrative supplémentaire. Les réglementations complémentaires se justifient néanmoins au vu de l'évolution sur les marchés de denrées alimentaires et de moyens de production et répondent à l'intérêt public.
Dispositions pénales et exécution	Les propositions servent à améliorer la coordination de l'exécution sans que des dispositions fondamentalement nouvelles ne soient formulées. L'efficacité dans la mise en œuvre contribue à étayer la confiance des consommateurs dans la sécurité et la qualité des denrées alimentaires. En outre, le regroupement des activités de contrôle des autorités décharge les entreprises soumises aux contrôles.

3.3.2 Impact du projet sur les différents groupes sociaux

Les propositions relatives à l'adaptation de la L'Agr touchent évidemment en premier lieu le secteur agricole. Le tableau ci-dessous donne un aperçu de leur ampleur pour les différents groupes de la population.

Impact des propositions sur les différents groupes sociaux

Domaines	Agriculture	Artisanat, industrie, commerce	Consomma- teurs	Contri- buables
Economie laitière	● ●	● ●	● ●	●
Economie animale	●	● ●	●	●
Production végétale	●	○	●	●
Economie viti-vinicole	●	○	●	●
Palements directs	●	○	○	●
Mesures d'accompagnement social	●	○	○	●
Améliorations structurelles	● ●	●	●	●
Vulgarisation	○	○	○	○
Protection des végétaux et moyens de production	●	●	● ●	●
Dispositions pénales et exécution	●	●	● ●	●
Légende:				
● ● Fortes conséquences				
● Faibles conséquences				
○ Pas de conséquences				

Nous décrivons ci-après les conséquences des propositions dans les domaines où il faut s'attendre à des effets sensibles sur certains groupes sociaux.

Conséquences sur l'agriculture

Pour évaluer les conséquences sur l'agriculture, la FAT a procédé à de premiers calculs à l'aide du modèle de pronostic SILAS, qu'elle a développé à cet effet (cf. partie II du message). Il convient cependant de noter que ces valeurs ne dépendent pas en premier lieu des modifications législatives proposées, mais plutôt des évolutions sur les marchés et des moyens financiers qui seront affectés à l'agriculture pour les années 2004 à 2007.

Economie laitière La flexibilisation proposée influera considérablement sur les structures de l'économie laitière et sur la répartition régionale de la production laitière. Il en résultera probablement une accélération du processus de restructuration et de spécialisation. En revanche, il n'y aura plus, à moyen terme, de transferts pour la location et l'achat de contingents. L'amélioration de la compétitivité qui s'ensuivra est nécessaire, afin que la branche puisse saisir ses chances sur les marchés malgré l'ouverture des frontières.

Economie animale La mise aux enchères des contingents tarifaires partiels de viande renforcera la concurrence aux échelons de la filière situés en aval. Les producteurs de bétail de boucherie, quant à eux, devraient en profiter.

Production végétale et économie viti-vinicole En accordant une participation financière aux programmes destinés à l'adaptation au marché dans les domaines des fruits, des légumes et de la viticulture, l'Etat permet aux producteurs de réagir plus rapidement à l'évolution du marché. Il contribue ainsi à la préservation des parts de marché dans le contexte international de concurrence accrue. En outre, on peut s'attendre à des répercussions positives sur les retenues de droit privé prélevées pour cofinancer l'écoulement des excédents.

Paiements directs, améliorations structurelles et mesures d'accompagnement social

Les propositions relatives aux paiements directs et aux améliorations structurelles élargissent la marge de manœuvre entrepreneuriale. Les aides à la reconversion professionnelle prévues offriront des perspectives aux paysannes et aux paysans souhaitant abandonner l'agriculture. Globalement, il s'agit de mesures destinées à accompagner le processus d'adaptation des structures. Elles améliorent aussi les possibilités de production et de développement des exploitations qui poursuivent leur activité.

Protection des végétaux et moyens de production

Les mesures de précaution pourraient influencer négativement sur les conditions économiques de la production agricole, si elles étaient appliquées indifféremment lors de toute hypothèse d'effets secondaires. En limitant l'application aux cas scientifiquement probables et dont les conséquences sur les êtres humains, les animaux et les végétaux ainsi que sur l'environnement sont lourdes, l'influence négative sera très relative. Appliquées correctement, les mesures de précaution peuvent avoir des effets économiques positifs, notamment si elles permettent d'éviter des scandales alimentaires qui ébranlent la confiance des consommateurs et détériorent le prix des produits agricoles.

L'introduction de prescriptions supplémentaires en matière d'utilisation des moyens de production et de leur fabrication implique un surcroît de coûts pour les personnes concernées. Il faut toutefois relativiser ces coûts dans la mesure où les nouvelles dispositions légales ne s'appliqueront que si cela est vraiment nécessaire. Les mesures en question contribueront en outre à un meilleur contrôle de toute la chaîne alimentaire.

La reconnaissance d'homologations étrangères - et en particulier celle de leur révocation - comporte le risque que l'assortiment de moyens de production disponibles (surtout produits phytosanitaires) soit restreint au point de compromettre le maintien de certaines cultures (surtout cultures spéciales). Dans l'UE, on s'attend en effet à ce qu'un quart seulement des substances actives actuellement disponibles restera sur le marché. D'où la possibilité offerte au Conseil fédéral de prévoir des dérogations à l'adoption automatique des décisions étrangères en matière d'homologation.

Dispositions pénales et exécution

En améliorant la coordination des contrôles effectués par les autorités chargées de l'exécution, on déchargera les exploitations agricoles contrôlées.

Conséquences sur l'artisanat, l'industrie et le commerce

Economie laitière

Les remarques faites ci-dessus concernant les conséquences sur l'agriculture s'appliquent aussi aux entreprises de transformation du lait (laiteries et fromageries). Pour les échelons situés en aval, une libéralisation complémentaire du marché laitier est le préalable d'une transformation efficiente du lait. C'est le seul moyen de donner à l'industrie de transformation la possibilité d'optimiser ses structures et de réduire au minimum ses frais de production.

Economie animale

La mise aux enchères des contingents tarifaires partiels de viande renforcera la concurrence entre les importateurs, car, actuellement, leur nombre est limité par l'obligation de fournir une prestation en faveur de la production suisse. Désormais, tous les acteurs du marché devraient avoir la possibilité d'acquérir directement des parts de contingents, ce qui aura pour effet d'assouplir les structures cimentées, de faire pression sur la marge des échelons situés en aval et de réduire les rentes contingentaires qui ne sont pas répercutées sur les prix.

Améliorations structurelles	Les moyens financiers investis dans les améliorations structurelles agricoles bénéficient aussi aux secteurs situés en amont et en aval, notamment à l'artisanat dans l'espace rural, soit indirectement (par l'amélioration de la situation économique des familles paysannes), soit directement (p. ex. en permettant l'achat de biens d'investissements et la construction de bâtiments). Etendre les possibilités de promouvoir la diversification dans des activités connexes de l'agriculture risque de fausser la concurrence au détriment de l'artisanat. C'est pourquoi le soutien devrait être limité aux activités destinées à élargir la marge de manœuvre des agriculteurs en tant qu'entrepreneurs dans les régions où il n'existe pas de concurrence immédiate avec des entreprises artisanales.
Protection des végétaux et moyens de production	Les remarques faites au chapitre de l'agriculture en ce qui concerne les incidences des propositions dans le domaine de la protection des végétaux et des matières auxiliaires s'appliquent aussi à la production et à la commercialisation de moyens de production.
Dispositions pénales et exécution	La nouvelle attribution des compétences pour recouvrer les taxes douanières et la coordination accrue des contrôles seront favorables à l'égalité de traitement des milieux économiques concernés. Ceux-ci ont intérêt à ce que les dispositions soient mises en œuvre efficacement. Les entreprises se comportant correctement ne subiront ainsi pas de charge supplémentaire. Celles pratiquant une concurrence déloyale, par contre, se verront privées des avantages qu'elles tireraient du non-respect des prescriptions.

Conséquences pour les consommateurs

Economie laitière	En cas de suppression du contingentement laitier, on peut s'attendre à une efficacité accrue de l'économie laitière et à des innovations. Les consommateurs en profiteront sous la forme de meilleurs prix et d'un plus grand choix de produits.
Economie animale	La mise aux enchères des contingents tarifaires partiels de viande renforcera la concurrence aux échelons de la filière situés en aval. Les consommateurs devraient en profiter.
Production végétale et économie viti-vinicole	Les programmes d'adaptation prévus pour les fruits, les légumes et le vin visent à axer aussi rapidement que possible la production suisse sur les nouveaux besoins du marché et des consommateurs. L'adaptation de la gamme de produits à la demande permettra de mieux répondre à leurs vœux.
Améliorations structurelles	Les possibilités supplémentaires d'octroyer des aides à l'investissement contribueront à la diversification dans l'agriculture. Elles inciteront à offrir de nouvelles prestations et, partant, un plus large choix aux consommateurs.
Protection des végétaux et moyens de production	Le contrôle amélioré de la chaîne alimentaire renforcera la confiance des consommateurs dans la sécurité et la qualité des denrées alimentaires.
Dispositions pénales et exécution	La répression systématique des infractions aux prescriptions relatives à l'importation, à l'exportation et au transit, ainsi qu'à la désignation et à la déclaration de produits agricoles est une condition sine qua non de la crédibilité du système de mise en œuvre. L'exécution efficace des dispositions dans toute la filière alimentaire favorise la transparence et renforce la confiance des consommateurs.

Conséquences pour les contribuables

Les conséquences des propositions de révision pour les pouvoirs publics (Confédération, cantons et communes) sont exposées aux ch. 3.1, 3.2 et 3.3.5. Les modalités concernant le financement des mesures de politique agricole pour la période de 2004 à 2007 (enveloppe financière) font l'objet de la partie II du message.

3.3.3 Conséquences sur l'économie nationale

Les conséquences des modifications proposées de la LAgri sur l'économie nationale peuvent être décrites comme suit:

Tableau 20

Conséquences des propositions sur l'économie nationale

Domaines	Environnement (écologie)	Espace rural	Société	Emplois
Economie laitière	●	●	○	● ●
Economie animale	○	○	○	○
Production végétale	○	○	○	○
Economie viti-vinicole	○	○	○	○
Paieements directs	○	○	●	○
Mesures d'accompagnement social	○	●	●	●
Améliorations structurelles	●	● ●	●	● ●
Vulgarisation	○	○	○	○
Protection des végétaux et moyens de production	● ●	○	● ●	○
Dispositions pénales et exécution	○	○	● ●	○

Légende:

- ● Fortes conséquences
- Faibles conséquences
- Pas de conséquences

Nous décrivons ci-après les conséquences des propositions dans les domaines où il faut s’attendre à des effets sensibles sur l'économie nationale.

Conséquences sur l'environnement (écologie)

Economie laitière	La suppression du contingentement laitier facilitera la spécialisation. Ce processus d'adaptation n'aura en principe pas de conséquences négatives sur l'environnement, car les contraintes écologiques resteront les mêmes (prestations écologiques requises pour l'octroi de paiements directs, protection des eaux, protection de l'environnement, etc.). Ces dernières produisent déjà un effet dans la mesure où le commerce de contingents permet une certaine spécialisation.
Améliorations structurelles	L'octroi de contributions pour la remise en état périodique d'ouvrages contribuera à la préservation des infrastructures dans l'espace rural; il aura donc des incidences positives sur l'environnement.
Protection des végétaux et moyens de production	L'utilisation de moyens de production a des incidences directes sur l'environnement. Les réglementations dans les domaines de la protection des végétaux et des moyens de production servent à prévenir les risques environnementaux.

Conséquences sur l'espace rural

Economie laitière	La suppression du contingentement laitier entraînera probablement des changements dans la production et la transformation du lait. L'ampleur et l'orientation de ces changements dépendront de la manière dont les acteurs relèveront le défi dans les diverses régions. Les sensibilités régionales devront toutefois être prises en compte.
--------------------------	---

Mesures d'accompagnement social	Les mesures d'accompagnement social offrent de nouvelles perspectives aux exploitants d'entreprises dont les structures sont inappropriées. Elles créent donc une possibilité de résoudre des problèmes structurels, notamment dans l'espace rural.
Améliorations structurelles	L'entretien des infrastructures revêt une importance vitale pour l'espace rural et surtout pour l'agriculture, notamment dans les régions aux structures déficientes. Les possibilités supplémentaires d'octroyer des aides à l'investissement donneront des impulsions pour le développement de l'espace rural (politique régionale).

Conséquences sur la société

Paiements directs	Conformément au principe de la rétribution de prestations, les limites d'octroi découlant de considérations politiques et sociales doivent toutes être supprimées. Or, il s'ensuivrait des problèmes concernant l'acceptation du système des paiements directs par la collectivité. On en tient compte en maintenant le critère de la somme maximale de contributions par unité de main-d'œuvre.
Mesures d'accompagnement social	Selon l'art. 2 L'Agr, l'évolution du secteur agricole doit être acceptable sur le plan social. Comme le changement des conditions-cadre contraint fortement l'agriculture à s'adapter, il convient d'instituer des mesures ponctuelles d'accompagnement social.
Améliorations structurelles	L'occupation décentralisée du territoire et la préservation d'un espace rural intact et économiquement sain, en tant que conditions essentielles du tourisme, répondent à l'intérêt de la collectivité.
Protection des végétaux et moyens de production	Une alimentation saine de bonne qualité contribue à la santé publique. Elle requiert toutefois des normes de sécurité strictes en ce qui concerne les denrées alimentaires et les moyens de production.
Dispositions pénales et exécution	L'égalité de traitement des agents économiques est une des pierres angulaires de l'Etat de droit. Il importe donc de réprimer systématiquement les fraudes. La mise en œuvre efficace des mesures étatiques répond aussi à l'intérêt des contribuables et, partant, à celui de la société tout entière.

Conséquences sur les emplois

Economie laitière	Le lait représente un gros potentiel de création de valeur ajoutée et d'emplois dans l'agriculture ainsi que dans les branches situées en amont et en l'aval. La compétitivité en comparaison internationale est nécessaire à la conservation à long terme de ce potentiel. Les modifications assurent la souplesse requise à cet effet.
Mesures d'accompagnement social	Les aides à la reconversion permettent aux agriculteurs de se reconvertir à des professions non agricoles. L'abandon d'exploitations offre aux familles paysannes qui poursuivent leur activité agricole des chances de développer leur entreprise et ainsi la possibilité d'assurer leur existence à long terme.
Améliorations structurelles	Les aides à l'investissement n'améliorent pas seulement les structures dans l'agriculture; elles fournissent aussi du travail à l'artisanat. Les possibilités supplémentaires d'octroyer ces aides créent des emplois, surtout dans l'espace rural.

3.3.4 Autres réglementations envisageables

Les propositions de modifications de la L'Agr commentées dans le présent rapport ont été élaborées à partir d'une présentation exhaustive de l'instrumentaire en

vigueur. Lors de travaux intensifs, d'autres réglementations envisageables ont été examinées dans de nombreux domaines et à divers échelons.

- Sur la base des travaux d'évaluation, on a établi un bilan intermédiaire des conséquences de PA 2002 (cf. ch. 1.2). Compte tenu des défis à relever, ce bilan permet de déterminer les besoins concernant l'évolution future de la politique agricole.
- Conformément à l'art. 186 LAgr, la Commission consultative a pour tâche de conseiller le Conseil fédéral sur l'exécution de la loi. Elle a débattu de la manière dont il convient de développer les mesures de politique agricole pendant la période de 2004 à 2007 et apprécié tout un éventail de propositions présentées par les trois groupes de travail.
- En se fondant sur ces travaux préliminaires, l'Administration fédérale a élaboré un rapport sur l'évolution future de la politique agricole, qui a été mis en consultation par le DFE du 21 septembre 2001 au 10 janvier 2002. Les résultats de cette consultation ont été pris en compte dans le présent message.

3.3.5 Pertinence à l'aune de l'exécution

Selon la mesure, les propositions ont divers effets sur l'exécution. Leur pertinence peut être décrite comme suit:

Production et ventes	Globalement, les propositions de révision consolident l'application du principe de subsidiarité. Celles concernant le domaine laitier faciliteront considérablement l'exécution. Quant à la mise aux enchères des contingents tarifaires partiels de viande, elle permettra à la fois d'uniformiser et de simplifier la mise en œuvre. L'introduction des programmes d'adaptation au marché dans les cultures spéciales occasionnera une certaine charge administrative. Cette mesure est toutefois parfaitement réalisable, l'exemple des abricots du Valais en témoignant. La suppression des fonds (viande, œufs, vin) implique le financement des mesures concernées par les ressources générales de la Confédération, ce qui confère davantage de souplesse dans la budgétisation et, partant, offre la possibilité de mieux adapter l'aide à la situation du marché.
Paiements directs	La suppression quasi intégrale des limites d'octroi découlant de considérations politiques et sociales simplifiera considérablement l'exécution sur les plans fédéral et cantonal. La renonciation aux limites de revenu et de fortune, en particulier, résout plusieurs problèmes (égalité de traitement des sexes et des formes de partenariat; disparités entre les cantons).
Améliorations structurelles et mesures d'accompagnement social	La mise en œuvre des possibilités supplémentaires d'octroyer des aides à l'investissement et l'octroi d'aides à la reconversion professionnelle entraînent une charge administrative. Cependant, les structures existantes sont suffisantes, tant à la Confédération que dans les cantons.
Vulgarisation	Les conventions de prestations sont un instrument de gestion moderne, conforme à la Nouvelle gestion publique. En abandonnant l'indemnisation en fonction des dépenses, on obtiendra de meilleures prestations, fournies plus efficacement. La responsabilité de définir les prestations de vulgarisation souhaitées, en fixant le cadre stratégique des conventions, incombera davantage qu'actuellement aux cantons.

Protection des végétaux et moyens de production

Les nouvelles dispositions destinées à améliorer la sécurité des moyens de production exigeront plus de contrôles, qui pourront toutefois être effectués par les organes actuels dans les structures existantes. Mais il faudra mieux assurer la coordination, surtout avec les cantons, et mettre à profit un maximum de synergies. Sur le plan de l'exécution, les mesures de précaution représentent un défi particulier. Il sera notamment difficile de décider, à quel moment et dans quels cas il conviendra de prendre des mesures à ce titre.

Dispositions pénales et exécution

Dans ce domaine, il faut encore intensifier la coordination au plan fédéral et entre la Confédération et les cantons. Les modifications prévues (art. 181 et 182 LAgr) contribuent à augmenter l'efficacité dans l'exécution, grâce à une meilleure coordination entre les autorités publiques.

La délégation - au Conseil fédéral et à l'office fédéral - de la compétence de conclure de nouveaux accords internationaux de portée limitée (art. 177a LAgr) permettra de décharger considérablement le Parlement, et donc l'Administration. Les rapports présentés annuellement par le Conseil fédéral garantissent l'information et le respect du droit de codécision du législateur.

4 Programme de la législature

L'évolution future de la législation agricole est conforme aux intentions définies dans le programme de la législature 1999–2003¹¹⁰. En rapport avec l'objectif 5, le Conseil fédéral mentionne, entre autres, l'élaboration de messages relatifs à la révision de la LAgr et aux moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2004 à 2007.

5 Rapport avec le droit international

Enfin, les modifications législatives proposées sont compatibles avec les engagements internationaux pris par la Suisse dans le cadre d'accords multilatéraux.

5.1 OMC

Les propositions sont conformes aux obligations contractées dans le cadre de l'OMC. Comme nous l'indiquons sous le ch. 1.5.2.7.1, la Suisse a tenu ses engagements découlant de l'Accord agricole de l'OMC. Les nouvelles négociations menées depuis 2000 devraient aboutir d'ici à fin 2004, conformément à la décision prise en novembre 2001 lors de la Conférence ministérielle de Doha (Qatar). La mise en œuvre de leurs résultats ne devrait produire ses premiers effets qu'après la ratification par les Parlements, soit au plus tôt à partir de 2006. Il pourrait en découler des obligations notamment dans les trois domaines suivants:

- En ce qui concerne la protection douanière, on doit s'attendre à des réductions de droits de douane et peut-être aussi à une extension des contingents tarifaires. La mise en œuvre de PA 2007 n'apporte pas de changements fon-

¹¹⁰ Rapport du 1^{er} mars 2000 sur le Programme de la législature 1999–2003 (00.016); FF 2000 2168.

damentaux à propos de cette protection, mais elle devrait éviter à la production suisse de perdre des parts de marché suite à ces réductions.

- Quant au soutien interne à réduire, l'avenir montrera si la réduction du soutien des marchés prévue par PA 2002 (cf. partie II du message) permettra de satisfaire aux exigences de l'OMC. Le plafond actuel admissible n'étant pas atteint par la Suisse, pas plus que par la plupart des autres pays, il ne faut pas s'attendre à de gros problèmes dans ce domaine.
- Pour ce qui est des subventions à l'exportation, la Suisse sera probablement obligée de procéder à des réductions assez importantes. Celles-ci pourraient en définitive faire disparaître cet instrument. On saura au terme des négociations si les réductions prévues dans le cadre de PA 2007 et de l'accord agricole entre la Suisse et l'UE sont suffisantes à cet effet.

5.2

UE

L'orientation générale de PA 2007 ne change pas non plus fondamentalement le rapport entre la législation suisse et le droit de l'UE. Nous présentons ci-après ce rapport pour les propositions de révision qui ont une importance à cet égard.

Economie laitière

L'accord sectoriel conclu entre la Suisse et l'UE ne contient aucune disposition relative à la suppression du contingentement laitier. Les deux parties contractantes sont libres d'en décider de manière autonome. A sa séance du 11 mars 1999, le Conseil de l'UE a décidé (cf. règlement CE n° 1256/1999 du Conseil du 17 mai 1999) de procéder en 2003, sur la base d'un rapport de la Commission, à un réexamen à mi-parcours en vue de permettre l'expiration du régime actuel des quotas après 2006.

Production végétale et économie viti-vinicole

L'UE renforce depuis 1996 le soutien de structures de production et de commercialisation par l'intermédiaire des organisations de producteurs. Au titre des mesures visant l'adaptation de la production à la demande, les coûts liés aux plants dans le cas des cultures pérennes ainsi que les coûts spécifiques des mesures environnementales et d'amélioration de la qualité sont, entre autres, partiellement couverts par des contributions de l'Union. Des aides nationales des Etats membres peuvent s'ajouter à ces contributions. Les programmes d'adaptation au marché dans les domaines des fruits et des légumes, de même que les contributions à la reconversion en viticulture, sont compatibles avec le système de l'UE (cf. règlements 2200/96 et 1493/99).

Paiements directs

Les débats concernant l'écologisation de l'agriculture, qui sont actuellement menés au sein de l'UE, peuvent aboutir à un rapprochement entre les mesures de promotion de l'Union et le système suisse de paiements directs. A l'heure actuelle, il n'est donc pas indiqué de changer fondamentalement ce dernier.

Mesures d'accompagnement social	Selon sa communication¹¹¹, la Commission de l'UE estime que l'octroi d'aides permettant aux exploitants d'entreprises non viables d'abandonner l'activité agricole présente un avantage pour l'évolution du secteur à long terme. Il comporte par ailleurs une dimension sociale, car il facilite l'intégration des personnes concernées dans d'autres secteurs économiques. Pour autant que ces aides soient liées à la condition d'une cessation permanente de l'activité agricole, la Commission entend approuver leur allocation. Les aides à la reconversion professionnelle sont donc eurocompatibles.
Améliorations structurelles	Les nouvelles mesures de soutien peuvent déjà être accordées sous une forme similaire dans l'UE, si bien qu'il n'en résulte pas de différences par rapport au droit européen.
Vulgarisation	Dans les pays membres de l'UE, la vulgarisation bénéficie également d'aides de l'Etat ou est assurée par ce dernier. En Autriche, par exemple, l'Etat central cofinance la vulgarisation dans les länders par le biais de contrats, en octroyant des contributions du même ordre que la Suisse.
Protection des végétaux et moyens de production	Les dispositions de la Communauté européenne prévoient que les Etats membres doivent prendre des mesures de lutte contre les organismes de quarantaine. En règle générale, ils doivent en assumer les coûts. Dans certaines circonstances, les mesures sont également financées par le budget de la Communauté. La CE ne connaît ni fonds phytosanitaires ni taxes spéciales pour le financement des mesures de lutte. La nouvelle directive (2001/18/CE) sur la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement se réfère textuellement au principe de précaution, en particulier lorsqu'il s'agit, pour les Etats membres, d'éviter les effets négatifs sur la santé humaine et animale et sur l'environnement. L'art. 7 du règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établit les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, institue l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixe des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, constituant ainsi un cadre pour l'application du principe de précaution en matière de denrées alimentaires dans l'UE. La proposition à l'art. 148a ne préjuge pas de la reprise des dispositions européennes dans la législation suisse relative aux denrées alimentaires. Les deux textes sont compatibles. Dans la CE, les dispositions relatives à la mise dans le commerce des matières auxiliaires de l'agriculture s'appliquent aussi, directement ou indirectement, à l'utilisation de ces produits. Dans l'ensemble, les mesures prévues dans les domaines de la protection des végétaux et des matières auxiliaires de l'agriculture peuvent donc être considérées comme eurocompatibles.

6 Bases juridiques

6.1 Constitutionnalité

Les présentes modifications de la LAgr se fondent sur l'art. 104 Cst., qui confère de grandes compétences à la Confédération et lui attribue de nombreuses tâches dans la conception des mesures de politique agricole (al. 3). Les propositions d'adaptation permettent de faire évoluer systématiquement la politique agricole, et elles relèvent de la compétence de la Confédération.

¹¹¹ Communication de la Commission, Lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole, JO n° C 28, 01/02/2000

6.2

Délégation de compétences législatives

La nouvelle LAgr réglemente dans de nombreux domaines des conditions économiques qui changent sans cesse et sont souvent liées à des aspects techniques complexes. C'est pourquoi elle est conçue comme une loi-cadre qui donne au Conseil fédéral la marge de manœuvre lui permettant d'agir rapidement. Dans le même temps, en traçant les lignes directrices, elle assure la réalisation des objectifs de la politique agricole. La révision partielle proposée ne change rien à cette conception. La délégation de compétences implique les modifications législatives suivantes:

Production et écoulement (titre 2 LAgr)	art. 36a, al. 3 et 4; art. 48, al. 2; art. 64, al. 1
Paielements directs (titre 3 LAgr)	art. 70, al. 6
Mesures d'accompagnement social (titre 4 LAgr)	art. 86a, al. 2
Améliorations des structures (titre 5 LAgr)	art. 106, al. 5
Recherche et vulgarisation, encouragement de la sélection végétale et animale (titre 6 LAgr)	art. 138, al. 3
Protection des végétaux et matières auxiliaires (titre 7 LAgr)	art. 148a, al. 3; art. 159a; art. 160, al. 2 et 6
Dispositions finales (titre 9 LAgr)	art. 182

Les motifs justifiant la délégation de compétences vont de soi pour la plupart de ces dispositions, car une réglementation exhaustive n'entre manifestement pas en ligne de compte. En outre, les délégations de compétences s'imposent du fait que les autorités doivent pouvoir réagir vite aux évolutions économique, financière et technique.

Table des matières de la partie I

Message concernant l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2007)

Partie I: Révision partielle de la loi sur l'agriculture (LAgr)

Condensé	4401
1 Partie générale	4403
1.1 Contexte	4403
1.1.1 Septième rapport sur l'agriculture	4404
1.1.2 Séparation de la politique des prix de celle des revenus	4404
1.1.3 Remaniement des mesures de protection à la frontière	4405
1.1.4 Nouvelle base constitutionnelle	4405
1.1.5 Politique agricole 2002	4406
1.2 Bilan intermédiaire de PA 2002	4407
1.2.1 Evaluation des mesures de politique agricole	4407
1.2.2 Economie	4408
1.2.3 Social	4413
1.2.4 Ecologie	4416
1.2.5 Bilan	4418
1.3 Procédure préliminaire et consultation	4419
1.3.1 Document stratégique «Horizon 2010»	4419
1.3.2 Commission consultative et groupes de travail	4419
1.3.2.1 Recommandations stratégiques	4419
1.3.2.2 Institution de groupes de travail	4420
1.3.2.3 Appréciation des propositions de révision	4421
1.3.3 Consultation	4422
1.3.3.1 Généralités	4422
1.3.3.2 Loi sur l'agriculture	4422
1.3.3.3 Autres actes législatifs	4425
1.4 Interventions parlementaires	4425
1.5 Evolution future de la politique agricole	4430
1.5.1 Mandats constitutionnel et législatif	4430
1.5.2 Défis à relever	4431
1.5.2.1 Durabilité et multifonctionnalité	4431
1.5.2.2 Ouverture des marchés et compétitivité	4434
1.5.2.3 Développement de l'espace rural	4436
1.5.2.4 Evolution structurelle supportable au plan social	4439
1.5.2.5 Sécurité et qualité des denrées alimentaires et des moyens de production	4442
1.5.2.6 Réalisation des objectifs agro-écologiques	4443
1.5.2.7 Développements internationaux	4447
1.5.2.7.1 Accord agricole OMC	4447
1.5.2.7.2 Rapport avec l'Union européenne	4451
1.5.2.7.3 Accords de libre-échange de l'AELE avec des pays tiers	4453
1.5.3 Grandes lignes des propositions de révision	4453

1.5.3.1 Cadre général	4454
1.5.3.2 Axes d'action	4455
2 Partie spéciale	4458
2.1 Principes généraux (titre 1 ^{er} LAgr)	4459
2.2 Production et écoulement (titre 2 LAgr)	4459
2.2.1 Article de principe	4459
2.2.1.1 Contexte et concept	4459
2.2.1.2 Commentaire de la modification législative	4460
2.2.2 Dispositions économiques générales	4460
2.2.2.1 Contexte et concept	4460
2.2.2.2 Commentaire des modifications législatives	4463
2.2.3 Economie laitière	4465
2.2.3.1 Contexte et concept	4465
2.2.3.1.1 Introduction du contingentement laitier	4465
2.2.3.1.2 Changements liés à PA 2002	4466
2.2.3.1.3 Situation dans l'UE	4466
2.2.3.1.4 Conséquences pour la Suisse	4468
2.2.3.1.5 Réflexions relatives à l'abandon du contingentement laitier	4468
2.2.3.1.6 Décision relative à l'abandon	4473
2.2.3.1.7 Concept pour la suppression du contingentement	4473
2.2.3.2 Commentaire des modifications législatives	4475
2.2.4 Economie animale	4481
2.2.4.1 Contexte et concept	4481
2.2.4.1.1 Importations de viande	4481
2.2.4.1.2 Taxation de la qualité	4486
2.2.4.1.3 Fonds de la viande et caisse de compensation des prix des œufs	4486
2.2.4.1.4 Allègement, dégagement et surveillance du marché	4486
2.2.4.2 Commentaire des modifications législatives	4488
2.2.5 Production végétale	4490
2.2.5.1 Contexte et concept	4490
2.2.5.2 Commentaire de la modification législative	4491
2.2.6 Economie viti-vinicole	4492
2.2.6.1 Contexte et concept	4492
2.2.6.2 Commentaire des modifications législatives	4493
2.3 Paiements directs (titre 3 LAgr)	4495
2.3.1 Contexte et concept	4495
2.3.2 Commentaire des modifications législatives	4496
2.4 Mesures d'accompagnement social (titre 4 LAgr)	4499
2.4.1 Contexte et concept	4499
2.4.1.1 Aide aux exploitations paysannes	4500
2.4.1.2 Aides à la reconversion professionnelle	4501
2.4.1.3 Imposition des gains de liquidation	4502
2.4.2 Commentaire des modifications législatives	4502

2.5 Amélioration des structures (titre 5 LAgr)	4503
2.5.1 Contexte et concept	4503
2.5.2 Commentaire des modifications législatives	4504
2.5.2.1 Dispositions générales	4504
2.5.2.2 Contributions	4505
2.5.2.3 Crédits d'investissements	4508
2.6 Recherche et vulgarisation, encouragement de la sélection végétale et animale (titre 6 LAgr)	4510
2.6.1 Contexte et concept	4510
2.6.2 Commentaire des modifications législatives	4510
2.7 Protection des végétaux et matières auxiliaires (titre 7 LAgr)	4511
2.7.1 Contexte et concept	4511
2.7.2 Commentaire des modifications législatives	4514
2.8 Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales (titre 8 LAgr)	4517
2.8.1 Contexte et concept	4517
2.8.2 Commentaire des modifications législatives	4518
2.9 Dispositions finales (titre 9 LAgr)	4519
2.9.1 Contexte et concept	4519
2.9.2 Commentaire des modifications législatives	4523
3 Conséquences	4524
3.1 Confédération	4524
3.1.1 Personnel	4524
3.1.2 Finances	4525
3.1.3 Frein aux dépenses	4526
3.1.4 Informatique	4527
3.2 Cantons et communes	4527
3.3 Conséquences économiques	134
3.3.1 Nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat	4528
3.3.2 Impact du projet sur les différents groupes sociaux	4529
3.3.3 Conséquences sur l'économie nationale	4533
3.3.4 Autres réglementations envisageables	4534
3.3.5 Pertinence à l'aune de l'exécution	4535
4 Programme de la législation	4536
5 Rapport avec le droit international	4536
5.1 OMC	4536
5.2 UE	4537
6 Bases juridiques	4538
6.1 Constitutionnalité	4538
6.2 Délégation de compétences législatives	4539
Table des matières de la partie I	4540
Modification de la loi sur l'agriculture (projet)	4543

Partie I: Révision partielle de la loi sur l'agriculture (LAgr)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2002
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	29
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.07.2002
Date	
Data	
Seite	4401-4542
Page	
Pagina	
Ref. No	10 126 478

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.