

Message **concernant l'évolution future de la politique agricole** **(Politique agricole 2011)**

du 17 mai 2006

Messieurs les Présidents,
 Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, avec le présent message, les projets ci-après en vous proposant de les approuver:

- modification de la loi sur l'agriculture;
- modification de la loi fédérale sur le droit foncier rural et de la loi fédérale sur le bail à ferme agricole;
- modification de la loi sur les allocations familiales dans l'agriculture;
- modification de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et de la loi sur les épizooties;
- arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2008 à 2011.

Nous vous proposons également de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2001 | P | 01.3183 | Garantir une occupation décentralisée du territoire
(N 22.6.01, Fässler) |
| 2002 | P | 01.3068 | Denrées alimentaires. Sécurité et qualité
(N 5.6.02, Groupe démocrate-chrétien; E 11.12.02) |
| 2002 | P | 02.3361 | Préserver l'agriculture dans les régions de montagne et dans les régions périphériques (N 4.10.02, Hassler) |
| 2002 | P | 01.3399 | Soumettre à déclaration tous produits issus de méthodes de production interdites en Suisse
(N 13.3.02, Sommaruga; E 11.12.02) |
| 2002 | P | 02.3149 | Charge maximale. Une notion à revoir (N 4.10.02, Chevrier) |
| 2003 | P | 01.3775 | Autorisation d'un matériau supplémentaire pour les litières des porcs (N 4.5.03, Scherer) |
| 2003 | P | 02.3769 | Stratégies pour une agriculture multifonctionnelle
(N 21.3.03, Sommaruga) |
| 2003 | P | 00.3746 | Améliorer la santé des animaux au lieu de dépenser des millions pour l'ESB (N 5.6.02, Sommaruga; E 18.6.03) |

- 2003 P 03.3003 Renforcement de la position concurrentielle de l'agriculture
(N 7.5.03, Commission de l'économie et des redevances CN
02.046; E 5.6.03)
- 2003 P 03.3043 Deniers publics versés aux éleveurs de chevaux
(E 18.6.03, Jenny)
- 2003 M 01.3713 Loi fédérale sur le droit foncier rural. Modification
(E 18.3.02, Hess Hans, N 3.12.03)
- 2006 M 04.3764 Diminuer les tâches bureaucratiques des entreprises agricoles
(N 18.3.05, Darbellay, E 7.3.06)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,
l'assurance de notre haute considération.

17 mai 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La Politique agricole 2011 (PA 2011) s'inscrit dans le prolongement des réformes résolument mises en œuvre dans l'agriculture depuis quinze ans. Cette nouvelle étape suit le rythme adopté jusqu'à présent, et que dictent les enveloppes financières toujours allouées pour une période de quatre ans dans le secteur agricole.

En vertu de l'art. 104 de la Constitution fédérale (Cst.), la Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue à la sécurité de l'approvisionnement de la population, à la conservation des ressources naturelles, à l'entretien du paysage rural et à l'occupation décentralisée du territoire. Aujourd'hui, l'agriculture fournit ces prestations dans la mesure souhaitée.

Afin que l'agriculture puisse, à l'avenir, fournir les prestations d'intérêt général définies dans la Constitution, il importe d'améliorer sa compétitivité. Il est donc proposé de développer les conditions-cadre de la politique agricole de sorte que les potentiels en matière de baisse des coûts, d'amélioration des prestations sur le marché et d'écologie soient exploités dans l'agriculture et dans les secteurs situés en amont et en aval. Les adaptations devront se faire à un rythme permettant une évolution socialement supportable. Concernant la politique économique extérieure, comme l'on ne connaît encore ni le scénario qui l'emportera, ni la date de son entrée en vigueur, ni ses conséquences, la PA 2011 se doit d'être une étape judicieuse, quoi qu'il arrive. Enfin, la PA 2011 s'inscrit dans la stratégie de croissance de la Confédération, laquelle vise à renforcer la concurrence sur le marché intérieur.

L'élément-clé de la PA 2011 consiste à réduire considérablement les moyens financiers utilisés aujourd'hui pour le soutien du marché et à réallouer les fonds ainsi dégagés aux paiements directs non liés à la production. Les subventions à l'exportation seront supprimées et les fonds alloués au soutien du marché interne diminueront de plus de la moitié. De plus, les droits de douane perçus sur les aliments pour animaux seront réduits. La baisse des prix qui en résultera aura pour effet de mobiliser le potentiel d'accroissement de la productivité et de diminuer les coûts; il s'ensuivra un gain de compétitivité. La production et la mise en valeur s'orienteront davantage vers le marché puisque le soutien octroyé aux modes de mise en valeur à faible valeur ajoutée est appelé à disparaître. Par l'adoption de mesures ciblées, à titre subsidiaire, il est prévu d'améliorer la mise en valeur des produits agricoles et d'augmenter leur valeur ajoutée. Des prix plus bas diminueront l'attrait d'une agriculture intensive sur des sites peu propices. En outre, un programme incitatif visant à augmenter l'efficacité des ressources sera mis sur pied pour encourager l'utilisation des potentiels d'amélioration dans le domaine écologique.

Les cinq axes d'action suivants concrétisent la stratégie de la PA 2011:

- (1) Améliorer la compétitivité de la production et de la transformation par une réallocation, aux paiements directs, de moyens financiers affectés au soutien du marché, et par des mesures visant à abaisser les coûts.*
- (2) Garantir, par un système de paiements directs ciblé, les prestations fournies par l'agriculture dans l'intérêt général et promouvoir le développement écologique.*
- (3) Favoriser la création de valeur ajoutée et le développement durable dans le milieu rural en élargissant les possibilités de différencier les produits et d'accorder des aides à l'investissement, ainsi qu'en soutenant des initiatives de projet collectives.*
- (4) Atténuer les conséquences de l'évolution structurelle sur le plan social et la favoriser en assouplissant le droit foncier rural et le droit sur le bail à ferme agricole.*
- (5) Simplifier l'administration et mieux coordonner les contrôles.*

La mise en œuvre de la stratégie et des axes d'action implique des modifications dans un certain nombre de textes de lois.

Loi sur l'agriculture (LAgr)

Dans le domaine de la loi sur l'agriculture, la PA 2011 peut être concrétisée en grande partie par voie d'ordonnances. Le Parlement a d'ores et déjà adopté, lors de la Politique agricole 2007 (PA 2007), la base légale permettant de réallouer aux paiements directs les fonds destinés actuellement au soutien du prix du lait. Les adaptations de lois proposées en rapport avec la PA 2011 portent essentiellement sur les points suivants:

- Conditions-cadre de la production et des ventes:*
précisions concernant les conditions régissant l'extension de mesures d'entraide (art. 9); soutien des branches dans la défense des désignations d'origine protégées (art. 16b); attribution du contingent tarifaire de pommes de terre par mise aux enchères (art. 22a); suppression des subventions et des aides à l'exportation (art. 26 et 41); maintien pendant une durée indéterminée du supplément versé pour le lait transformé en fromage (art. 38 et 188); suppression des contributions à la mise en valeur de la laine de mouton (art. 51^{bis}); suppression des contributions à la transformation ou à la mise en valeur de betteraves sucrières (art. 54), d'oléagineux (art. 56) et de pommes de terre (art. 57); possibilité d'octroyer des contributions à la culture de betteraves sucrières (art. 54); adaptations du classement des vins à la législation sur les denrées alimentaires et des contrôles en viticulture (art. 63 à 69);

-
- *Paiements directs:*
harmonisation des contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers octroyées pour les vaches et les autres catégories d'animaux (art. 73);
 - *Utilisation durable des ressources naturelles:*
introduction d'un nouveau programme en vue de promouvoir l'utilisation durable des ressources naturelles (art. 77a et 77b);
 - *Mesures d'accompagnement social:*
possibilité de convertir des crédits d'investissements en prêts accordés au titre de l'aide aux exploitations en cas de cessation de l'activité agricole (art. 79);
 - *Améliorations structurelles:*
possibilité de soutien par des crédits d'investissements également pour les exploitations qui pratiquent les cultures spéciales (art. 106), les projets de développement régional et les installations collectives pour la production d'énergie à partir de biomasse (art. 107), ainsi que pour l'horticulture productrice (art. 3);
 - *Recherche et vulgarisation:*
fixation de critères pour les activités commerciales des stations de recherches agronomiques et pour celles du Haras fédéral (art. 115 et 147); cofinancement de l'examen préliminaire d'initiatives de projet collectives (art. 136);
 - *Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales:*
nouveaux types de mesures administratives (art. 169); coordination plus poussée des contrôles effectués par la Confédération, les cantons et les organisations privées (art. 181); simplification de la saisie et de la gestion des données (art. 185).

Loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) et loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LBFA)

Il est proposé de promouvoir l'évolution structurelle dans l'agriculture par une augmentation de la taille minimale fixée pour les entreprises agricoles. Cela aura pour effet de réduire le nombre d'exploitations pouvant être reprises à la valeur de rendement au sein de la famille pour être ensuite gérées parallèlement à l'exercice d'une autre profession. Ces terres seront donc mises sur le marché foncier ou offertes à l'affermage, ce qui augmentera la mobilité foncière. Quant à la proposition de supprimer la limitation des prix dans le droit foncier ainsi que le contrôle des fermages d'immeubles isolés, elle favorisera également l'évolution structurelle et responsabilisera les agriculteurs. La responsabilisation est aussi l'objectif poursuivi par la suppression de la limite de charge. Il est par ailleurs prévu d'exclure du champ d'application du droit sur le bail à ferme agricole les parcelles sises dans une zone à bâtir. Les modifications proposées ne touchent pas à la teneur essentielle

des deux lois, à savoir le principe de l'exploitant à titre personnel et la nécessaire protection du fermier pour des raisons sociales.

Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)

Les adaptations en faveur des exploitations familiales de type paysan comprennent la suppression de la limite de revenu pour les agriculteurs indépendants et l'augmentation du taux des allocations pour enfant. Ces adaptations nécessitent une contribution annuelle de 20 millions de francs de la part de la Confédération.

Loi sur les denrées alimentaires (LDAI) et loi sur les épizooties (LFE)

Vu l'ouverture des frontières, les exportations doivent contribuer à augmenter la valeur ajoutée provenant des denrées alimentaires suisses. L'équivalence des dispositions en matière d'hygiène est requise pour que l'accès au marché européen soit aussi libre que possible. Le Conseil fédéral a édicté le 23 novembre 2005 les dispositions d'ordonnance correspondantes qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Afin de mieux ancrer les prescriptions d'ordonnance dans le droit, il est proposé de créer une base légale solide.

Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2008 à 2011

Il est prévu d'engager un montant total de 13 499 millions de francs pour l'agriculture dans les années 2008 à 2011. Ce montant est réparti comme suit entre les trois enveloppes financières:

– Amélioration des bases de production et mesures sociales	719 millions
– Production et ventes	1 529 millions
– Paiements directs	11 251 millions

Les moyens financiers proposés sont inférieurs de près de 600 millions de francs aux enveloppes financières prévues initialement pour les années 2004 à 2007 (–4,2 %). Du fait de la baisse du niveau des prix, le revenu net d'entreprise réalisé par l'agriculture, qui se situait à près de 3 milliards de francs en moyenne des années 2002 à 2004, baissera probablement à 2,4 milliards de francs en 2011, soit de 2,5 % par an. Si les structures continuent d'évoluer au même rythme, le revenu des exploitations restera stable en termes nominaux.

Rapport entre la PA 2011 et l'évolution dans la politique économique extérieure

La stratégie de la PA 2011 permettra de maîtriser, à raison d'un tiers, voire de moitié, les conséquences probables du cycle de Doha de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cependant, il est utile et judicieux de mettre en œuvre la PA 2011, qu'un accord de l'OMC ou un accord agricole de libre-échange avec l'Union européenne (UE) aboutisse ou non. D'une part, la PA 2011 réduit les coûts dans l'agriculture. Si la baisse des prix est répercutée, elle déchargera en particulier les consommateurs. D'autre part, les réformes proposées sont conformes aux objectifs visés par les divers scénarios d'ouverture des marchés. Le temps disponi-

ble sera mis à profit pour améliorer la compétitivité de l'agriculture et celle des secteurs en amont et en aval, afin de réduire leur vulnérabilité face à l'ouverture des frontières. Les adaptations sont acceptables sur le plan social en ce sens que l'agriculture est en mesure d'accuser le coup si la Confédération alloue les moyens financiers correspondant à l'ordre de grandeur proposé. Il n'est pas nécessaire de prendre des mesures d'accompagnement supplémentaires.

Consultation et mise en vigueur prévue

Le Département fédéral de l'économie (DFE) a organisé une consultation du 14 septembre au 16 décembre 2005. La stratégie de réallocation des fonds et les cinq axes d'action ont été largement approuvés. La principale pierre d'achoppement est le rythme de la réforme. Si les milieux agricoles sont unanimes à le juger trop rapide, les représentants de l'économie en particulier souhaitent une accélération. Dans le présent message, il a été tenu compte de plusieurs observations faites lors de la consultation, sans pour autant changer l'orientation générale de la réforme.

A condition que les délibérations parlementaires aient lieu au plus tard jusqu'à la mi-2007, les modifications de lois pourront entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2008, en même temps que les nouvelles enveloppes financières.

Table des matières

Condensé	6029
Liste des abréviations	6038
1 Grandes lignes du projet	6041
1.1 Contexte	6041
1.1.1 Réforme de la politique agricole depuis 1992	6041
1.1.2 Mandat constitutionnel	6044
1.2 Bilan intermédiaire de la réforme	6047
1.2.1 Durabilité de l'agriculture	6047
1.2.2 Accomplissement des tâches incombant à l'agriculture	6050
1.3 Des enjeux essentiels	6055
1.3.1 Prix	6055
1.3.2 Politique commerciale	6059
1.3.3 Coûts	6064
1.3.4 Formation du revenu	6070
1.3.5 Progrès technique et structures	6073
1.3.6 Milieu rural	6076
1.3.7 Ecologie	6077
1.4 Objectifs, stratégie et axes d'action	6081
1.4.1 Objectifs de la PA 2011	6081
1.4.2 Stratégie	6082
1.4.3 Axes d'action	6083
1.5 Procédure préliminaire	6089
1.5.1 Commission consultative agricole	6089
1.5.2 Consultation	6091
1.6 Rapport entre la PA 2011 et l'évolution dans la politique économique extérieure	6097
2 Loi sur l'agriculture	6099
2.1 Principes généraux (titre 1 LAgr)	6099
2.2 Production et écoulement (titre 2 LAgr)	6099
2.2.1 Dispositions économiques générales	6100
2.2.1.1 Situation actuelle	6100
2.2.1.2 Projet	6102
2.2.2 Economie laitière	6106
2.2.2.1 Situation actuelle	6106
2.2.2.2 Projet	6108
2.2.3 Production animale	6113
2.2.3.1 Situation actuelle	6113
2.2.3.2 Projet	6113
2.2.4 Grandes cultures	6114
2.2.4.1 Situation actuelle	6114
2.2.4.2 Projet	6117
2.2.5 Arboriculture, culture maraîchère et horticulture	6120
2.2.5.1 Situation actuelle	6120
2.2.5.2 Projet	6121

2.2.6 Economie viti-vinicole	6121
2.2.6.1 Situation actuelle	6121
2.2.6.2 Projet	6123
2.3 Paiements directs (titre 3 LAgr)	6127
2.3.1 Situation actuelle	6127
2.3.2 Projet	6129
2.4 Utilisation durable des ressources naturelles (titre 3a LAgr)	6131
2.4.1 Situation actuelle	6131
2.4.2 Projet	6131
2.5 Mesures d'accompagnement social (titre 4 LAgr)	6132
2.5.1 Situation actuelle	6132
2.5.2 Projet	6133
2.6 Améliorations structurelles (titre 5 LAgr)	6134
2.6.1 Situation actuelle	6134
2.6.2 Projet	6135
2.7 Recherche et vulgarisation, encouragement de la sélection (titre 6 LAgr)	6138
2.7.1 Situation actuelle	6138
2.7.2 Projet	6138
2.8 Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales (titre 8 LAgr)	6140
2.8.1 Situation actuelle	6140
2.8.2 Projet	6140
2.9 Dispositions finales (titre 9 LAgr)	6141
2.9.1 Situation actuelle	6141
2.9.2 Projet	6141
2.10 Interventions parlementaires	6142
2.11 Commentaire article par article	6146
2.12 Programme de la législature	6164
2.13 Rapport avec le droit international	6164
2.14 Constitutionnalité	6165
2.15 Délégation de compétences législatives	6165
3 Droit foncier rural et droit du bail à ferme agricole	6166
3.1 Situation actuelle	6166
3.2 Projet	6166
3.2.1 Droit foncier rural	6166
3.2.2 Droit du bail à ferme agricole	6170
3.3 Consultation	6171
3.4 Interventions parlementaires	6173
3.5 Commentaire article par article	6174
3.5.1 Droit foncier rural	6174
3.5.2 Droit du bail à ferme agricole	6180
3.6 Programme de la législature	6185
3.7 Relation avec le droit international	6185
3.8 Constitutionnalité	6185

4 Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture	6186
4.1 Situation actuelle	6186
4.1.1 Réglementation actuelle des allocations familiales dans l'agriculture	6186
4.1.2 Efforts menés en vue d'une réglementation fédérale de toutes les allocations familiales	6187
4.1.3 Résultats de la procédure de consultation	6187
4.2 Projet	6188
4.2.1 Modification de la limite de revenu pour les agriculteurs indépendants	6188
4.2.2 Augmentation des allocations pour enfant	6189
4.2.3 Coûts pour la Confédération et les cantons	6190
4.3 Commentaire des modifications de la loi	6191
4.4 Programme de la législature	6192
4.5 Rapport avec le droit international	6193
4.6 Constitutionnalité	6193
5 Loi sur les denrées alimentaires et loi sur les épizooties	6193
5.1 Situation actuelle	6193
5.2 Projet	6195
5.3 Commentaire article par article	6195
5.3.1 Loi sur les denrées alimentaires	6195
5.3.2 Loi sur les épizooties	6200
5.4 Programme de la législature	6205
5.5 Rapport avec le droit international	6206
5.6 Constitutionnalité	6206
5.7 Délégation de compétences législatives	6206
6 Arrêté fédéral sur les moyens financiers 2008 à 2011	6207
6.1 Situation actuelle	6207
6.2 Expériences faites avec les enveloppes financières	6210
6.3 Conditions-cadre régissant la fixation des enveloppes financières	6213
6.3.1 Impératifs financiers	6213
6.3.2 Prise en compte de la situation économique	6214
6.3.3 Nécessité de conduire une politique prudente en matière de dépenses agricoles	6214
6.4 Besoins financiers pour la période 2008 à 2011	6215
6.4.1 Considérations stratégiques	6215
6.4.2 Total des enveloppes financières	6216
6.4.3 Orientation des mesures de politique agricole des trois enveloppes financières	6217
6.5 Prévision concernant les comptes économiques de l'agriculture	6219
6.6 Structuration des enveloppes financières	6220
6.6.1 Enveloppe financière «Amélioration des bases de production et mesures sociales»	6221

6.6.2 Enveloppe financière «Production et ventes»	6223
6.6.3 Enveloppe financière «Paiements directs»	6225
6.7 Programme de la législature	6228
6.8 Rapport avec le droit international	6228
6.8.1 OMC	6228
6.8.2 UE	6229
6.8.3 Liechtenstein	6229
6.9 Constitutionnalité	6229
7 Conséquences	6230
7.1 Conséquences pour la Confédération	6230
7.1.1 Conséquences pour le personnel	6230
7.1.2 Conséquences financières	6230
7.1.3 Conséquences dans le secteur informatique	6233
7.2 Conséquences pour les cantons	6233
7.3 Analyse de l'impact des réglementations	6234
7.3.1 Nécessité d'interventions étatiques et possibilités	6234
7.3.2 Conséquences pour différents groupes sociaux	6236
7.3.3 Conséquences économiques	6241
7.3.4 Autres réglementations envisageables	6244
7.3.5 Pertinence dans l'exécution	6245
7.4 Appréciation de la durabilité	6246
7.4.1 Economie	6246
7.4.2 Ecologie	6249
7.4.3 Social	6250
7.4.4 Bilan	6251

Annexe

Rapport sur les résultats de la consultation relative à l'évolution future de la politique agricole	6252
Loi fédérale sur l'agriculture (Projet)	6289
Loi fédérale sur le droit foncier rural (Projet)	6301
Loi fédérale sur le bail à ferme agricole (Projet)	6305
Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (Projet)	6309
Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (Projet)	6311
Loi sur les épizooties (Projet)	6315
Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2008 à 2011 (Projet)	6321

Liste des abréviations

ADPIC	Accord sur les aspects commerciaux des droits de la propriété intellectuelle
AELE	Association européenne de libre-échange
Agreste	Statistique officielle de la France sur l'agriculture, la forêt et les industries agroalimentaires, www.agreste.agriculture.gouv.fr/
aLAgr	Loi fédérale du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (ancienne loi sur l'agriculture)
AO	Appellation d'origine
AOC	Appellation d'origine contrôlée
ART	Agroscope Reckenholz-Tänikon
BDTA	Banque de données sur le trafic des animaux
BNS	Banque nationale suisse
CDCA	Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CE	Communauté européenne
CEE/ONU	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CFCV	Commission fédérale du contrôle du commerce des vins
CI	Crédit d'investissement
CIRio	Comité interdépartemental Rio (depuis 2005: CIDD – Comité interdépartemental pour le développement durable)
Comité mixte	Comité mixte agricole; organe commun des parties contractantes, responsable de la gestion et de la mise en œuvre de l'accord bilatéral CH-UE
Contribution GACD	Contribution pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles
Contribution UGBFG	Contribution pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers
Contribution UMOS	Contribution par unité de main-d'œuvre standard
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999; RS 101
DETEC	Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFE	Département fédéral de l'économie
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DGD	Direction générale des douanes
EIE	Etude de l'impact sur l'environnement
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine (maladie de la vache folle)
Eurostat	Office de la statistique des Communautés européennes
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation, Rome
FAT	Station fédérale de recherches en économie et technologie agricoles, Agroscope FAT Tänikon
FF	Feuille fédérale
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)
GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
HESA	Haute Ecole suisse d'agronomie

IGP	Indication géographique protégée
IHA	IHA-GfK AG, Service d'information pour les branches importantes sur les marchés nationaux et internationaux, Hergiswil et Lausanne, www.ihagfk.ch
IPI	Institut fédéral de la propriété intellectuelle
IVI	Institut de virologie et d'immunoprophylaxie
KTBL	Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft, Darmstadt (D), www.ktbl.de/
LAgr	Loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture, RS 910.1
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire; RS 700
LBFA	Loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole; RS 221.213.2
LDFR	Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural; RS 211.412.11
LEaux	Loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux; RS 814.20
LFA	Loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture, RS 836.1
LFE	Loi du 1 ^{er} juillet 1966 sur les épizooties; RS 916.40
LPE	Loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement; RS 814.01
LPN	Loi du 1 ^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage; RS 451
MONET	Système d'indicateurs du développement durable en Suisse
N	Azote
NAQUA	Réseau national d'observation de la qualité des eaux souterraines
NH3	Ammoniac
NO3	Nitrate
Norme SIA	Norme de la Société suisse des ingénieurs et des architectes
OAS	Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles; RS 913.1
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques, Paris
OCL	Ordonnance du 7 décembre 1998 sur le contingentement laitier; RS 916.350.1
ODT	Office fédéral du développement territorial
OECL	Ordonnance du 10 novembre 2004 sur l'exemption du contingentement laitier; RS 916.350.4
OESPA	Ordonnance du 23 juin 2004 concernant l'élimination des sous-produits animaux; RS 916.441.22
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFEPF	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFS	Office fédéral de la statistique
OIELFP	Ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'importation et l'exportation de légumes, de fruits et de plantes horticoles; RS 916.121.10
OIMAS	Ordonnance de l'OFAG du 26 novembre 2003 sur les aides à l'investissement et les mesures d'accompagnement social dans l'agriculture; RS 913.211
OMC	Organisation mondiale du commerce

ONU	Organisation des Nations Unies
OPPh	Ordonnance du 18 mai 2005 sur les produits phytosanitaires; RS 916.161
OQE	Ordonnance du 4 avril 2001 sur la qualité écologique; RS 910.14
ORAgr	Ordonnance du 26 novembre 2003 sur la recherche agronomique; RS 915.7
OSPAR	Convention du 22 septembre 1992 pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est
OVF	Office vétérinaire fédéral
P	Phosphore
p.i.	Pas d'indication
P2O5	Phosphate
PA	Politique agricole
PA 2002	Politique agricole 2002 (réorientation de la politique agricole)
PA 2007	Politique agricole 2007 (évolution future de la politique agricole)
PA 2011	Politique agricole 2011 (évolution future de la politique agricole)
PAC	Politique agricole commune de l'UE
PER	Prestations écologiques requises
PFN 48	Projet national de recherche
PME	Pays les moins développés, liste des 49 pays les moins développés
PPS	Produit phytosanitaire
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SAU	Surface agricole utile
SCE	Surfaces de compensation écologique
SDA	Surfaces d'assolement
SILAS	Système d'information et de pronostic sectoriel pour l'agriculture suisse
SIPA	Système d'information de la politique agricole de la Confédération
SRPA	Sorties régulières en plein air
SST	Système de stabulation particulièrement respectueux des animaux
TC	Taux du contingent
THC	Taux hors contingent
TSM	Fiduciaire de l'économie laitière
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UGB	Unité de gros bétail
UGBFG	Unité de gros bétail consommant des fourrages grossiers
UMOS	Unité de main-d'œuvre standard
USP	Union suisse des paysans
UTA	Unité annuelle de travail
UTAF	Unité de travail annuel de la famille
ZMP	Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft GmbH, Bonn; www.zmp.de/

Message

1 **Grandes lignes du projet**

La Politique agricole 2011 (PA 2011) constitue une nouvelle étape de la réforme de la politique agricole commencée au début des années 90. L'agriculture se doit d'assumer sa mission à l'avenir aussi en offrant des produits qui répondent aux exigences du développement durable et aux attentes du marché. Il importe donc de développer les conditions-cadre de la politique agricole de manière à tirer parti du potentiel de progrès existant en matière de productivité et à améliorer la compétitivité à tous les échelons du secteur agroalimentaire. La réduction du soutien du marché et la réallocation aux paiements directs des moyens financiers ainsi dégagés sont au centre de la PA 2011 qui s'inscrit donc dans la continuité des précédentes étapes de la réforme.

En guise d'introduction, nous esquisserons les différentes étapes de la réforme réalisées jusqu'à présent (ch. 1.1) et dresserons un bilan intermédiaire (ch. 1.2). Dans les chapitres qui suivent, nous présenterons les principaux enjeux que nous aurons à relever avec la PA 2011, nous définirons les objectifs et exposerons la stratégie permettant de les atteindre (ch. 1.3 et 1.4). Pour finir, nous expliquerons comment la PA 2011 a été accueillie et évaluée dans le cadre de la procédure préliminaire (ch. 1.5) et quel est son rapport avec les négociations en cours à l'OMC et avec les travaux liés à la conclusion éventuelle d'un accord agricole de libre-échange avec l'UE (ch. 1.6).

1.1 **Contexte**

1.1.1 **Réforme de la politique agricole depuis 1992**

La fin de la guerre froide, symbolisée par la chute du Mur de Berlin en 1989, a sensiblement modifié le système d'objectifs de la politique agricole. Ainsi la sécurité de l'approvisionnement a perdu de son importance au profit de l'entretien du paysage rural et de la conservation des ressources naturelles. L'ancienne politique agricole avait pour but d'assurer un revenu paritaire aux agriculteurs par le biais de prix garantis, couvrant les frais. Or, une politique fondée uniquement sur le soutien des prix à la production ne saurait assurer l'entretien du paysage et la conservation des ressources naturelles, telles que les terres cultivées et la biodiversité. C'est pourquoi, depuis le début des années 90, la politique agricole a été profondément remaniée en trois étapes successives. Ce sont essentiellement des votations populaires au milieu des années 90 et le changement continu des conditions générales qui en ont déterminé l'évolution. Le graphique 1 récapitule les trois étapes de la réforme réalisées jusqu'à présent.

Réforme de la politique agricole

1^{re} étape ➤ Introduction des paiements directs non liés aux produits ➤ Baisses de prix ➤ Incitation à la fourniture de prestations écologiques particulières (p.ex. biodiversité) ➤ Refonte de la protection à la frontière (OMC) Découplage "plus d'écologie"	2^e étape ➤ Démantèlement des garanties de prix et d'écoulement ➤ Suppression de Butyra et de l'Union suisse du fromage ➤ Subordination des paiements directs aux prestations écologiques requises Déréglementation "plus de marché"	3^e étape ➤ Abandon du contingentement laitier ➤ Mise aux enchères des contingents d'importation de viande ➤ Renforcement des améliorations structurelles et des mesures d'accompagnement social Déréglementation "Compétitivité"			
1993 1994 1995 1996 1997 1998	1999 2000 2001 2002 2003	2004 2005 2006 2007			
PA 2002			PA 2007		

Réorientation de la politique agricole en 1992

En 1992, dans le Septième rapport sur l'agriculture¹, le Conseil fédéral a posé les jalons d'une réorientation fondamentale de la politique agricole suisse et, dans le message sur les paiements directs², il a jeté les bases de la *première étape de la réforme*. En adoptant les art. 31a et 31b aLAg³, le 9 octobre 1992, le Parlement a créé la base légale permettant d'octroyer des paiements directs non liés à la production. Les prix administrés n'étaient ainsi plus le seul moyen d'atteindre les objectifs en matière de politique des revenus; on eut de plus en plus recours aux paiements directs non liés à la production (découplage de la politique des prix et de la politique des revenus). Par la suite, le Conseil fédéral a pris d'autres mesures concrétisant cette première décision de principe, à savoir une baisse des prix administrés contrebalancée par une augmentation des paiements directs non liés à la production. Depuis le début de la réforme, la part des fonds alloués au soutien du marché, c'est-à-dire à des mesures liées à la production, dans les dépenses de la Confédération pour l'agriculture a chuté, passant de 64 % à 20 % en 2005.

Dans le cadre du cycle d'Uruguay de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), la Suisse s'est engagée à remplacer ses restrictions à l'importation par des droits de douane (tarification) et à réduire progressivement ces derniers, de même que le soutien intérieur lié à la production et les subventions à l'exportation, dans un délai de six ans. En procédant à la dernière étape de réduction en 2000, la Suisse a tenu ses engagements.

Nouvelle base constitutionnelle

La première moitié des années 90 a été marquée par un débat important sur la politique agricole. Diverses initiatives populaires ont montré combien les opinions diver-

¹ FF 1992 II 140

² FF 1992 II 1

³ FF 1992 VI 111

geaient. Lors d'une première votation en 1995, le peuple et les cantons ont ainsi rejeté de justesse le contre-projet du Parlement en réaction à l'initiative de l'Union suisse des paysans⁴. En réponse à une deuxième initiative populaire⁵, le Parlement a alors amendé le nouvel article constitutionnel en soumettant l'octroi de paiements directs à la fourniture de prestations écologiques (prestations écologiques requises, PER). Ce projet a été approuvé à une majorité de 78 % des voix et par tous les cantons, le 9 juin 1996. Enfin, lors d'une troisième votation en 1998, le peuple et les cantons ont clairement rejeté l'initiative des petits paysans⁶. Le processus de la démocratie directe, qui a mené à la nouvelle base constitutionnelle, a permis de tempérer les positions politiques. L'article constitutionnel désormais en vigueur définit les attentes de la société vis-à-vis de l'agriculture et, partant, les jalons de la politique agricole.

Politique agricole 2002

En se fondant sur cet article constitutionnel, le Conseil fédéral a soumis au Parlement, dans son message sur la Politique agricole 2002 (PA 2002), une stratégie globale sous la forme d'une nouvelle loi sur l'agriculture (LAgr)⁷. Celle-ci a été adoptée par le Parlement le 29 avril 1998 et est entrée en vigueur en 1999⁸. Centrée sur la suppression de toutes les garanties étatiques de prix et de prise en charge ainsi que sur la réduction, en l'espace de cinq ans, d'un tiers des fonds alloués au soutien du marché, cette *deuxième étape de la réforme* est par ailleurs allée de pair avec la disparition de certaines organisations semi-étatiques telles que l'Union du commerce de fromage et Butyra. De plus, elle a permis d'appliquer la nouvelle disposition constitutionnelle liant l'octroi des paiements directs à la fourniture de prestations écologiques particulières.

Dans le cadre de la PA 2002, le législateur a créé une base légale générale pour assurer le financement des mesures de politique agricole (art. 6 LAgr). Les fonds destinés aux mesures essentielles sont alloués pour quatre ans au plus par le biais d'un arrêté fédéral simple. De ce fait, les dépenses ont été réparties en trois enveloppes financières: «production et ventes», «paiements directs» et «amélioration des bases de production». Le 16 juin 1999, le Parlement a approuvé, pour les années 2000 à 2003, trois enveloppes financières d'un montant total de 14 029 millions de francs⁹.

Politique agricole 2007

Le 20 juin 2003, le Parlement a adopté une révision partielle de la LAgr dans le cadre de la PA 2007¹⁰. Principal point de cette *troisième étape de la réforme*: la décision d'abandonner le contingentement laitier en 2009, complétée par d'autres changements majeurs, tels que l'introduction du système de mise aux enchères pour

⁴ Initiative populaire «pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement», USP, retirée en 1994.

⁵ Initiative populaire «Paysans et consommateurs – pour une agriculture en accord avec la nature», initiative des paysans et des consommateurs, retirée en 1996.

⁶ Initiative «pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques», VKMB.

⁷ Message du 26 juin 1996 sur la réforme de la politique agricole, FF 1996 IV 1.

⁸ RO 1998 3033

⁹ FF 1999 4794

¹⁰ RO 2003 4217

les contingents tarifaires de viande, le développement des instruments dans le domaine des améliorations structurelles et des mesures d'accompagnement social.

Les enveloppes financières pour la période 2004 à 2007, d'un montant total de 14 092 millions de francs, ont été adoptées par le Parlement le 5 juin 2003¹¹. Par rapport aux enveloppes financières des années 2000 à 2003, les fonds destinés à la promotion de la production et des ventes ont une nouvelle fois diminué de plus de 15 %, alors que ceux destinés aux paiements directs ont augmenté en proportion (cf. ch. 6.1).

1.1.2 Mandat constitutionnel

L'art. 104 de la Constitution¹² est le fondement de la politique agricole. L'al. 1 décrit l'objectif général, tandis que les al. 2, 3 et 4 donnent des indications concernant les mesures et le financement. Outre l'objectif énoncé à l'art. 104, la Constitution définit d'autres objectifs qui ont leur importance pour l'aménagement de la politique agricole. Citons à ce propos l'objectif relatif à l'utilisation rentable, c'est-à-dire efficace des contributions fédérales (frein aux dépenses et à l'endettement, art. 126 et 159, contrôle de l'efficacité des mesures fédérales, art. 170) et les buts sociaux visés à l'art. 41.

Nous commentons ci-après l'art. 104, al. 1, Cst., puisqu'il est déterminant pour comprendre le concept des mesures de la politique agricole et nous renvoyons au message sur la PA 2002¹³ pour ce qui est des al. 2 à 4.

Art. 104, al. 1, Cst.

La Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement:

- a. à la sécurité de l'approvisionnement de la population;*
- b. à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural;*
- c. à l'occupation décentralisée du territoire.*

Accomplissement des tâches grâce à une production durable axée sur le marché

Le mandat constitutionnel donné à la Confédération en vertu de l'art. 104 Cst. se fonde sur l'hypothèse que, en l'absence de protection et de soutien, l'agriculture suisse est menacée, si l'on considère les conditions en partie défavorables de la topographie et du climat et le niveau élevé des coûts en comparaison internationale. Dans d'autres pays, les denrées alimentaires peuvent être produites à très bas prix grâce à des conditions naturelles favorables, à une production à grande échelle ou encore aux salaires moins élevés des ouvriers agricoles. Produire des denrées ali-

¹¹ FF 2003 4354

¹² RS 101

¹³ FF 1996 IV 298 ss

mentaires aux prix du marché mondial n'est donc guère possible aujourd'hui en Suisse.

L'intérêt public pour le maintien de la production agricole en Suisse vient notamment du fait que l'agriculture, en produisant des denrées alimentaires, fournit également d'autres prestations souhaitées par la société (production couplée). Ces prestations d'intérêt général revêtent le caractère d'un bien public¹⁴, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas directement rétribuées par le marché. Sans l'intervention de l'Etat, les prestations d'intérêt général ne seraient pas fournies dans la mesure souhaitée par la société. Le souverain accorde donc à la Confédération la compétence de créer des conditions-cadre favorables au maintien de la production agricole afin de garantir la fourniture des prestations d'intérêt général.

C'est par une production durable que l'agriculture doit fournir les prestations visées aux let. a à c. Cela signifie qu'il faut réduire les effets négatifs de la production sur l'environnement. La durabilité écologique fixe des limites à l'intensité de la production. Mais, simultanément, une politique qui mettrait l'accent sur le seul entretien des surfaces et entendrait ainsi écarter la production de denrées agricoles est exclue.

La fourniture à long terme des prestations d'intérêt général exige toutefois que la production respecte les critères du développement durable sur les plans tant écologique qu'économique et social. L'agriculture connaît un développement durable aussi longtemps qu'un nombre suffisant d'exploitations est en mesure d'opérer les investissements de modernisation qui s'imposent, que les terres fertiles et les ressources naturelles sont préservées et que la main-d'œuvre travaillant dans le secteur agricole est suffisante.

Autre objectif: la production de denrées agricoles doit être orientée vers les besoins du marché. L'Etat ne doit user de son influence que dans la mesure où la durabilité de la production et les prestations requises dans l'intérêt général l'exigent.

Sécurité de l'approvisionnement

L'approvisionnement de la population en denrées alimentaires repose principalement sur la production indigène. Grâce aux denrées alimentaires qu'elle produit, l'agriculture suisse contribue pour une bonne part à la sécurité de cet approvisionnement. D'un côté, elle permet de rendre notre pays moins dépendant des importations et, de l'autre, de préserver le potentiel de production, en particulier la fertilité du sol, mais aussi le savoir-faire et les biens d'investissements. C'est par une production durable axée sur le marché et pas uniquement par le maintien du potentiel de production qu'il faut contribuer à la sécurité de l'approvisionnement. Aussi le concept de la souveraineté alimentaire figure-t-il implicitement à la let. a. Ce concept postule le droit de chaque pays d'assurer son propre approvisionnement en denrées alimentaires et de déterminer lui-même le mode de production des produits alimentaires.

L'approvisionnement en denrées alimentaires produites à proximité est un besoin explicite de la population. Bien qu'une division du travail plus poussée soit plus efficiente en termes de coûts, la plupart des pays développés jugent nécessaire de maintenir leur propre approvisionnement de base. C'est pourquoi ils soutiennent leur production et utilisent ainsi leur potentiel agricole. Cette remarque vaut particuliè-

¹⁴ En relation avec les prestations d'intérêt public couplées à la production, on parle aussi souvent de la multifonctionnalité de l'agriculture (art. 104, al. 3, Cst.).

rement pour les pays qui affichent un taux d'autosuffisance d'ores et déjà peu élevé comme la Suisse (60 %), le Japon (40 %) ou la Norvège (50 %). Ces pays se sont donc regroupés dans les négociations en cours à l'OMC¹⁵, afin de préserver un taux d'autosuffisance approprié au sein du système commercial multilatéral.

Préservation des ressources naturelles

Dans une Suisse essentiellement recouverte de forêts à l'origine, le *sol fertile cultivable* a été conquis au fil des siècles par le défrichement et l'exploitation agricole. Cette dernière empêche le reboisement tandis que la production durable maintient la fertilité du sol. Les terres cultivées sont ainsi conservées comme base alimentaire de la population. La préservation d'une surface suffisante de sols fertiles est par ailleurs une condition essentielle à remplir afin que l'agriculture puisse fournir les autres prestations d'intérêt général.

La situation est similaire en ce qui concerne la *biodiversité*. Les champs offrent un habitat à des espèces de plantes et d'animaux en partie autres que celles vivant dans la forêt. Ces espèces sont généralement tributaires d'une exploitation extensive, mais aussi d'une utilisation agricole des terres, car leurs habitats disparaîtraient en cas de reboisement. Il en va de même pour les organismes vivant dans le sol, et notamment pour de très nombreuses espèces de micro-organismes qui sont essentielles à la fertilité du sol.

La variété des plantes cultivées et des animaux de rente est également une base importante de la vie. Elle renferme les ressources génétiques dont l'agriculture a besoin pour adapter la production en fonction des préférences des consommateurs, des conditions-cadre économiques ou des changements climatiques, mais aussi pour lutter naturellement contre les parasites et les maladies, qu'ils soient anciens ou de date récente. Aujourd'hui, la production agricole repose sur une base génétique souvent très restreinte. Dans notre pays, les cultures fourragères font exception à cette règle. Grâce à une exploitation des sites caractérisée par différents degrés d'intensité, l'agriculture suisse conserve une multitude de prairies extrêmement riches en variétés et en écotypes de plantes utiles. A l'instar de nombreux pays, nous adoptons également des mesures pour conserver les espèces, les variétés et les races qui ne sont plus utilisées dans la production.

Eviter les effets négatifs sur l'environnement (eau, air, sol) n'est pas une prestation d'intérêt général de l'agriculture, mais une obligation qui nous incombe à tous.

Entretien du paysage rural

Dans les conditions climatiques propres à la Suisse, l'abandon de l'exploitation agricole entraîne généralement une expansion de la forêt sur les surfaces en friche. En exploitant les terres, l'agriculture crée un paysage rural ouvert et assure ainsi l'équilibre entre la forêt et les champs. Elle façonne le paysage de multiples façons par la variété des cultures, des systèmes d'exploitation, des bâtiments et des animaux de pâturage. Si l'on venait à considérer les seuls leviers économiques, l'agriculture se concentrerait sur les meilleures terres en plaine.

¹⁵ Le G10 comprend la Corée du Sud, l'Ile Maurice, l'Islande, Israël, le Japon, le Liechtenstein, la Norvège, la Suisse et Taiwan. La Bulgarie, candidate à l'adhésion à l'UE, n'est plus membre de ce groupe.

Occupation décentralisée du territoire

En tant qu'activité liée au site, l'agriculture contribue au peuplement de toutes les régions, principalement de celles où les autres secteurs de l'économie sont faiblement représentés. Si cette occupation du territoire est d'abord le fait des personnes travaillant dans le secteur primaire, elle résulte aussi de l'interpénétration avec les autres secteurs de l'économie. Au final, l'agriculture joue un rôle essentiel pour le peuplement en contribuant à préserver l'attrait du paysage par l'exploitation des terres.

1.2 Bilan intermédiaire de la réforme

Dans cette partie, nous montrerons dans quelle mesure les étapes de la réforme réalisées jusqu'à présent ont permis d'atteindre les objectifs définis dans la Constitution. Nous analyserons tout d'abord l'évolution de l'agriculture dans les trois dimensions de la durabilité (ch. 1.2.1), avant d'examiner la manière dont l'agriculture remplit les tâches fixées dans la Constitution (ch. 1.2.2).

1.2.1 Durabilité de l'agriculture

L'ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'évaluation de la durabilité dans l'agriculture¹⁶ prévoit un examen périodique permettant de déterminer si l'évolution de l'agriculture est durable. A cet effet, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a développé un système d'indicateurs se fondant sur le concept de durabilité de la Confédération. Les indicateurs ont été présentés dans le rapport agricole 2005¹⁷. Onze indicateurs renseignent ainsi sur le développement de la durabilité dans ses trois dimensions: économie, écologie et social. Le tableau 1 montre comment ceux-ci ont évolué depuis le coup d'envoi de la réforme de la politique agricole au début des années 90. Les résultats sont brièvement commentés ensuite.

Tableau 1

Evolution des indicateurs de la durabilité depuis le début des années 90

Dimension	Indicateurs	Evolution	Appréciation
Economie	Renouvellement du capital	➔ Pas de changement majeur	+ positive
	Sol (quantité)	↘ Diminution	– négative (indépendante de la politique agricole)
	Productivité du travail	↗ Augmentation	+ positive

¹⁶ RS 919.118

¹⁷ OFAG, 2005: Rapport agricole 2005 de l'Office fédéral de l'agriculture, p. 99 à 116, www.blw.admin.ch.

Dimension	Indicateurs	Evolution	Appréciation
Ecologie	Surfaces de compensation écologique	↗ Augmentation	+ positive
	Ventes de produits phytosanitaires	↘ Diminution	+ positive
	Excédents de phosphore	↘ Diminution	+ positive
	Efficacité de l'azote	↗ Augmentation	+ positive
	Efficacité énergétique	→ Pas de changement majeur	- négative
Social	Formation	Pas de conclusion possible, car un seul relevé disponible	
	Comparaison de la qualité de vie avec celle des autres groupes de la population	Pas de conclusion possible, car un seul relevé disponible	
	Revenu en comparaison avec le reste de la population	↘ Diminution	- négative

Economie

L'indicateur *renouvellement du capital* mesure le rapport entre les investissements et l'ensemble des bâtiments, machines et équipements (= stock de capital). Il indique le nombre d'années que prendrait le renouvellement du stock de capital compte tenu des investissements opérés. Cela dit, aussi bien le stock de capital que les investissements ont diminué d'environ 10 % avec le temps, du fait de l'évolution structurelle. Les résultats montrent que le renouvellement du stock de capital se fait aujourd'hui au même rythme qu'au début des années 90, soit en moyenne tous les 25 à 30 ans.

L'indicateur *terres arables* montre l'évolution de la partie de la surface agricole utile (SAU) qui est indispensable à l'agriculture pour qu'elle puisse contribuer à l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires. Selon la statistique de la superficie, cette surface a diminué de 2,1 % en quinze ans. Cela équivalait presque à la moitié du lac de Neuchâtel. Pratiquement toutes ces surfaces ont été perdues au profit de la rurbanisation et de la construction d'infrastructures; elles sont dorénavant en grande partie imperméabilisées et, de ce fait, irréversiblement perdues pour l'exploitation agricole. Cette évolution, contraire au principe de la durabilité, compromet, à long terme, la production agricole en Suisse. La protection des terres arables relève en principe du droit de l'aménagement du territoire (plan sectoriel des surfaces d'assolement). En effet, il n'existe pas d'instrument de politique agricole pour enrayer ce phénomène.

L'indicateur qui porte sur la *productivité du travail* mesure la main-d'œuvre engagée par unité produite, soit le rendement de la main-d'œuvre dans l'agriculture suisse, qui a progressé de 21 % entre 1990 et 2004 (1,4 % par an).

Ecologie

L'indicateur *surfaces de compensation écologique* permet de suivre l'évolution quantitative des espaces vitaux proches de l'état naturel, lesquels contribuent à la biodiversité et assurent la stabilité des écosystèmes. Les surfaces de compensation écologique ont gagné du terrain entre 1993 et 2004, passant de 20 000 à 116 000 ha, et représentent 11 % de la SAU.

Les *ventes de produits phytosanitaires* sont un indicateur du risque d'émissions dans l'environnement, notamment dans l'eau, le sol et l'air. La quantité des substances actives de produits phytosanitaires utilisés dans l'agriculture a reculé de 38 % de 1990 à 2004. Même si l'effet sur l'environnement ne peut être directement déduit de la diminution de la quantité utilisée, une réduction sensible de l'utilisation doit être considérée comme positive, d'autant que la production végétale a légèrement augmenté au cours de la même période.

L'indicateur *excédents de phosphore* porte sur le rapport entre intrant et extrant. Comme le phosphore n'est pas une ressource renouvelable, il est important de l'utiliser avec parcimonie et d'éviter les excédents dans le bilan de fumure. L'emploi d'engrais minéraux phosphatés a chuté de près des deux tiers entre 1990 et 2002 dans l'agriculture suisse et l'efficacité de ces engrais a été multiplié par trois.

L'indicateur *efficacité de l'azote* mesure le rapport entre intrant et extrant dans la production agricole. Le cycle de l'azote, complexe et dynamique, se distingue par une perte importante, inévitable, entre intrant et extrant. En raison des processus liés aux conditions naturelles, l'efficacité maximale possible de l'azote oscille entre 30 et 40 % dans la production agricole. Il s'est amélioré entre 1990 et 2002 dans l'agriculture suisse, passant de 23 à 27 %.

Quant à l'indicateur *efficacité énergétique*, il sert à calculer le rapport entre l'énergie consommée pour la production et l'énergie alimentaire produite. L'objectif visé consiste à réduire la consommation d'énergie et à remplacer les énergies fossiles par des énergies renouvelables. L'efficacité énergétique dans l'agriculture est demeurée stable depuis 1990. En outre, on n'a pas observé de substitution d'énergie fossile. Toutefois, la politique agricole ne peut guère influencer sur les conditions-cadre déterminées par la politique de l'énergie.

Bien que les quatre premiers indicateurs évoluent dans la bonne direction, les objectifs écologiques ne sont pas tous atteints. D'autres améliorations s'imposent notamment au niveau régional.

Social

L'indicateur *formation* montre l'évolution du niveau de formation des chefs d'exploitation. Les données relatives aux personnes disposant d'une expérience pratique, d'une formation de base ou d'une formation plus poussée proviennent du recensement fédéral des exploitations agricoles de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Elles ont été relevées pour la première fois sous cette forme en 2003. Cette année-là, environ deux tiers des chefs d'exploitation possédaient une formation de base ou une formation plus poussée, ce qui correspond à un niveau assez élevé. Comme les données ne sont disponibles que pour 2003, il n'est pas possible de fournir des indications quant à son évolution depuis 1990.

L'indice de la *qualité de vie* montre comment évolue la qualité de vie de la population agricole en comparaison de celle des autres groupes sociaux; il s'agit d'une auto-évaluation. En l'occurrence, on combine l'estimation du degré de satisfaction dans 12 sphères de la vie avec le degré d'importance qui leur est accordé. Les données relatives à cet indicateur ne sont disponibles que pour 2005. Celui-ci est légèrement moins élevé pour la population agricole que pour les autres groupes sociaux, principalement en raison de la plus grande insatisfaction de la population agricole en matière de loisirs et de temps libre.

Quant à l'indicateur *comparaison des revenus* avec ceux du reste de la population, il porte sur l'aspect de l'équité dans la dimension sociale de la durabilité. Afin de le déterminer, on compare le revenu du travail par unité de main-d'œuvre familiale dans l'agriculture avec le salaire de référence des employés. Depuis que la comparaison existe, on relève une différence entre les revenus agricoles et les revenus non agricoles. L'écart entre les revenus des agriculteurs et ceux du reste de la population s'est ainsi un peu creusé entre 1990 et 2005 (cf. ch. 1.3.4).

1.2.2 Accomplissement des tâches incombant à l'agriculture

Nous exposons ci-après dans quelle mesure l'agriculture accomplit les tâches qui lui ont été dévolues par la Constitution (cf. ch. 1.1.2) et l'évolution de sa contribution depuis le début de la réforme agricole.

Sécurité de l'approvisionnement: niveau stable

Pour mesurer la contribution de l'agriculture à la sécurité de l'approvisionnement, on prend en compte le taux d'autosuffisance, qui représente le rapport entre production indigène et consommation totale du pays. Dans les années 2002/04, ce taux s'est élevé à 59 %, en baisse de 3 % par rapport à la période 1990/92. Entre 1990/92 et 2002/04, il a passé de 43 à 41 % pour les produits végétaux, et de 97 à 95 % pour les produits d'origine animale. En même temps, la part des denrées alimentaires végétales dans l'ensemble de la consommation a, quant à elle, augmenté. Ce glissement de la consommation de denrées alimentaires d'origine animale (part élevée de la production indigène) vers des denrées alimentaires végétales (faible part de la production indigène) a entraîné un tassement supplémentaire du taux d'autosuffisance. Le recul est donc globalement plus important que pour les deux sous-groupes des denrées alimentaires végétales et animales.

Tableau 2

Evolution du taux d'autosuffisance (part des calories exprimée en %)

	1990/92	2002	2003	2004	1990/92– 2002/04 %
Denrées alimentaires végétales	42,6	43,7	38,6	44,8	–0,6
Denrées alimentaires d'origine animale	96,6	95,1	94,7	93,8	–2,1
Total denrées alimentaires	62,1	60,6	56,4	60,2	–4,9

Source: USP

Les valeurs indiquées correspondent au taux d'autosuffisance brut qui englobe également la production à partir de fourrages importés. En raison de l'augmentation des importations de fourrages ces dernières années, le recul du taux d'autosuffisance net est encore plus marqué que celui du taux d'autosuffisance brut. Entre 1990/92 et 2002/04, le taux net a passé de 58 à 53 %. La diminution du taux d'autosuffisance n'est cependant pas imputable au recul de la production agroalimentaire, mais à l'augmentation de la population. Mesurée en calories, la production agroalimentaire

indigène est demeurée constante. La consommation par tête d’habitant est restée stable, alors que la population s’est accrue de quelque 8 % en Suisse entre 1990/92 et 2002/04.

Conclusion: Le taux d’autosuffisance a diminué depuis le début de la réforme. La Suisse est devenue plus dépendante des importations agroalimentaires en raison d’une hausse de la consommation consécutive à l’augmentation de la population. La production agroalimentaire est demeurée constante depuis le début des années 90 bien que l’utilisation d’engrais minéraux et de produits phytosanitaires ait régressé.

Contribution au maintien des bases naturelles de l’existence et du paysage rural en hausse grâce à l’augmentation des surfaces de compensation écologique et à l’exploitation de toute la surface agricole

Si l’on considère la promotion et la préservation de la *biodiversité*, l’agriculture est un acteur important à deux titres: d’une part, elle joue un rôle non négligeable en créant des habitats qui abritent une flore et une faune variées, d’autre part, elle est coresponsable du recul de la biodiversité observé depuis plus d’un siècle suite à l’intensification de l’exploitation. La réforme de la politique agricole a incité les agriculteurs à exploiter certaines parcelles de manière moins intensive et à créer ainsi de nouveaux habitats pour la flore et la faune sauvages. Aujourd’hui, des contributions sont versées pour la compensation écologique, mais aussi pour la qualité écologique et la mise en réseau de ces surfaces.

Tableau 3

Evolution des surfaces de compensation écologique¹

		1993	1997	2001	2004
Région de plaine	ha	5 684	38 120	54 136	57 209
Région de montagne	ha	13 635	47 771	57 545	58 788
Total	ha	19 319	85 891	111 681	115 998

Source: OFAG

¹ sans les arbres fruitiers haute-tige

Les surfaces de compensation écologique sont riches en espèces, notamment là où subsistent encore des milieux proches de l’état naturel. Il en est tenu compte dans le cadre des projets de mise en réseau des surfaces. Alors que les prairies à litière et les haies satisfont en grande partie aux exigences de la qualité écologique, les prairies extensives et plus particulièrement les prairies peu intensives ne remplissent généralement pas ce critère. Dans la région de plaine, les sols sont souvent si riches en éléments nutritifs que le développement d’une flore écologiquement intéressante prend des années. Comme le développement souhaité de la faune et de la flore prend du temps, il faudra attendre plusieurs années avant de pouvoir faire une évaluation qualitative complète des modifications intervenues, autrement dit avant qu’un contrôle des résultats portant sur l’évolution de la biodiversité puisse être effectué en rapport avec les mesures d’encouragement.

Deux programmes de préservation coordonnés au niveau international aident à garantir la diversité biologique des plantes cultivées et des animaux de rente. Dans le domaine végétal, il s’agit du Plan d’action national pour la conservation et l’utilisation durable

des ressources phytogénétiques dans l'alimentation et l'agriculture et, dans le domaine animal, du Concept visant à préserver la diversité des races de rente en Suisse. Actuellement, 19 000 variétés de 240 espèces de plantes cultivées et 13 races de chevaux, bovins, porcs, moutons et chèvres sont intégrées dans ces programmes de préservation. Quant à la culture fourragère, elle conserve une multitude d'espèces et d'écotypes de plantes utiles, car l'agriculture exploite une très grande diversité de sites avec des degrés d'intensité variés. Près de 12 % des prairies permanentes sont exploitées de manière peu intensive ou extensive.

Aujourd'hui, 98 % des *terres cultivées* sont exploités selon les règles des PER ou de l'agriculture biologique. L'agriculture crée donc une condition essentielle pour préserver la fertilité des sols comme base d'existence. Jusqu'à présent, aucune analyse scientifique sérieuse n'a été menée à long terme sur la fertilité des sols. Cependant, un certain nombre d'indices laissent présager une diminution insidieuse de la fertilité des sols agricoles en raison de l'apport de métaux lourds et de polluants organiques ainsi que de l'érosion et du compactage du sol. Le monitoring approfondi des sols montrera au cours des prochaines années dans quelle mesure ces facteurs portent atteinte à la qualité des sols.

La superficie des terres cultivées ne cesse de diminuer. La perte de terres fertiles est presque exclusivement imputable à la rurbanisation. Au cours de la période 1979/85 à 1992/97, 29 800 ha de terres agricoles ont été utilisés pour la construction d'infrastructures et de lotissements (0.8 m²/s)¹⁸. Ce bétonnage détruit de manière irréversible des terres fertiles qui se situent principalement sur le Plateau suisse, là où la rurbanisation est la plus forte. Près de 40 % de la superficie des zones à bâtir concernent des terres cultivables de la meilleure qualité¹⁹.

Afin de mieux protéger les terres cultivées, le Conseil fédéral a adopté en 1992 un plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA). Une superficie minimale de 438 560 ha SDA a été fixée et répartie entre les cantons. Par SDA, on entend les terres cultivables (y compris les prairies naturelles arables) et donc une partie seulement de la SAU. Lors du réexamen du plan sectoriel, on a constaté que la superficie minimale des SDA existait encore sur l'ensemble de la Suisse, mais que les réserves avaient sensiblement diminué. Certains cantons n'ont pas maintenu la superficie minimale²⁰. Un aide-mémoire visant à améliorer l'application du plan sectoriel des SDA est en préparation. Lors du classement de bien-fonds dans une zone ou lors de projets de construction impliquant des SDA, il y a toujours lieu de mener une pesée d'intérêts et de considérer le plan sectoriel comme projet d'intérêt national.

Quant à l'*entretien du paysage*, le premier examen possible concerne son aspect quantitatif. Selon la statistique de la superficie²¹, les surfaces agricoles dans les régions d'habitat permanent ont diminué de 30 300 ha (-3,0 %) entre 1979/85 et 1992/97, une évolution presque exclusivement imputable à l'extension des surfaces urbanisées. Une perte de 6 % seulement de la SAU s'explique par l'avancée de la forêt. Les surfaces alpestres ont elles aussi régressé de 17 900 ha (-3,2 %), et dans 8 cas sur 10, ce recul est dû à la progression des surfaces boisées. Globalement, la surface totale exploitée à des fins agricoles a diminué de 48 200 ha (-3,1 %).

¹⁸ OFS (2001): L'utilisation du sol hier et aujourd'hui, statistique de la superficie.

¹⁹ OFEFP (2003): Cahier de l'environnement n° 352, Berne.

²⁰ ODT (2003): 10 ans de plan sectoriel des surfaces d'assolement, p. 9 ss.

²¹ OFS (2001): L'utilisation du sol hier et aujourd'hui, statistique de la superficie.

Evolution de l'utilisation du sol entre 1979/85 et 1992/97

	Part à la surface totale 1992/97	Variation entre 1979/85 et 1992/97			
		%	ha	%	m ² /s
Surfaces agricoles dans les régions d'habitat permanent ¹	23,9	–30	314	–3,0	–0,80
Surfaces alpestres ²	13,0	–17	860	–3,2	–0,47
Total des surfaces consacrées à l'agriculture	36,9	–48	174	–3,1	–1,27

Source: OFS

¹ prairies et cultures des champs, pâturages attenants, cultures fruitière, viticole et maraîchère

² mayens, alpages à fauche, prairies de montagne, pâturages des Alpes et du Jura

Nous avons atteint notre objectif, à savoir garder un paysage rural ouvert et empêcher l'extension de la forêt au détriment de la SAU. Cependant, les incitations économiques ne suffisent pas à maintenir l'exploitation de certaines surfaces d'estivage défavorisées par leur situation.

La qualité du paysage n'évolue que lentement, ses variations sont donc presque imperceptibles. On ne dispose par ailleurs que de rares relevés dans ce domaine. Le projet national de recherche PNR 48 «Paysages et habitats de l'arc alpin» devrait combler cette lacune et fournir des recommandations concrètes pour un développement durable du paysage. Les travaux de synthèse des projets de recherche sont en cours, et les résultats seront probablement publiés en 2006.

Conclusion: La surface agricole utile est presque entièrement exploitée selon les prescriptions des PER. Cependant, on ne saurait totalement exclure l'altération qualitative du sol causée par l'exploitation agricole, quand bien même nous ne disposons pas de données fiables à ce sujet. L'exploitation des terres cultivables et, par conséquent, le maintien d'un paysage ouvert et l'entretien du paysage rural sont pratiquement assurés sur l'ensemble du territoire. Mais en raison de la rurbanisation, les terres cultivables ne cessent de diminuer de près d'un mètre carré à la seconde.

Les surfaces de compensation écologique ont fortement augmenté, condition *sine qua non* à l'augmentation de la biodiversité. Cette augmentation ne peut, pour l'heure, être que partiellement documentée. Grâce à l'exploitation plus ou moins intense des prairies naturelles situées dans les endroits les plus divers, l'agriculture contribue à maintenir une grande diversité génétique de plantes utiles. Dans l'ensemble, l'apport de l'agriculture à la préservation des ressources a sensiblement augmenté depuis le début de la réforme de la politique agricole.

Moindre contribution de l'agriculture à l'occupation décentralisée du territoire

La population suisse s'est accrue de 450 000 personnes depuis 1990, pour s'établir à 7,3 millions d'habitants en l'an 2000. Durant cette décennie, l'urbanisation s'est étendue à l'ensemble du Plateau. Certaines agglomérations ont non seulement grandi mais se sont aussi confondues (métropolisation). Mis à part les grands centres comme Genève, Lausanne ou Zurich, on observe une croissance de la population supérieure à la moyenne dans la vallée du Rhône, en Suisse centrale (en particulier Nidwald, Schwytz et district de Sursee), dans la région de Fribourg et au Tessin. Les

communes dont le nombre d'habitants est en forte régression se trouvent dans la région élargie du Gothard (Conche, Haslital, canton d'Uri, Surselva, Val Blenio, Leventina). De même, la population diminue encore dans l'Emmental, l'Entlebuch, le Sernftal et le Val Maggia, ainsi que dans certaines parties du Jura²². En 2000, 27 % de la population vivaient en milieu rural (1990: 31 %; 1970: 43 %), lequel comprend par définition toutes les régions situées hors des agglomérations²³. De 1990 à 2004, le nombre d'exploitations agricoles a chuté de 92 800 à 64 500 tandis que le nombre de personnes employées dans l'agriculture²⁴ passait de 125 100 à 91 600 (cf. ch. 1.3.5).

Selon une étude menée par l'Institut d'économie rurale de l'EPF de Zurich²⁵, 230 communes doivent être considérées comme menacées en termes d'occupation du territoire. L'étude, qui a examiné toutes les communes suisses comptant moins de 1 000 habitants, s'est fondée sur les deux indicateurs suivants: l'évolution, depuis 1970, de la population apte au travail et appartenant à la tranche d'âge des 20 à 65 ans et l'évolution, depuis 1990, de la population apte au travail et appartenant à la tranche d'âge des 20 à 39 ans. Les auteurs ont notamment déterminé le nombre des communes qui, compte tenu de l'effet direct de l'agriculture sur l'occupation du territoire, devraient être qualifiées de menacées, si l'activité agricole venait à disparaître. Selon eux, l'existence de 245 communes serait compromise dans ce cas. En outre, le risque augmenterait notablement dans la moitié des communes qui sont déjà menacées à l'heure actuelle (115 sur 230). Dans l'ensemble, l'agriculture contribue de manière déterminante à l'occupation du territoire dans 360 communes (environ 12 % des communes suisses). Il s'agit en l'occurrence des communes situées dans les régions suivantes: Münstertal, Basse-Engadine, Prättigau, Surselva, Safiental, Avers, Rheinwald, Schams, Oberhalbstein, Schanfigg, Sernftal, Val Blenio, Val Maggia et Val Verzasca, Leventina, Conche, Oberhasli, Oberems, Lötschental, Emmental, Obervaud, Broye, Pacôt, Val de Travers, Vallée de Joux, Ajoie, Franches Montagnes et Clos du Doubs. Ces communes représentent 1,2 % de la population suisse et 11 % de la surface agricole utile.

Cette étude considère exclusivement les effets directs de l'agriculture sur l'occupation du territoire. Elle exclut les effets indirects dus à l'interpénétration économique des secteurs situés en amont et en aval de la filière, à la consommation des particuliers, au maintien d'un paysage ouvert et à l'entretien du paysage rural. On peut supposer que, en raison même de ces effets indirects, l'agriculture contribue notablement à l'occupation du territoire dans d'autres communes. De plus, la prise en compte d'indicateurs supplémentaires comme l'évolution de l'infrastructure (écoles, magasins) aurait peut-être fourni des résultats différents. Il en serait de même si l'étude avait porté sur des régions plus larges, comme les districts ou les vallées; mais les régions concernées par le problème seraient néanmoins les mêmes.

²² OFS (2002): Recensement fédéral 2000, évolution démographique des communes 1850 – 2000.

²³ Schuler, M., Perlik, M. et Pasche N. (2004): Nicht-städtisch, rural oder peripher – wo steht der ländliche Raum heute, ARE, Office fédéral du développement territorial.

²⁴ Unités annuelles de travail: volume de travail dans l'agriculture converti en emplois à plein temps.

²⁵ Rieder, P., Buchli, S., Kopainsky, B. (2004): Erfüllung des Verfassungsauftrages durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung.

Conclusion: La contribution de l’agriculture à l’occupation décentralisée du territoire diminue en raison du progrès technique et de l’évolution structurelle. Elle reste cependant décisive dans la région du Gothard, les Grisons et le Jura. D’une manière générale, il importe de veiller au maintien d’un paysage ouvert, qui est l’un des attraits des milieux de vie, afin que l’occupation du territoire soit assurée dans toutes les régions.

1.3 Des enjeux essentiels

1.3.1 Prix

Prix à la production en baisse mais toujours élevés par rapport à l’étranger

Les prix à la production ont baissé de 24 % entre 1990/92 et 2002/04. Cette baisse, attribuable pour moitié à la réduction des dépenses de la Confédération allouées au soutien des prix, a beaucoup affecté surtout le lait et divers produits des champs. La diminution des revenus des agriculteurs a partiellement été compensée par une augmentation des paiements directs.

Si l’on compare l’évolution des prix pour le panier standard de la ménagère, on constate que, depuis 1990/92, les prix à la production ont davantage reculé en Suisse que dans l’UE (–21 %). L’écart relatif a passé en conséquence de 49 à 46 % durant cette période. En chiffres absolus, les prix suisses se sont considérablement rapprochés des prix européens. Ainsi, pour le lait, la différence de prix, qui s’élevait encore à près de 50 centimes par kilo en 1990/92, a été ramenée à près de 30 centimes aujourd’hui (–40 %). En moyenne, la différence de prix absolue a reculé de 28 %.

Tableau 5

Evolution des prix à la production en Suisse et dans l’UE

Valeur de la production ¹		1990/92	2002/04	1990/92– 2002/04 %
Suisse	(millions de fr.)	7268	5485	–24,5
	(millions de fr.)	3715	2939	–20,9
Ecart	(millions de fr.)	3553	2546	–28,3
	%	48,9	46,4	

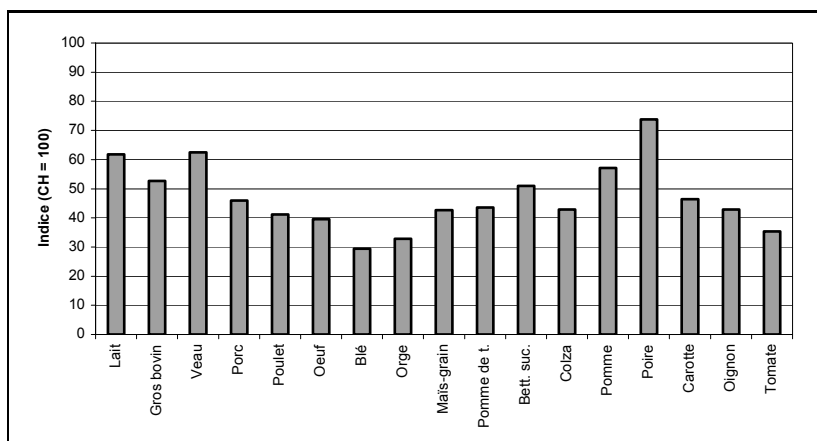
Sources: OFAG, OFS, USP, Eurostat, ZMP, Agreste, BNS

¹ panier standard de la ménagère contenant les produits les plus importants en quantités constantes

² Allemagne, France, Autriche, Italie ainsi que, pour certains produits, Pays-Bas et Belgique

Malgré le rapprochement des prix à la production, l’écart par rapport aux prix pratiqués dans l’UE reste important. Le graphique 2 montre les écarts de prix actuels pour les principaux produits. Actuellement, l’écart de prix le plus important entre l’UE et la Suisse concerne le blé, l’orge et les tomates. Il est moins marqué pour la plupart des produits d’origine animale et pour les fruits.

Prix à la production dans l'UE comparés à la Suisse en 2002/04



Sources: OFAG, OFS, USP, Eurostat, ZMP, Agreste, BNS

Augmentation des prix à la consommation et des écarts par rapport à l'UE

Contrairement aux prix à la production, les prix à la consommation n'ont cessé de grimper entre 1990/92 et 2004 (+11 %). Une forte hausse est observée à partir de 1999 en particulier. Cette évolution résulte en partie de l'instauration de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), de l'introduction de la taxe pour l'élimination des sous-produits animaux, ainsi que de l'extension du système de déclaration et de traçabilité des denrées alimentaires.

Pour ce qui est des prix à la consommation, l'écart s'est creusé avec l'UE entre 1990/92 et 2002/04. Si l'écart de prix relatif était encore de 31 % en 1990/92, il a atteint en moyenne 39 % en 2002/04. En valeur absolue, l'écart de prix a crû de 28 % (tab. 6).

Tableau 6

Evolution des prix à la consommation en Suisse et dans l'UE

Dépenses alimentaires par personne ¹		1990/92	2002/04	1990/92– 2002/04 %
Suisse	(francs)	2271	2314	+1,9
UE ²	(francs)	1573	1421	–9,7
Ecart	(francs)	697	892	+28,0
	%	30,7	38,6	

Sources: OFAG, OFS, USP, Eurostat, ZMP, Agreste, BNS

¹ panier standard de la ménagère contenant les produits les plus importants en quantités constantes

² Allemagne, France, Autriche, Italie ainsi que, pour certains produits, Pays-Bas et Belgique

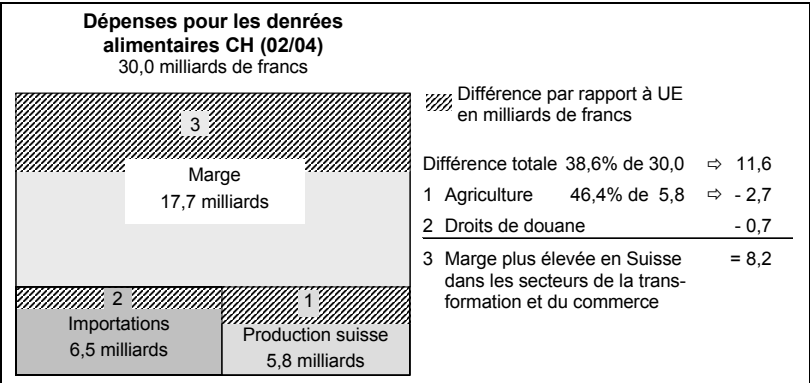
Coût élevé des denrées alimentaires en Suisse que partiellement imputable aux prix élevés des matières premières

Le graphique 3 montre une estimation de la répartition des dépenses alimentaires dans les années 2002/04. En ont été exclues les boissons alcoolisées et l'achat direct, par les consommateurs, de denrées alimentaires à l'étranger; quant aux repas pris à l'extérieur, seuls les prix de revient des entreprises de restauration ont été considérés. Les dépenses alimentaires totales, qui se sont chiffrées à 30 milliards de francs, comprennent la valeur des matières premières indigènes (près de 6 milliards de francs) ainsi que celle des denrées alimentaires importées (6,5 milliards de francs). Si l'on soustrait ces deux valeurs du total, on obtient une marge avoisinant les 18 milliards de francs pour les secteurs en aval. En 2002/04, les prix à la consommation étaient, dans l'UE, de 39 % inférieurs aux prix suisses (cf. tab. 6). Compte tenu des dépenses totales pour les denrées alimentaires, de 30 milliards de francs, l'écart de prix entre la Suisse et l'UE se monte donc à 11,6 milliards de francs. En raison de l'écart des prix à la production de 46 % (cf. tab. 5), la part de la production indigène à cette différence se chiffre à 2,7 milliards, dont 1,1 milliard est attribuable aux consommations intermédiaires, aux amortissements et aux salaires des employés, trois postes plus chers en Suisse (cf. ch. 1.3.3). Les autres frais supplémentaires proviennent de l'agriculture elle-même.

Les droits de douane ont renchéri de 700 millions de francs les denrées alimentaires importées. Si l'on déduit le coût plus élevé des matières premières (production indigène plus chère plus droits de douane) de l'écart de prix total de 11,6 milliards, on obtient, en comparaison avec l'UE, une marge du marché de 8 milliards supérieure dans les secteurs de la transformation et du commerce.

Graphique 3

Composition des dépenses pour les denrées alimentaires en Suisse dans les années 2002/04



Sources: OFAG, OFS, USP, Eurostat, ZMP, Agreste, BNS, swissimpex

Prix du marché mondial des produits agricoles: légère augmentation en vue

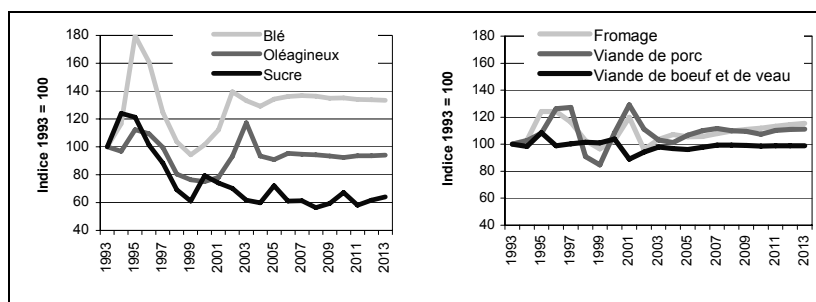
Selon les prévisions de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO²⁶), la demande en denrées alimentaires augmentera considérablement dans les années à venir. Cette augmentation s'explique en premier lieu par la croissance de la population mondiale et par l'évolution de la consommation dans les pays émergents et les pays en développement, qui délaissent les produits d'origine végétale pour les produits d'origine animale suite à l'accroissement de leurs revenus.

Selon les prévisions actuelles, la demande supplémentaire devrait pouvoir être couverte en principe par une croissance de la production. En raison du changement climatique global, des possibilités limitées d'étendre les surfaces affectées à la production et de la perte de productivité des sols (érosion, salinisation et désertification), il est toutefois de plus en plus probable que l'évolution de la production n'arrivera pas à suivre celle de la demande. Au cours des cinq dernières années par exemple, on n'est parvenu à couvrir la demande en céréales qu'en allant puiser dans les réserves. Faute de disposer d'un pouvoir d'achat suffisant, le nombre des personnes sous-alimentées – estimé à 850 millions aujourd'hui – ne diminuera guère au cours des prochaines années. Environ deux milliards d'humains continueront de vivre à l'avenir de l'agriculture de subsistance (autosuffisance), sans avoir accès à des ressources supplémentaires (sol et eau) et aux marchés de denrées alimentaires.

D'après les prévisions de prix actuelles de l'OCDE²⁷, les prix internationaux des produits agricoles n'augmenteront que partiellement à moyen terme (graph. 4). Il ne faut donc pas s'attendre à ce que la hausse des prix du marché mondial réduise de manière décisive l'écart de prix entre la Suisse et l'étranger à l'horizon 2011, c'est-à-dire l'horizon de planification de la PA 2011.

Graphique 4

Prévisions concernant l'évolution internationale des prix jusqu'en 2014



Source: OCDE

Pour la majorité des produits agricoles, les droits de douane convenus dans le cadre de l'OMC continuent de déterminer le niveau des prix. Une éventuelle baisse des droits de douane aura une incidence directe sur les prix à la production en Suisse,

²⁶ FAO (2003): Agriculture mondiale: horizon 2015/2030.

²⁷ OCDE (2005): Agricultural Outlook: 2005–2014.

raison pour laquelle la politique commerciale au niveau international revêt une grande importance.

Comme il est probable que les prix de l'énergie restent élevés ou augmentent encore, il faut escompter que cette hausse se répercute tôt ou tard sur les prix des denrées alimentaires. La production d'agents énergétiques renouvelables ferait alors de plus en plus concurrence à la production de denrées alimentaires. A long terme, il y a lieu de supposer qu'une hausse des prix de l'énergie, conjuguée à une progression de la demande en céréales due à l'augmentation de la consommation de viande, entraînera une hausse significative des prix du marché mondial dans tout le secteur agroalimentaire.

Conclusion

En raison du soutien des prix par la Confédération et de la protection à la frontière, les prix à la production en Suisse sont encore élevés par rapport à l'étranger. Comme il ne faut pas s'attendre à moyen terme à ce que cet écart soit comblé par une hausse des prix à l'international, le niveau des prix suisses dépendra aussi à l'avenir principalement du montant des droits de douane. Dans la perspective des futures étapes de la libéralisation des marchés agricoles, c'est justement là que réside un risque majeur. Une réduction de la protection à la frontière, imposée par des engagements internationaux, par des accords de libre-échange ou par des raisons autonomes, affecterait considérablement l'agriculture, sans parler des secteurs de la filière en amont et en aval. En particulier, si les prix baissaient plus vite que ne peuvent évoluer les structures et les coûts, on courrait le risque de voir la production s'effondrer, l'agriculture devenir incapable de remplir ses tâches constitutionnelles, des problèmes sociaux surgir dans l'agriculture et des emplois disparaître dans les secteurs en amont et en aval. Afin de pouvoir conserver ses parts de marché dans un contexte de plus en plus libéralisé, l'agriculture suisse est également tributaire des efforts déployés par les secteurs de la transformation et du commerce. Ceux-ci doivent, eux aussi, améliorer leur efficacité pour que, au niveau des consommateurs, les produits issus de matières premières suisses puissent concurrencer à l'avenir les produits étrangers.

1.3.2 Politique commerciale

Cycle de Doha à l'OMC: réduction substantielle des droits de douane, suppression des subventions à l'exportation et restriction de la marge de manœuvre pour le soutien du marché

A l'art. 20 de l'accord agricole du 15 avril 1994, les membres de l'OMC manifestent leur volonté de réduire progressivement et de manière substantielle les mesures de soutien et la protection à la frontière dans le secteur primaire. Sur cette base, la Conférence ministérielle a adopté en novembre 2001 à Doha (Qatar) un mandat pour le prochain cycle de négociations. L'étape suivante des négociations, qui a connu aussi bien des phases intenses que des blocages temporaires (p. ex. Conférence ministérielle de Cancún en septembre 2003), a débouché, le 1^{er} août 2004, sur l'accord-cadre de Genève. En avril 2005, un objectif intermédiaire, certes technique, mais non moins important, a été atteint avec le compromis sur la formule retenue pour convertir les droits de douane spécifiques en droits de douane *ad valorem*. Cette conversion permet d'exprimer dans une unité comparable les droits de douane

de tous les membres de l'OMC; elle est une condition fondamentale pour l'application de la formule de réduction progressive des droits de douane. Les membres de l'OMC ont également délibéré dans le détail sur les autres sujets de négociation. En décembre 2005 a eu lieu à Hong Kong la sixième Conférence ministérielle de l'organisation. Elle a abouti aux résultats suivants:

En ce qui concerne l'*accès au marché*, il a été convenu que les droits de douane seraient répartis en quatre bandes de réduction. A chaque bande, un taux de réduction différent sera appliqué. Des exceptions sont prévues pour des produits sensibles. La question du nombre et du traitement réservé à ces produits sensibles est encore en suspens.

Pour ce qui est du *soutien interne*, il a été décidé que les pays développés seraient répartis dans trois bandes en fonction du montant total absolu de leur soutien (UE, Etats-Unis/Japon, autres pays), les pays membres de l'OMC caractérisés par un niveau de soutien élevé en valeurs relatives (par rapport à la valeur de la production) devant toutefois faire un effort additionnel de réduction (Japon et pays membres de l'Association européenne libre-échange [AELE]). Il faudra, de plus, négocier l'introduction d'une limite supérieure pour le soutien par produit. Cette nouvelle discipline restreindra la marge de manœuvre lors de l'aménagement ultérieur des organisations de marché.

Enfin, les membres ont décidé de supprimer les *subventions à l'exportation* d'ici à 2013, cette suppression devant être en grande partie réalisée avant 2010. Parallèlement, des disciplines doivent être élaborées pour toutes les mesures à l'exportation d'effet équivalent (crédits à l'exportation, entreprises commerciales d'Etat exportatrices, aide alimentaire).

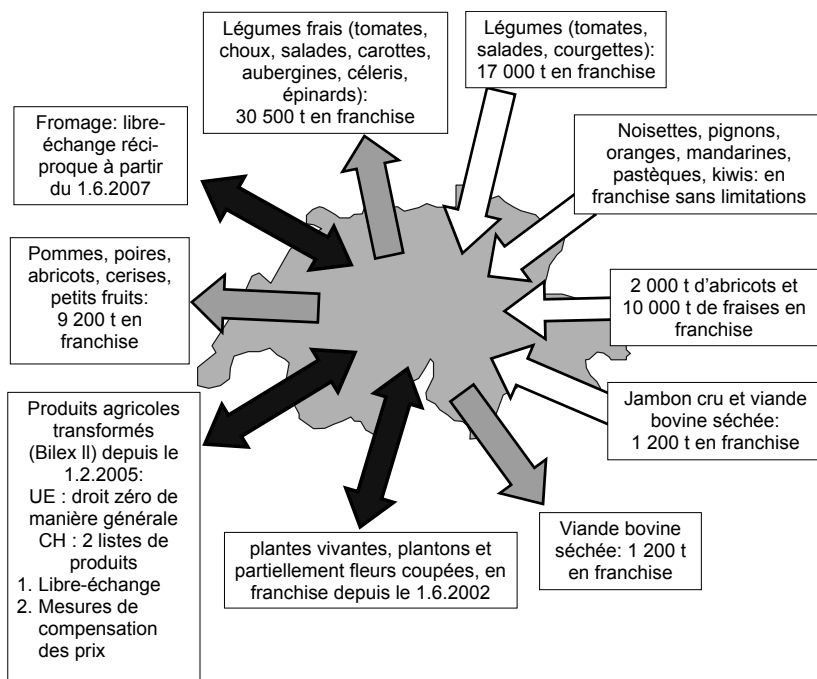
Depuis juillet 2004, aucun progrès notable n'a été accompli dans les négociations sur les *considérations d'ordre non commercial*, telles que la protection des indications géographiques (AOC/IGP).

Lors de la Conférence ministérielle de Hong Kong, un calendrier prévoyant la conclusion du cycle de Doha d'ici à la fin de l'année 2006 a été adopté.

Les accords bilatéraux avec l'UE conduisent à la libéralisation des marchés pour le fromage et le sucre et ouvrent de nouvelles perspectives à l'exportation

Les accords bilatéraux ont contribué à libéraliser davantage les relations commerciales avec l'UE. S'agissant de l'*Accord agricole* du 21 juin 1999²⁸, les parties sont convenues de réduire encore les obstacles aussi bien tarifaires que non tarifaires au commerce entre l'UE et la Suisse. Depuis l'élargissement à l'Est en 2004, cet accord s'applique également aux dix nouveaux Etats membres de l'UE. Le volet tarifaire concerne essentiellement la libéralisation complète et réciproque du marché du fromage d'ici à 2007. Le graphique 5 donne un aperçu détaillé de l'ouverture réciproque des marchés.

Ouverture réciproque des marchés suisse et européen pour les produits agricoles



L'accord agricole inclut en outre la reconnaissance réciproque des prescriptions techniques dans les domaines de la protection phytosanitaire, de l'agriculture biologique et en partie de la médecine vétérinaire, ainsi que des normes de qualité pour les fruits et légumes. La reprise intégrale prévue des dispositions de l'UE en matière d'hygiène, qui font l'objet de l'annexe 11 de l'accord agricole (accord vétérinaire), a pour effet de simplifier et de réduire les contrôles vétérinaires à la frontière entre la Suisse et l'UE. Alors que cette simplification ne concerne aujourd'hui que les produits laitiers, elle portera aussi sur la viande et d'autres produits animaux en cas de reprise des dispositions européennes en matière d'hygiène. Afin de garantir l'équivalence des réglementations suisses avec celles de l'UE et le bon fonctionnement de l'accord, des modifications techniques ont été entreprises dans diverses annexes de cet accord dans le cadre du Comité mixte de l'agriculture Suisse – UE. Le Comité mixte a en outre institué un groupe de travail en vue d'une convention sur la reconnaissance réciproque des AOC et des IGP.

Pour ce qui est de l'agriculture suisse, l'accord agricole aura surtout des répercussions sur le marché du fromage. En raison de la suppression complète des droits de douane sur le fromage, il faut s'attendre à ce que le prix du lait en Suisse baisse et s'établisse au niveau du prix européen, majoré du supplément pour le lait transformé en fromage. Le recul du prix du lait sera d'ailleurs accentué par la réforme de la politique agricole commune (PAC) dans l'UE, car celle-ci prévoit une diminution

des prix d'intervention pour le beurre et la poudre de lait écrémé et une augmentation progressive des quotas laitiers jusqu'en 2007. Dans un même temps, l'ouverture totale du marché européen pour le fromage, les concessions accordées par l'UE dans le secteur des fruits et légumes ainsi que la reconnaissance réciproque des équivalences offrent de nouveaux débouchés à l'économie agricole.

En vertu de la clause évolutive (art. 13), l'UE a approuvé un mandat de négociations qui permet à la Commission de présenter à la Suisse un catalogue de revendications et de négocier avec elle de nouvelles concessions. L'établissement de ce catalogue a toutefois été ajourné en 2004, l'élargissement de l'UE à l'Est étant prioritaire. Entre-temps, le secteur agroalimentaire suisse est, lui aussi, intéressé par l'exportation de plusieurs produits, qu'il pourra signaler lors de ces négociations au moyen de sa propre liste de revendications.

Dans le cadre des accords bilatéraux II, le *protocole n° 2* de l'Accord de libre-échange conclu entre la Suisse et la CEE en 1972 a été remanié²⁹. Les modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} février 2005³⁰. Grâce à cette révision, le commerce entre la Suisse et l'UE de produits agricoles transformés est désormais libéralisé, c'est-à-dire que l'industrie agroalimentaire suisse dispose d'un meilleur accès aux marchés européens. En effet, l'UE accorde maintenant la franchise de droits pour toutes les marchandises tombant sous le coup de l'accord. La révision simplifie aussi le mécanisme de compensation servant à égaliser les différences de prix des matières premières agricoles contenues dans ces marchandises. Dans les échanges commerciaux avec l'UE, la compensation dite des prix nets ne porte plus que sur la différence entre les prix des matières premières et ne prend plus en compte l'écart de prix existant par rapport au prix du marché mondial. Quant aux échanges commerciaux avec les pays non-membres de l'UE, la différence entre le prix indigène et le prix du marché mondial est toujours compensée. Ainsi, les mêmes fonds fédéraux destinés au financement des mesures prévues dans la *Schoggigesetz*³¹ peuvent servir à réduire le prix d'une plus grande quantité de matières premières incorporées dans des produits que la Suisse exporte vers l'UE, ce dont profite l'agriculture. Cette pratique n'est toutefois possible qu'aussi longtemps que les engagements pris à l'OMC permettent d'allouer des subventions à l'exportation, c'est-à-dire jusqu'en 2013 au plus tard.

Le nouveau protocole 2 interdit aussi toute mesure de compensation des prix pour le sucre contenu dans des produits agricoles transformés et destinés à l'exportation vers l'UE et vice versa. Une part d'environ 60 % du sucre consommé en Suisse est utilisée dans la fabrication de denrées alimentaires. Le protocole 2 instaure ainsi de fait le libre-échange entre la Suisse et l'UE dans le secteur du sucre. En raison de la réforme du marché du sucre décidée par l'UE le 16 novembre 2005 et du recul des prix qui en découle pour le sucre et les betteraves sucrières, les prix du sucre devraient baisser de manière significative en Suisse.

Le 10 mars 2006, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport d'examen du DFE et du DFAE sur la faisabilité ainsi que les avantages et désavantages économiques que comporterait un accord de libre-échange avec l'UE en ce qui concerne les produits agricoles. Il a chargé les deux départements de procéder à une consultation

²⁹ RS 0.632.401.2

³⁰ RO 2005 1641

³¹ RS 632.111.72, Loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés.

auprès des milieux intéressés et de lui présenter ensuite un rapport sur les résultats. Le Conseil fédéral décidera de la suite des travaux sur cette base. Les relations entre la PA 2011, l'OMC et l'évolution en matière de libre-échange de produits agricoles avec l'UE sont présentées au ch. 1.6.

Les accords de libre-échange conclus avec des pays tiers impliquent des concessions tarifaires dans le domaine agricole

Les accords de libre-échange que la Suisse conclut avec des pays tiers (en dehors de l'UE) sont négociés avec ses partenaires de l'AELE, à savoir l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein. Ils sont très importants notamment pour l'industrie suisse (chimie, machines et industrie horlogère) ainsi que pour le secteur des services (banques, assurances). Sans ces accords, les exportateurs suisses seraient discriminés dans les pays avec lesquels l'UE ou d'autres pays auraient conclu des accords de libre-échange en leur conférant un accès préférentiel aux marchés.

Conformément au droit de l'OMC, ces accords de libre-échange se fondent sur l'art. XXIV GATT et doivent par conséquent inclure toutes les catégories de marchandises, produits agricoles compris. L'objectif de ces négociations consiste à obtenir des pays partenaires un accès aux marchés identique à celui que ces Etats accordent à d'autres pays dont les fournisseurs sont en concurrence directe avec l'industrie suisse. Lors des négociations, aujourd'hui principalement avec les pays émergents ou en développement, la Suisse doit faire des concessions tarifaires (réduction partielle ou totale des droits de douane). Comme les tarifs douaniers suisses sont déjà très bas dans le secteur industriel et que les intérêts des partenaires commerciaux portent souvent sur l'exportation de produits agricoles, ce n'est pratiquement que dans le domaine agricole que des concessions peuvent être consenties. Jusqu'à présent, il a été possible de limiter ces concessions à un niveau supportable pour l'agriculture suisse; ainsi, les branches sensibles (lait, viande, céréales, vin, etc.) ont-elles été en grande partie épargnées. Toutefois la situation pourrait nettement empirer en cas de conclusion d'accords de libre-échange avec les plus grands exportateurs de produits agricoles.

A l'heure actuelle, la Suisse a signé un accord de libre-échange avec 15 pays³². D'autres négociations sont en cours actuellement ou sont prévues avec plusieurs pays. Au vu des résultats des entretiens préliminaires, il a été décidé provisoirement de ne pas conclure d'accord de libre-échange avec les Etats-Unis.

Suppression complète des barrières douanières pour les produits agricoles des pays les plus pauvres

En 2001, le Conseil fédéral a décidé d'abaisser progressivement les droits de douane perçus sur les produits agricoles des pays les moins développés (PMD)³³. Adoptée dans le cadre de la politique de développement de la Suisse, cette mesure fait pendant à une initiative de la Communauté européenne (CE) qui vise également à promouvoir les exportations des pays les moins développés (hormis les exportations d'armes). Depuis le 1^{er} janvier 2002, les PMD se sont vu accorder une réduction

³² Bulgarie, Chili, Corée du Sud, Croatie, Israël, Jordanie, Liban, Macédoine, Mexique, Maroc, Gaza et la Cisjordanie (OLP), Roumanie, Singapour, Tunisie et Turquie.

³³ La liste des pays les moins développés (PMD) a été adaptée au 1^{er} avril 2004. Le Sénégal y a été ajouté alors que la Bosnie-Herzégovine, l'Albanie et Malte en ont été biffés. La liste comporte aujourd'hui 49 pays.

moyenne de 30 % des droits de douane ordinaires sur tous les produits agricoles qui ne faisaient pas encore l'objet d'une réglementation préférentielle. Dans un deuxième temps, la réduction a été revue à la hausse au 1^{er} avril 2004; elle se situe ainsi entre 55 et 75 %. A moyen terme, le Conseil fédéral envisage d'accorder aux PMD la franchise intégrale de droits. La date de cette dernière étape n'est cependant pas encore fixée. Lors de la Conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong, il a été décidé d'accorder aux PMD, à partir de 2008, un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour au moins 97 % de toutes les lignes tarifaires. Le Parlement se penchera sur la question en 2006 dans le cadre de la transformation de l'arrêté sur les préférences tarifaires³⁴, qui arrive à échéance, en une loi fédérale³⁵ de durée indéterminée.

La clause de sauvegarde spéciale permet d'exclure une mise en danger de l'agriculture suisse. En vertu de cette clause, les préférences tarifaires peuvent être levées temporairement en cas de perturbations notables sur les marchés suisses. Jusqu'à présent, l'application de cette clause n'a toutefois jamais été nécessaire. De surcroît, les autorités douanières luttent contre les abus tels que le contournement des règles d'origine. Jusqu'à présent, la Suisse n'a importé ni animaux, ni viande, ni sucre provenant de PMD.

Conclusion

Dans les années à venir, la clôture des négociations du cycle de Doha de l'OMC et la conclusion d'autres accords bilatéraux avec l'UE ou d'accords de libre-échange avec d'autres pays entraîneront une plus grande ouverture du marché agricole suisse. Les engagements pris à l'OMC concerneront non seulement la protection à la frontière, mais aussi le soutien interne du marché et les subventions à l'exportation. Avec la mise en œuvre du cycle de Doha, l'écart de prix relatif avec l'UE pour les matières premières agricoles s'amenuisera car la Suisse devra réduire ses droits de douane dans une plus grande proportion que l'UE.

1.3.3 Coûts

Coûts des moyens et des facteurs de production nettement plus élevés que dans l'UE

Les coûts de production de l'agriculture dépendent, d'une part, des prix des moyens et des facteurs de production et, d'autre part, des quantités utilisées. Entre 1997 et 2004, on a enregistré une légère hausse des prix des moyens et des facteurs de production (+1,2 %).

³⁴ RS 632.91

³⁵ FF 2006 2875

Evolution des prix des moyens et des facteurs de production

Poste	Mai 1997 = 100	2002	2003	2004
Moyens de production agricoles		99,8	99,9	101,2
Consommations intermédiaires		98,2	98,2	99,6
Investissements		103,7	104,1	105,4
Salaires et charges salariales		112,2	113,5	114,7
Fermages ¹		97,9	99,9	102,9
Intérêts (hypothécaires)		85,2	72,2	67,8

Sources: USP, ART

¹ Base (indice) 1997 = 100

Les prix des moyens et des facteurs de production sont nettement plus élevés en Suisse que dans l'UE. Plusieurs études ont évalué les écarts de prix dans ce domaine. Celle de la Haute école suisse d'agronomie (HESA)³⁶ a montré que les semences de variétés non multipliées en Suisse coûtaient 5 à 40 % moins cher en Allemagne et en France, les engrais 20 à 55 %, les produits phytosanitaires 0 à 51 % et les médicaments vétérinaires 5 à 55 %. Selon le produit considéré, les fluctuations sont considérables. Dans le domaine des engrais en particulier, il existe également de grandes différences en Suisse. De même, les agriculteurs suisses paient des prix nettement plus élevés pour les aliments pour animaux. Des calculs de l'OFAG ont montré que la marge brute réalisée par les fabricants d'aliments pour animaux était d'environ 20 francs par quintal en Suisse contre 10 francs dans l'UE, après avoir isolé les effets dus au coût notablement plus élevé des matières premières en raison de la cherté des céréales. Comparée à l'UE, cette marge brute plus élevée génère des coûts supplémentaires d'un montant de 140 millions de francs. Des analyses effectuées par Agroscope FAT Tänikon³⁷ ont mis en évidence que les prix des machines étaient de 10 à 20 % plus bas dans les pays voisins qu'en Suisse; pour les constructions, l'écart de prix atteint entre 21 et 37 %.

Sur la base de ces résultats et des comptes économiques de l'agriculture, l'OFAG a estimé la différence totale de coûts due aux écarts de prix constatés entre la Suisse et l'UE. On a isolé les effets occasionnés par les frais supplémentaires générés par l'agriculture elle-même en raison des prix à la production plus élevés, pour les semences et les aliments pour animaux. En raison des écarts de prix, les charges réelles (y compris les salaires des employés, les fermages et les intérêts débiteurs) sont d'environ 1125 millions de francs plus élevées en Suisse que dans l'UE. Si l'on considère uniquement les consommations intermédiaires et les amortissements, les écarts de prix occasionnés par le secteur en amont se chiffrent à 938 millions de francs (tab. 8).

³⁶ Raaflaub M. et Genoni M. (2005): Preise für landwirtschaftliche Produktionsmittel in der Schweiz und den EU-Nachbarländern Deutschland und Frankreich, HESA Zollikofen.

³⁷ Agroscope FAT Tänikon (2003): Rapport de la FAT n° 640, Agroscope FAT Tänikon. (2005): Rapport de la FAT n° 595.

Tableau 8

Différences de prix entre la Suisse et l'UE dues aux charges réelles agricoles

	Valeur CEA 2002/04	Estimation de la différence de prix ¹	Différence des coûts
	en millions de francs	%	en millions de francs
Consommations intermédiaires			
Semences et plants ²	170	20	34
Energie et lubrifiants	338	0	0
Engrais et produits d'amendement du sol	124	20	25
Produits phytosanitaires	125	25	31
Vétérinaire et médicaments	162	25 ⁴	41
Aliments pour animaux ³	1549	--	140
Entretien et réparation de machines	413	30	124
Entretien et réparation de constructions	166	25	42
Autres biens et services	939	10	94
Consommations intermédiaires agricoles ⁵	541	10	54
Amortissements			
Machines et autres biens d'équipement	1018	15	153
Constructions	758	25	189
Plantations et autres	117	10	12
Consommations intermédiaires et amortissements totaux⁶	6420	15	938
Facteurs			
Rémunération des salariés	824	25	206
Fermages	201	50	101
Intérêts	339	-35	-119
Charges réelles totales⁶	7784	14	1126

Sources: OFS, ART, HESA, estimation de l'OFAG

¹ Les différences de prix se réfèrent aux pays limitrophes (Allemagne, France, Autriche).

² Sans les semences d'une valeur de 32 millions de fr. dont les prix sont négociés entre exploitations agricoles.

³ Sans les aliments pour animaux produits et consommés dans les exploitations, d'une valeur de 1,197 milliard de francs, et sans les aliments pour animaux qui sont négociés entre les exploitations agricoles, d'une valeur de 40 millions de francs.

⁴ La différence de coûts des aliments concentrés a été déterminée directement en valeur absolue. La valeur de 140 millions de francs se rapporte exclusivement à la marge brute plus élevée réalisée par les fabricants d'aliments pour animaux, sans tenir compte des prix plus élevés des céréales fourragères.

⁵ Sans la location des contingents laitiers (36 millions de francs).

⁶ Sans les consommations intermédiaires fabriquées et consommées dans les exploitations et sans celles négociées entre les exploitations agricoles, d'une valeur totale de 1,620 milliard de francs

Les raisons du niveau plus élevé de ces prix n'ont pas fait l'objet d'une analyse systématique. A l'exception des semences et des aliments pour animaux, aucun droit de douane n'est perçu sur les moyens de production. Quant aux prescriptions légales plus strictes, elles ne peuvent expliquer qu'une infime part des différences de prix (cf. chapitre suivant). Le niveau élevé des prix s'explique principalement par les spécificités de la Suisse et de l'agriculture helvétique:

- Le niveau des salaires en Suisse est plus élevé que dans les pays limitrophes.
- Le niveau de vie élevé et l'exiguïté du territoire sont la cause du prix élevé des terres et des terrains.
- Comparée à l'étranger, l'agriculture suisse constitue un petit marché avec des volumes de fourniture proportionnellement faibles, ce qui peut entraîner des conditions de prix désavantageuses.
- Du fait de l'exiguïté du territoire, le réseau de distribution et le réseau des services sont très denses en Suisse.
- Des entreprises internationales absorbent le pouvoir d'achat élevé de la clientèle suisse dans la mesure où elles peuvent maintenir la différenciation des prix entre les pays grâce à la maîtrise des canaux de distribution.

En plus des prix, l'utilisation efficace des moyens et des facteurs de production, est déterminante pour les coûts. Dans l'agriculture suisse ainsi que partiellement dans les secteurs en amont et en aval, la protection à la frontière et le soutien interne du marché ont favorisé le développement de structures de coûts qui ne sont pas concurrentielles. Compte tenu d'une probable réduction rapide et substantielle de la protection à la frontière, des coûts élevés représentent un risque considérable. L'agriculture serait alors confrontée à un recul considérable des prix sans qu'elle puisse abaisser les coûts dans la même proportion. Simultanément, cette situation recèle un potentiel non négligeable d'abaissement des coûts et d'amélioration de la compétitivité de l'agriculture.

L'examen des prescriptions dans le domaine des moyens de production ne révèle qu'un faible potentiel de réduction des coûts

Dans une analyse menée à grande échelle, on a examiné quelles prescriptions légales ont pour effet de tirer les coûts vers le haut dans l'agriculture. On a ainsi cherché à déterminer les entraves techniques au commerce qui empêchent le commerce transfrontalier de moyens de production, machines, installations et appareils en raison de prescriptions techniques variant d'un pays à l'autre. On a également vérifié si l'application différente de prescriptions ou la non-reconnaissance d'examen, d'analyses de conformité, d'annonces ou d'homologations induisaient une hausse des coûts. Les résultats de cette analyse ont été présentés en détail dans les documents mis en consultation.

Comme, dans le secteur de la construction, les normes mais aussi de nombreuses prescriptions émanent des associations professionnelles ou sont régies par le droit cantonal, la marge de manœuvre pour réduire les *coûts des bâtiments* est limitée au niveau fédéral. En revanche, les prescriptions relatives aux produits de construction sont en grande partie harmonisées, au niveau national, avec celles de l'UE, dans la loi fédérale sur les produits de construction³⁸ et dans les dispositions d'exécution y relatives. L'analyse des différentes normes et prescriptions applicables aux bâtiments d'exploitation agricoles montre que des divergences existent bien parfois entre la Suisse et les pays voisins, mais qu'elles ne renchérissent les bâtiments en Suisse que dans une faible mesure. Dans la production de viande et d'œufs, les

effectifs maximums au sens de l'art. 46 LAgr occasionnent des coûts structurels plus élevés³⁹.

L'équivalence des prescriptions légales entre la Suisse et l'UE existe dans le domaine des *machines et des véhicules*. En effet, l'Accord international relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité règle en l'occurrence l'accès réciproque aux marchés. Les prescriptions suisses ayant été largement alignées sur celles de l'UE, il n'est pas nécessaire de procéder à de coûteuses modifications des tracteurs et machines en vue de leur homologation et de leur utilisation. Pour certaines prescriptions, il existe encore des petites différences par rapport à l'UE qui sont un facteur de coûts mais elles ne peuvent être éliminées car un traitement spécial de l'agriculture n'est pas justifié dans ces cas.

Les dispositions relatives aux *moyens de production agricoles* ont été harmonisées avec celles de l'UE sur la base de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce⁴⁰. Cette harmonisation des prescriptions en matière de mise en circulation a facilité la reconnaissance des autorisations délivrées par les autorités de l'UE et l'importation des moyens de production agricoles.

Grâce à la reconnaissance mutuelle des dispositions concernant la mise en circulation des *semences* et les *mesures de quarantaine* pour les plantes dans le cadre de l'accord agricole conclu en 1999 avec l'UE, les semences et les plants peuvent librement circuler entre la Suisse et l'UE, à l'exception des organismes génétiquement modifiés. L'accord agricole contient également une clause en vue de la reconnaissance mutuelle des dispositions en matière d'hygiène s'appliquant aux *aliments pour animaux*. Ces derniers, ainsi que les semences multipliées dans le pays, bénéficient cependant encore d'une protection douanière.

Pour ce qui est des *engrais*, l'UE a dressé une liste des engrais minéraux qui peuvent être commercialisés librement sur le marché intérieur et sont désignés comme «Engrais CE». Ces derniers peuvent être importés librement en Suisse dans la mesure où ils figurent sous l'appellation «Engrais CE» dans l'ordonnance du DFE sur le livre des engrais. Cette liste correspond à celle de l'UE, sauf pour les engrais phosphatés, pour lesquels une différence subsiste encore entre la Suisse et l'UE à propos de la teneur maximale en cadmium (métal lourd).

Concernant les *produits phytosanitaires*, l'OFAG publie une liste des produits que les agriculteurs peuvent librement importer. Cette liste qui comporte plus de 500 produits doit être régulièrement complétée afin que les agriculteurs disposent d'un large choix de solutions de rechange valables, pour les produits dont le brevet est échu et pour les génériques. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les produits chimiques le 1^{er} août 2005⁴¹, l'admission de produits phytosanitaires dans la liste a été simplifiée par la suppression de l'autorisation requise selon la loi sur les toxiques. Les importateurs peuvent ainsi remplir aisément et à peu de frais les conditions administratives encore exigées, notamment l'enregistrement pour l'obtention d'un permis général d'importation. En contrepartie, cet enregistrement permet d'assurer la traçabilité en cas d'une éventuelle mise en danger de personnes ou de

³⁹ Lehmann B., Gerwig C. et Huber R. (2005): Wettbewerbsfähigkeit der Schweizerischen Schweine- und Geflügelproduktion, IER Zurich; Raaflaub M., Durgai B. et Genoni M. (2005): Wettbewerbsfähigkeit der tierischen Veredelung in der Schweiz, HESA Zollikofen.

⁴⁰ RS **946.51**

⁴¹ RS **813.1**

l'environnement. Il convient de noter à cet égard que dans l'UE, les nouvelles substances sont homologuées au niveau communautaire, alors que l'homologation des produits relève des pays membres.

Afin de simplifier la reconnaissance des autorisations délivrées à l'étranger dans le domaine des engrais, des produits phytosanitaires et des aliments pour animaux, il est prévu d'intensifier la collaboration avec l'UE dans le cadre de la clause évolutive de l'accord agricole, jusqu'à l'intégration de la Suisse dans la procédure d'autorisation européenne. D'ores et déjà, les essais effectués dans l'UE sont reconnus pour autant qu'ils aient été réalisés dans des conditions comparables, et il est tenu compte, dans le cadre de la procédure d'autorisation, des homologations accordées dans l'UE.

Importations parallèles de moyens de production agricoles brevetés

Aujourd'hui, les importations parallèles sont possibles seulement pour les produits non protégés par des brevets ainsi que pour les produits dont la protection est échue, lesdits produits génériques. Cette restriction concerne également les moyens de production agricoles tels que les produits phytosanitaires, les engrais, les additifs d'aliments pour animaux ainsi que les semences et les plants. L'autorisation des importations parallèles pour les moyens de production agricoles bénéficiant d'une protection de la propriété intellectuelle contribuerait à réduire les prix en Suisse.

Dans son rapport du 3 décembre 2004, le Conseil fédéral faisait remarquer que l'introduction de l'épuisement régional dans le droit des brevets augmenterait le potentiel des importations de produits phytosanitaires figurant sur la liste susmentionnée, puisque les produits protégés par un brevet pourraient également y être inclus. De l'avis du Conseil fédéral, une solution différenciée par produit serait compatible avec les engagements internationaux souscrits par la Suisse. L'épuisement régional ou international n'affecterait pas la recherche car les droits de licence doivent toujours être payés au détenteur du brevet pendant la durée de ce dernier.

En Suisse, la loi fédérale sur les brevets d'invention⁴² ne réglait pas jusqu'à présent la question de l'épuisement. Le Tribunal fédéral est cependant d'avis que, dans le droit des brevets, c'est l'épuisement national qui s'applique⁴³. Le Conseil fédéral propose dès lors d'établir ce principe dans une modification de la loi du 23 novembre 2005⁴⁴ sur les brevets.

Effet marginal du principe du «Cassis de Dijon» sur la réduction des coûts dans l'agriculture

Selon le principe du «Cassis de Dijon» développé dans l'UE, les produits importés d'un autre Etat membre qui ont été fabriqués conformément aux prescriptions nationales du pays exportateur peuvent en principe être mis en circulation n'importe où dans l'UE. Des restrictions ne sont admises que si des intérêts publics supérieurs comme la protection de la santé ou de l'environnement les rendent impérativement nécessaires. Dans nombre de domaines, la Suisse a déjà aligné ses prescriptions et dispositions d'homologation sur celles de l'UE. Le Conseil fédéral envisage d'appliquer unilatéralement le principe «Cassis de Dijon» et d'ouvrir le marché

⁴² RS 232.14

⁴³ ATF 126 III 129, Kodak

⁴⁴ FF 2006 1

helvétique aux produits pouvant circuler librement dans l'UE, dans les cas où l'harmonisation des prescriptions n'est pas encore garantie par contrat. A l'automne 2005, il a ainsi transmis au Parlement un rapport portant sur les possibilités liées à ce principe⁴⁵. Le DFE a été chargé d'élaborer une révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce afin qu'un message à l'attention des Chambres fédérales puisse être adopté d'ici à fin 2006.

Suite à l'adoption de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce et à la conclusion avec l'UE, en 1999, de l'Accord bilatéral relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité⁴⁶, d'importants progrès ont déjà été réalisés en ce qui concerne l'harmonisation des prescriptions techniques avec le droit européen ou la reconnaissance réciproque des examens, inspections et certifications. Le cas échéant, le champ d'application du principe du «Cassis de Dijon» et sa contribution potentielle à la baisse des prix dans l'agriculture seraient donc limités.

Conclusion

Les écarts de prix dans le domaine des consommations intermédiaires de l'agriculture ne sont que pour une très petite part imputables aux prescriptions légales et aux exigences requises. En ce qui concerne les bâtiments, les machines et les appareils ainsi que les moyens de production, l'harmonisation est déjà très avancée. Afin de réduire davantage les entraves techniques au commerce avec l'UE dans le domaine des moyens de production, la reconnaissance mutuelle des homologations entre la Suisse et l'UE serait souhaitable. L'agriculture peut réaliser des économies aussi bien sur les marchés transfrontaliers que sur le marché intérieur à condition d'appliquer résolument le droit de la concurrence et de recourir à l'instrumentaire de la surveillance des prix. En sensibilisant la branche aux moyens qui sont à sa disposition, il est également possible de tirer parti de ce potentiel sur le marché d'approvisionnement et de contribuer ainsi à l'abaissement des coûts.

1.3.4 Formation du revenu

Recul notable du revenu net d'entreprise de l'agriculture

Les résultats des comptes économiques de l'agriculture reflètent, au niveau agrégé, les changements apportés aux conditions-cadre de la politique agricole dans les années 90. A une forte diminution de la valeur de la production (-27 %) notamment en raison du recul des prix, fait pendant une hausse considérable (+209 %) des autres subventions non liées aux produits (paiements directs en particulier). Le revenu net d'entreprise réalisé par l'agriculture a baissé d'un bon 1,1 milliard de francs (-28 %, ou 2,5 % par an). Il importe d'analyser cette diminution sous l'angle de l'évolution structurelle. Le nombre d'exploitations a baissé chaque année, en pour-cent, environ dans la même proportion que le revenu net d'entreprise.

⁴⁵ Conseil fédéral suisse (2005): Rapport du Conseil fédéral sur le principe dit Cassis de Dijon: en réponse au postulat 04.3390 déposé par la conseillère nationale Doris Leuthard le 18 juin 2004.

⁴⁶ RS **0.946.526.81**

Evolution des comptes économiques de l'agriculture (CEA)

Indications en prix courants, en millions de francs	1990/92	2003	2004 ¹	2005 ²	1990/92– 2003/05 %
Production de la branche agricole	13 080	9 406	9 928	9 338	–26,9
– Consommations intermédiaires	6 346	5 821	5 935	5 720	–8,2
Valeur ajoutée brute aux prix de base	6 734	3 585	3 993	3 618	–44,6
– Amortissements	1 977	1 885	1 903	1 941	–3,4
– Autres impôts sur la production	38	321	319	318	+739,5
+ Autres subventions ³	878	2 685	2 743	2 705	+208,8
– Rémunération des salariés	928	853	862	861	–7,4
– Fermages	193	200	199	199	+3,1
– Intérêts dus	496	307	290	292	–40,3
Revenu net d'entreprise dans l'agriculture ⁴	3 981	2 704	3 163	2 712	–28,2
+ Revenu net d'entreprise dans l'horticulture ⁵	102	82	55	64	–34,3
Revenu net d'entreprise du secteur agricole	4 083	2 786	3 218	2 776	–28,3

Source: OFS

¹ Chiffres provisoires, état au 9 septembre 2005.

² Estimation, état au 9 septembre 2005.

³ Paiements directs, bonifications d'intérêt à travers des crédits d'investissement, contributions versées par les cantons et les communes et surcompensation de la TVA.

⁴ Englobe l'agriculture classique, l'estivage et les prestations de services agricoles (en particulier les entreprises de travaux agricoles).

⁵ Englobe les pépinières et la production de fleurs.

La part des exploitations augmentant leurs fonds propres est en recul

L'augmentation des fonds propres est nécessaire pour que les exploitations puissent rester viables à long terme. L'évolution de la part des exploitations qui augmentent leurs fonds propres permet de déduire si, dans les conditions-cadre données, un nombre suffisant d'exploitations est en mesure d'opérer les investissements nécessaires au maintien du potentiel de production de l'agriculture suisse.

Les résultats comptables du dépouillement centralisé montrent que la part des exploitations augmentant leurs fonds propres a diminué depuis le début de la réforme de la politique agricole. Si 78 % des exploitations augmentaient encore leurs fonds propres en 1990/92, c'est-à-dire étaient en mesure de couvrir la consommation privée de la famille avec le revenu total de l'exploitation (revenu agricole et revenu accessoire), cette part est tombée à 66 % en 2002/04.

Tableau 10

Evolution des fonds propres des exploitations agricoles

Exploitations		1990/92	2002	2003	2004	1990/92– 2002/04 Δ in %
augmentant leurs fonds propres	%	78	58	68	72	–15,4
réduisant leurs fonds propres	%	22	42	32	28	+54,5

Source: ART

Augmentation plus lente de la rémunération du travail dans l'agriculture par rapport à la rémunération du reste de la population

Entre 1990/92 et 2003/05, le revenu du travail par unité de main-d'œuvre familiale a augmenté de 23 % dans l'agriculture tandis que le salaire des employés non agricoles augmentait de 26 %. L'écart entre l'agriculture et le reste de l'économie s'est donc encore un peu creusé. Cela s'explique en premier lieu par la situation au début des années 90. Ces dernières années, le rapport entre le revenu du travail et le salaire de référence est resté pratiquement stable et se monte à environ 60 %.

L'écart considérable entre les revenus agricoles et non agricoles existe déjà depuis des décennies. Les joies du métier, l'activité indépendante et le travail avec les animaux et dans la nature poussent les jeunes paysans, hommes et femmes, à reprendre l'exploitation de leurs parents bien que celle-ci n'offre pas de perspectives suffisantes en termes de revenu. La plupart d'entre eux sont conscients aujourd'hui du fait que seul un revenu accessoire non agricole permet d'assurer l'existence. Selon des analyses récentes, environ 50 % des jeunes reprennent l'exploitation de leurs parents même s'il ne s'attendent pas à réaliser un revenu suffisant dans l'agriculture⁴⁷.

Tableau 11

Evolution du produit du travail et du salaire de référence

		1990/92	2003	2004	2005 ¹	1990/92– 2003/05 %
Produit du travail ² par unité de main-d'œuvre familiale (valeur médiane)	(fr./FJAE)	31 025	35 886	39 676	38 774	+22,8
Salaire de référence du reste de la population active	(fr./FJAE)	50 493	63 264	63 481	63 993	+25,9

Source: ART

¹ Provisoire, état le 11 avril 2006.

² Revenu agricole moins intérêts sur le capital propre de l'exploitation; rémunération au taux moyen des obligations de la Confédération 1990: 6,40 %, 1991: 6,23 %, 1992: 6,42 %, 2003: 2,63 %, 2004: 2,73 %, 2005: 2,11 %.

⁴⁷ Rossier R. und Wyss B. (2006): Interessen und Motive der kommenden Generation an der Landwirtschaft, Ländlicher Raum 57 (1), 23 à 28.

Conclusion

Ces dernières années, l'évolution structurelle a permis d'absorber le recul du revenu net d'entreprise dans l'agriculture, si bien que le revenu par unité de main-d'œuvre familiale a plus ou moins suivi l'évolution du revenu en dehors de l'agriculture. Une baisse du revenu net d'entreprise d'environ 2,5 % par an permet une évolution de l'agriculture supportable sur le plan social. En comparaison des autres groupes de la population, la main-d'œuvre familiale occupée dans l'agriculture réalise un revenu du travail inférieur de quelque 40 %. Ce rapport n'a guère changé depuis le début de la réforme. En ce qui concerne les perspectives financières, l'attrait de l'activité agricole par rapport aux activités non agricoles est donc encore le même. Depuis le début des années 90, le nombre d'exploitations aptes à constituer du capital a diminué de 15 %. Aujourd'hui, deux tiers des exploitations augmentent leurs fonds propres, tandis qu'un tiers vit sur ses réserves. Il reste un nombre suffisant d'exploitations pouvant réaliser les investissements de remplacement nécessaires pour que l'agriculture puisse, à l'avenir aussi, accomplir ses tâches constitutionnelles.

1.3.5 Progrès technique et structures

Depuis qu'elle existe, l'agriculture a toujours évolué en s'inspirant des progrès techniques. Grâce au recours à des innovations techniques, il est possible de produire des denrées alimentaires en engageant de moins en moins de facteurs de production. Simultanément, le capital se substitue au travail en ce sens que les investissements opérés dans des machines plus performantes permettent de réduire la main-d'œuvre. Depuis 1990, la productivité du travail a ainsi augmenté de 21 % dans l'agriculture suisse (cf. ch. 1.2.1).

Les innovations *biochimiques* génèrent non seulement des rendements plus élevés à la surface dans la production végétale ainsi qu'une hausse des performances laitières et des gains journaliers dans la production animale, mais aussi des produits de meilleure qualité. Dans certains domaines on peut constater aujourd'hui que les progrès en matière de sélection se ralentissent, voire que les limites naturelles sont atteintes. Pour ce qui est des moyens de production mis en œuvre, leur efficacité s'est aussi accrue au cours des dix dernières années. L'épandage des engrais de ferme se fait selon des procédés qui limitent les pertes et répondent mieux aux besoins. Le recours aux engrais minéraux a pu ainsi être réduit de manière substantielle. Mais il existe toujours un considérable potentiel dans ce domaine.

Les innovations *électro-mécaniques* sont souvent liées à des investissements élevés comme l'illustrent les dernières en date: le traitement électronique des données dans la production végétale, la navigation par satellites GPS, les robots de traite ou les logiciels de gestion des troupeaux. Pour que l'augmentation de la productivité ait un effet, il faut que l'exploitation atteigne une certaine taille, dispose d'un minimum de surfaces et d'un effectif minimum d'animaux. Sur le plan économique, le robot de traite par exemple n'est rentable qu'à partir d'un volume de production d'environ 500 000 kg par an⁴⁸.

Le *progrès d'ordre institutionnel et organisationnel* est illustré par le taux d'utilisation plus élevé de machines et d'appareils, notamment du fait d'une collaboration

⁴⁸ Agroscope FAT Tänikon (2001): Rapport de la FAT n° 579

interentreprises plus poussée, ce qui contribue à abaisser les frais d'amortissement par unité produite. Selon les résultats du dépouillement centralisé, les frais occasionnés par la location de machines et le travail à façon ont sensiblement augmenté entre 1990/92 et 2002/04 (+52 %) alors que les propres frais causés par les machines et installations sont demeurés constants malgré la hausse des prix.

Le progrès technique est un moteur décisif de l'évolution structurelle puisqu'il contribue pour beaucoup à augmenter continuellement la productivité du travail dans l'agriculture. Cela signifie que le coût du travail par unité produite diminue. Et il continuera de baisser si les innovations dans les techniques de production gagnent encore du terrain.

En raison de la diminution des besoins en travail requis par la production agricole, le nombre des exploitations ne cesse de reculer depuis plusieurs décennies. Dans les années 1950 et 1960, le recul était de 2 % en moyenne par an. Moins marquée pendant les deux décennies suivantes, l'évolution structurelle s'est à nouveau accélérée avec la réorientation de la politique agricole, mise en œuvre dans les années 90. Ainsi, parmi les exploitations de très petite taille, d'une surface égale ou inférieure à 3 ha, la moitié environ a disparu entre 1990 et 2000 (tab. 12). De même, les exploitations de 20 ha et moins étaient en net recul. Dans les années 90, le nombre des exploitations de plus de 20 ha s'est accru. Depuis 2000, le seuil de croissance a progressé et atteint aujourd'hui 25 ha.

Tableau 12

Evolution du nombre d'exploitations agricoles, par classes de grandeur et par régions

Caractéristique	Nombre d'exploitations			Variation annuelle en %	
	1990	2000	2004	1990 à 2000	2000 à 2004
Classe de grandeur					
0-3 ha	19 819	8 371	6 819	-8,3	-5,0
3-10 ha	27 092	18 542	15 529	-3,7	-4,3
10-20 ha	31 630	24 984	22 521	-2,3	-2,6
20-25 ha	6 677	7 244	7 085	+0,8	-0,6
25-30 ha	3 364	4 430	4 659	+2,8	+1,3
30-50 ha	3 549	5 759	6 331	+5,0	+2,4
> 50 ha	684	1 207	1 522	+5,8	+6,0
Région					
Région de plaine	41 590	31 612	29 005	-2,7	-2,1
Région des collines	24 541	18 957	17 448	-2,5	-2,1
Région de montagne	26 684	19 968	18 013	-2,9	-2,5
Total	92 815	70 537	64 466	-2,7	-2,2

Source: OFS

Parallèlement au recul du nombre des exploitations, les choses évoluent dans le sens d'une collaboration plus poussée. La collaboration interentreprises et le travail à façon permettent une utilisation économique des machines performantes sans qu'il faille nécessairement abandonner ou regrouper des exploitations. Pour de nombreux

agriculteurs, cela signifie toutefois qu'ils doivent exercer une activité à temps partiel en dehors du secteur agricole.

C'est pourquoi la diminution du nombre des exploitations ne permet pas de déduire la manière dont évolue le nombre de personnes employées dans l'agriculture. Lesdites unités de travail annuel (UTA) se prêtent mieux à ce genre de calcul. Pour ce faire, le volume de travail utilisé dans l'agriculture est converti en emplois à plein temps. Le tableau suivant montre l'évolution de la situation depuis 1990/92.

Tableau 13

Evolution du nombre d'unités de travail annuel

Caractéristique	Nombre d'unités de travail annuel			Variation annuelle en %	
	1990	2000	2004	1990 à 2000	2000 à 2004
UTA rémunérées	35 829	28 774	25 557	-2,1	-2,9
UTA non rémunérées	89 312	72 289	66 069	-2,2	-2,2
Total	125 141	101 063	91 626	-2,2	-2,4

Source: OFS

Dans les années 90, ce sont surtout de petites exploitations qui ont cessé leur activité, ce qui explique que le volume de travail dégagé a été inférieur à la moyenne. Entre 1990 et 2000, le taux de diminution des UTA a donc été plus faible que celui des exploitations. Ces dernières années, la diminution du nombre des très petites exploitations s'est ralentie. Le phénomène concerne désormais de plus grandes entreprises, de sorte que le nombre d'exploitations décroît aujourd'hui moins vite que le nombre d'UTA.

Conclusion

Le progrès technique et principalement les innovations disponibles, non encore mises en œuvre dans la technique de production, offrent à l'agriculture de multiples possibilités d'augmenter sa productivité. Ces innovations débouchent en premier lieu sur une augmentation de la productivité du travail. De plus, elles permettent de réduire les efforts physiques. Les investissements opérés dans des machines, installations et systèmes de stabulation modernes ne valent toutefois la peine que si le coût de ces équipements est moins important que la réduction des coûts de la main-d'œuvre.

Dans la mesure où l'adoption du progrès technique exige des exploitations de grande taille, l'augmentation de la productivité dépend du rythme auquel évoluent les structures. D'autres améliorations sont possibles grâce à l'utilisation interentreprises plus fréquente des facteurs de production, ainsi qu'à la collaboration plus étroite entre les exploitations et au sein de la chaîne de création de valeurs. La productivité du travail augmentera donc encore dans les années à venir. Comme le volume de la production n'est guère extensible, l'agriculture classique aura de moins en moins besoin de main-d'œuvre à l'avenir.

La libéralisation des marchés et le progrès technique induisent des changements dans la mise en œuvre des facteurs de production (remplacement de travail par du capital) et, partant, une mutation des structures agricoles. C'est ainsi qu'on observe différentes stratégies entrepreneuriales: certaines exploitations s'agrandissent et se spécialisent, d'autres sont à la recherche de nouvelles formes de collaboration ou diversifient leurs activités. Par l'entretien et le maintien d'un paysage rural ouvert, l'agriculture contribuera à préserver l'attrait du milieu rural, même si le travail engagé diminue.

Le plus grand défi auquel est confrontée la population rurale consiste aujourd'hui à trouver de nouveaux champs d'activité. De nouvelles opportunités existent pour l'emploi tant dans les branches connexes qu'en dehors de l'agriculture. Dans le cadre de la PA 2002 et de la PA 2007, les dispositions légales adoptées ont eu pour effet de favoriser les opportunités d'emploi dans les branches connexes (promotion régionale des ventes, désignation, élargissement du champ d'application des aides à l'investissement). De son côté, la PA 2011 propose des mesures complémentaires. Le message concernant la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire que le Conseil fédéral a adopté à l'automne 2005⁴⁹ est, lui aussi, important pour l'agriculture. La réglementation des constructions en dehors de la zone à bâtir s'en trouvera assouplie et créera, entre autres, les conditions permettant de diversifier les activités des entreprises agricoles (p. ex. agrotourisme).

Plusieurs réformes également en cours dans le domaine extra-agricole soutiennent les initiatives visant à créer de nouvelles plus-values dans le milieu rural. Parmi celles-ci figure en premier lieu la réforme de la politique régionale. Après avoir adopté le message relatif à la nouvelle politique régionale (NPR) le 11 novembre 2005, le Conseil fédéral l'a soumis au Parlement⁵⁰. Il est prévu de résolument axer la NPR sur l'encouragement de la création de valeurs au niveau régional et de renforcer ainsi la puissance économique des régions. De plus, une révision partielle de la loi sur les forêts⁵¹ vise, entre autres objectifs, à améliorer la rentabilité de la sylviculture. A titre d'exemple, on envisage de protéger à l'avenir la désignation de provenance des produits de l'économie forestière et de la transformation du bois. Le milieu rural dispose également d'un potentiel de biomasse sous forme de matières organiques naturelles (engrais de ferme, bois, plantes énergétiques, etc.). Une révision prévue de la loi sur l'imposition des huiles minérales⁵² a ainsi pour but d'améliorer l'utilisation de cette biomasse pour la production d'énergie. Quant à la révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN),⁵³ elle introduit la base légale pour la création de parcs d'importance nationale. La catégorie «Parcs naturels régionaux» en particulier offre des perspectives de plus-values au milieu rural.

L'amélioration des conditions-cadre de l'Etat est particulièrement vitale pour le milieu rural dont l'existence est menacée, c'est-à-dire là où l'agriculture joue encore un rôle majeur aujourd'hui (cf. ch. 1.2.2). Il faut que l'agriculture et le reste de l'économie saisissent les nouvelles opportunités qui se présentent pour écartier les

⁴⁹ FF 2005 6629

⁵⁰ FF 2006 223

⁵¹ RS 921.0

⁵² RS 641.61

⁵³ FF 2005 2021

risques qui pèsent sur l'existence du milieu rural. L'essentiel est de tirer parti des synergies existant entre les différentes branches de l'économie.

Conclusion

En raison des progrès techniques et de l'amélioration de la compétitivité, la main-d'œuvre continuera de régresser dans la production agricole. Le défi auquel nous sommes confrontés consiste à trouver pour cette main-d'œuvre désormais disponible de nouvelles opportunités d'emploi dans le milieu rural, que ce soit dans les branches connexes (transformation, commercialisation, services) ou en dehors de l'agriculture. En prenant une série de mesures dans des politiques importantes sur le plan territorial, la Confédération crée les conditions pour améliorer la valeur ajoutée et soutient les efforts en vue d'assurer le développement durable du milieu rural. A l'avenir aussi, il sera particulièrement important de coordonner les différentes politiques. Il s'agit d'éviter les doubles emplois et d'exploiter les synergies, afin de pouvoir prendre en compte de manière ciblée les besoins et les enjeux du milieu rural.

1.3.7 Ecologie

Objectifs intermédiaires agroécologiques en grande partie atteints

Dans le cadre du message concernant la PA 2007, le Conseil fédéral a fixé des objectifs agroécologiques pour l'agriculture en présumant que l'état de la technique et des connaissances permettrait de les réaliser avant 2005.

Le tableau 14 montre que les objectifs en matière de bilan de phosphore, de produits phytosanitaires, d'émissions d'ammoniac et de nitrate ont été atteints voire même dépassés. Si l'objectif relatif à l'exploitation de la SAU conformément aux exigences des PER ou de l'agriculture biologique a pratiquement été atteint, il n'a pas été possible de réduire autant que voulu l'excédent du bilan d'azote. De plus, l'objectif des 65 000 ha de surfaces de compensation écologique défini pour la région de plaine n'a pas non plus été atteint.

Tableau 14

Objectifs agroécologiques à l'horizon 2005

Paramètre	Unité/Indicateur	Base	Objectif	Résultat	atteint?
Bilan d'azote		1994:	2005:	2002:	
Réduction des pertes d'azote (N) pertinentes pour l'environnement	t pertes N pertinentes pour l'environnement	96 000	74 000 (−23 %)	pas d'indications	pas d'indications
Réduction des excédents d'azote	t d'excédent N ¹	123 000	95 000 (−23 %)	115 000 (−6,5 %)	non
Emissions d'ammoniac		1990:	2005:	2002:	
Réduction des émissions d'ammoniac	t N dans les émissions de NH ₃	53 300	48 500 (−9 %)	43 700 (−18 %)	oui

Paramètre	Unité/Indicateur	Base	Objectif	Résultat	atteint?
Nitrate		1990:	2005:	2002/03:	
Teneurs de l'eau en nitrates dans les captages d'eau potable, quand les aires d'alimentation de ces derniers sont utilisées par l'agriculture	% des captages inférieurs à 40 mg NO ₃ /l	pas d'indications	90	97	oui
Bilan de phosphore		1990/92:	2005:	2002:	
Réduction des excédents de phosphore	t d'excédent P ¹	env. 20 000	10 000 (-50 %)	6 270 (-69 %)	oui
Produits phytosanitaires		1990/92:	2005:	2002:	
Réduction de l'utilisation de PPS	t substance active PPS	2 220	1 500 (-30 %)	1 477 (-31 %)	oui
Biodiversité		1993:	2005:	2003:	
Surfaces de compensation écologique, total	ha SCE	19 300	108 000 (10 % SAU)	116 400 (11 % SAU)	oui
Surfaces de compensation écologique dans la région de plaine	ha SCE	5 700	65 000	57 100	non
Utilisation de la surface agricole utile		1990:	2005:	2003:	
Utilisation du sol selon des critères écologiques	Part des PER et des cultures bio à la SAU	0,9 %	98 %	97,3 %	presque

Sources: IER, ART, OFEV, OFAG et OFS

¹ Selon la méthode OSPAR.

Des mesures écologiques sont encore nécessaires

D'une part, la loi sur la protection de l'environnement (LPE)⁵⁴ et la loi sur la protection des eaux (LEaux)⁵⁵ fixent les normes environnementales à respecter sous la forme de valeurs-limites pour les émissions ou de prescriptions concernant les constructions, les équipements ou l'exploitation d'installations. Ainsi, la limitation de la quantité d'engrais de ferme pouvant être épandue correspond à 3 UGB par ha et l'exigence d'une capacité minimale de stockage d'engrais à trois mois. Il y a en partie des déficits dans l'exécution des prescriptions par les cantons, qui sont compétents en la matière. D'autre part, la législation sur la protection de l'environnement stipule le principe de précaution, qui sert à se rapprocher de l'état souhaité. Les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodantes doivent être limitées à temps, dans la mesure où cela est possible sur les plans technique et de l'exploitation et acceptable sur le plan économique. L'état actuel de la technique dans l'agriculture ne suffit apparemment pas à atteindre partout la situation environnementale visée par

⁵⁴ RS 814.01

⁵⁵ RS 814.20

la loi. Il faut encore prendre des mesures régionales notamment en ce qui concerne les émissions d’ammoniac et de phosphore:

- *Ammoniac*: Le rapport du 23 juin 1999 sur les mesures d’hygiène de l’air adoptées par la Confédération et les cantons⁵⁶ prévoit une réduction des émissions d’ammoniac de 40 à 50 % par rapport à 1995. Une grande partie de ces émissions d’ammoniac proviennent de l’agriculture.
- *Phosphore*: La législation sur la protection des eaux a pour objectif de limiter les concentrations de substances pouvant aboutir dans l’eau par suite de l’activité humaine à celles qui se situent dans la fourchette des concentrations naturelles (ordonnance sur la protection des eaux, annexe 157). Différentes études⁵⁸ montrent que l’agriculture est principalement responsable de l’apport de phosphore dans les eaux superficielles et que la concentration de phosphore dans plusieurs lacs est encore supérieure aux concentrations naturelles.

Des mesures restent en outre nécessaires dans le cadre de la PA 2011 pour les deux objectifs qui n’ont pas été atteints jusqu’à présent. Au vu des derniers enseignements, l’objectif défini pour la réduction des excédents d’azote ne semble réalisable qu’à longue échéance. Pour ce faire, il faudra considérablement augmenter l’efficacité de l’azote, ce qui implique la poursuite des recherches dans ce domaine.

Tableau 15

Mesures agroécologiques nécessaires pour la PA 2011

Paramètre	Unité/Indicateur	Base	Résultat	Objectif
Bilan d’azote				
Réduction des excédents d’azote (N)	t d’excédents de N (selon la méthode OSPAR)	1994: 123 000	2002: 115 000	2015: 95 000 (–23 %)
Emissions d’ammoniac				
Réduction des émissions d’ammoniac	t N dans les émissions de NH ₃	1990: 53 300	2002: 43 700	2009: 41 000 (–23 %)
Bilan de phosphore				
Réduction des excédents de phosphore	t d’excédents de P (selon la méthode OSPAR)	1990/92: env. 20 000	2002: 6 270	2009: 5 000 (–75 %)
Biodiversité				
Surfaces de compensation écologique dans la région de plaine	ha SCE	1993: 5 700	2003: 57 100	2009: 65 000

La LPE, la LEaux et d’autres lois encore contiennent des dispositions générales abstraites sur la qualité de l’environnement exigée. L’Office fédéral de l’environnement (OFEV) envisage de concrétiser les objectifs légaux définis pour la qualité de l’eau, du sol et de l’air. Des propositions seront ensuite élaborées pour établir la contribution que devront fournir les différents secteurs en vue d’atteindre les objec-

56 FF 1999 6983
57 RS 814.201
58 P. ex. Prasuhn V. et Sieber U. (2005): Changes in diffuse phosphorus and nitrogen inputs into surface waters in the Rhine watershed in Switzerland. Aquat. Sci.

tifs globaux. Des entretiens sont également prévus en temps voulu avec les milieux concernés. L’OFEV prévoit de publier les résultats en 2007.

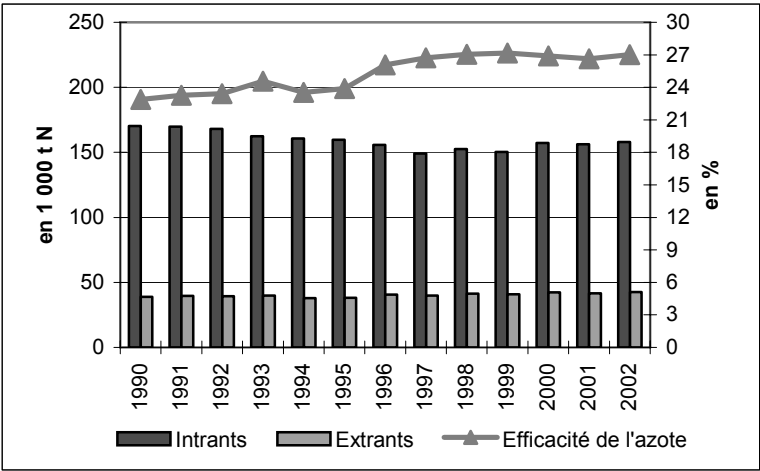
Potentiel permettant d’augmenter l’efficacité des ressources

La production agricole est inévitablement liée à une certaine pollution de l’environnement (p. ex. émissions de méthane par les ruminants, volatilisation d’ammoniac, lixiviation de nitrates dans les sols nus). Une grande partie des pertes ne pourra jamais être empêchée. Mais il existe un potentiel pour réduire l’emploi des facteurs de production sans toucher au volume de la production, et pour augmenter ainsi l’efficacité des ressources et diminuer les pertes évitables. Compte tenu des principes de la durabilité, il est impératif d’exploiter ce potentiel.

Au milieu des années 90, on a enregistré une amélioration notable dans presque tous les domaines écologiques en raison de la participation croissante des agriculteurs aux programmes de production intégrée. Mais on observe une stagnation depuis la fin des années 90. Les PER étant fournies sur pratiquement toute la surface agricole il n’y a plus guère d’incitation à aller de l’avant dans le domaine écologique. Preuve en est le fait qu’aussi bien les efficacités de l’azote et du phosphore que l’efficacité énergétique n’ont plus augmenté ces dernières années, ce que montre le graphique 6 à l’exemple de l’efficacité de l’azote.

Evolution de l’efficacité de l’azote¹

Graphique 6



Source: ART Reckenholz-Tänikon

¹ selon la méthode OSPAR

Conclusion

La réforme a permis de réduire sensiblement les incidences négatives de la production agricole sur l’environnement et de favoriser les prestations contribuant à la conservation des ressources naturelles. Cependant, des mesures restent nécessaires là

où les objectifs de la PA 2007 n'ont pas été atteints. Les émissions d'ammoniac et de phosphore sont par ailleurs encore partiellement trop élevées au niveau régional. De par sa nature, la production agricole engendre des émissions. Cependant, des techniques et des mesures adéquates permettent de réduire les pertes supplémentaires sans qu'il ne s'ensuive une diminution de rendement. Il existe donc un potentiel considérable pour augmenter l'efficacité des ressources. L'instrumentaire en place n'incite toutefois guère à en tirer parti.

1.4 Objectifs, stratégie et axes d'action

L'analyse présentée dans les précédents chapitres montre que l'agriculture a fourni ces dernières années les prestations d'intérêt général définies dans la Constitution. Elle révèle aussi que la différence de prix, maintenue grâce au soutien de l'Etat, reste importante par rapport aux pays voisins. Conséquence des prix élevés et des paiements directs, les structures en place aussi bien dans l'agriculture que dans les branches en amont et en aval génèrent des coûts élevés. Il existe par conséquent un potentiel non négligeable pour réduire les coûts à la charge des consommateurs et des contribuables et pour améliorer la compétitivité de l'ensemble de la chaîne alimentaire. Par ailleurs, l'agriculture continue de causer un certain nombre de problèmes ponctuels et régionaux affectant l'environnement. Bien qu'un potentiel d'amélioration existe là aussi, le développement écologique s'est arrêté depuis la fin des années 90.

1.4.1 Objectifs de la PA 2011

Améliorer la compétitivité de l'agriculture est une nécessité si l'on veut qu'elle soit, à l'avenir aussi, en mesure de fournir les prestations d'intérêt général définies dans la Constitution. Il est donc proposé de développer les conditions-cadre de la politique agricole de sorte que les potentiels en matière de baisse des coûts, d'amélioration des prestations sur le marché et d'écologie soient exploités dans l'agriculture et dans les secteurs en amont et en aval. Les adaptations devront se faire à un rythme permettant une évolution socialement supportable. Pour cette raison, les potentiels d'amélioration ne pourront être que partiellement mis à profit d'ici à 2011. Comme des inconnues subsistent encore quant au scénario qui l'emportera en politique économique extérieure, au calendrier de celui-ci et à ses conséquences, la PA 2011 se doit d'être une étape judicieuse pour tous les cas de figure.

Objectif 1: améliorer la compétitivité

La PA 2011 doit permettre une amélioration de la compétitivité de l'agriculture et – pour autant que faire se peut – des secteurs en amont et en aval. Cette amélioration présente un intérêt économique et réduit la vulnérabilité de l'agriculture face aux prochaines étapes de la libéralisation du marché. D'une part, il s'agit de réduire les coûts de production, c'est-à-dire de tirer parti du potentiel d'augmentation de la productivité (emploi plus efficace des facteurs de production). D'autre part, il importe d'exploiter les possibilités d'augmenter la valeur ajoutée des produits agri-

coles et de saisir les nouvelles opportunités qui se présentent dans la commercialisation de services connexes à l'agriculture.

Objectif 2: permettre un processus d'adaptation socialement supportable

Dans le cadre de la PA 2011, il n'est pas prévu d'engager davantage de moyens financiers de la Confédération pour l'agriculture. Cette condition limite les possibilités d'abaisser le niveau des prix. Le rythme des adaptations ne doit pas aller au-delà d'une évolution socialement acceptable de l'agriculture. Par conséquent, le recul du revenu net d'entreprise ne devra pas être plus rapide que le rythme de l'évolution structurelle. L'on sait par expérience que la pression économique ne peut guère accélérer le processus d'adaptation structurelle à court et à moyen terme et qu'elle conduit plutôt à une baisse des revenus d'exploitation. Il faut s'attendre aussi dans le futur à une diminution du nombre des personnes travaillant dans l'agriculture et du nombre d'exploitations de l'ordre de 2,5 % par an. Un recul du revenu net d'entreprise du même ordre paraît donc supportable. Globalement, on vise une mutation qui permette aux agriculteurs de garder un pouvoir d'achat évoluant à la même allure que celui du reste de la population.

Objectif 3: poursuivre le développement écologique

Les améliorations enregistrées dans le domaine écologique ont stagné au cours des dernières années. Comme il existe toujours un potentiel important pour réduire les pertes et augmenter l'efficacité des ressources, ainsi que pour préserver et promouvoir la diversité biologique dans l'agriculture, le développement écologique doit être poursuivi. Notre objectif consiste donc à exploiter les potentiels existants pour améliorer l'efficacité de l'azote, du phosphore, de l'énergie et des produits phytosanitaires.

Des résultats devraient pouvoir être atteints là où des mesures concrètes s'imposent actuellement (cf. tab. 15). Par conséquent, il importe de réduire encore les excédents d'azote et de phosphore dans les bilans de fumure ainsi que les émissions d'ammoniac et d'augmenter la part des surfaces de compensation écologique dans la région de plaine.

1.4.2 Stratégie

L'élément-clé de la PA 2011 réside dans une réduction notable des moyens financiers utilisés actuellement pour le soutien des prix et dans la réallocation des fonds ainsi dégagés aux paiements directs non liés à la production. Les subventions à l'exportation seront supprimées et les fonds alloués au soutien du marché interne diminueront de plus de la moitié. De plus, les droits de douane perçus sur les aliments pour animaux seront abaissés. La baisse des prix qui en résultera mobilisera le potentiel d'accroissement de la productivité et de réduction des coûts, ce qui entraînera une amélioration de la compétitivité, sans que l'évolution socialement supportable de l'agriculture ne soit compromise. La production et la mise en valeur s'orienteront plus vers le marché puisque les modes de mise en valeur générant une faible valeur ajoutée ne seront plus soutenus. Par l'adoption de mesures ciblées ayant un caractère subsidiaire, il est prévu d'améliorer la mise en valeur des produits agricoles et d'augmenter leur plus-value. Des prix plus bas auront pour effet de réduire l'attrait d'une agriculture intensive sur des sites peu propices. Un programme

incitatif visant à augmenter l'efficacité des ressources sera mis sur pied pour encourager la mise à profit des potentiels d'amélioration dans le domaine écologique.

1.4.3 Axes d'action

La réallocation des fonds est complétée par une série de mesures qui soutiennent la réalisation des objectifs. Les cinq axes d'action de la PA 2011 exposés ci-après découlent des objectifs définis et de la stratégie de réallocation esquissée ci-dessus:

- (1) Améliorer la compétitivité de la production et de la transformation par une réallocation, aux paiements directs, de moyens financiers affectés au soutien du marché, et par des mesures visant à abaisser les coûts.
- (2) Garantir, par un système de paiements directs ciblé, les prestations fournies par l'agriculture dans l'intérêt général et promouvoir le développement écologique.
- (3) Favoriser la création de valeur ajoutée et le développement durable dans le milieu rural en élargissant les possibilités de différencier les produits et d'accorder des aides à l'investissement, ainsi que par le soutien d'initiatives de projet collectives.
- (4) Atténuer les conséquences de l'évolution structurelle sur le plan social et assouplir le droit foncier rural et le droit du bail à ferme agricole en vue de favoriser cette évolution.
- (5) Simplifier l'administration et mieux coordonner les contrôles.

La réallocation des moyens financiers utilisés pour le soutien du marché entraînera une baisse des prix aussi dans les segments de la production non soutenus. Avec la réduction des prix-seuils, il en résultera une baisse des coûts dans l'agriculture. A condition qu'elle soit répercutée, la baisse des prix fera augmenter le pouvoir d'achat des consommateurs. Enfin, la PA 2011 s'inscrit dans la stratégie de croissance de la Confédération, laquelle vise à renforcer la concurrence sur le marché intérieur, et constitue une nouvelle étape de la réforme judicieuse et nécessaire de la politique agricole, indépendamment de l'évolution de la politique commerciale. La stratégie de la PA 2011 permettra de maîtriser un tiers à la moitié des conséquences probables du cycle de Doha de l'OMC. Elle rapprochera le secteur agroalimentaire suisse du marché intérieur européen et offrira dans la même mesure une marge d'action pour la conclusion d'accords de libre-échange.

Axe d'action 1: Améliorer la compétitivité de la production et de la transformation

Le soutien du marché doit être réduit au niveau que requiert la compensation des différences créées, pour des raisons historiques, dans la protection à la frontière. A partir de 2009, pratiquement plus aucun fonds ne sera alloué au titre du soutien du marché aux entreprises de transformation et de commerce opérant en aval. En contrepartie, l'agriculture sera délestée en termes de coûts.

- (1.1) Le supplément de non-ensilage et les aides accordées dans le secteur laitier (réduction des prix du beurre et du lait écrémé ainsi que de la poudre de lait entier et de la poudre de lait écrémé) devront entièrement disparaître et

seront réalloués aux paiements directs (contributions UGBFG⁵⁹). Le supplément pour le lait transformé en fromage – d'un montant considérablement réduit par rapport à aujourd'hui – est l'unique mesure de soutien du marché qui sera maintenue dans le secteur laitier. Elle est nécessaire car le fromage est le seul produit pour lequel le marché sera entièrement libéralisé dès juin 2007 vis-à-vis de l'UE. C'est pourquoi il est proposé de supprimer l'échéance fixée pour l'octroi dudit supplément.

- (1.2) En ce qui concerne les céréales fourragères, la protection à la frontière devra être réduite par un abaissement du prix-seuil de 7 francs par quintal (passage de 43 à 36 fr./q pour l'orge). Il en résultera une diminution du coût des aliments pour animaux. La compétitivité sera améliorée, raison pour laquelle il sera possible de réduire également le soutien du marché pour la viande et les œufs.
- (1.3) Parallèlement à la baisse des prix-seuils, le soutien du marché pourra être également diminué pour les autres grandes cultures. Les contributions à la transformation (oléagineux, betteraves sucrières, pommes de terre) seront supprimées. Dans le cas des produits agricoles dont la culture s'en trouverait menacée, il sera versé une contribution spécifique d'un montant réduit, financée par le biais de l'enveloppe financière «Production et ventes».
- (1.4) Toutes les subventions à l'exportation (fromage exporté ailleurs que dans l'UE, produits laitiers, animaux de rente et d'élevage, fruits ainsi que produits à base de fruits et de pommes de terre) accordées en vertu de la LAgr seront supprimées d'ici à 2009. Les fonds ainsi dégagés seront réalloués aux paiements directs. En revanche, les aides à l'exportation destinées à réduire les prix des matières premières et accordées dans le cadre de la loi sur les produits agricoles transformés (*Schoggigesetz*) seront versées au-delà de la phase de mise en œuvre de la PA 2011. Cependant, en raison des engagements pris à l'OMC, ces contributions à l'exportation disparaîtront elles aussi d'ici à 2013.
- (1.5) Il est prévu que l'attribution du contingent tarifaire partiel de pommes de terre se fasse désormais par mise aux enchères. Elle concernera bientôt d'autres produits (beurre, poudre de lait entier, légumes) dans le cadre des régimes d'importation afin de renforcer la compétitivité des entreprises de transformation et de commerce qui importent ces produits.

Ces changements induiront une diminution des coûts grevant l'agriculture, qui à son tour impliquera une baisse des prix des moyens de production et une utilisation plus efficace des facteurs de production. Comme nous l'avons montré au ch. 1.3.3, les prix des moyens de production plus élevés comparés à l'UE ne s'expliquent qu'en petite partie par des prescriptions étatiques. Par conséquent, les possibilités pour la Confédération d'influer directement sur ces prix sont très limitées. En revanche, l'application conséquente du droit de la concurrence et l'instrument de l'observation des prix peuvent et doivent servir à renforcer la concurrence dans les secteurs en amont de l'agriculture et, partant, à influencer indirectement sur les prix des moyens d'exploitation.

⁵⁹ Unité de gros bétail-fourrages grossiers UGBFG: contributions pour la garde d'animaux de rente consommant des fourrages grossiers selon l'art. 73 LAgr (tous les ruminants et les chevaux).

Il n'est guère possible de réaliser des économies en limitant le nombre des conditions et des charges dans les domaines de l'écologie et de la protection des animaux. Ces conditions et charges sont en effet nécessaires pour garantir les prestations écologiques et empêcher la production agricole d'avoir des effets négatifs sur l'environnement. On ne peut envisager de les assouplir ou de les simplifier que dans la mesure où le niveau actuel des prestations est maintenu. Une certaine réduction des coûts est néanmoins possible dans le contexte de l'exécution (axe d'action 5).

Axe d'action 2: Garantir les prestations d'intérêt général et promouvoir le développement écologique

Il est prévu de réallouer aux paiements directs les ressources financières qui ne serviront plus au soutien du marché. Comme jusqu'à présent, les paiements directs seront octroyés aussi bien en fonction des surfaces que des animaux. Les modifications proposées dans le domaine des paiements directs sont les suivantes:

- (2.1) A l'avenir, une contribution UGBFG sera aussi allouée pour les vaches laitières. Les fonds nécessaires proviendront essentiellement du soutien du marché laitier (report de toutes les aides et d'une partie des suppléments). La Confédération versera ainsi une contribution UGBFG uniforme, mais moins élevée que la contribution actuelle, pour la garde de toutes les catégories d'animaux consommant des fourrages grossiers.
- (2.2) Les fonds dégagés par la réduction du soutien du marché dans le domaine des grandes cultures serviront à augmenter la contribution supplémentaire octroyée pour les terres ouvertes. Cette augmentation permettra de compenser près de la moitié de la perte subie par les producteurs de céréales en raison de l'abaissement du prix-seuil.
- (2.3) Dans le cadre de la réallocation des fonds du soutien du marché, il est également prévu de majorer les contributions octroyées pour la garde d'animaux dans des conditions de production difficiles (contributions GACD). Il s'agit d'empêcher que le soutien accordé à la région de montagne et des collines diminue, suite à la suppression des contingents supplémentaires après l'abandon du contingentement laitier et à la réduction du soutien du prix du lait.

La contribution à la surface versée pour toute la SAU sera donc, à l'avenir aussi, le fondement du système des paiements directs généraux. S'y s'ajouteront une contribution supplémentaire pour les terres ouvertes et une contribution UGBFG uniforme allouée en fonction de la surface herbagère. Le système des paiements directs gagnera ainsi en simplicité et en transparence. Pour compenser les désavantages comparatifs dans la région des collines et de montagne, il est nécessaire d'octroyer comme jusqu'à présent des contributions pour la garde d'animaux dans des conditions de production difficiles, ainsi que des contributions pour l'exploitation de terrains en pente.

- (2.4) Une partie des fonds dégagés par la réduction du soutien du marché et réalloués aux paiements directs servira au financement des paiements directs écologiques. Par une promotion plus ciblée de la qualité, les fonds utilisés dans ce domaine seront investis de manière plus efficace.
- (2.5) Afin de promouvoir l'utilisation durable des ressources, il est prévu d'instaurer un programme permettant de tirer parti des potentiels d'amélioration

écologique par une efficacité accrue des ressources. L'octroi de contributions incitatives devrait favoriser l'introduction de techniques, de méthodes et de systèmes de production ménageant les ressources. Des contributions devraient ainsi inciter à augmenter l'efficacité des ressources et à mieux mettre à profit les potentiels d'amélioration existants dans le domaine écologique. La Confédération fera dépendre son aide de l'initiative et de la volonté d'une région ou d'une branche d'améliorer l'efficacité dans l'utilisation des ressources. L'efficacité accrue fera simultanément diminuer les émissions. Ce programme améliorera encore l'état de la technique dans l'agriculture.

Axe d'action 3: Promouvoir la création de valeur ajoutée et le développement durable dans le milieu rural

Le remodelage du soutien du marché incite à mieux faire valoir les atouts des produits suisses et favorise les innovations. Par suite de la réduction du soutien dans les domaines peu concurrentiels, la production et la transformation se tourneront vers les secteurs plus porteurs en termes de valeur ajoutée. En ce sens, il convient d'améliorer l'encouragement de la commercialisation des produits. De surcroît, il faudra créer des conditions-cadre plus favorables à l'utilisation de la biomasse à des fins énergétiques.

- (3.1) Il est proposé d'élargir les possibilités en vue de différencier les produits, notamment en matière de désignation, et de renforcer la protection des appellations d'origine et des indications géographiques (AOC/IGP). De plus, les dispositions régissant la déclaration des vins doivent être adaptées de manière à permettre une segmentation du marché répondant mieux aux attentes de la clientèle.
- (3.2) La législation en vigueur offre la possibilité de soutenir des initiatives de projets agricoles dans plusieurs domaines (promotion des ventes, améliorations structurelles, promotion de la biodiversité, assainissements dans des bassins versants de cours d'eau, etc.). Il est donc prévu d'accorder un soutien financier pour l'encadrement professionnel des projets dans la phase de démarrage, afin d'augmenter les chances de succès de ces initiatives.
- (3.3) Concernant l'utilisation de la biomasse à des fins énergétiques, notamment la production de biogaz à partir de résidus de récolte, de lisier et de fumier, il convient de l'encourager. A cet effet, il faudra aiguiller le débat sur la politique énergétique qui est en cours (lois sur le CO₂⁶⁰, sur l'approvisionnement en électricité et sur les installations électriques⁶¹, et sur l'imposition des huiles minérales), mais aussi cibler l'octroi des aides à l'investissement. En considération de la raréfaction des sols fertiles et du faible taux d'autoapprovisionnement, il n'est pas indiqué que l'Etat encourage particulièrement, en Suisse, la production de carburants biologiques à grande échelle.
- (3.4) Pour les projets de développement régional, auxquels l'agriculture participe à titre prépondérant, il est proposé de créer un instrument de soutien par le biais de crédits d'investissements. En offrant de nouvelles possibilités

⁶⁰ FF 2005 4621

⁶¹ FF 2005 1493

d'octroyer des aides à l'investissement dans le secteur des cultures spéciales, on devrait abaisser les coûts de production et renforcer la compétitivité des exploitations vouées à ces cultures face à leurs concurrentes étrangères. Pour cette même raison, des crédits d'investissements pourront désormais aussi être octroyés dans l'horticulture productrice.

Il convient d'harmoniser les mesures précitées avec les différentes politiques: développement régional, aménagement du territoire, forêts, eau, énergie et tourisme.

Axe d'action 4: Encourager l'évolution des structures et en atténuer les effets sur le plan social

Il est proposé de contenir la pression sur les prix résultant de la réallocation des fonds par une augmentation de la productivité du travail et par des mesures à caractère social. Pour ce faire, les exploitations doivent être libres de choisir la stratégie adaptée à leur situation respective (croissance, spécialisation, diversification, activité accessoire, cessation de l'exploitation). Par conséquent, l'exercice d'une activité accessoire, qui va souvent de pair avec l'abandon partiel de l'activité agricole, ne doit pas être entravé (pas de discrimination au niveau des paiements directs). En revanche, l'évolution structurelle doit être encouragée à l'occasion d'un changement de générations à la tête de l'exploitation.

- (4.1) La suppression de la limite de revenu que la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture fixe pour le versement des allocations pour enfant vise à élargir le cercle des familles paysannes bénéficiaires. Il est en outre proposé de majorer les taux des allocations pour enfant.
- (4.2) L'aide aux exploitations doit faciliter la cessation de l'activité agricole et la rendre socialement supportable. Une autre mesure permettant d'accélérer l'évolution structurelle, à savoir l'octroi d'une rente de cessation d'exploitation accessible à tous les agriculteurs souhaitant abandonner l'activité agricole, a également été examinée lors des deux premières phases de la réforme (PA 2002 et 2007), mais cette solution a été jugée trop onéreuse et trop peu efficace.
- (4.3) Dans le droit foncier rural, il est prévu de relever à 1,25 UMOS la limite définissant l'entreprise agricole. Le nombre d'exploitations agricoles pouvant être reprises à la valeur de rendement au sein de la famille diminuera, ce qui augmentera la mobilité foncière.
- (4.4) Il convient de supprimer, dans le droit foncier, la limitation des prix et, dans le droit du bail à ferme, le contrôle des fermages d'immeubles isolés. Cette mesure incitera à vendre ou à céder en location par parcelles une exploitation entière et augmentera ainsi les possibilités de croissance des exploitations restantes. Il est également proposé de supprimer la limite de charge, car elle restreint la marge de manœuvre des agriculteurs et n'est ainsi pas conforme aux conditions actuelles.

Axe d'action 5: Simplifier l'administration et coordonner les contrôles

Comme les paiements directs auront désormais davantage de poids, les contrôles seront importants, tant pour assurer l'acceptation de ces paiements par la population que pour répondre à l'exigence d'une attribution équitable et correcte des moyens financiers au sein du monde agricole. Il convient néanmoins de revoir périodique-

ment les modalités d'exécution et de les simplifier pour autant que faire se peut. A cet égard, le développement de l'informatique peut offrir de nouvelles solutions.

- (5.1) Les données nécessaires à la gestion des paiements directs et celles de la Banque de données sur le trafic des animaux (BDTA) seront désormais saisies par l'OFAG dans un système automatisé en réseau et mis à la disposition des autorités d'exécution compétentes, ce qui permettra de réduire la charge administrative des exploitants, des cantons et des organes de contrôle privés. Il est également prévu de réduire le nombre des contrôles dans les exploitations comportant un risque minime. On entend par là, par exemple, des exploitations n'ayant pas présenté d'insuffisances dans les années précédentes ou des exploitations aux structures simples, ne pratiquant qu'une ou deux branches de production. Concernant les PER, il est proposé que les entreprises agricoles qui ont une charge en bétail adaptée à la surface de l'exploitation et renoncent à l'apport d'engrais ne doivent plus calculer de bilan de fumure à l'avenir. Les simplifications proposées ne compromettent pas le niveau actuel des prestations écologiques.
- (5.2) Il importe de mieux coordonner les contrôles relevant de la législation agricole, du droit vétérinaire et de la législation sur les denrées alimentaires notamment (art. 181 LAgr). En vue d'uniformiser les procédures, de mieux coordonner l'exécution et de réduire les frais administratifs, il faudra examiner si et dans quelle mesure les unités administratives chargées des contrôles et/ou de l'exécution dans ces domaines doivent être regroupées à l'échelon de la Confédération. Un tel regroupement permettrait de faciliter notablement la mise en œuvre de l'art. 182 LAgr, qui exige, entre autres, l'institution d'un service central chargé de détecter les fraudes dans les domaines suivants: désignation protégée de produits agricoles, importation, transit et exportation de produits agricoles, déclaration de la provenance et du mode de production.

Etapas de la mise en œuvre

Conformément à la décision du Conseil fédéral du 1^{er} mars 2006, une première phase de réallocation de fonds (réduction du soutien du marché laitier de 66 millions de francs, introduction d'une contribution UGBFG de 200 francs pour les vaches laitières)⁶² est prévue au 1^{er} janvier 2007 dans le domaine laitier. La phase principale suivra en 2009. L'abaissement des prix-seuils aura lieu en parallèle (3 francs/quintal en 2007 et 4 francs/quintal en 2009). En raison de l'interdépendance entre les grandes cultures, l'importation d'aliments pour animaux, la production de viande et la production laitière, il est indiqué de renoncer à un plus grand échelonnement dans le temps.

⁶² RO 2006 883 et 893

1.5 Procédure préliminaire

1.5.1 Commission consultative agricole

Charte

La Commission consultative agricole instaurée par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 186 LAgr a élaboré en 2004 une charte de l'économie rurale suisse à l'horizon 2015 (tab. 16). Englobant toute la chaîne de création de valeurs (producteurs, transformateurs et distributeurs), cette charte rappelle les attentes et les exigences de la société vis-à-vis du secteur agroalimentaire.

Tableau 16

Charte de l'économie rurale suisse élaborée par la Commission consultative agricole

Production de denrées alimentaires

L'agriculture suisse et ses partenaires dans la transformation et la distribution des produits sont, sur le plan international, parmi les leaders dans la production durable de matières premières et de denrées alimentaires, et contribuent à la sécurité alimentaire de la Suisse.

- Ils sont en tête sur le plan international dans la production – respectueuse de l'environnement et des animaux – de denrées alimentaires sûres.
 - Ils occupent avec succès des segments de marchés à forte valeur ajoutée, en Suisse et à l'étranger, et trouvent de nouveaux débouchés.
 - Ils offrent aux consommateurs d'excellents produits pour une alimentation saine et mettent tout en œuvre pour assurer l'approvisionnement autonome de la Suisse en denrées alimentaires.
 - Ils renoncent à utiliser des végétaux et des animaux génétiquement modifiés dans la production et la transformation de denrées alimentaires.
-

Biens publics et prestations de services

L'agriculture suisse préserve la fertilité du sol, façonne les paysages ruraux et agit en partenaire forte dans le milieu rural.

- Elle façonne les paysages ruraux en les soignant et en exploitant les terres, et elle préserve une flore et une faune variées.
 - Elle préserve la fertilité du sol et garantit le potentiel de production nécessaire à l'approvisionnement de la population.
 - Elle complète l'offre de matières premières et de denrées alimentaires par de multiples prestations de services.
 - Elle renforce la vie économique, sociale et culturelle dans le milieu rural.
-

Entrepreneurs/structures

Les agricultrices et les agriculteurs, ainsi que leurs partenaires dans la transformation et la distribution des produits, agissent avec prévoyance, en tant qu'entrepreneurs et en réseau.

- Ils sont novateurs, décident avec prévoyance et font face aux conditions-cadre en mutation.
 - Ils conquièrent en commun de grandes parts de marché par une formation des prix et des conditions de marché équitables, et en pratiquant une coopération durable et efficace dans l'ensemble de la chaîne de valeur ajoutée.
 - Ils assument leur responsabilité vis-à-vis de la société et de l'environnement.
 - Les agricultrices et les agriculteurs assurent la viabilité de leurs exploitations par la croissance, par la spécialisation, par la diversification ou par une activité accessoire.
-

Dans sa première partie, la charte exige de l'agriculture et de ses partenaires présents à tous les niveaux dans la transformation et la distribution des produits qu'ils soient leaders dans la production durable, respectueuse de l'environnement et des animaux.

A cet égard, elle n'admet aucune concession dans l'orientation de la réforme. Elle attache une grande importance à l'approvisionnement autonome du pays et à l'auto-détermination dans l'aménagement des conditions de production. La deuxième partie de la charte concerne les biens publics et les prestations de services, en particulier les prestations d'intérêt général fournies par l'agriculture. Dans sa troisième et dernière partie, la charte invite les exploitants agricoles et leurs partenaires à collaborer avec fair-play et à agir en entrepreneurs pour que la chaîne de valeur ajoutée soit efficace. Pour assurer la viabilité des exploitations, les agriculteurs et agricultrices doivent adopter une stratégie adaptée à leurs conditions d'exploitation.

La Commission consultative rejette, dans sa charte, l'utilisation de végétaux et d'animaux génétiquement modifiés pour la production de denrées alimentaires (cf. Production de denrées alimentaires, pt 4). Ce point de vue correspond à la volonté de nombreux consommateurs et producteurs, mais s'oppose à la position ouverte du Conseil fédéral en la matière.

Appréciation des propositions de révision

Début mars 2006, la Commission consultative agricole s'est penchée sur les résultats de la consultation relative à la PA 2011. Elle soutient le projet de manière générale et a donné son avis sur les points suivants:

- La PA 2011 s'inscrit dans la voie tracée par les étapes précédentes de la réforme; elle prévoit une mise en œuvre cohérente de l'article constitutionnel (art. 104) et elle peut être considérée comme un pas dans la bonne direction.
- Le montant total proposé dans le rapport de consultation pour les trois enveloppes financières ne doit en aucun cas être réduit; dans le cas contraire, l'évolution ne serait pas supportable sur le plan social. Sans ces moyens financiers, des domaines essentiels de la production agricole et, probablement, l'accomplissement du mandat constitutionnel seraient compromis.
- La mise aux enchères des contingents d'importation doit, comme proposé, être étendue aux produits qui sont actuellement encore attribués selon la prestation fournie en faveur de la production suisse (pommes de terre, beurre, légumes congelés, fleurs coupées, poudre de lait entier).
- Les surfaces de cultures fourragères doivent être incluses dans le calcul de la base fourragère pour l'octroi des contributions UGBFG.
- La notion de souveraineté alimentaire doit être inscrite dans l'article sur les buts de la L'Agr (art. 2), afin d'exprimer la volonté d'avoir, dans le pays, une production de denrées alimentaires sûre, respectueuse de l'environnement et transparente. Il n'a pas été tenu compte de cette proposition, car cette notion est contenue implicitement dans la formulation actuelle. Une modification de la loi n'aurait ainsi pas d'incidence sur les dispositions d'exécution (cf. ch. 1.5.2).
- L'échelonnement des paiements directs en fonction de la surface et du nombre d'animaux doit être reconduit après 2008. Cela permet d'éviter que les paiements directs octroyés à de très grandes exploitations augmentent excessivement. Pour empêcher que l'échelonnement ne freine l'évolution structurelle, les limites doivent, toujours selon la commission, être relevées en fonction de l'évolution de la taille des exploitations. En rapport avec la PA

2007 et le programme d'allègement 03, le Parlement a décidé de supprimer l'échelonnement au 1^{er} janvier 2008, confirmant ainsi le principe de la rétribution des prestations. C'est la raison pour laquelle il n'est pas présenté de nouvelle proposition dans le cadre de la PA 2011.

- Les activités dans le domaine de la lutte contre la tromperie doivent être renforcées.

1.5.2 Consultation

Le Conseil fédéral a approuvé, le 29 mars 2006, le rapport sur les résultats de la consultation relative à la PA 2011. Ce document est *annexé* au présent message.

Nous donnons ci-après un aperçu des modifications que contient le présent message par rapport au document «Politique agricole 2011 – Evolution future de la politique agricole», daté du 14 septembre 2005, qui a été mis en consultation.

Orientation générale et grandes lignes de la PA 2011

La majorité des cantons, des partis politiques et des organisations non paysannes acceptent en principe la pièce maîtresse du projet, à savoir la réallocation, aux paiements directs, de plus de la moitié des fonds destinés aujourd'hui au soutien du marché. Plusieurs cantons et une majorité des organisations paysannes, par contre, s'opposent à la réduction du soutien du marché, qui ne devrait, selon eux, être réduit que dans la mesure où des accords internationaux le prescrivent. De manière générale, les organisations paysannes et une majorité de cantons exigent des fonds supplémentaires de la Confédération car ils estiment que le rythme proposé de la réforme est trop rapide. A l'inverse, quelques partis proches de l'économie et les milieux économiques considèrent que les propositions présentées dans le cadre de la PA 2011 ne vont pas assez loin dans l'ensemble et demandent une accélération de la réforme. Le Conseil fédéral maintient, quant à lui, qu'il est nécessaire de réaliser la réforme maintenant et sous la forme proposée, aussi bien en ce qui concerne les mesures concrètes que le rythme envisagé. Il renonce toutefois à une accélération, pour permettre une évolution socialement acceptable des structures.

La revendication portant sur une plus forte pondération de l'écologie a été prise en compte; le Conseil fédéral a complété le texte du deuxième axe d'action en ce sens et décrit, dans le présent message, le processus à suivre pour définir les objectifs écologiques à long terme. Par ailleurs, il expose plus en détail les développements en cours dans la politique commerciale, leurs rapports avec la PA 2011 et leurs conséquences.

En remaniant la partie générale du rapport, le Conseil fédéral a tenu compte de nombreuses propositions et critiques formulées lors de la consultation. Le bilan intermédiaire a été actualisé et condensé, sans que l'appréciation générale de la situation de l'agriculture ne change pour autant. Les principaux énoncés dans la partie «Réduction des coûts et amélioration de la compétitivité» du dossier de consultation ont été intégrés au premier chapitre. Les objectifs de la PA 2011 sont décrits plus amplement au ch. 1.4.1 pour les domaines économique, social et écologique.

Loi sur l'agriculture (LAgr)

Les *principes généraux* (titre 1) n'ont pas été remis fondamentalement en question dans le cadre de la consultation. L'inclusion de la para-agriculture dans la définition de l'agriculture a surtout été demandée pour des raisons liées à l'aménagement du territoire. Cette question sera donc examinée de manière approfondie dans le cadre de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire. Nous renonçons aussi à stipuler la souveraineté alimentaire dans l'article qui définit les buts de la loi, car elle est sous-entendue dans le libellé actuel. Quant à la revendication concernant l'extension du champ d'application du titre 5 à l'horticulture productrice, nous en avons tenu compte. D'autres propositions et demandes n'ont pas été retenues car elles allaient à l'encontre du principe de la subsidiarité étatique.

L'idée d'ajouter, aux *dispositions économiques générales* (titre 2, chap. 1), un nouvel art. 8b visant à empêcher le dumping n'a pas été retenue. D'une part, son application impliquerait un appareil administratif très important et, d'autre part, il importe de mieux tirer parti des mesures prévues dans la loi fédérale contre la concurrence déloyale et dans la loi fédérale sur les cartels. La possibilité de décréter l'affiliation obligatoire à des interprofessions est également rejetée. En effet, il n'appartient pas à la Confédération d'imposer la coopération au sein des organisations. L'art. 9 précise que l'extension de mesures d'entraide peut être prorogée après un examen périodique. En ce qui concerne les mesures d'entraide destinées à adapter la production et l'offre aux besoins du marché, l'extension aux non-membres ne doit être possible qu'en cas de développements extraordinaires ne procédant pas de problèmes structurels. Les résultats de la consultation ont montré qu'il n'est pas nécessaire d'adapter l'art. 12. Les mesures destinées à augmenter l'efficacité dans la promotion des ventes peuvent être mises en œuvre plus rapidement et plus judicieusement par voie d'ordonnances. Le principe de la globalité dans l'agriculture biologique est maintenu, tout en ménageant la possibilité de définir des exceptions dans l'ordonnance. Enfin, le nouvel art. 16^{bis} concernant la défense des désignations a été largement approuvé dans la consultation; il est présenté au Parlement comme art. 16b.

Le système de la mise aux enchères pour la répartition du contingent partiel de pommes de terre sera introduit comme prévu. Le Conseil fédéral est convaincu qu'il permet de répartir des contingents dans des conditions conformes aux règles de la concurrence et fait part de son intention de l'introduire également pour d'autres produits, par voie d'ordonnances. Il maintient aussi sa proposition de supprimer l'art. 26, même si elle a été critiquée par plusieurs branches qui bénéficient actuellement de contributions à l'exportation. La suppression de toutes les subventions à l'exportation et la réallocation de ces fonds sont des éléments-clés de la PA 2011. Conformément aux engagements pris auprès de l'OMC, ces subventions devront probablement être supprimées jusqu'en 2013, et des réductions substantielles seront déjà exigées d'ici à 2010. Nous avons pris en considération la revendication de nombreux milieux consultés concernant le renforcement de l'observation des prix, en proposant de remplacer, à l'art. 27, la formule potestative par une formule impérative et de donner la compétence au Conseil fédéral de régler la participation des milieux concernés lorsqu'il s'agit de produits sensibles. Les fournisseurs des données devraient ainsi être davantage contraints à collaborer. Si les relevés se déroulent mieux, la qualité des données et, partant, la valeur informative de l'observation des prix s'améliorent également.

Dans le domaine de *l'économie laitière* (titre 2, chap. 2), la seule revendication très souvent exprimée est celle de proroger les art. 39 à 42, dont la durée de validité est

actuellement limitée au 30 avril 2009 (art. 188, al. 3). Or, la réallocation de moyens financiers utilisés maintenant pour soutenir le marché laitier et l'introduction d'une contribution UGBFG pour les vaches laitières sont au cœur du dispositif de la PA 2011; les mesures visées aux articles précités doivent par conséquent échoir à fin 2008 comme il est proposé. La revendication de renoncer à une baisse supplémentaire du supplément versé pour le lait transformé en fromage (art. 38) ne peut être prise en compte, car cette baisse est nécessaire pour financer, avec les autres moyens financiers disponibles, l'octroi de la contribution UGBFG pour les vaches laitières.

Le concept proposé pour *l'économie animale* (titre 2, chap. 3) est en principe maintenu. Il est uniquement proposé de supprimer les contributions versées pour la mise en valeur de la laine de mouton (art. 51^{bis}), ainsi que les subventions allouées pour l'exportation d'animaux de rente et d'élevage. L'adoption d'une disposition spéciale favorisant la répartition des tâches entre la région de montagne et celle de plaine n'est pas nécessaire, étant donné qu'il est prévu de majorer le montant des paiements directs dans la région de montagne et des collines.

Le concept général est également maintenu pour ce qui est de la *production végétale* (titre 2, chap. 4). En revanche, nous avons donné suite aux demandes de réduire dans la même mesure et de manière échelonnée les prix-seuils des aliments pour animaux et le taux du contingent de céréales panifiables. La proposition de réallouer, aux paiements directs, des moyens financiers utilisés actuellement pour soutenir les marchés des grandes cultures, est maintenue malgré les résistances manifestées lors de la consultation. La réallocation de fonds est un élément-clé du projet; les contributions différenciées à la culture et la protection à la frontière suffisent du reste à garantir que les agriculteurs continuent de pratiquer ces cultures.

De même, la proposition de réallouer, aux paiements directs écologiques et aux améliorations structurelles, des fonds servant à l'octroi de contributions à l'exportation de fruits et de produits à base de fruits est maintenue. Par contre, l'idée d'introduire une contribution à l'utilisation pour les fruits à pépins et les fruits à noyau n'est pas retenue. Cette contribution aurait comme effet d'abaisser le prix de la matière première sans conduire à un gain de compétitivité des structures du secteur. Par ailleurs, elle ne concernerait pas uniquement les fruits provenant de hautes tiges. La question de savoir s'il est indiqué d'introduire, dans l'arboriculture fruitière et dans la culture maraîchère, des aides analogues à celles qui sont en vigueur dans l'UE sera traitée en rapport avec les résultats des négociations de l'OMC (cycle de Doha) ou, le cas échéant, avec ceux d'un accord agricole de libre-échange avec l'UE.

Dans le domaine de *l'économie viticole* (titre 2, chap. 5), le classement en trois classes (vins AOC, vins de pays et vins de table) et l'emploi des mêmes dénominations, de la production à l'étiquetage, ont été salués. Nous maintenons également la proposition de renforcer l'AOC par une différenciation plus poussée entre les exigences imposées respectivement pour les vins AOC et les vins de pays. En ce sens, la Confédération devrait arrêter des prescriptions plus sévères pour les AOC et fixer de manière exhaustive les exigences applicables aux vins de pays ne portant pas de mentions traditionnelles réservées à un canton.

Les cantons gardent la compétence du contrôle de la vendange. Des dispositions seront édictées par la Confédération pour assurer une exécution uniforme. Les compétences en matière de contrôle du commerce des vins ne changent pas. A l'avenir aussi, les cantons doivent avoir la possibilité d'instaurer un contrôle équiva-

lent à celui de la Commission fédérale du contrôle du commerce de vins, pour les vignerons-encaveurs qui commercialisent uniquement leur propre récolte. Nous proposons par contre d'introduire un échange d'informations entre les organes de contrôle, si possible en réseau, par le biais d'une banque de données centrale. En outre, les deux types de contrôles devraient à l'avenir s'effectuer sur la base d'une analyse des risques.

Concernant les *paiements directs* (titre 3), il n'est pas prévu de réintroduire leur échelonnement en fonction de la surface et du nombre d'animaux, ni de relever la charge de travail minimale fixée à 0,25 unité de main-d'œuvre standard pour l'octroi des paiements directs. L'instauration d'une contribution UGBFG uniforme et la suppression de la réduction pour le lait commercialisé (art. 73, al. 5, let. d) sont maintenues. L'abrogation n'entrera toutefois en vigueur que lorsque les fonds du soutien du marché laitier seront réalloués dans la proportion proposée. Pour ce qui est du calcul des contributions UGBFG, l'actuelle exigence d'une surface herbagère minimale demeure applicable. La revendication selon laquelle la surface de terres ouvertes affectée aux cultures fourragères devrait être imputable lors de la fixation de la limite des surfaces herbagères est satisfaite. A l'avenir, un supplément équivalant à la moitié de la limite fixée pour les surfaces herbagères (1 UGBFG/ha en plaine) sera accordé pour les fourrages provenant de terres ouvertes (maïs et betteraves fourragères).

Pour ce qui est des PER, le bilan de fumure sera maintenu, mais les exploitations ayant une charge de bétail adaptée à la surface et renonçant à l'achat d'engrais seront dispensées de cette obligation. L'établissement de ce bilan reste obligatoire pour les autres exploitations. La proposition de ne pas abaisser les taux des contributions écologiques est prise en considération, sauf en ce qui concerne les prairies peu intensives. Toutefois, si le rapport entre prix à la production et paiements directs devait changer considérablement, il conviendrait de revoir également les taux desdites contributions. La contribution pour les prairies peu intensives n'est pas supprimée comme il était proposé dans le rapport de consultation, mais elle est désormais fixée à 300 francs par ha pour toutes les zones. Le nouveau programme visant à promouvoir l'utilisation durable des ressources a été bien accueilli sur le fond, mais son rattachement aux paiements directs sur le plan légal a été critiqué. C'est pourquoi il est prévu d'introduire un nouveau titre «Utilisation durable des ressources naturelles» dans la loi.

Le concept relatif aux *mesures d'accompagnement social* (titre 4) est repris sans aucun changement dans le message. Quant au maintien, au-delà de 2011, des aides à la reconversion professionnelle, une décision sera prise dans le cadre d'un éventuel message sur la mise en œuvre d'un accord OMC ou d'un accord de libre-échange avec l'UE.

En ce qui concerne les *améliorations structurelles* (titre 5), des crédits d'investissements seront à l'avenir octroyés pour des mesures individuelles destinées à améliorer la production dans le domaine des cultures spéciales. En outre, la revendication d'appliquer les mesures du titre 5 aux entreprises de l'horticulture productrice également a été prise en compte.

La proposition de différencier les limites relatives aux unités de main-d'œuvre standard (UMOS) en fonction des mesures et des zones fera l'objet d'un examen approfondi et sera, le cas échéant, concrétisée dans l'ordonnance sur les améliorations structurelles. Cet examen tiendra compte de l'orientation générale de la

PA 2011, des conditions-cadre fixées dans le droit foncier rural et dans la législation sur l'aménagement du territoire, ainsi que des résultats du travail de recherche sur la rentabilité⁶³.

Les résultats de la consultation n'ont pas entraîné, par rapport au projet envoyé en consultation, de changements majeurs dans les domaines *recherche, vulgarisation et encouragement de la sélection végétale et animale* (titre 6).

Dans le domaine *protection des végétaux et moyens de production* (titre 7), il a notamment été exigé que les importations parallèles de moyens de production brevetés soient admises. En considération du débat parlementaire dont fera prochainement l'objet la loi sur les brevets⁶⁴, en particulier la question de l'épuisement des droits de propriété intellectuelle, cette exigence n'a pas été reprise dans le présent message. De même, la proposition de reprendre automatiquement les homologations étrangères n'a pas été adoptée pour le moment, car il faudrait conclure un accord international assurant l'échange d'informations exhaustives sur l'appréciation des risques avec les autorités de l'UE. Des entretiens avec l'UE sont envisagés à cet effet.

Les modifications mises en consultation pour le domaine *voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales* (titre 8) ont été approuvées pour la plupart. La proposition d'étendre, aux organes de contrôle cantonaux, le droit de plainte en cas de désignations et de classements abusifs dans le domaine du vin a été acceptée.

S'agissant des *dispositions finales* (titre 9) qui concernent la coordination des contrôles (art. 181) et la simplification de la saisie des données (art. 185), les propositions ont été bien accueillies. Il est donc proposé de modifier la loi comme prévu dans le projet.

Droit foncier rural et droit du bail à ferme agricole (LDFR et LBFA)

Les modifications proposées dans le droit foncier rural et dans le droit du bail à ferme agricole ont été rejetées par la majorité des participants à la consultation. Ceux-ci demandent que la limite définissant l'entreprise agricole soit relevée moins fortement; ils craignent par ailleurs une augmentation des coûts suite à la suppression de la limite de prix, de la limite de charge et du contrôle des fermages d'immeubles agricoles isolés. Le Conseil fédéral estime toutefois que les arguments avancés ne sont pas valables et maintient sa proposition, car ces modifications facilitent l'évolution structurelle dans l'agriculture. Elles ne touchent du reste pas les piliers du droit foncier rural (principe de l'exploitation à titre personnel et principe de la reprise à la valeur de rendement). De plus, le Parlement pourra mener un débat en connaissance de cause, sur la base des propositions concrétisées et commentées.

Loi sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)

Les modifications proposées pour la LFA ont suscité une large approbation. Quant à la critique avancée par certains participants à la consultation, selon laquelle la suppression de la limite de revenu ne doit pas donner lieu à un transfert de charge des systèmes cantonaux d'allocations familiales, non agricoles, vers le système agricole de la LFA, elle est effectivement justifiée. Ces questions relatives au concours de

⁶³ Lips M. (2005): Der Einfluss der Standardarbeitskraft (SAK) auf die Wirtschaftlichkeit und ihre Eignung als Eintretenskriterium für einzelbetriebliche Investitionshilfemassnahmen, Agroscope FAT Tänikon.

⁶⁴ FF 2006 I

droits devront être réglées dans l'ordonnance relative à nouvelle la loi fédérale sur les allocations familiales⁶⁵ (initiative parlementaire Fankhauser). Au cas où le référendum aboutirait et où la loi serait rejetée en votation populaire, elles pourraient être réglées dans l'ordonnance relative à la LFA.

Les améliorations proposées occasionneront des dépenses supplémentaires de 20 millions de francs par an à la Confédération; elles seront couvertes par des fonds qui ne seront pas issus des enveloppes financières destinées à l'agriculture. Cela répond à la principale réserve exprimée lors de la consultation. Par contre, le message ne tient pas compte de la demande selon laquelle la Confédération devrait prendre à sa charge les dépenses supplémentaires résultant pour les cantons, car les améliorations proposées ne relèvent pas uniquement de la politique agricole, mais aussi de la politique familiale. Dans le compte d'Etat, les moyens financiers nécessaires sur le plan fédéral pour les allocations familiales dans l'agriculture figurent dans le domaine «Agriculture et alimentation»; cependant comme ils servent à des mesures sociales, ils grèvent le budget de l'Office fédéral des assurances sociales.

Loi sur les denrées alimentaires (LDAI)

Les remarques des milieux consultés (cantons et organisations) ont pour la plupart déjà été traitées lors de la consultation sur la «Révision du droit des denrées alimentaires: adaptation au droit communautaire et amélioration structurelle» (train de mesures relatives à l'hygiène), révision qui a été approuvée par le Conseil fédéral le 23 novembre 2005⁶⁶. Les propositions faites dans le présent message servent à consolider les mesures prévues en matière d'hygiène (train de mesures précité). Elles doivent compléter s'il y a lieu la base légale pour les nouvelles ordonnances d'exécution de la LDAI, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

Loi sur les épizooties (LFE)

Les réglementations relatives au contrôle du trafic des animaux ne sont modifiées que dans la mesure où l'exige la réalisation de leur objectif. Il n'est pas prévu d'adapter le mode de financement de la banque de données KODAVET. La revendication d'un découplage entre les contributions incitatives liées à la BDTA et les contributions aidant à financer l'élimination des sous-produits animaux ne peut être satisfaite. La modification de l'art. 16 fournira la base légale permettant la mise sur pied d'une banque de données centrale pour les équidés. Proposition est faite de remplacer l'actuelle taxe commerciale par une taxe unique perçue lors de l'abattage.

Réduction des coûts et amélioration de la compétitivité

La présentation détaillée concernant les coûts et les marges a été appréciée par la majorité des participants à la consultation. Certains d'entre eux en ont conclu qu'il faut renforcer l'observation des prix et des marges; c'est pour répondre à cette demande qu'il est proposé d'adapter l'art. 27 LAgri. Il n'est pas tenu compte de l'exigence d'admettre les importations parallèles de moyens de production. S'agissant du principe du «Cassis de Dijon», il incombera au Parlement d'en décider dans un contexte plus large. Une révision de la loi pertinente est en cours (cf. ch. 1.3.3).

⁶⁵ FF 2006 3389

⁶⁶ RO 2005 5449 ss

1.6

Rapport entre la PA 2011 et l'évolution dans la politique économique extérieure

Nous présentons ci-après la PA 2011 en rapport avec l'évolution possible de la politique économique extérieure, en traitant tout d'abord l'évolution dans le temps, puis les conséquences possibles et en exposant, en fin, la suite des travaux.

Evolution dans le temps

La PA 2011 pourra être adoptée par le Parlement en 2007 et mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2008. Certains éléments peuvent même être concrétisés avant par voie d'ordonnance. Ainsi, le Parlement a déjà adopté, dans le cadre de la PA 2007, la base juridique permettant de réallouer, aux paiements directs, des moyens financiers servant actuellement au soutien du prix du lait. Sur cette base, une première étape de réallocation avec effet au 1^{er} janvier 2007 a été approuvée par le Conseil fédéral le 3 mars 2006.

Selon les décisions prises à la conférence ministérielle de Hong Kong, le cycle de Doha de l'OMC devrait être clos en 2006. Les engagements de la Suisse seront donc connus au plus tôt à la fin de l'année. Les Etats membres auraient alors à disposition l'an 2007 pour transposer ces engagements dans leur législation. Par conséquent, la réduction progressive des droits de douane commencerait au plus tôt en 2008 et se terminerait à fin 2012, après une période transitoire de cinq ans. Le cas échéant, le Conseil fédéral pourrait transmettre au Parlement un message concernant la mise en œuvre des engagements pris par la Suisse (Lex Doha) au plus tôt en 2007. Mais il est très probable que la mise à jour des listes de réduction des droits de douane à établir par tous les pays membres, ou d'autres éléments du processus, prennent plus de temps.

En ce qui concerne la conclusion d'un accord agricole de libre-échange avec l'UE, il faudra compter au moins trois ans pour une entrée en vigueur, à condition que les résultats de la consultation en cours se révèlent positifs: un an pour la préparation, un an pour les négociations et un an pour l'approbation. Par conséquent, l'accord pourrait entrer en vigueur au plus tôt en 2009. Compte tenu d'une période transitoire de cinq ans, les droits de douane et les entraves non tarifaires au commerce seraient supprimés d'ici à fin 2013. Un message sur la mise en œuvre des résultats de la négociation pourrait être soumis au Parlement en 2008 au plus tôt.

Conséquences

La PA 2011 prévoit une forte réduction du soutien du marché et la suppression des subventions à l'exportation, à l'exception de celles qui servent à compenser les prix des matières premières contenues dans les produits agricoles transformés (Schoggi-gesetz). Il en résultera une baisse des prix à la production du lait et de certains produits des champs importants. La réallocation, aux paiements directs, des moyens financiers dégagés par ces mesures ne suffira pas à compenser entièrement cette baisse, car les prix reculeront aussi dans les segments du marché ne bénéficiant d'aucun soutien. Par ailleurs, l'abaissement des droits de douane perçus sur les céréales et les aliments pour animaux conduira lui aussi à une diminution des revenus. On escompte en effet que la baisse des prix des aliments pour animaux sera répercutée sur les prix à la consommation par une réduction des prix de la viande.

Quant aux engagements pris au sein de l'OMC, ils entraîneront les prix à la baisse surtout par la forte réduction des droits de douane. Comme les droits élevés devront être réduits davantage que ceux qui le sont moins, le niveau des prix en Suisse se rapprochera sans doute de celui de l'UE.

Si un accord de libre-échange devait être conclu avec l'UE, les droits de douane grevant encore les produits agricoles (matières premières et produits transformés) importés par les deux parties devraient être éliminés. Cet accord viserait par ailleurs la suppression si possible totale des entraves non tarifaires au commerce, en ce qui concerne aussi bien les produits que les moyens de production. Dans un marché libre, les prix suisses à la production baisseront très probablement au niveau de ceux de l'UE. Néanmoins, on peut s'attendre à ce que beaucoup de produits suisses puissent être vendus à un prix légèrement supérieur, même sur un marché libre, et que cette plus-value réalisée grâce à la «suissitude» bénéficie aussi aux producteurs.

Dans l'état actuel des connaissances, on estime que les mesures prévues dans le cadre de la PA 2011 feront baisser les prix à la production de quelque 17 % au total par rapport aux années 2002/04. D'ici à 2012, ces prix baisseraient encore de 10 à 15 % à la suite d'un scénario OMC, tel qu'il paraît aujourd'hui plausible. Un accord de libre-échange avec l'UE, enfin, engendrerait un recul supplémentaire des prix à la production de l'ordre de 10 %. L'écart des prix à la production entre la Suisse et l'UE, qui se monte actuellement à 46 %, serait ainsi résorbé, réserve faite d'un éventuel bonus de «suissitude» qui pourrait atteindre 10 % selon le produit. Les baisses de prix et les changements dans les rapports entre les prix induisent évidemment aussi des effets quantitatifs. De même, la pression sur les prix à la production s'accompagne d'une pression sur les coûts. En comparaison avec les résultats du cycle de Doha de l'OMC, le libre-échange de produits agricoles avec l'UE offrirait aussi des opportunités pour le secteur agroalimentaire suisse. Premièrement, celui-ci obtiendrait des débouchés supplémentaires grâce à l'accès au marché européen avec ses 450 millions de consommateurs; deuxièmement, les prix des moyens de production baisseraient davantage grâce à la libéralisation des marchés publics.

Conformément aux objectifs (ch. 1.4.1), l'agriculture pourra supporter, au cours de la période considérée, la baisse des revenus induite par la PA 2011 grâce à une diminution des coûts et à l'évolution structurelle. Mais la baisse supplémentaire qu'entraîneraient les engagements à l'OMC et/ou la conclusion d'un accord de libre-échange avec l'UE dépasserait probablement la limite de ce qui est supportable sur le plan social et nécessiterait des mesures d'accompagnement. Les enveloppes financières proposées ne contiennent pas de moyens financiers à cet effet. Au cas où un accord serait conclu rapidement, il faudrait éventuellement adapter les enveloppes financières définies dans le cadre de la PA 2011. Les mesures d'accompagnement seraient largement déterminées par l'envergure des réductions, par leur échelonnement et par les délais impartis. Plus il restera de temps jusqu'à la mise en œuvre complète de ces réductions, mieux l'agriculture sera en mesure de s'adapter par ses propres moyens.

Suite des travaux

L'ampleur des engagements et le calendrier de mise en œuvre d'un accord OMC ne seront pas définis avant fin 2006. Quant à la conclusion éventuelle d'un accord de libre-échange avec l'UE, il faudra attendre fin 2007 pour en savoir plus. Selon l'évolution à l'OMC et la situation en matière d'accord de libre-échange avec l'UE, le Conseil fédéral soumettra au Parlement en temps voulu des modifications législa-

tives, y compris celles concernant les mesures d'accompagnement (social). Pour l'instant, il est utile et judicieux de mettre en œuvre la PA 2011. D'une part, celle-ci réduit les coûts dans l'agriculture et déchargera en particulier les consommateurs, en cas de répercussion de la baisse des prix. D'autre part, les réformes proposées sont conformes aux objectifs élaborés dans le cadre des divers scénarios d'ouverture des marchés. Le temps disponible sera mis à profit pour améliorer la compétitivité de l'agriculture et celle des secteurs en amont et en aval, afin de réduire leur vulnérabilité face à l'ouverture des frontières. Les adaptations sont acceptables sur le plan social en ce sens que l'agriculture est en mesure d'accuser le coup si la Confédération alloue des moyens financiers dans l'ordre de grandeur proposé. Il n'est pas nécessaire de prendre des mesures d'accompagnement supplémentaires.

2 Loi sur l'agriculture

2.1 Principes généraux (titre 1 LAgr)

Le titre premier de la LAgr fixe les principes généraux applicables à la mise en œuvre de l'ensemble des mesures. Comme le Conseil fédéral ne prévoit pas de changement de cap dans le cadre de la PA 2011, les dispositions de ce titre ne sont pas fondamentalement modifiées. Les adaptations suivantes sont proposées:

- Un nouveau titre 3a est introduit comme base légale pour le programme «Utilisation durable des ressources naturelles». Il est commenté au ch. 2.4.
- Il est proposé d'appliquer désormais aussi à l'horticulture productrice les mesures du titre 5 (améliorations structurelles). L'art. 3 doit être complété en ce sens. Le commentaire de cette modification se trouve au ch. 2.11.

2.2 Production et écoulement (titre 2 LAgr)

L'agriculture doit assurer une production durable à bon compte et tirer des recettes aussi élevées que possible de la vente des produits (art. 7). Aujourd'hui, les prix bien plus élevés en Suisse qu'à l'étranger résultent en grande partie de la protection à la frontière. La Confédération octroie par ailleurs des contributions pour soutenir les prix de certains produits. Ces mesures de soutien du marché ont pour effet de préserver des segments de production et de transformation à faible valeur ajoutée. Il est proposé de réallouer la majeure partie de ces moyens financiers aux paiements directs. Les mesures indirectes visant à promouvoir la valeur ajoutée, telles que la promotion des ventes et la différenciation des produits, gagnent en importance. Quant à la protection à la frontière, il est prévu de la maintenir et de l'adapter ultérieurement dans le cadre d'un projet séparé, au terme du cycle actuel de l'OMC ou après la conclusion de nouveaux accords de libre-échange. Tout d'abord, seuls les droits de douane perçus sur les céréales et les aliments pour animaux seront abaissés, afin de réduire les coûts dans la production animale.

2.2.1 Dispositions économiques générales

2.2.1.1 Situation actuelle

Entraide, qualité et promotion des ventes

Un des objectifs stratégiques de la politique agricole suisse consiste à promouvoir la création de valeur ajoutée dans les exploitations agricoles. En raison de la concurrence croissante sur le plan international, il importe de mettre encore mieux en évidence la qualité des produits suisses. C'est pourquoi la Confédération soutient les stratégies de différenciation, de diversification, d'assurance qualité et de promotion des ventes qu'adoptent les producteurs et leurs partenaires du secteur agroalimentaire.

Les interprofessions et les organisations de producteurs servent de forums d'information, de négociation et de coordination, dans lesquels des orientations stratégiques peuvent être définies pour le positionnement des produits. Ces forums permettent aux producteurs de participer aux décisions collectives concernant le «marketing mix» des produits et certaines règles de fonctionnement des marchés. La Confédération peut décréter la force obligatoire à certaines décisions prises par les interprofessions et les organisations de producteurs, afin de lutter contre les profiteurs et de soutenir les actions communes (art. 8 et 9). En considération des expériences acquises, il faut régler plus clairement dans la loi la prolongation, par le Conseil fédéral, du soutien accordé aux mesures d'entraide. La publication de prix indicatifs est par ailleurs autorisée sous certaines conditions (art. 8a). Avec ces instruments, la Confédération soutient à titre subsidiaire les acteurs concernés et renforce la position des producteurs dans la définition des produits et dans les négociations commerciales. Vu la structure déséquilibrée des marchés, la politique de la concurrence doit également intervenir pour lutter contre l'exploitation abusive de positions dominantes.

La Confédération contribue à la promotion des ventes de produits agricoles en participant aux dépenses de communication et de prospection des marchés (art. 12). Elle octroie aussi des aides financières à des projets régionaux. De cette façon, elle soutient un élément-clé du «marketing mix». La promotion des ventes bénéficiant du soutien fédéral recèle un potentiel d'amélioration; les conditions-cadre requises à cet effet peuvent être définies par voie d'ordonnance. Enfin, la Confédération est également habilitée à soutenir les efforts consentis par les branches dans le domaine de l'assurance qualité (art. 11).

Désignations

La protection des signes de qualité garantie par le droit public (art. 14 à 16) offre à l'agriculture suisse, aux secteurs de transformation et au commerce la possibilité de mieux distinguer leurs produits des produits standard. La distinction par le mode de production (agriculture biologique) et par la qualité liée à l'origine (AOC/IGP) est actuellement concrétisée dans des ordonnances du Conseil fédéral. Au niveau international, la Confédération s'engage pour la reconnaissance des produits issus de l'agriculture biologique et pour le commerce de ces produits.

Selon l'art. 15, al. 2, les produits ne peuvent être désignés comme particulièrement respectueux de l'environnement et des animaux que si les règles de production sont respectées dans l'ensemble de l'exploitation. Le Parlement a ajouté ce passage en 1996, après une discussion approfondie sur l'agriculture biologique. Depuis, des ordonnances sur les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des ani-

maux ont été édictées (p. ex. ordonnance sur la désignation de la volaille (ODVo⁶⁷). L'interprétation de l'art. 15, al. 2, prête à confusion, car la réglementation concernant la désignation de la volaille à l'engrais, par exemple, n'est pas transposable aux bovins; dans ce cas, l'exigence de l'application à l'ensemble de l'exploitation n'a pas de sens.

Dans le domaine des appellations d'origine, la Confédération déploie une politique active de défense des indications géographiques. Des discussions sur la reconnaissance réciproque des AOC/IGP sont en cours avec l'UE. Dans le cadre de l'OMC, la Confédération s'efforce de faire avancer l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et demande que la protection applicable aux vins et spiritueux soit étendue à tous les produits. Il manque actuellement une base légale spécifique permettant d'intervenir de manière suffisamment efficace à l'étranger contre l'utilisation abusive de désignations protégées.

Répartition de contingents tarifaires

L'art. 22, al. 1, stipule que les contingents tarifaires doivent être répartis dans des conditions de concurrence. Lors du cycle d'Uruguay du GATT, le critère de la prestation fournie en faveur de la production suisse avait déjà été contesté de manière générale⁶⁸. Les personnes qui ont le droit d'importer des produits agricoles au taux du contingent grâce à ce critère de répartition bénéficient de rentes contingentes. La réforme agricole vise aussi bien à répondre à la revendication des partenaires commerciaux concernant l'accès au marché qu'à empêcher la formation de rentes contingentes dans le secteur commercial.

En tant qu'alternative à la prestation fournie en faveur de la production suisse, la mise aux enchères des contingents est considérée comme une procédure de répartition plus transparente et plus conforme aux conditions de concurrence. Elle facilite par ailleurs l'accès au marché à de nouveaux importateurs. Il en résulte aussi des simplifications administratives pour les entreprises d'importation et pour l'administration, dans la mesure où il n'est pas nécessaire de saisir les données sur l'achat de marchandises dans le pays et de les contrôler. La procédure de la mise aux enchères a du reste déjà fait ses preuves pour la répartition de divers contingents tarifaires. La compensation partielle des rentes contingentes par les recettes tirées des enchères et leur transfert à la caisse fédérale créent davantage de transparence.

Observation du marché

Les prix à la production des principaux produits agricoles, ainsi que les prix du commerce de gros et les prix à la consommation intéressent de nombreux milieux. La publication des marges réalisées sur ces produits et de leur évolution à long terme servent de paramètres aux acteurs du marché et sont également utiles aux consommateurs et aux organes politiques. Une observation étatique neutre des marchés des principaux produits agricoles est d'ailleurs d'intérêt général en rapport avec l'effet que produiront, sur les prix, les réductions des droits de douane décidées par l'OMC.

Après la suppression des prix garantis par l'Etat, l'art. 27 adopté dans le cadre de la PA 2002 a donné la possibilité de soumettre à observation les prix des marchandises

⁶⁷ RS 916.342

⁶⁸ Cf. FF 2002 4395, p. 4481 ss

sur lesquels la Confédération influe par le biais de la politique agricole. Cette disposition donne notamment aux producteurs une transparence accrue en matière de prix.

Bien que l'art. 27 n'ait pas été un sujet de la consultation, de nombreux participants ont demandé davantage de transparence et la transformation de la formule potestative en formule impérative, ainsi que des instruments permettant d'intervenir sur les marchés.

2.2.1.2 Projet

Entraide, qualité et promotion des ventes

Il convient de communiquer efficacement les atouts des produits suisses et de les faire valoir de manière optimale sur les marchés. En vertu des art. 8 et 9, le Conseil fédéral continuera ainsi d'aider les organisations de producteurs et les interprofessions à imposer leurs décisions concernant la promotion de la qualité et à se procurer les fonds propres nécessaires à la promotion des ventes. Par contre, en ce qui concerne les mesures destinées à orienter l'offre, il ne donnera suite qu'à des demandes visant une intervention temporaire sur le marché, dans des cas exceptionnels et en situation de crise. Le soutien financier accordé par la Confédération à la promotion des ventes est maintenu.

Il est proposé de promouvoir la différenciation des produits par voie d'ordonnances, notamment par des prescriptions du Conseil fédéral sur la protection des désignations «montagne», «alpage» ou «produit fermier».

Trois amendements de la loi sont nécessaires: premièrement, l'art. 9 doit indiquer qu'il est possible de prolonger l'extension de mesures d'entraide à la suite d'une vérification périodique. En outre, l'extension de mesures d'entraide destinées à adapter la production et l'offre aux conditions du marché doit être limitée à des situations extraordinaires ne procédant pas de problèmes structurels. Deuxièmement, il faut préciser à l'art. 15 que l'exigence concernant l'application à l'ensemble de l'exploitation ne vaut que pour l'agriculture biologique (à quelques exceptions près), et non pour d'autres réglementations concernant, par exemple, la désignation de la volaille. Ces deux premiers amendements servent uniquement à préciser la base légale actuelle. Troisièmement, il faut inscrire dans la LAgr une nouvelle disposition (art. 16b) permettant d'améliorer les conditions pour la défense des appellations d'origine et des indications géographiques à l'étranger.

Précisions relatives au soutien des mesures d'entraide

Depuis 2002, le Conseil fédéral a étendu plusieurs fois aux non-membres des décisions prises par des interprofessions et des organisations de producteurs dans le domaine de la promotion des ventes et de l'amélioration de la qualité. Il s'est avéré dans la pratique que ces mesures demandaient de la continuité. Contrairement à d'autres pays, comme l'Allemagne ou l'Autriche, la Confédération ne fixe pas de sa propre initiative le montant que les producteurs doivent verser à la promotion des ventes. En Suisse, les producteurs et les entreprises des filières agroalimentaires décident des montants qu'ils veulent affecter à cette mesure. La Confédération intervient ensuite, à titre subsidiaire, pour résoudre le problème des «passagers clandestins». Les mesures de promotion des ventes et d'amélioration de la qualité nécessitent de la constance; c'est pourquoi le Conseil fédéral a déjà renouvelé à deux

reprises son soutien. L'art. 9 doit être modifié de sorte que les mesures puissent être reconduites après une vérification périodique. Comme aujourd'hui, les bénéficiaires devront à cet effet adresser une nouvelle demande au Conseil fédéral. Le soutien des mesures concernant l'adaptation de l'offre aux besoins du marché doit au contraire conserver un caractère exceptionnel et se limiter à des situations extraordinaires ne procédant pas de problèmes structurels. En effet, le Conseil fédéral ne saurait instituer un système permanent de soutien du marché et d'intervention, car cela reviendrait à rendre caduques les réformes de la politique agricole mises en œuvre ces dernières années. Par contre, il doit être possible de prendre des mesures temporaires et limitées à un produit, par exemple en cas d'effondrement du marché. Il est également envisageable de soutenir des mesures d'entraide servant à la prévention de crises (p. ex. sous la forme d'assurances).

- *Adaptation de l'art. 9 L'Agr, précisions concernant les conditions régissant l'extension de mesures d'entraide*

Précisions concernant l'exigence de l'application à l'ensemble de l'exploitation («principe de la globalité»)

Il convient de préciser, dans la loi, que le principe de la globalité ne s'applique qu'à l'agriculture biologique et non à d'autres réglementations concernant les désignations (p. ex. désignation de la volaille).

Le Conseil fédéral propose de modifier l'art. 15, al. 2 de sorte qu'il ne porte juridiquement que sur l'agriculture biologique, tout en maintenant le principe de la globalité de manière générale.

La consultation a mis en évidence que la majorité des milieux consultés et des cantons considèrent le principe de la globalité comme une valeur fondamentale de l'agriculture biologique. Une majorité a dès lors exprimé l'avis qu'en abrogeant la disposition en question, on donnerait à l'agriculture et aux consommateurs un signal risquant d'être mal interprété. Cependant, la consultation a également montré que certaines exceptions au principe de la globalité sont judicieuses aussi dans l'agriculture biologique et qu'elles sont susceptibles d'être acceptées. Ainsi, les propositions du Conseil fédéral concernant la possibilité de séparer l'arboriculture et la viticulture du reste de l'exploitation ont été saluées par de nombreux représentants de l'agriculture traditionnelle, tandis qu'elles ont été rejetées par les milieux de l'agriculture biologique, les organisations environnementales et la majorité des organisations de consommateurs. Les organisations viticoles et plusieurs porte-parole de la Suisse romande exigent de plus qu'on maintienne la possibilité de pratiquer la viticulture biologique par parcelles, sous certaines conditions. S'agissant des cultures pérennes, il est prévu de préciser, dans l'ordonnance, les conditions régissant les exceptions au principe de la globalité pour l'agriculture biologique.

D'aucuns ont de nouveau demandé que la production biologique de céréales soit autorisée dans des exploitations traditionnelles. Le Conseil fédéral rejette cette revendication, car elle est contraire aux principes fondamentaux de l'agriculture biologique, reconnus sur les plans international et national. En effet, les normes excluent l'aménagement successif de cultures biologiques et traditionnelles dans le

cadre d'un même assolement, tant au niveau international⁶⁹ que national (BIO SUISSE, Demeter, M-Bio). Si la revendication en question était acceptée, la crédibilité de notre législation et son équivalence avec les normes internationales seraient compromises.

Qui plus est, la Commission européenne a présenté, le 21 décembre 2005, un projet de révision totale du règlement CE 2092/91, qui stipule le principe de la globalité: «L'ensemble de l'activité commerciale d'une exploitation est gérée en conformité avec les exigences applicables à la production biologique ou à la conversion à la production biologique. Toutefois, conformément à des conditions particulières (à établir selon la procédure visée à l'art. 31, par. 2 [décision de la Commission européenne]), une exploitation peut être scindée en unités clairement distinctes, qui ne sont pas toutes gérées d'après le mode de production biologique. Lorsqu'une exploitation n'est pas entièrement dédiée à la production biologique, l'exploitant sépare les terres, animaux et produits utilisés aux fins de la production biologique du reste et tient un registre permettant d'attester cette séparation.»

Jusqu'à présent, le règlement de l'UE autorisait la reconversion d'unités de production et n'exigeait pas la globalité. L'équivalence des prescriptions suisses et communautaires est un principe stratégique visant à assurer que nos produits biologiques soient exportables. C'est une des raisons pour lesquelles il convient de rejeter la proposition de supprimer l'exigence de la globalité dans l'agriculture biologique.

- *Adaptation de l'art. 15 LAgr, limitation de l'exigence de la globalité à l'agriculture biologique*

Défense plus efficace des appellations d'origine et des indications géographiques à l'étranger

La Suisse dispose, depuis 1997, d'une base légale pour la protection des appellations d'origine (AOC) et des indications géographiques (IGP). Plusieurs filières ont décidé de protéger leurs produits grâce à cet instrument et de les distinguer par leur origine. Jusqu'à présent, 20 désignations (14 AOC et 6 IGP) ont été inscrites au Registre fédéral des appellations d'origine contrôlée et des indications géographiques protégées. La procédure est en cours pour d'autres produits, tels que le Raclette et l'Emmentaler. A moyen terme, une trentaine de produits entrent en ligne de compte pour l'inscription au registre.

La protection des appellations d'origine et des indications géographiques est un instrument qui sert à assurer durablement la création de valeur ajoutée par la vente de produits agricoles. Dans les régions périphériques en particulier, les produits au bénéfice d'une AOC ou d'une IGP sont un élément pouvant contribuer à la survie de l'économie régionale. Le soutien accordé par la Confédération aux désignations inscrites dans un registre public est donc justifié. La protection ne confère d'ailleurs qu'un droit d'usage collectif aux entreprises qui respectent le cahier des charges; il n'en découle nullement un droit de propriété exclusif au bénéfice de certaines entreprises.

Il faut lutter contre les imitations des produits protégés afin que ceux-ci génèrent effectivement une plus-value. Des utilisations abusives d'AOC et d'IGP sont obser-

⁶⁹ Codex Alimentarius, directives de l'IFOAM (International Federation of Organic Agriculture Movements), règlement CE n° 2092/91, USDA National Organic Program, Japanese Agricultural Standard.

vées, notamment à l'étranger. La Confédération soutient déjà la lutte contre ces imitations, mais il manque une base légale explicite. L'art. 16b, qui définit clairement le rôle de la Confédération, comble cette lacune.

Pour lutter de manière efficace contre l'utilisation abusive des AOC et des IGP, il est absolument nécessaire de collaborer avec les interprofessions concernées et les représentations suisses à l'étranger. Celles-ci ont d'ores et déjà pour tâche d'y défendre les intérêts de la Suisse, intérêts dont fait aussi partie la propriété intellectuelle. Les représentations suisses sont en contact régulier avec l'Institut fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI), centre de compétences de la Confédération dans le domaine de la propriété intellectuelle. Concernant l'usurpation des AOC/IGP, l'OFAG coopérera étroitement aussi bien avec les représentations suisses à l'étranger qu'avec l'IPI. Les compétences concernant les autres questions relatives aux droits de propriété intellectuelle ne sont pas touchées par la nouvelle base légale.

Par exemple, si une organisation représentative d'un produit (en général une interprofession) souhaite bloquer l'enregistrement d'une marque, la Confédération doit pouvoir assumer une partie des débours. Elle n'interviendra cependant qu'à titre subsidiaire. Les filières doivent montrer qu'elles sont intéressées à la protection de leur produit à l'étranger.

- *Introduction d'un nouvel art. 16b LAgr, défense des appellations d'origine et des indications géographiques sur le plan international*

Mise aux enchères des contingents tarifaires

Compte tenu des avantages mentionnés au ch. 2.2.1.1 et en vue de l'éventuel remplacement de certains contingents tarifaires par un système de droit de douane unique, le Conseil fédéral envisage d'introduire la mise aux enchères dans d'autres organisations de marché. Ce mode d'attribution, qui permet de mieux évaluer la charge adéquate à la frontière en vue du passage à un droit unique, est ainsi une étape intermédiaire idéale dans la libéralisation progressive de l'accès au marché.

Le nouvel art. 22a contient une proposition relative au remplacement échelonné des critères d'attribution actuels par la procédure des enchères pour ce qui est du contingent tarifaire partiel de pommes de terre. Cette disposition rend la réglementation des importations plus conforme aux règles de la concurrence et élargit le cercle des ayants droit. En outre, il est envisagé de remplacer par le système des enchères la réglementation, qui échoira fin 2008, concernant le contingent tarifaire partiel de beurre visé à l'art. 42. Une procédure analogue est examinée pour la répartition des contingents tarifaires de légumes congelés et de fleurs coupées, ainsi que pour le contingent partiel de poudre de lait entier. A l'exception des pommes de terre, les conditions légales pour l'application de la nouvelle procédure d'attribution seront créées par voie d'ordonnance.

- *Introduction d'un nouvel art. 22a LAgr, mise en adjudication du contingent partiel de pommes de terre au lieu d'une répartition en fonction la prestation en faveur de la production suisse*

Observation du marché

Il est possible d'accroître la transparence par la publication régulière et en partie plus détaillée de l'évolution des prix et des marges. La publication ne contiendra pas de données individuelles d'acteurs du marché, mais des moyennes suisses et/ou régio-

nales. Les secteurs de la transformation et du commerce ne sont néanmoins pas vraiment disposés à apporter leur contribution.

C'est pourquoi il faut attribuer au Conseil fédéral la compétence de réglementer la participation des intervenants du marché, notamment en ce qui concerne certains produits sensibles. Cela permettra d'améliorer la qualité des données et de réduire les coûts de saisie.

La réglementation actuelle n'offre pas la possibilité d'intervenir sur les marchés. Les interventions de l'Etat risquent d'entraîner des distorsions du marché et n'ont pas d'effet à long terme dans les cas en situation de concurrence. Il est donc indiqué d'y renoncer, d'autant qu'elles seraient contraires à l'objectif de libéralisation des marchés. Le système actuel d'observation du marché a fait ses preuves. L'adaptation proposée améliorera les conditions pour une observation efficace, bénéficiant du soutien de la plupart des milieux concernés.

- *Modification de l'art. 27 LAg, renforcement de l'observation du marché*

2.2.2 Economie laitière

Lors des délibérations sur la PA 2007, le Parlement a demandé au Conseil fédéral de présenter, d'ici à 2006, une proposition concernant l'organisation du marché laitier et les mesures d'appoint à prendre après la suppression du contingentement (art. 187b, al. 7). Au moment de la mise en consultation de la PA 2011, en septembre 2005, le DFE a publié le rapport demandé et l'a transmis au Parlement. Ce rapport décrit en détail les structures actuelles de l'économie laitière, les réglementations étatiques en vigueur et les modifications proposées ci-après pour le domaine laitier.

2.2.2.1 Situation actuelle

L'organisation du marché laitier comprend la protection à la frontière, le soutien du marché (supplément pour le lait transformé en fromage, supplément de non-ensilage, aides destinées à promouvoir les ventes en Suisse et à l'étranger) et la réglementation des quantités de lait que les exploitations sont autorisées à produire (contingentement).

Soutien du marché: réductions imposées par la politique intérieure et la politique extérieure

Le niveau du prix du lait à la production est, aujourd'hui, largement déterminé par le soutien du marché. Le montant du supplément versé pour le lait transformé en fromage (art. 38) notamment est déterminant, car l'octroi de ce supplément se répercute indirectement aussi sur le prix du lait qui est utilisé dans la fabrication d'autres produits laitiers ne bénéficiant d'aucun soutien (effet de levier). Il est en outre accordé un deuxième supplément pour le lait destiné à la fabrication de fromage s'il est produit sans ensilage (art. 39). Enfin, des aides sont accordées pour la fabrication de beurre et de poudre de lait (art. 40), c'est-à-dire pour des modes de mise en valeur du lait à faible valeur ajoutée.

La validité de la base légale régissant le soutien du marché laitier et les importations de beurre (art. 38 à 42) est limitée au 30 avril 2009 (art. 188, al. 3). En décidant de réduire les crédits (d'un tiers en l'espace de cinq ans), le législateur a par ailleurs exprimé ses réserves concernant le soutien du marché (art. 187, al. 12) lors de la PA 2002.

Diverses études scientifiques⁷⁰ ont montré que le régime actuel de soutien du marché laitier conduit tendanciellement à une mauvaise allocation des facteurs de production.

Il faut en outre s'attendre à ce que, en raison des engagements auprès de l'OMC, le soutien du marché doive diminuer au moins de moitié et que les subventions à l'exportation soient carrément supprimées. Les réductions du soutien du marché déjà effectuées ont considérablement amélioré la situation du secteur pour remplir ces engagements. La suppression des subventions à l'exportation touche avant tout les exportations de fromage vers des pays non membres de l'UE, de même que les exportations de certains produits laitiers frais et de poudre de lait.

Protection à la frontière: libéralisation du commerce de fromage avec l'UE

Conformément à l'Accord agricole conclu avec l'UE (Bilatérales I), la protection à la frontière en vigueur pour le fromage sera complètement abolie d'ici à l'été 2007. En raison de cette libéralisation, les changements sur le marché laitier de l'UE se répercutent directement sur le marché suisse. Dans le cadre de la réforme de la PAC, décidée en 2003, l'UE réduira le prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé, ainsi que la quantité d'intervention fixée pour le beurre. La Commission européenne estime dès lors que, dans l'UE, le prix du lait baissera de quelque 17 % de 2002 à 2010, passant ainsi à environ 40 ct./kg.

La libéralisation totale du marché du fromage offre aussi des chances à l'économie laitière suisse, dans la mesure où elle lui procure un libre accès au marché européen, c'est-à-dire à un public au pouvoir d'achat élevé, dont les habitudes de consommation ressemblent aux nôtres. Si, à moyen ou à long terme, la part suisse à la consommation de fromage dans l'UE s'accroissait de 1 % (passant ainsi de 0,5 à 1,5 %), la production laitière indigène pourrait augmenter d'un quart environ.

Les autres produits laitiers continuent de bénéficier d'une protection douanière substantielle, aussi vis-à-vis de l'UE. Les droits de douane grevant le beurre, en particulier, sont très importants. Ils devront probablement considérablement baisser en raison des engagements pris envers l'OMC.

Conséquence de l'ouverture du marché du fromage vis-à-vis de l'UE, le prix du lait européen influera davantage sur les prix des produits laitiers suisses. Il est donc important de connaître l'influence qu'exerceront à leur tour les décisions de l'OMC sur le marché laitier européen.

Contingentement laitier: suppression progressive jusqu'en 2009

La décision de supprimer le contingentement laitier a été prise par le Parlement lors de la dernière révision de la LAgr (PA 2007). Les art. 36a et 36b sont en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004. L'art. 36a fixe au 1^{er} mai 2009 le délai pour la suppres-

⁷⁰ E.a. Koch B. et Rieder P. (2002): Analyse du marché du lait; effets des mesures de l'Etat sur la compétitivité de l'économie laitière, Institut d'économie rurale de l'EPF Zurich.

sion générale du contingentement laitier, en offrant toutefois la possibilité de le prolonger de deux ans au maximum si les conditions économiques générales ou la situation internationale l'exigeaient. La loi prévoit aussi la possibilité de faire bénéficier certaines organisations d'une exemption anticipée, au plus tôt au 1^{er} mai 2006. L'art. 36b régit la période allant de la première date à laquelle une exemption peut être envisagée et jusqu'à l'an 2012. Il impose certaines restrictions quant à la vente de lait par les producteurs, exige la conclusion de contrats entre ces derniers et les acheteurs de lait et fixe la durée minimale des contrats. En vertu de cette disposition, le Conseil fédéral peut en outre aider les interprofessions et les groupements de producteurs à imposer des sanctions s'ils ont opté pour la solution de contrats exclusifs. Les restrictions en matière de ventes de lait sont censées promouvoir le regroupement de l'offre, et la conclusion obligatoire de contrats donnera aux deux parties contractantes une certaine sécurité dans l'établissement de nouveaux rapports commerciaux.

Dans l'ordonnance du 10 novembre 2004 sur l'exemption du contingentement laitier (OECL)⁷¹, le Conseil fédéral a édicté les dispositions d'exécution relatives à l'art. 36a. Cette ordonnance définit les organisations habilitées à présenter une demande d'exemption pour les membres affiliés (interprofessions, organisations de producteurs, organisations producteurs-utilisateur). Elle fixe aussi, pour chaque organisation, un plafond à respecter jusqu'au 30 avril 2009 (quantité de base et év. quantités supplémentaires) et charge la Confédération de la surveillance en la matière. Enfin, elle transfère aux organisations certaines tâches administratives pour la période en question.

Le cadre défini dans l'ordonnance permet aux organisations et aux producteurs désireux d'être exemptés du contingentement de profiter de la période transitoire pour mettre sur pied des structures adaptées au marché et susceptibles de faire leurs preuves dès 2009.

L'exemption anticipée du contingentement est accueillie avec intérêt par la branche. L'OFAG a donné suite à toutes les demandes provenant de 18 organisations producteurs-utilisateur et de 9 organisations de producteurs, qui représentent près de 80 % de la quantité de lait totale. De manière générale, on a observé un changement d'opinion. Si, lors des délibérations sur la PA 2007, les producteurs s'opposaient encore en majorité à la suppression du contingentement, ils participent maintenant activement aux préparatifs de l'exemption anticipée.

2.2.2.2 Projet

Il est prévu de reconduire pour une durée indéterminée l'octroi du supplément pour le lait transformé en fromage, en tant qu'élément stratégique du marché laitier. Avec l'ouverture des frontières vis-à-vis de l'UE, ce supplément s'inscrit dans le projet de préservation et de promotion du fromage comme principal produit agricole d'exportation. Une fois toutes les autres formes de soutien du marché supprimées, le prix du lait en Suisse s'établira au niveau européen, auquel s'ajoutera le supplément versé pour le lait transformé en fromage. Grâce à la proximité du marché et à l'image de marque des produits suisses, il devrait pouvoir rester légèrement supérieur. En l'absence de soutien pour les secteurs à faible valeur ajoutée, le lait trouvera surtout

⁷¹ RS 916.350.4

un débouché dans les canaux à meilleure plus-value. Afin de favoriser cette évolution, il faut inscrire le supplément pour le lait transformé en fromage dans la loi, sans en limiter la durée. Les autres formes de soutien du marché seront supprimées à fin 2008. L'art. 36b concernant la vente de lait doit également être modifié.

Réallocation des fonds de soutien du marché laitier aux paiements directs

Il est proposé de ramener le soutien du marché laitier au niveau nécessaire pour compenser les différences dans la protection à la frontière. Afin d'encourager les modes de mise en valeur concurrentiels, les entreprises de transformation et de commerce opérant en aval ne toucheront pratiquement plus de contributions au titre du soutien du marché. Il est prévu de remplacer les suppléments et les aides par un paiement direct en faveur des producteurs de lait, à l'exception du supplément versé pour le lait transformé en fromage. Celui-ci est nécessaire car le fromage est le seul produit pour lequel le marché sera entièrement libéralisé dès 2007 vis-à-vis de l'UE. Il convient donc de supprimer la limitation dans le temps de ce supplément (échéance fixée au 30 avril 2009). La réallocation des moyens financiers ne prive pas le secteur laitier des montants budgétaires, car ils lui sont restitués sous la forme d'une contribution UGBFG versée pour toutes les vaches laitières.

La réallocation doit s'effectuer en deux étapes:

- en 2007, environ 66 millions de francs seront soustraits au soutien du marché laitier et réalloués aux paiements directs. Des fonds prélevés sur l'enveloppe financière actuelle des paiements directs viendront s'ajouter à ce montant, de sorte que la Confédération pourra verser une contribution UGBFG de 200 francs par vache laitière;
- en 2009, 205 millions de francs seront transférés, et il en résultera une contribution UGBFG d'environ 600 francs pour tous les animaux consommant des fourrages grossiers.

A partir de 2009, le montant versé pour le soutien du marché laitier s'élèvera encore à 160 millions de francs par an. Il sera versé sous la forme d'un supplément de 10 ct./kg de lait transformé en fromage.

La réallocation des ressources financières est aussi liée à la suppression du contingentement laitier en 2009; les mesures de soutien des prix incitent toujours à la production et entraînent une augmentation de l'offre qui n'est pas conforme aux lois du marché lorsque les quantités sont illimitées. En ce qui concerne le supplément versé pour le lait transformé en fromage, on ne s'attend pas à rencontrer des pertes d'efficacité, car l'offre suisse n'aura pratiquement aucune incidence sur le prix du fromage dans l'UE.

Néanmoins, il n'est pas proposé de supprimer entièrement le soutien du marché laitier. La reconduction du supplément pour le lait transformé en fromage empêchera le prix du lait suisse de tomber au niveau européen. De par ce soutien ciblé du marché dans un secteur où toute protection douanière vis-à-vis de l'UE sera abolie, le supplément produira un effet de soutien dans les autres segments de l'économie laitière. Il est probable qu'après la suppression du contingentement et compte tenu de l'évolution des prix décrite ci-dessus, le marché du lait trouve, d'ici à 2011, un

équilibre concernant la quantité de lait produite, qui sera d'environ 15 % supérieure à la quantité actuelle⁷².

La réallocation des moyens financiers ne nécessite pas de nouvelles dispositions légales. Toutefois, comme la base légale fondant les mesures de soutien du marché échoit, il convient, comme expliqué ci-dessus, de lever la limitation dans le temps en ce qui concerne le supplément versé pour le lait transformé en fromage.

- *Adaptation de l'art. 188 L'Agr, prorogation de durée indéterminée du supplément pour le lait transformé en fromage (art. 38)*

Mise aux enchères des contingents partiels de beurre et de poudre de lait entier

Afin de renforcer la concurrence entre les entreprises de transformation et de commerce importatrices, il est proposé de remplacer le critère de la prestation fournie en faveur de la production suisse par la mise aux enchères des contingents d'importation. L'art. 42 régissant les importations de beurre échoit à fin 2008, comme les suppléments et les aides. Il n'est pas nécessaire de le proroger, car les importations de beurre peuvent être réglées par le biais des dispositions générales sur les importations (art. 17 à 25).

A partir du 1^{er} janvier 2009, les contingents partiels de beurre seront ainsi mis aux enchères. Il est proposé de se limiter aux importations en gros comme jusqu'ici. Les besoins du marché en matière grasse du lait seront comme à présent couverts par des importations cas par cas. Le beurre importé ne sera pas vendu tel quel mais commercialisé sous la forme de mélanges avec du beurre suisse. En passant du système des prestations fournies en faveur de la production suisse au régime de la mise aux enchères – mesure qui avait été annoncée lors de la révision de l'art. 42 dans le cadre de la PA 2007 – on évitera la concentration actuelle des droits d'importer dans les mains de quelques fabricants de beurre et donc une situation délicate du point de vue de la politique de la concurrence. De même, l'utilisation des recettes dégagées de l'écart de prix pour financer des mesures d'entraide relevant du droit privé et destinées à soutenir le marché n'est pas une solution appropriée à long terme.

Lorsque le soutien du marché sera supprimé, le système assez compliqué de l'attribution des droits d'importer de la poudre de lait entier d'après la prestation fournie en faveur de la production suisse n'aura plus de raison d'être. A l'instar du beurre, il est prévu de créer et de mettre aux enchères un contingent partiel «poudre de lait entier», qui rendra le système plus transparent pour tous les partenaires commerciaux; il sera sans incidence négative sur la concurrence et plus compatible avec les normes internationales. De préférence, le contingent partiel de poudre de lait entier sera fixé en fonction de la moyenne des quantités importées les cinq dernières années.

Région de montagne: pas de nouvelles mesures liées au lait – paiements directs plus élevés

La suppression du contingentement laitier et la réallocation du soutien du marché laitier aux paiements directs représentent un enjeu particulier pour l'agriculture de montagne. L'élevage est et restera une alternative importante à la production laitière

⁷² Flury C., Gerwig C. und Mack G. (2005): Die Weiterentwicklung der schweizerischen Milch- und Fleischproduktion bis ins Jahr 2011, Institut d'économie rurale de l'EPF Zurich.

dans la région de montagne. Or, les contingents supplémentaires et les transferts de contingents fondés sur des contrats d'élevage seront caducs au moment de la suppression générale du contingentement laitier en 2009. Comme l'orientation étatique de la production laitière sera alors abolie, on ne saurait proroger ces mesures liées aux quantités, même sous une autre forme. Ce n'est d'ailleurs qu'en raison du contingentement que les contingents supplémentaires avaient été introduits pour promouvoir la répartition du travail entre la plaine et la montagne. Lorsqu'il sera supprimé, la répartition traditionnelle du travail s'instaurera librement sans mesures complémentaires. Prendre, dans la région de montagne, des mesures supplémentaires propres à orienter la production pourrait s'avérer néfaste à long terme. Cela risquerait, en effet, d'inciter à des investissements non rentables sur la durée.

Il importe qu'après la suppression du contingentement laitier, les mesures de la politique agricole assurent l'utilisation des surfaces par des animaux consommant des fourrages grossiers et l'entretien du paysage rural dans la région de montagne. C'est à cette fin que servent les contributions pour la garde d'animaux dans des conditions de production difficiles (contributions GACD) et les contributions d'estivage.

En tant que soutien spécifique accordé aux détenteurs de bétail de la région de montagne et des collines, les contributions GACD sont idéales pour compenser la réduction du soutien du marché dans l'économie animale. Elles permettent d'accorder un soutien direct et ciblé à l'agriculture des collines et de montagne. C'est pourquoi il est proposé non seulement d'introduire une contribution UGBFG uniformisée, mais aussi de majorer les contributions GACD. L'augmentation prévue d'environ 70 millions de francs porterait le total à 360 millions de francs. Elle permet de tenir compte des nouvelles conditions-cadre résultant de la suppression du contingentement laitier et des contingents supplémentaires ainsi que, de manière plus générale, de la disparité des revenus entre la plaine et la montagne.

La réduction du soutien du marché dans le domaine laitier touche aussi l'économie alpestre. D'où la proposition d'utiliser une partie des moyens financiers jusqu'ici destinés au soutien du marché du lait pour majorer les contributions d'estivage. Un montant supplémentaire de 10 millions de francs par an est prévu à cet effet, si bien qu'à partir de 2009, environ 100 millions de francs seraient annuellement à disposition pour cette mesure. Ceci permettra de garantir, à l'avenir aussi, la protection et l'entretien du paysage rural dans la région d'estivage.

Permettre l'achat de lait par des organisations de producteurs et des utilisateurs locaux

En limitant les possibilités de vendre le lait après l'abandon du contingentement, l'art. 36b vise à renforcer la position des producteurs de lait dans les négociations. Il stipule que les producteurs ne peuvent vendre le lait qu'à un utilisateur affilié à leur interprofession, à un groupement de producteurs ou à un utilisateur régional, ceci afin de poser des garde-fous au commerce de lait et de limiter la création de «marchés spot». Cette disposition est entrée en vigueur en 2006, et elle échoira au plus tard en 2012. Les conditions régissant l'exemption du contingentement laitier sont fixées à l'art. 36a. Le législateur souhaitait qu'une même organisation puisse s'occuper de l'abandon du contingentement et de la vente de lait. L'objectif consistait à donner aux organisations la possibilité, sur la base du droit privé, de mettre sur pied une gestion des quantités qu'elles pourraient reconduire après la phase transitoire.

Conformément à l'art. 2 OECL, les producteurs peuvent être exemptés du contingentement laitier s'ils sont affiliés à une interprofession, une organisation de producteurs ou une organisation producteurs-utilisateur. Un groupement de producteurs visé à l'art. 36b ne peut être exempté qu'en tant que membre d'une organisation de producteurs. Pour des raisons techniques, il convient donc de modifier l'art. 36b de sorte que les organisations de producteurs puissent, elles aussi, acheter du lait aux producteurs affiliés. Cela signifie qu'elles ne devront pas seulement gérer les quantités selon l'art. 36a, mais qu'elles pourront également acheter du lait à leurs membres. Elles auront ainsi la possibilité de regrouper l'offre et de renforcer leur position dans les négociations de vente.

La réglementation actuelle n'admet en principe pas la vente de lait à un utilisateur local. Lors de l'élaboration de la base légale, le législateur était parti du principe que les fabricants des principales sortes de fromage se regrouperaient avec les producteurs de lait au sein d'interprofessions. Or, les interprofessions ne se sont guère intéressées à l'exemption anticipée du contingentement, alors que les producteurs de lait de fromagerie cherchent à adhérer à des organisations de producteurs pour pouvoir sortir du contingentement. Certains d'entre eux n'ont du reste envisagé cette option que lorsque des organisations ont laissé entrevoir qu'ils pourraient continuer à vendre le lait au fromager local. Depuis que les producteurs se sont réorganisés, la réglementation en vigueur ne convient plus. Elle restreint trop fortement la marge de manœuvre des organisations de producteurs et des acheteurs de lait locaux (fromageries villageoises). Afin de leur donner les possibilités dont disposent les interprofessions et les utilisateurs régionaux, il est proposé de compléter l'art. 36b, al. 1, de sorte que les producteurs puissent également vendre leur lait à une organisation de producteurs ou à un utilisateur local. Cet aspect concerne plus particulièrement les producteurs de lait de fromagerie, qui entretiennent et pourront ainsi continuer d'entretenir des rapports étroits avec les fromagers locaux.

- *Adaptation de l'art. 36b LAgr, permettre la vente de lait à des organisations de producteurs et à des utilisateurs locaux*

Abrogation des dispositions sur l'assurance qualité concernant spécifiquement le lait

Il est proposé d'abroger l'art. 44, selon lequel la transformation de lait commercialisé peut être soumise à un régime d'autorisation afin que la qualité des produits soit assurée. Cette réglementation spécifique au domaine laitier est maintenant dépassée. Il incombe au producteur et à l'utilisateur de mettre du lait et des produits laitiers de qualité irréprochable sur le marché. La législation sur les denrées alimentaires fixe les exigences pertinentes. Le cas échéant, la Confédération peut déclarer contraignante pour des tiers une prescription émanant d'une organisation et dépassant les normes légales. Des prescriptions étatiques supplémentaires en matière de qualité ne sont donc nécessaires qu'en rapport avec l'organisation et le financement de services chargés de l'assurance qualité (art. 11) ou lorsque des exigences spécifiques doivent être remplies en vue de l'exportation (art. 10), par exemple pour garantir l'équivalence des dispositions du droit suisse sur l'hygiène avec celles de l'UE. Les art. 10 et 11 peuvent aussi s'appliquer au domaine laitier. Ils suffisent pour assurer la qualité du lait, si bien que l'art. 44 peut être abrogé.

- *Abrogation de l'art. 44 LAgr, régime d'autorisation*

2.2.3 Production animale

2.2.3.1 Situation actuelle

Lors de l'adoption de la PA 2007, le Parlement a décidé d'introduire progressivement l'adjudication des contingents tarifaires de viande. Ces contingents sont mis aux enchères à raison de 33 % en 2005, de 66 % en 2006 et intégralement à partir 2007. En 2005 et en 2006, le solde est attribué selon le critère de la prestation en faveur de la production suisse. Une disposition spéciale concernant la viande de bœuf sans les morceaux parés de la cuisse (parties de la cuisse de bœuf) et la viande de mouton prévoit l'attribution de 10 % des parts de contingents tarifaires en fonction des animaux achetés sur les marchés publics.

Il existe aujourd'hui, dans le cadre du soutien interne du marché, des mesures de soutien temporaires pour le marché de la viande et celui des œufs (art. 50 et 52). Les campagnes temporaires de stockage et de réduction des prix de la viande et les mesures ponctuelles de mise en valeur d'œufs indigènes, surtout après Pâques, stabilisent les marchés et atténuent les effets négatifs des fluctuations saisonnières et brèves. L'organisation des mesures d'allègement du marché de la viande a été confiée à Proviande au travers d'une convention de prestations conclue en vertu de l'art. 51. Depuis 2000, la qualité des animaux abattus et des animaux sur pied doit être taxée par un organisme neutre. Proviande a également été mandatée pour cette tâche (art. 51). La taxation neutre de la qualité a fait ses preuves et a contribué à la transparence du marché. Les subventions à l'exportation, quant à elles, ont contribué ces dernières années au développement des ventes d'animaux d'élevage et de rente.

Dans le cadre de la PA 2002, le Parlement avait décidé la suppression progressive des contributions à la mise en valeur de la laine de mouton indigène (art. 187, al. 9). Cette suppression devait être effective fin 2003. Pour remplacer ces contributions, les paiements directs (contributions UGBFG) versés pour la garde de moutons ont été majorés. Or, le Parlement est revenu sur sa décision lors des délibérations relatives à la PA 2007; il a prorogé l'octroi desdites contributions par l'adoption de l'art. 51^{bis}. La Confédération continue ainsi de soutenir des organisations d'entraide réunissant des détenteurs de moutons et des transformateurs de laine, qui assurent la collecte, le tri, le pressage, l'entreposage et la commercialisation de la laine produite en Suisse. De même, des deniers publics peuvent être alloués à des projets novateurs réalisés par les détenteurs de moutons et les transformateurs de laine pour mettre en valeur la laine dans le pays.

2.2.3.2 Projet

La protection à la frontière demeure le principal instrument servant au soutien du marché de la viande. Conformément à la stratégie de base de la PA 2011, il est proposé de ne toucher ni aux droits de douane ni aux quantités de contingents tarifaires. Le système de l'adjudication des contingents tarifaires n'a été introduit pour la viande qu'en 2005. Un certain renforcement de la concurrence dans les secteurs de la transformation et du commerce est déjà perceptible. Il n'y a pas de raison de modifier la nouvelle réglementation. La base légale peut ainsi rester inchangée. Pour ce qui est des instruments de soutien concernant la viande et les œufs, il est proposé de les maintenir afin d'atténuer les fluctuations saisonnières et d'autres fluctuations temporaires du marché, mais avec des moyens financiers réduits. A l'avenir, le

montant disponible atteindra au maximum 6 millions de francs par an pour la viande et 3 millions pour les œufs. Les dispositions concernant la taxation neutre de la qualité et le transfert de tâches publiques à des organisations privées doivent également rester en vigueur. La modification de la loi ne concerne donc que la suppression des subventions à l'exportation versées pour les animaux d'élevage et de rente, ainsi que les contributions à la mise en valeur de la laine de mouton.

Suppression des contributions à l'exportation d'animaux d'élevage et de rente

La suppression, d'ici à fin 2009, de toutes les contributions à l'exportation relevant de la L'Agr concerne aussi celles versées pour l'exportation d'animaux d'élevage et de rente. Elle n'empêchera pas les exportations, à condition que le secteur améliore encore la qualité des animaux d'élevage et renforce la recherche de débouchés à l'étranger. L'harmonisation des dispositions suisses et européennes sur l'élevage dans le cadre de l'annexe 11 de l'accord agricole conclu avec l'UE, ainsi que la fixation d'un contingent en franchise de 4 600 animaux de la part de l'UE, faciliteront les exportations vers les marchés européens. L'exportation d'animaux d'élevage et de rente restera donc un segment de marché important pour la production animale suisse.

- *Abrogation de l'art. 26 L'Agr, suppression des subventions à l'exportation de produits agricoles*

Suppression des contributions à la mise en valeur de la laine de mouton

Les détenteurs de moutons et leurs organisations assument eux-mêmes la responsabilité pour la mise en valeur rentable et écologique de la laine de mouton. Il leur appartient donc, en collaboration avec les négociants de laine, de prendre les initiatives nécessaires à cet effet. C'est la raison pour laquelle il est proposé de supprimer les contributions à la mise en valeur de la laine de mouton. Cette proposition est en parfaite adéquation avec la suppression proposée de mesures de soutien du marché dans les autres branches de production, telles que les aides dans le domaine laitier et les contributions à la transformation dans la culture des champs. Le Conseil fédéral entend fixer à fin 2009 le délai pour la suppression desdites contributions.

- *Abrogation de l'art. 51^{bis} L'Agr, Suppression des possibilités de soutenir la mise en valeur de la laine de mouton*

2.2.4 Grandes cultures

2.2.4.1 Situation actuelle

Les cultures de céréales occupent plus de la moitié des terres ouvertes et bénéficient de la protection à la frontière la plus élevée de toutes les grandes cultures. Les droits de douane et les prix-seuils actuels permettent d'atteindre environ le triple des prix des céréales pratiqués dans l'UE. La protection douanière a toujours été plus faible pour les autres cultures battues au champ (oléagineux et légumineuses à graines) et pour les betteraves sucrières. La Confédération en tient compte en allouant à ces cultures des contributions au titre de soutien du marché sous diverses formes et selon différents niveaux.

Céréales panifiables et fourragères

La protection à la frontière est le seul instrument utilisé pour le soutien des marchés de céréales panifiables et fourragères. Un contingent tarifaire de 70 000 tonnes est fixé pour les premières, ce qui correspond à un taux élevé, soit environ de 150 % sur la valeur du produit. Ce contingent n'est généralement pas épuisé. Depuis 2005, il est attribué selon le système du fur et à mesure, à la frontière.

Les importations de céréales fourragères et d'aliments pour animaux sont régies par un système de prix-seuils. Les droits de douane sont adaptés périodiquement selon l'évolution des prix sur les marchés mondiaux, afin que le prix de la marchandise reste dans une fourchette de ± 3 francs par 100 kilogrammes par rapport au prix-seuil. Les céréales fourragères riches en énergie et les légumineuses à graines à teneur élevée en protéines, ainsi que les sous-produits riches en protéines issus de la production d'huiles végétales (tourteaux), comptent parmi les principaux composants des aliments concentrés pour animaux. L'achat de ces derniers représente environ 40 % des coûts directs dans la garde de porcs et entre 60 et 65 % dans celle de volaille. Les droits de douane élevés grevant les importations de céréales fourragères renchérissent ainsi la viande, les œufs et en partie la production laitière, ce qui rend ces produits moins concurrentiels sur le plan international.

La réglementation actuelle des importations favorise la production de céréales panifiables, dont les excédents doivent régulièrement être déclassés en céréales fourragères à la faveur de contributions volontaires des producteurs pour éviter un effondrement des prix.

Oléagineux et légumineuses à graines

Le colza, le tournesol et le soja sont les principaux oléagineux cultivés en Suisse. La protection à la frontière est différenciée en fonction de leur utilisation. S'ils servent à la production d'huile comestible, le prélèvement à la frontière comprend un droit de douane fixe applicable à la part transformée en huile et un droit de douane variable pour la partie destinée à l'alimentation animale (système des prix-seuils). Indépendamment de l'utilisation de l'huile, les huileries bénéficient d'un régime douanier préférentiel pour les éléments des oléagineux importés qui entrent dans la composition d'aliments pour animaux; le rabais tarifaire est fixé à 13 francs par 100 kilogrammes de tourteaux de pression. Cette incitation compense les coûts de transformation des huileries plus élevés qu'à l'étranger, en raison de capacités de production plus restreintes. Le système préférentiel doit permettre de mieux utiliser ces capacités grâce aux importations et, partant, de réduire les coûts de transformation. Les producteurs suisses d'oléagineux en profitent eux aussi.

Deux instruments de soutien du marché servent à promouvoir la culture d'oléagineux: les contributions à la culture et les contributions à la transformation. La culture de graines de courges, de lin et de chanvre destinées à la fabrication d'huile bénéficie également d'un soutien. En 2004, à raison d'une contribution de 1500 francs par hectare, 35,9 millions de francs ont été versés au total pour la culture d'oléagineux, dont 1,8 million environ pour le colza à titre de matière première renouvelable (à des fins techniques). Les contributions à la transformation sont versées aux entreprises par l'organisation mandatée swiss granum et finalement restituées aux producteurs sous la forme d'un prix à la production plus élevé. Compte tenu d'une réduction d'environ 50 % liée aux mesures d'économie, un montant de 4,1 millions de francs est budgétisé pour 2006. La protection à la fron-

tière étant inégale, ces contributions sont échelonnées en fonction du type d'oléagineux et de l'utilisation prévue; elles servent ainsi à ajuster les conditions économiques parmi les oléagineux.

Parmi les légumineuses à graines riches en protéines, on compte les pois protéagineux, les fêveroles et les lupins. Utilisées exclusivement dans l'alimentation animale, elles sont concurrencées par les importations de tourteaux de soja d'outre-mer. Pour assurer une contribution indigène à l'approvisionnement en plantes protéagineuses, la Confédération alloue une contribution de 1500 francs par ha pour la culture de légumineuses à graines. En tout, un montant de 7,2 millions a été versé en 2004 pour ces cultures.

Comparée au besoin en éléments fourragers protéagineux, la culture indigène de légumineuses à graines ne se développe que timidement, en dépit des contributions. Les importations de tourteaux de soja en provenance d'Amérique du Nord et d'Amérique du Sud couvrent la majeure partie des besoins en aliments protidiques végétaux, ce qui est sensé, car nos conditions climatiques se prêtent mieux à la culture de céréales.

Sucre

Après la diminution progressive de la protection à la frontière applicable au sucre à la suite du cycle d'Uruguay de l'OMC, les droits de douane n'ont plus changé depuis l'an 2000. Le protocole 2 de l'accord de libre-échange conclu par la Suisse et l'UE et révisé dans le cadre des Bilatérales II, qui est en vigueur depuis le 1^{er} février 2005, stipule la «solution double zéro». Celle-ci exclut toute mesure de compensation des prix (contributions à l'exportation, restitutions de droits de douane et taxes douanières) pour le sucre contenu dans les produits agricoles transformés qui relèvent du champ d'application de l'accord. Il existe donc un libre-échange entre la Suisse et l'UE dans ce domaine. Le prix du sucre à payer par l'industrie suisse de transformation doit par conséquent correspondre à peu près à celui pratiqué dans l'UE. Le 24 novembre 2005, le Conseil des ministres de l'UE a décidé une réforme de l'organisation du marché du sucre, qui entraînera une baisse de prix de 36 %.

Pour assurer la production de sucre en Suisse, l'Etat complète la protection à la frontière par des mesures de soutien du marché. Jusqu'en 1998, la Confédération a ainsi couvert le déficit des sucreries d'Aarberg et de Frauenfeld. Pour exploiter le potentiel de réduction des coûts, les deux sucreries ont fusionné en 1996 en une société dénommée «Sucreries d'Aarberg et de Frauenfeld SA» (SAF). Dans le cadre de la PA 2002, un mandat de prestations portant sur un montant annuel de 45 millions de francs lui a été confié pour la production d'une quantité de sucre de 120 000 tonnes au minimum à 185 000 tonnes au maximum. Selon le principe de la libéralisation des marchés agricoles, ce plafond a été supprimé dans le cadre du train d'ordonnances relatives à la PA 2007. Dans l'enveloppe financière des années 2004 à 2007, le soutien annuel accordé à la production de sucre passe de 38 à 26 millions de francs.

Actuellement, la culture de betteraves sucrières est intéressante du point de vue économique, en comparaison avec d'autres cultures. Lorsque les conditions météorologiques sont favorables, la production suisse de sucre couvre pratiquement les besoins nets (consommation dans le pays). Les importations de sucre raffiné et les exportations de sucre contenu dans les produits transformés sont pratiquement équilibrées. Pour éviter une production excédentaire, la sucrerie fixe le volume à

produire en fonction des besoins du marché et attribue chaque année des droits de livraison aux betteraviers.

Pommes de terre

La protection à la frontière applicable aux pommes de terre se compose de taux hors contingent (THC) élevés et d'un contingent d'importation de 22 250 tonnes importables à des taux du contingent (TC) plus bas. Le contingent est subdivisé en deux contingents partiels, l'un de pommes de terre (18 250 t) et l'autre de produits à base de pommes de terre (4000 t d'équivalents de pommes de terre). En règle générale, la production suisse et les stocks de pommes de terre commercialisables ne suffisent pas à couvrir les besoins du pays. Pour éviter que les importations de pommes de terre et de plants de pommes de terre au THC ne fassent grimper trop fortement les coûts de la transformation, le DFE a, depuis 1999, augmenté chaque année temporairement le contingent partiel, à la demande de l'OFAG et après consultation de la branche. Cette augmentation représentait en moyenne 16 400 t de pommes de terre ou 90 % du contingent de base. Le volume d'importation supplémentaire n'était grevé que du TC. Ce système incite le commerce suisse à calculer très juste lorsqu'il constitue des réserves en automne, pour ensuite demander une augmentation du contingent partiel en faisant valoir que le marché n'offre pas assez de marchandises conformes aux besoins. En outre, le mode actuel d'attribution des contingents selon la prestation fournie en faveur de la production suisse restreint le cercle des ayants droit aux importations à bas prix. Il n'est pas possible de déterminer avec précision dans quelle mesure ce taux préférentiel est répercuté sur les consommateurs, car les fluctuations saisonnières de prix rendent l'appréciation difficile.

Si, en raison de leur qualité ou faute de demande, les pommes de terre ne sont pas écoulées dans le secteur des denrées alimentaires, elles peuvent être utilisées, après le contrôle de qualité, grâce à des contributions versées pour le stockage de pommes de terre de table pendant une durée limitée, pour l'affouragement à l'état frais de pommes de terre déclassées, pour la déshydratation de pommes de terre déclassées en vue de leur utilisation dans l'alimentation animale, ainsi que pour l'exportation de plants de pommes de terre et de produits à base de pommes de terre. Ces dernières années, un tiers de la production a été utilisé dans l'alimentation animale. La Confédération verse chaque année aux organisations mandatées – swisspatat et swisssem – des contributions forfaitaires dans le cadre d'un mandat de prestations. Ce sont ces organisations qui fixent les taux de contributions pour les diverses mesures. En 2005, 15,8 millions de francs ont été dépensés pour la mise en valeur de pommes de terre et 2,3 millions pour celle de plants de pommes de terre. L'OFAG a géré lui-même le montant de 0,4 million de francs versé pour l'exportation de produits à base de pommes de terre. En comparaison internationale, une part élevée de la production est utilisée dans l'alimentation animale, un signe indiquant que les deniers publics et les facteurs de production ne sont pas utilisés de manière optimale.

2.2.4.2 Projet

Il est proposé de réduire encore la protection à la frontière applicable aux céréales et aux aliments pour animaux, en vue d'abaisser les coûts dans la production animale. Afin de maintenir la parité économique entre les diverses cultures des champs, il est prévu de réduire le soutien du marché en ce qui concerne les betteraves sucrières, les

oléagineux, les légumineuses à graines, les plantes à fibres et les semences. À l'avenir, le soutien du marché sera accordé sous la forme d'une contribution uniforme, destinée à compenser la différence dans la protection à la frontière par rapport aux céréales et aux pommes de terre. S'agissant des betteraves sucrières, la baisse des prix engendrée par la réforme de l'organisation du marché du sucre dans l'UE est partiellement compensée par une contribution supplémentaire. Quant au soutien du marché des pommes de terre, il est proposé de le supprimer. On évitera ainsi de soutenir la production non rentable de pommes de terre servant à l'alimentation animale. Dans la loi, il convient de supprimer la disposition concernant le soutien du marché accordé aux entreprises de transformation. Il faudra par ailleurs y prévoir une répartition des importations de pommes de terre plus conforme aux règles de la concurrence. Ces mesures créent la transparence en ce qui concerne l'utilisation des moyens financiers, éliminent le soutien de modes de mise en valeur peu rentables, encouragent la concurrence dans la mise en valeur et incitent à une production répondant aux besoins du marché.

Réduction de la protection à la frontière et transparence accrue dans le soutien du marché

Il est proposé de réduire progressivement la protection à la frontière applicable aux aliments pour animaux, afin d'améliorer la compétitivité de la production animale dans le pays. Les prix-seuils des aliments énergétiques (surtout céréales fourragères) et des aliments protidiques doivent baisser dans une même mesure. Au 1^{er} juillet 2005, les prix-seuils des céréales fourragères ont été réduits de 3 francs et ceux des aliments protidiques de 1 franc. Il est prévu de compenser cette différence au 1^{er} juillet 2006 par une diminution du prix-seuil des aliments protidiques de 2 francs par quintal. Des réductions de 3 et 4 francs par quintal sont par ailleurs prévues au 1^{er} juillet 2007 et au 1^{er} juillet 2009 respectivement. De même, il est proposé de freiner l'escalation des droits de douane grevant les aliments composés et de contribuer ainsi à la diminution des coûts de transformation de la viande. Au terme d'une brève période transitoire, ces droits devraient être ramenés au niveau qui fait foi pour les composantes principales (aliments énergétiques et protidiques). Parallèlement à la réduction de la protection à la frontière des aliments pour animaux, il est prévu d'abaisser le taux du contingent de céréales panifiables.

La réduction de la protection à la frontière pour les céréales permet également de réduire le soutien du marché accordé pour d'autres cultures. À l'avenir aussi, un soutien sera nécessaire pour assurer la production de betteraves sucrières, d'oléagineux, de légumineuses à graines et de plantes à fibres, ainsi que de plants et semences de pommes de terre, de maïs et de plantes fourragères. À partir de 2009, il sera alloué à ces productions une contribution uniforme à la culture des champs de l'ordre de 600 francs par ha. Pour compenser les pertes engendrées par la réforme du marché européen du sucre, une contribution supplémentaire d'environ 1300 francs par ha sera versée en plus pour la culture de betteraves. À l'instar de l'UE, la Suisse compensera ainsi à raison de 64,2 % de la diminution des revenus occasionnée par la baisse du prix minimum des betteraves sucrières. Il n'y aura plus aucun soutien du marché des pommes de terre. La compétitivité relative de ce produit s'améliore en effet par la réduction des droits de douane perçus sur les céréales, si bien que la production reste assurée.

Le soutien du marché se concentre désormais sur l'octroi des contributions à la culture. Les deniers de la Confédération bénéficient ainsi directement aux produc-

teurs. Les contributions à la transformation et à la mise en valeur, qui étaient allouées jusqu'ici par les organisations mandatées dans le cadre de conventions de prestations, sont supprimées.

Le montant de quelque 70 millions de francs libéré par la réduction du soutien du marché est réalloué aux paiements directs. Il permet de financer le relèvement de la contribution supplémentaire octroyée pour les terres ouvertes et les cultures pérennes, qui augmentera de quelque 200 francs, passant ainsi de 400 à environ 600 francs par.

Les adaptations proposées concernant la protection à la frontière, le soutien du marché et les paiements directs font baisser la rentabilité de toutes les cultures des champs. Les pertes pourront en partie être compensées par un accroissement de la productivité et par des économies d'échelle. Les prix à la production, qui représenteront toujours environ le double des prix pratiqués dans l'UE, garantiront également, avec les contributions à la culture et les paiements directs, l'existence d'une culture des champs performante en Suisse après 2009.

- *Adaptation de l'art. 54 LAgr, contributions pour la production de betteraves sucrières en lieu et place de la rémunération forfaitaire des sucreries*
- *Adaptation de l'art. 56 LAgr, suppression des contributions pour la transformation d'oléagineux*
- *Abrogation de l'art. 57 LAgr, suppression des contributions pour la mise en valeur des pommes de terre*

Mise aux enchères du contingent partiel de pommes de terre

Il est prévu de répartir le contingent partiel de pommes de terre par mise aux enchères, comme c'est déjà le cas du contingent partiel de produits à base de pommes de terre. Ce changement de système et la ponction de la rente contingentaire inciteront le commerce à stocker davantage de produits suisses. En outre, les augmentations temporaires du contingent seront probablement moins importantes, ce qui facilitera l'écoulement de la production indigène. La mise aux enchères du contingent 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. Dorénavant, tous les acteurs du marché auront la possibilité d'acquérir des parts de contingent. Cela aura pour effet d'assouplir les structures cimentées et de faire pression sur les marges réalisées par le secteur de la pomme de terre en aval. Tant les producteurs que les consommateurs devraient en profiter.

Il est prévu d'appliquer, pour la mise aux enchères, le principe du prix le plus élevé. Comme jusqu'à présent, le contingent partiel sera réparti conformément aux besoins du marché entre les catégories plants de pommes de terre, pommes de terre de table et pommes de terre destinées à la transformation. La première de ces catégories devrait être réservée aux importations de semences de base de haute qualité, exemptes de virus et nécessaires à la multiplication. Il sera toujours possible de libérer progressivement les importations, après consultation des milieux concernés. En cas d'augmentation temporaire du contingent partiel en raison d'une offre insuffisante sur le marché suisse, les quantités supplémentaires de chaque catégorie de marchandises seront rajoutées au contingent partiel et également mises aux enchères. Cette mesure offrira les avantages de l'adjudication aux éventuelles quantités supplémentaires.

La mise aux enchères est un système plus conforme aux principes de la concurrence que celui de la prestation en faveur de la production suisse. Les recettes réalisées dans ce cadre ne représentent pas une charge supplémentaire entravant le commerce. En effet, 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. La mise aux enchères de quotas au TC, qui est bas en comparaison avec la valeur de la marchandise, ne renchérit pas les produits importés si le contingent annuel est épuisé; elle transfère uniquement une partie des rentes contingentaires à l'Etat. D'après une estimation de l'administration, celles-ci pourraient atteindre au maximum 2 à 3 millions de francs par an. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure les importateurs profitent actuellement de ces rentes ou en font bénéficier les consommateurs. Cela dépend du bon fonctionnement de la concurrence.

- *Introduction d'un nouvel art. 22a LAgr, mise en adjudication du contingent partiel de pommes de terre au lieu d'une répartition en fonction de la prestation en faveur de la production suisse*

2.2.5 Arboriculture, culture maraîchère et horticulture

2.2.5.1 Situation actuelle

La protection à la frontière est le principal élément du soutien du marché des fruits et des légumes. Elle sert à protéger l'offre suisse saisonnière contre les importations à bas prix. A l'exception des légumes congelés et des fruits de table, les importations s'effectuent presque exclusivement à la faveur de contingents tarifaires. L'offre de fruits et de légumes suisses varie fortement dans le courant de l'année. C'est pourquoi les contingents tarifaires de fruits frais et de légumes frais sont libérés de manière échelonnée. Les importations de la plupart des produits sont autorisées pour une période inférieure à une semaine.

Malgré la réduction des droits de douane imposée dans le cadre du cycle d'Uruguay, la branche est parvenue à conserver ses parts de marché en Suisse. Cette stabilité s'explique par la protection à la frontière, qui demeure élevée, mais aussi par un gain d'efficacité dans les secteurs des fruits et des légumes, imposé par le contexte plus concurrentiel. Des modifications des ordonnances pertinentes, qui ont été négociées avec la branche et devraient entrer en vigueur en 2007, entraîneront une libéralisation de l'importation de seize légumes à l'état frais et une simplification de la gestion des parties de contingent pour douze autres légumes. Les producteurs devraient pouvoir maîtriser ce renforcement de la concurrence. Par contre, la part du marché des légumes congelés suisses a régressé en raison de la concurrence accrue.

En 1999, l'introduction d'un taux d'imposition unique pour les spiritueux suisses et étrangers a renforcé la pression sur les spiritueux produits avec des fruits suisses. La part de marché a dès lors reculé d'un tiers dans la dernière décennie. Le prix à la production des fruits à distiller de qualité standard a parallèlement baissé d'un quart. La suppression progressive des droits de douane perçus sur les spiritueux provenant de l'UE (Accord sur les produits agricoles transformés) au 1^{er} février 2007 libéralisera presque entièrement le commerce de spiritueux à base de fruits.

Il existe aussi dans ce domaine deux mesures de soutien du marché: les subventions à l'exportation et les contributions au stockage de concentrés de jus de fruits. Des contributions destinées à l'adaptation de la production aux besoins du marché peu-

vent par ailleurs être allouées pour l'introduction de cultures de fruits et de légumes novatrices ou pour la conversion à ces cultures. Cette mesure introduite dans le cadre de la PA 2007 a fait ses preuves; à ce jour, des contributions ont été octroyées à ce titre pour 70 ha affectés exclusivement à des cultures ne bénéficiant d'aucune protection à la frontière, telles que cultures de cerises pour la conserve adaptées à la cueillette mécanique, raisins de table et asperges blanches. La base légale fondant ces contributions est valable jusqu'en 2011.

2.2.5.2 Projet

Suppression des subventions à l'exportation de concentrés de jus de fruits

A l'instar des autres subventions à l'exportation relevant de la LAgr, il est proposé de supprimer celles qui sont actuellement versées pour les produits à base de fruits et les concentrés de jus de fruits. Ces aides échoiront au plus tard à fin 2009. Le secteur devrait ainsi pouvoir améliorer sa compétitivité avant que les conséquences de la réduction des droits de douane imposée par le cycle actuel de l'OMC ne se fassent sentir. Les subventions permettent aujourd'hui l'exportation de produits sans valeur ajoutée. En effet, les prix payés sur les marchés internationaux pour les concentrés de jus de fruits ne couvrent souvent pas même les coûts de la transformation. D'où des équipements de transformation et de stockage surdimensionnés. A l'avenir, seuls des produits à base de fruits de qualité particulière devraient être offerts sur les marchés internationaux. Les conditions du marché des produits à base de cerises de conserve et du marché des poudres de pommes, par exemple, montrent qu'il est possible d'être concurrentiel dans l'exportation même sans subventions.

La suppression des subventions à l'exportation touche le plus fortement les arbres fruitiers haute-tige, notamment les poiriers, dont la récolte est généralement exportée à raison de deux tiers. Afin d'atténuer l'effet de la suppression de ces aides financières liées à la mise en valeur des fruits, une partie de ces aides est réallouée au financement d'améliorations structurelles (ch. 2.6.2) et à l'octroi de contributions pour les arbres fruitiers haute-tige en vertu de l'ordonnance sur la qualité écologique l'OQE (ch. 2.3.2). Les moyens financiers suffisent ainsi à conserver des vergers haute-tige présentant un intérêt écologique et paysager particulier là où les acteurs régionaux le souhaitent.

- *Abrogation de l'art. 26 LAgr, suppression des contributions à l'exportation de produits agricoles*

2.2.6 Economie viti-vinicole

2.2.6.1 Situation actuelle

Changement de la structure de production par l'ouverture des frontières

L'ouverture progressive des frontières depuis 1995 a beaucoup influé sur le marché du vin. Les importations de vin blanc en particulier, qui ont triplé depuis lors, exercent une forte pression sur la production suisse. Depuis janvier 2001, les trois contingents tarifaires de vin notifiés initialement à l'OMC ont été réunis en un seul contingent de 170 millions de litres. La consommation de vin a baissé et a passé de 320 à 283 millions de litres de 1990 à 2004. Celle de vins suisses est passée de 140 à

112 millions de litres, mais les ventes de vins blancs et de vins rouges ont évolué différemment. Alors que les premières ont diminué de 27 millions de litres, les dernières ont augmenté de 3 millions de litres. Quant à la part de marché des vins suisses, elle s'est rétrécie, passant de 43,7 à 39,7 %.

Les mesures introduites dans le cadre de la PA 2007 encouragent les efforts consentis par la branche pour adapter l'offre à la demande, dans un contexte de concurrence internationale accrue. Elles concernent notamment les contributions de reconversion que la Confédération verse pour l'arrachage partiel de vignobles de Chasselas et de Müller-Thurgau et la culture d'autres cépages. Cette mesure est limitée à 2011 (art. 66).

Réglementation inappropriée du classement et des désignations conduisant au déclasserment de vins de qualité

Actuellement, la désignation des vins (art. 63) repose sur un double système régi à deux niveaux institutionnels différents. D'une part, au niveau de la Confédération, il existe le classement des vins dans les catégories 1, 2 et 3 selon l'ordonnance sur le vin⁷³ et les dispositions sur la désignation (quatre désignations spécifiques) de l'ordonnance du Département fédéral de l'intérieur sur les boissons alcoolisées (art. 9)⁷⁴; d'autre part, les vins portent des désignations (AOC), qui relèvent surtout de la compétence des cantons. Les cantons ont en outre la possibilité de fixer des exigences minimales plus sévères que la Confédération pour les différentes catégories. Certains d'entre eux ont ainsi introduit, pour les catégories 2 et 3, en particulier pour les vins blancs, des limitations de rendement proches de celles de la catégorie 1. C'est pourquoi, dans une année normale, la production se compose à raison de 99 % de vins d'appellation d'origine (AO) ou d'appellation d'origine contrôlée (AOC). Ce n'est que lors de la commercialisation que l'offre est ensuite segmentée en vins d'appellation d'origine, vins de pays, vins de table et vins sans désignation. Selon les conditions du marché, une partie des vins de la catégorie 1 est ainsi déclassée en vins de catégorie 2 ou 3. Ces dernières années les ventes de vins de la catégorie 1 ont reculé tandis que la tendance a été à la hausse pour ceux de la catégorie 2. La part des vins conformes aux exigences qualitatives sévères de la catégorie 1 mais vendus au prix nettement plus bas de la catégorie 2 a ainsi beaucoup augmenté. En raison des restrictions limitant la production à une fourchette de 0,8 à 1,4 kg/m² selon le canton et le cépage, ainsi que des conditions topographiques et climatiques, la production d'un kilo de raisins de la catégorie 1 coûte entre 2,50 et 6 francs. Or, le prix de vente des vins de la catégorie 2 ne couvre pas ces coûts. La réglementation actuelle du classement et de la désignation des vins fausse le rapport prix-qualité et compromet la rentabilité de la production.

⁷³ RS 916.140; *Catégorie 1*: raisins permettant l'élaboration de vins d'appellation d'origine contrôlée; *catégorie 2*: raisins permettant l'élaboration de vins avec indication de provenance; *catégorie 3*: raisins ne permettant que l'élaboration de vins sans appellation d'origine contrôlée ni indication de provenance.

⁷⁴ RS 817.022.110; *Catégorie 1*: vins d'appellation d'origine; *catégorie 2*: vins avec dénomination spécifique «vin de table» ou, si la production du raisin est soumise à une limitation de la production, «vin de pays», les deux étant complétées par l'indication de la provenance géographique; *catégorie 3*: vins avec dénomination spécifique «vin», éventuellement complétée par l'indication de la couleur du vin.

Potentiel d'optimisation des contrôles dans l'économie viti-vinicole

Il existe actuellement deux types de contrôles dans l'économie viti-vinicole: le contrôle de la vendange prévu à l'art. 65 et le contrôle du commerce des vins visé aux art. 67 à 69. Le premier est réglé dans l'ordonnance sur le vin⁷⁵. Il est effectué par les services cantonaux de la viticulture ou par les chimistes cantonaux. Tous les producteurs y sont soumis, mais les modalités de contrôle varient d'un canton à l'autre. Certains ont introduit l'auto-déclaration, d'autres exercent le contrôle de manière systématique en recourant à des contrôleurs auxiliaires. La Confédération participe à la couverture des frais à raison de 60 à 80 %, selon la capacité financière des cantons, ce qui coûte environ 1 million de francs.

Le contrôle du commerce des vins, quant à lui, est réglé dans l'ordonnance sur le contrôle du commerce des vins⁷⁶. Dans certains cantons (TI, SG, LU, ZG, UR, NW, OW, SZ), aussi bien les négociants en vin que les vigneron-encaveurs⁷⁷ sont contrôlés par la Commission fédérale du commerce des vins (CFCV). Les autres cantons ont recouru à la possibilité, prévue dans l'ordonnance, d'instaurer un contrôle cantonal équivalent pour les vigneron-encaveurs. Les coûts des contrôles de la CFCV, qui concernent tant les vins suisses que les vins étrangers, s'élèvent à environ 2,6 millions de francs, soit à environ un centime par litre de vin consommé. Ils sont entièrement couverts par les taxes que paient les entreprises contrôlées.

Le contrôle de la vendange porte sur les limitations de rendement, les prescriptions de qualité et la provenance des raisins, au niveau de la production. Le contrôle du commerce des vins sert à garantir la protection des désignations et des indications de provenance. Il se fonde sur la comptabilité de cave et divers documents d'accompagnement. Les deux contrôles se complètent et permettent d'assurer que la qualité et la provenance des vins correspondent à l'étiquette.

2.2.6.2 Projet

L'objectif consiste à renforcer le positionnement des vins de qualité suisses sur les marchés par le biais de conditions de production claires, d'une segmentation simplifiée et transparente, de désignations cohérentes et compatibles avec les dispositions de l'UE, ainsi que d'un contrôle de qualité conséquent. Le déclassement de vins pour des raisons relevant du marché compromet la rentabilité de la production. Les producteurs et les encaveurs doivent donc être libres de choisir le segment auquel ils destinent leur production.

Adéquation des règles de production, du classement et de la désignation à la segmentation du marché

Les règles de production relèvent de la législation agricole, tandis que la désignation et les procédés oenologiques doivent être réglés dans la législation sur les denrées alimentaires. Il est proposé de ne rien changer à cette distinction, même si l'adaptation complète au droit de l'UE exigerait en fait un regroupement de toutes

⁷⁵ RS 916.140

⁷⁶ RS 916.146

⁷⁷ Par vigneron-encaveurs, on entend les entreprises qui ne mettent en valeur que leurs propres raisins et qui achètent, par année, un maximum de 2000 litres provenant de la même région de production.

ces dispositions dans la législation agricole. Ce qui compte, c'est d'utiliser les mêmes termes et les mêmes définitions dans tous les textes légaux concernés. D'où la proposition d'harmoniser la désignation et le classement.

Il est prévu de définir trois classes de production, et les désignations correspondantes, en fonction de critères concernant la production et d'exigences en matière de qualité (teneur minimale en sucre, rendement maximal, cépages, délimitation de l'aire de production, etc.). Le nouveau classement est le suivant: appellation d'origine contrôlée (AOC/IGP)⁷⁸, vin de pays (VP) et vin de table (VT). Il s'applique à tous les secteurs de la filière, de la production à la vente.

Les *vins AOC* sont la fine fleur des vins suisses. Il convient de définir des exigences minimales en conséquence, qui soient aussi conformes aux critères de base prévus dans la législation de l'UE. Ceux-ci concernent la délimitation de la zone de production, le choix des cépages, les méthodes de culture reconnues pour l'appellation, la teneur naturelle en sucre, le rendement maximum à l'unité de surface, les méthodes de vinification admises, ainsi que les analyses et les examens organoleptiques. Comme jusqu'à présent, la dénomination de vente est le nom de la zone de production, avec la désignation spécifique «appellation d'origine contrôlée», un localisant pouvant y être ajouté si le cahier des charges le prévoit. La Confédération sera désormais chargée de préciser les règles à respecter dans la production et à fixer les exigences minimales, en vue d'une harmonisation entre les cantons et avec les autres AOC agricoles. Les cantons resteront compétents pour l'application pratique en ce qui concerne leurs vins, car les noms utilisés pour la désignation des vins appartiennent en propriété commune aux habitants du canton ou des zones de production. Ils auront ainsi comme jusqu'à présent la possibilité de définir des règles de production plus sévères et en particulier de fixer des limites de rendement plus basses par unité de surface.

Les *vins de pays* constituent la classe médiane. Les exigences minimales sont moins strictes que pour les vins AOC et concernent principalement la limitation de la production par unité de surface (p. ex. 1,8 kg/m²), la teneur en sucre minimale et l'aire géographique. Un rendement plus élevé par unité de surface doit ainsi compenser le prix de vente plus bas. Ces produits sont vendus sous le nom d'une région à déterminer (plus grande qu'un canton, p.ex. Chasselas romand, Ostschweizer Blauburgunder) et sous la désignation spécifique «vin de pays». Les dénominations traditionnelles telles que «Goron» et «Nostrano» sont également admises.

Les zones de production des vins de pays sont généralement plus étendues que le territoire d'un canton; la réglementation doit donc incomber à la Confédération. En ce qui concerne les dénominations traditionnelles, les compétences peuvent partiellement être attribuées aux cantons.

Les *vins de table* forment la classe inférieure. Les règles de production doivent laisser une grande marge de manœuvre et répondre uniquement aux exigences minimales de la législation sur les denrées alimentaires. Dans ce segment, le viticulteur ou l'encaveur doit pouvoir produire du vin selon ses propres critères. En conformité avec les règles de l'UE, la dénomination de vente sera «vin de table suisse», sans aucun autre localisant tel que nom de canton, de commune ou de lieu-dit. Par contre, un nom de fantaisie ou une marque pourra, comme jusqu'ici, être

⁷⁸ Equivaut à la dénomination «Vins de qualité produits dans des régions déterminées» utilisée dans l'UE.

utilisé pour personnaliser le produit. Les exigences minimales pour tous les vins de ce segment sont fixées par la Confédération.

Conformément à la législation sur les denrées alimentaires, la désignation spécifique «vin» s'applique aux vins ne répondant pas aux nouvelles exigences concernant le classement et la désignation (p. ex. mélanges de vins suisses et étrangers), ainsi qu'aux vins et mélanges de vins étrangers non attribuables à l'une des trois classes.

Le nouveau classement, associé à une différenciation accrue entre vins AOC, vins de pays et vins de table ainsi qu'à un renforcement des règles concernant les AOC, devrait rompre le cercle vicieux du déclassement après-coup. Il étend par ailleurs la marge de manœuvre des acteurs et améliore considérablement l'orientation marché de la production viticole.

Adaptation du classement et des dispositions sur la production aux désignations utilisées actuellement

Le système présenté ci-dessus est essentiellement une adaptation du classement des vins et des conditions de production au droit actuel sur les désignations. En effet, nous connaissons aujourd'hui, dans la production, trois catégories qui sont toutefois distinguées par quatre désignations spécifiques dans les dispositions sur la désignation (art. 9 de l'ordonnance du DFI sur les boissons alcoolisées). La catégorie de production 2 est subdivisée en deux sous-catégories: «vin de pays» (production avec limitations quantitatives) et «vin de table» (production sans limitation quantitative). Conformément à l'ordonnance du DFI sur les boissons alcoolisées, les vins de la catégorie 3 ne peuvent être commercialisés qu'avec la désignation spécifique «vin», une indication sur la couleur du vin étant cependant admise. Toute autre indication sur l'origine, la provenance, le cépage ou le millésime est interdite. Or, l'art. 10 de cette ordonnance stipule que le pays de production doit être indiqué sur les vins, pour autant qu'il ne soit pas identifiable d'après la dénomination spécifique, le nom ou la raison sociale et l'adresse du producteur. Les art. 9 et 10 sont donc contradictoires. Cette problématique sera résolue dans le cadre d'une prochaine révision. Ces dernières années, la production de vins destinés à la catégorie 3 n'a représenté qu'environ 1 % du total de la production. Les produits suisses vendus sous la dénomination spécifique «vins» résultent par conséquent d'un déclassement volontaire.

- *Adaptation des art. 63 et 64 LAg et regroupement dans l'art. 63, suppression du classement selon les catégories 1, 2 et 3 et fixation d'exigences minimales à la production de vins AOC, de vins de pays et de vins de table*

Règles uniformes pour les contrôles dans l'économie viti-vinicole

La proposition de regrouper le contrôle de la vendange et le contrôle du commerce des vins, faite dans le rapport de consultation, n'est pas approfondie eu égard aux résultats de la consultation. Les cantons gardent ainsi la compétence de l'exécution du contrôle de la vendange. Pour harmoniser ces contrôles, il convient toutefois de préciser les prescriptions contenues dans l'ordonnance sur le vin. Cela concerne en particulier la détermination des surfaces de production, la prise en compte de surfaces en cours de reconversion ou de reconstitution, la fixation précise des limitations quantitatives en kilos ou en litres, la fixation éventuelle d'un facteur pour la conversion de kilos en litres, etc. Ces précisions apportent une réponse aux critiques exprimées quant à l'inégalité de traitement. Les contrôles devront par ailleurs se faire selon une méthode fondée sur les risques et l'autocontrôle. Les aides fédérales seront

désormais versées aux cantons sous la forme de forfaits, la prestation souhaitée et la surface viticole du canton servant de base de calcul.

Il est également proposé de maintenir en principe le contrôle du commerce des vins en l'état actuel. Cela signifie qu'à l'avenir aussi, à côté des contrôles de la CFCV, des contrôles cantonaux équivalents resteront possibles pour les vignerons-encaveurs.

Par la signature des accords bilatéraux du 21 juin 1999 entre la Suisse et l'UE, la législation suisse sur le vin a été reconnue comme équivalente à celle de l'UE dans l'annexe 7 consacrée au commerce de produits viti-vinicoles. Ce sont surtout les dispositions de la LAgr sur le contrôle du commerce des vins (art. 67 à 69) et l'ordonnance y relative qui ont motivé la reconnaissance de l'équivalence.

Selon l'art. 5 de l'annexe 7, les parties (Suisse et UE) prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection réciproque des dénominations de produits viticoles, c'est-à-dire pour empêcher l'utilisation abusive de noms et de désignations. Il faut pour cela des contrôleurs ayant la formation nécessaire et connaissant, outre la législation suisse, celles de l'UE et des principaux pays d'importation (Etats-Unis, Chili, Argentine, Australie, Afrique du Sud). L'art. 14 précise en outre que les contrôles doivent être effectués soit systématiquement soit par sondage. Dans ce dernier cas, il faut s'assurer que ces contrôles soient représentatifs, par leur nombre, leur type et leur fréquence. Or, l'autocontrôle avec surveillance officielle, prévue dans la législation sur les denrées alimentaires, ne suffit pas à cet effet.

Le contrôle du commerce des vins par la CFCV a fait ses preuves; à quelques exceptions près, il est approuvé par les négociants. Il garantit une procédure uniforme sur tout le marché suisse. Ce système présente en outre l'avantage de soumettre à un seul contrôle les entreprises actives dans plusieurs cantons et de permettre des comparaisons faciles et rapides.

Le contrôle du commerce des vins par plusieurs organes implique des systèmes de gestion des données harmonisés et perméables. Il faut donc ajouter, dans l'ordonnance pertinente, des dispositions simplifiant et favorisant la collaboration. L'objectif est de rendre le système plus transparent et d'assurer le libre flux d'informations entre les divers organismes de contrôle. En outre, il convient d'inscrire, dans la loi, une disposition permettant la mise sur pied d'une banque de données centrale, comme l'a fait, par exemple, l'Autriche avec de bons résultats. Les principes énoncés au ch. 2.9.2 doivent être respectés et il faut notamment éviter la double saisie des données de base. Enfin, il importe de simplifier les contrôles, autant que faire se peut sans perte de qualité, et de réduire les coûts. Les contrôles s'effectueront ainsi par sondage auprès d'entreprises désignées d'après une analyse des risques. Néanmoins, toutes les entreprises doivent faire l'objet d'un contrôle dans des intervalles à déterminer.

– *Adaptation des art. 65 et 67 à 69 LAgr et regroupement dans l'art. 64*

2.3 Paiements directs (titre 3 LAgr)

2.3.1 Situation actuelle

Les paiements directs sont aujourd'hui l'un des éléments-clés de la politique agricole. Ils permettent de dissocier la politique des prix de celle des revenus et complètent le revenu des paysans en rémunérant de manière appropriée les prestations qu'ils fournissent. Par ailleurs, ils encouragent les modes de production qui sont particulièrement en accord avec la nature et respectueux de l'environnement et des animaux (art. 104, al. 3, let. a et b, Cst.).

Les dispositions générales (art. 70 et 71) énumèrent les conditions à respecter pour l'octroi des paiements directs. Ainsi que la consultation l'a montré, la concrétisation de ces dispositions par voie d'ordonnance fait l'objet d'un débat controversé (p. ex. l'aménagement des PER ou la charge de travail minimale) alors que les dispositions légales correspondantes ne sont pas contestées au niveau politique.

Les paiements directs généraux (art. 72 à 75) englobent, d'une part, les contributions qui sont versées pour l'ensemble de la SAU et, d'autre part, les contributions qui demeurent réservées à la zone des collines et à la région de montagne. Les contributions pour des terrains en pente et les contributions pour la garde d'animaux dans des conditions de production difficiles prennent en compte les difficultés d'exploitation et ont pour but d'assurer la fourniture des prestations écologiques et d'intérêt général également dans la zone des collines et la région de montagne. Par ailleurs, on peut distinguer les contributions qui sont directement liées à la surface et les contributions qui sont liées à la garde d'animaux de rente consommant des fourrages grossiers. Les contributions liées aux animaux ne sont versées que pour le nombre d'animaux que la base fourragère de l'exploitation permet de nourrir. Dans ce sens, elles sont aussi liées à la surface.

Les paiements directs écologiques (art. 76 et 77) servent à rétribuer les prestations écologiques et éthologiques particulières que fournit l'agriculture. Font partie de ces programmes:

- les contributions écologiques qui encouragent les surfaces de compensation écologique, la production extensive de colza et de céréales, ainsi que l'agriculture biologique;
- les contributions à la qualité écologique (cf. OQE) qui encouragent une qualité écologique particulière et la mise en réseau régionale des surfaces de compensation écologique;
- les rétributions en vertu de l'art. 62a LEaux, lesquelles ont pour but de protéger les bassins d'alimentation des nappes phréatiques sensibles présentant une teneur élevée en nitrates, en phosphates et en produits phytosanitaires;
- les contributions d'estivage qui assurent le maintien de l'exploitation des alpages;
- les contributions éthologiques qui encouragent les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux et les sorties régulières en plein air.

Le concept des paiements directs

Dispositions générales	– Prestations écologiques requises – Exploitations paysannes cultivant le sol – Respect de la législation en matière de protection des eaux, de protection de l'environnement et de protection des animaux – Charge de travail minimale – Limites d'âge – Valeurs limites pour la somme des contributions par unité de main-d'œuvre standard – Valeurs limites concernant la surface ou le nombre d'animaux par exploitation au-delà desquelles les taux de contribution sont échelonnés (caduques dès 2008) – Exigences requises en matière de formation agricole – Valeurs limites concernant le revenu et la fortune imposables		
Paiements directs généraux		Surface	Animaux
	Toutes les zones	Contributions à la surface	Contributions UGBFG ¹
	Zone des collines et région de montagne	Contributions pour des terrains en pente	Contributions GACD ²
Paiements directs écologiques	– Contributions écologiques		
		Surface	Animaux
	Toutes les zones	Compensation écologique Qualité écologique Production biologique Culture extensive de céréales et de colza	Systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux (SST) Sorties régulières en plein air (SRPA)
– Contributions d'estivage – Contributions pour la protection des eaux			

¹ Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers

² Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers dans des conditions de production difficiles

Agroscope FAT Tänikon a analysé le système des paiements directs généraux quant à son impact sous l'angle des objectifs de la politique agricole⁷⁹. Cette analyse a donné les résultats suivants:

- Le système actuel des paiements directs généraux est considéré comme très efficace; il permet d'atteindre les objectifs d'une agriculture multifonctionnelle définis dans la Constitution.
- Conformément aux objectifs fixés, les paiements directs généraux n'ont guère d'influence sur la production. Les contributions à la surface en particulier sont neutres par rapport au type de production. Les contributions liées aux animaux renforcent la compétitivité de l'élevage à base de fourrages grossiers (entretien du paysage assuré par l'utilisation des surfaces).

⁷⁹ Mann S. et Mack G. (2004): Analyse de l'impact des paiements directs généraux, Agroscope FAT Tänikon.

- L'impact sur le revenu des exploitants est évident. Un franc de paiements directs génère un franc de revenu pour les exploitants.
- La viabilité des petites exploitations de montagne a pâti des restrictions apportées à la charge en bétail. Il y a là un conflit entre les objectifs écologiques et les objectifs de politique sociale.

Une analyse a également porté sur les paiements directs écologiques, notamment sur la question de savoir si les mesures actuelles permettent d'atteindre les objectifs écologiques définis pour l'agriculture (cf. ch. 1.3.7).

2.3.2 **Projet**

Les moyens financiers affectés au soutien du marché laitier et de la culture des champs, destinés à être réalloués aux paiements directs, seront affectés en particulier aux contributions UGBFG, aux contributions GACD et à la contribution supplémentaire pour les terres ouvertes. Les paiements directs écologiques font également l'objet de quelques adaptations. Il est nécessaire d'augmenter les paiements directs pour que l'agriculture continue de fournir les prestations d'intérêt général sans effondrement des structures en place. Malgré la majoration des paiements directs versés par exploitation, le soutien total diminue, car la baisse des prix engendrée par la réduction du soutien du marché et de la protection à la frontière n'est que partiellement compensée par les paiements directs.

Le concept de base des paiements directs, tel qu'il est présenté au ch. 2.3.1, a véritablement fait ses preuves et est maintenu.

Modifications ponctuelles dans les dispositions générales

Aucune modification de la base légale des dispositions générales n'est proposée. La fourniture des PER par exemple reste une condition à l'octroi des paiements directs. Cependant, des adaptations ponctuelles sont prévues par voie d'ordonnance. C'est ainsi que les entreprises agricoles qui ont une charge en bétail adaptée à la surface de l'exploitation et renoncent à importer des engrais ne devront plus calculer de bilan de fumure à l'avenir pour les PER. En revanche, le bilan de fumure reste obligatoire pour les autres exploitations.

La charge minimale de travail, exprimée en UMOS, est également régie par des dispositions d'ordonnance. Aujourd'hui, une exploitation doit requérir 0,25 UMOS au moins pour avoir droit aux contributions. Il est proposé de maintenir cette limite étant donné que les paiements directs constituent un soutien des prestations d'intérêt général que les petites exploitations fournissent aussi en principe.

Pour la même raison, il est envisagé de maintenir l'abrogation de l'échelonnement en fonction de la surface et du nombre d'animaux (art. 70, al. 5, let. d) que le Parlement a décidée lors des débats sur la PA 2007. Ladite abrogation entrera donc en vigueur début 2008. Par conséquent, les prestations fournies par les grandes exploitations seront elles aussi rétribuées sans être revues à la baisse.

Réallocation ciblée des fonds au système des paiements directs

Conformément à l'art. 73, la Confédération octroie des contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers. En ce qui concerne les exploita-

tions laitières, le Conseil fédéral peut réduire les contributions en fonction du lait commercialisé et compte tenu des moyens financiers mis en œuvre pour le soutien du marché du lait. C'est la raison pour laquelle le nombre d'animaux donnant droit aux contributions est réduit aujourd'hui d'une UGBFG pour 4400 kg de lait commercialisé (déduction pour le lait commercialisé). Suite à la réduction du soutien du marché laitier (cf. ch. 2.2.2.2), on peut dorénavant abolir la déduction pour le lait commercialisé. Cela se fera en deux étapes: en 2007, les unités de gros bétail concernées par la déduction pour le lait commercialisé donneront droit à une contribution de 200 francs. A partir de 2009, la garde de tous les animaux consommant des fourrages grossiers sera encouragée par l'octroi d'une contribution uniforme de 600 francs environ par unité de gros bétail (UGB). La déduction pour le lait commercialisé deviendra caduque et la différenciation faite entre les divers types de contributions pour des raisons historiques sera abolie. La base légale fondant la déduction pour le lait commercialisé peut être abrogée. Les détenteurs d'animaux qui touchaient jusqu'à présent 900 francs perdront des contributions UGBFG. Il s'agit en particulier des détenteurs de vaches mères, des engraisseurs de veaux et des détenteurs de chevaux, brebis laitières et chèvres laitières. La parité économique entre production laitière et production de viande sera cependant préservée car, jusqu'à la mise en œuvre des accords de l'OMC, la protection à la frontière dont bénéficie la viande restera plus élevée que pour le lait.

En tant que soutien spécifique accordé aux détenteurs de bétail de la région de montagne et de la zone des collines, les *contributions GACD* sont un instrument approprié pour compenser la réduction du soutien du marché dans l'économie animale. Elles permettent d'accorder un soutien direct et ciblé à l'agriculture des collines et de montagne. Aussi est-il envisagé de revoir les contributions GACD à la hausse dans le cadre de la réallocation des fonds du soutien du marché. L'augmentation prévue d'environ 70 millions de francs en 2009 porterait le montant total de ces contributions à 360 millions de francs par an. Elle satisfait à la revendication portant sur la création d'une mesure de substitution pour les contingents supplémentaires, abolis du fait de la suppression du contingentement laitier. Des mesures spéciales visant à favoriser les agriculteurs de plaine qui font élever leur jeune bétail dans la région de montagne sont donc inutiles, et l'actuel système des paiements directs peut rester simple et transparent. Et pour que l'augmentation des contributions n'incite pas les agriculteurs à intensifier la garde d'animaux, un lien est créé avec la production de fourrages grossiers par analogie avec les contributions UGBFG.

Il est prévu d'augmenter la *contribution supplémentaire pour les terres ouvertes* en deux temps pour la faire passer de 400 francs actuellement à environ 450 francs pour les années 2007 et 2008, puis à environ 600 francs à partir de 2009. Cette hausse permet de tenir compte, d'une part, de la diminution de la protection à la frontière dans le domaine des aliments pour animaux et des céréales panifiables et, d'autre part, de la suppression des mesures de soutien du marché dont bénéficiaient les autres cultures des champs (cf. ch. 2.2.4.2).

En raison de la restriction des moyens financiers, il sera nécessaire d'abaisser de 100 francs environ la *contribution générale à la surface* à partir du 1^{er} janvier 2008. Cette réduction est automatiquement répartie entre tous les exploitants en fonction de la SAU de leur exploitation.

La réallocation des moyens financiers donne lieu à quelques adaptations également dans les paiements directs écologiques. Ainsi, les *contributions d'estivage* seront

relevées de 10 millions de francs dès 2009 et s'élèveront à environ 100 millions de francs par an. Ce relèvement permettra de garantir la protection et l'entretien du paysage rural en région d'estivage malgré la baisse du prix du lait due à la réduction du soutien du marché laitier. Afin d'atténuer les effets de la suppression des aides financières liées à la mise en valeur des fruits (cf. ch. 2.2.5.2), une partie des moyens dégagés sera en outre réallouée et utilisée pour financer la mise en réseau et la qualité des arbres fruitiers haute-tige.

- *Adaptation de l'art. 73 LAgr, suppression de la possibilité de réduire les contributions UGBFG en fonction du lait commercialisé*

Simplifications dans le domaine de l'exécution et dans l'administration

L'exécution et l'administration des paiements directs seront simplifiées grâce aux modifications suivantes:

- La réduction des paiements directs se fera désormais selon le cadre fixé par la Confédération (cf. ch. 2.8).
- La coordination des contrôles sera améliorée (cf. ch. 2.9).
- La saisie et la gestion des données seront développées et perfectionnées (cf. ch. 2.9).

Les modifications légales correspondantes proposées dans les titres 8 et 9 LAgr entraînent une réduction des tâches administratives aussi bien pour les agriculteurs que pour la mise en œuvre.

2.4 Utilisation durable des ressources naturelles (titre 3a LAgr)

2.4.1 Situation actuelle

L'actuel instrumentaire de la politique agricole n'incite guère à améliorer constamment l'utilisation des ressources naturelles. Cela est pourtant nécessaire pour le développement écologique de l'agriculture et correspond au principe de précaution stipulé dans la législation sur la protection de l'environnement. Les potentiels d'amélioration écologique varient selon les régions ou les branches. Les mesures à caractère général et non ciblé sont dès lors inappropriées. Comme il a été expliqué au ch. 1.3.7, l'état de la technique ne suffit apparemment pas, à certains endroits, pour atteindre la situation environnementale souhaitée. Le programme «Utilisation durable des ressources naturelles», propre à chaque région ou chaque branche, a pour but d'améliorer l'efficacité des ressources utilisées par l'agriculture comme l'azote, le phosphore et l'énergie, d'optimiser la protection des végétaux, ainsi que de protéger et d'utiliser durablement le sol et la biodiversité.

2.4.2 Projet

Le programme incite à mettre en œuvre rapidement les innovations organisationnelles, techniques ou structurelles dans la pratique agricole afin d'atteindre les objectifs définis. En complément de l'OQE et de l'art. 62a LEaux, la Confédération peut, par l'octroi de contributions, soutenir des projets visant à améliorer la situation dans les

domaines cibles du programme. L'octroi de ces contributions sera également subordonné à la fourniture des PER. Le programme ne sert pas à établir un état conforme au droit, mais à améliorer constamment l'état de la technique dans l'agriculture. Le concept se fonde sur une approche dite de bas en haut. Un organisme (privé ou public) régional ou propre à la branche élabore un projet en démontrant le potentiel d'amélioration agroécologique dans la région ou la branche, en définissant les objectifs du projet, en fixant les mesures à prendre, en planifiant la mise en œuvre, en présentant les coûts et le financement et en estimant l'effet agronomique et écologique. L'OFAG examine l'opportunité sur le plan matériel et les aspects financiers de la demande de projet présentée. Ce faisant, il se réfère à l'OFEV qui évalue l'efficacité écologique. Selon le cas, il peut être judicieux qu'une évaluation complémentaire soit effectuée par d'autres offices.

Le soutien de la Confédération est limité à six ans, comme aide initiale. Il se limite aux mesures qui garantissent à titre prévisible une amélioration durable sans prolongation du soutien, car rentables à moyen terme. Le montant de ce soutien est évalué en fonction de l'impact obtenu par rapport à l'objectif visé. La contribution de la Confédération s'élève au plus à 80 % des coûts imputables, le solde devant être financé par l'organisme.

Les contributions, limitées dans le temps, sont en principe versées au promoteur et non directement aux exploitations agricoles, raison pour laquelle cette mesure ne fait pas partie des paiements directs. Comme les cantons ne sont pas tenus d'apporter un soutien financier, la mesure ne peut pas être classée dans la catégorie des améliorations structurelles. Il est nécessaire d'introduire un nouveau titre. Aussi faut-il compléter l'art. 2, al. 1, de cette loi par l'adjonction d'une nouvelle let. b^{bis}.

- *Introduction des nouveaux art. 77a et 77b LAgr, programme en vue de promouvoir l'utilisation durable des ressources naturelles*

2.5 Mesures d'accompagnement social (titre 4 LAgr)

2.5.1 Situation actuelle

Depuis le début des années nonante, les agriculteurs sont davantage contraints à adapter les structures, voire parfois à abandonner leur activité agricole, ce qui se traduit par un rythme accéléré de l'évolution structurelle. La majeure partie des exploitations continue néanmoins d'être cédée dans le cadre du changement de générations et, bien souvent, au moment où l'exploitant atteint l'âge AVS.

La réforme de la politique agricole a créé de nouvelles conditions-cadre pour l'agriculture. Dans certains cas, ces conditions peuvent poser de gros problèmes aux familles paysannes (restructuration et réorganisation de l'exploitation, surcroît de travail, voire surmenage). Il est difficile de déterminer précisément les formes d'exploitation qui sont le plus fortement touchées par ces problèmes, mais elles se caractérisent par les situations et structures suivantes:

- Exploitations disposant d'un revenu insuffisant et 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. L'exploitation vit sur ses réserves.

- Exploitations fortement endettées: les investissements nécessaires ne peuvent pas être opérés; en cas de revenu insuffisant, il résulte un manque de liquidités.
- Exploitations gérées par un agriculteur âgé sans successeur et sans prévoyance vieillesse suffisante: l'exploitation n'est pas abandonnée en raison d'une prévoyance vieillesse insuffisante, de la charge fiscale ou du remboursement d'aides à l'investissement allouées antérieurement.
- Exploitations confrontées à d'autres difficultés: problèmes de santé, difficultés familiales, juridiques, financières ou autres.

L'aide aux exploitations peut en principe être accordée sous la forme d'un prêt sans intérêts lorsque des exploitants sont confrontés à des difficultés financières dont ils ne sont pas responsables (art. 78, al. 2). Elle leur permet de convertir des dettes et de réduire ainsi le montant des intérêts (conversion de dettes). Dans le cadre de la PA 2002, cette possibilité a été étendue aux exploitations qui se heurtent à des difficultés financières résultant de l'évolution du contexte économique et des conditions-cadre de la politique agricole (cf. art. 187, al. 11). Enfin, la PA 2007 a introduit la possibilité d'allouer des aides aux agriculteurs pour leur reconversion, en cas de cessation d'exploitation.

2.5.2 **Projet**

La possibilité de soutenir, au titre de l'aide aux exploitations, des exploitants confrontés à des difficultés financières en raison du changement des conditions-cadre est limitée à dix ans (jusqu'à fin 2008). Or, comme les conditions-cadre continueront de changer, il convient de supprimer la limitation dans le temps. Le principe selon lequel des exploitations confrontées à des difficultés financières en raison de l'évolution des conditions générales peuvent solliciter une aide serait ainsi inscrit dans le droit à titre permanent.

- *Adaptation de l'art. 78 LAgr, possibilité d'octroyer pendant une durée indéterminée une aide aux exploitations en raison de l'évolution des conditions-cadre*

Actuellement, un agriculteur qui abandonne l'activité agricole et cède ses terres par affermage est tenu de rembourser dans un délai de trois mois les soldes aussi bien des crédits d'investissements que des prêts qu'il a touchés au titre de l'aide aux exploitations. De même, il doit restituer immédiatement, au *pro rata temporis*, les contributions octroyées pour un bâtiment, si celui-ci n'est plus utilisé à des fins agricoles et que les contributions ont été allouées moins de vingt ans auparavant. Lorsque l'agriculteur ne dispose pas des moyens financiers nécessaires, ces remboursements peuvent faire obstacle à l'affermage des terres.

Afin que l'exigence d'un remboursement immédiat en cas de cessation de l'exploitation n'entrave pas l'évolution structurelle, les soldes de crédits d'investissements et les contributions remboursables doivent pouvoir être convertis en prêts au titre de l'aide aux exploitations. De même, il doit être possible de reconduire des prêts accordés à ce titre avant la cessation d'exploitation. L'exigence d'acquitter des intérêts rétroactifs sur ces prêts est ainsi caduque. Les crédits doivent ensuite être remboursés en tranches annuelles.

- *Adaptation des art. 79, 80 et 82 LAgr, possibilité de convertir des aides à l'investissements en prêts au titre de l'aide aux exploitations pour faciliter la cessation d'exploitation*

2.6 Améliorations structurelles (titre 5 LAgr)

2.6.1 Situation actuelle

Les pouvoirs publics accordent des aides à l'investissement pour soutenir l'adaptation des exploitations et des infrastructures agricoles aux changements des conditions-cadre et aux nouvelles exigences, le but étant d'abaisser les coûts de production, de promouvoir l'écologisation et, partant, d'améliorer la compétitivité d'une agriculture durable. Allouées pour la plupart dans la région des collines et de montagne, ces aides contribuent à améliorer les conditions de vie et la situation économique dans le milieu rural. Les expériences faites avec les dispositions légales de la PA 2002 et les adaptations apportées par la PA 2007 dans le domaine des améliorations structurelles sont positives. Quant à l'introduction d'un soutien pour la diversification des activités dans le secteur agricole et les branches connexes, elle rend le système plus souple et offre une plus grande marge d'action entrepreneuriale aux agriculteurs. Les nouvelles aides accordées pour la remise en état périodique d'améliorations foncières et pour la construction de bâtiments communautaires servant à la commercialisation de produits issus de la région, de même que l'octroi de prêts de démarrage pour la création d'organisations d'entraide paysanne, ont en outre facilité le développement des exploitations agricoles en leur ouvrant de nouvelles perspectives.

Il est donc proposé de maintenir le système de soutien en vigueur. Au cas où les conditions générales l'exigeraient à l'avenir, il serait adapté ponctuellement. L'approche de bas en haut («*bottom-up*») appliquée dans la réalisation des projets est un facteur stratégique de succès, car elle assure l'acceptation et l'engagement des milieux directement concernés.

Lors de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT), les améliorations structurelles ont été attribuées à la catégorie des tâches communes. La Confédération est chargée de définir la stratégie et d'assurer la haute surveillance, tandis que l'exécution des projets incombe aux cantons. Dans son deuxième message sur la RPT, le Conseil fédéral a soumis une multitude de modifications légales au Parlement⁸⁰. Les modifications de la LAgr sont expliquées dans le commentaire de la loi.

Le soutien accordé pour la diversification des activités (p. ex. agritourisme) ne peut déployer son effet que si l'aménagement du territoire crée les conditions-cadre propices à cet effet. C'est précisément l'objectif poursuivi par la révision partielle anticipée des dispositions qui, dans la loi sur l'aménagement du territoire (LAT)⁸¹, régissent les constructions en dehors de la zone à bâtir. Le Conseil fédéral a adopté le message pertinent le 2 décembre 2005⁸².

⁸⁰ FF 2005 5641

⁸¹ RS 700

⁸² FF 2005 6629

Conformément à l'art. 87, al. 2, les améliorations structurelles bénéficiant d'un soutien ne doivent pas avoir d'incidence sur la concurrence avec les entreprises artisanales qui se trouvent dans la zone d'influence immédiate. Le Conseil fédéral a ordonné qu'avant de prendre une décision relative à l'octroi d'une aide à l'investissement, les cantons consultent les entreprises artisanales directement concernées ainsi que leurs organisations locales ou cantonales. Si une entreprise artisanale existante accomplit déjà la tâche prévue de manière équivalente ou fournit une prestation de service équivalente, il ne peut être alloué d'aide fédérale. Certes, cet examen occasionne des coûts, mais il est nécessaire pour empêcher une distorsion de la concurrence et pour assurer l'engagement efficace des deniers publics.

Dans le cadre d'une étude mandatée par l'OFAG et l'Union suisse des arts et métiers et consacrée à la neutralité en matière de concurrence vis-à-vis de l'artisanat⁸³, les auteurs ont examiné si, dans la concurrence entre activités accessoires artisanales exercées par des agriculteurs et artisanat, les acteurs luttent à armes égales. Ils ont constaté que, de manière générale, il n'existe guère de différences dans les lois, ordonnances et directives qui pourraient favoriser les activités accessoires artisanales par rapport à l'artisanat. De nombreuses lois ne présentent aucune différence à cet égard. Les quelques différences observées ne procèdent pas d'une inégalité de traitement, mais s'expliquent par l'envergure de l'activité ou le type de revenu, ce qui revient à dire que les non-agriculteurs gérant de petites entreprises artisanales profitent également des allègements en question. Autre constatation importante: les activités artisanales des exploitants agricoles sont très restreintes, si bien que leurs conséquences sur les entreprises artisanales sont, elles aussi, très limitées. Il s'agit en effet d'activités accessoires servant, par définition, à compléter et à améliorer le revenu tiré de l'activité principale agricole. De même, les auteurs n'ont pas non plus découvert de différences dans les prescriptions ou dans l'exécution qui amèneraient des avantages concurrentiels aux activités accessoires artisanales. La neutralité en matière de concurrence stipulée à l'art. 87, al. 2, a été respectée dans les cas où des crédits d'investissements ont été octroyés.

2.6.2 **Projet**

Critères d'entrée en matière pour les mesures individuelles

La PA 2007 a introduit la charge de travail agricole appropriée comme critère important d'entrée en matière sur l'octroi d'aides à l'investissement pour des mesures individuelles. L'art. 89, al. 1, fixe la limite à 1,0 UMOS. Conformément à l'ordonnance sur les améliorations structurelles (OAS)⁸⁴, une aide n'est accordée qu'à partir d'une charge minimale de travail de 1,2 UMOS, et ce pour toutes les mesures individuelles. Cette limite est adaptée à celle qui est prévue à l'art. 7 LDFR et donc fixée à 1,25 UMOS (cf. ch. 3.2.1). Une dérogation à ce principe est néanmoins possible, en vertu de l'art. 89, al. 2, dans les régions où l'exploitation des surfaces et l'occupation du territoire sont menacées. Une charge de travail de 0,75 UMOS est alors suffisante. Les résultats comptables mettent en évidence qu'il est possible de produire de manière rentable dans diverses structures d'exploitation. Une

⁸³ Raaflaub M., Bregy M. et Genoni M. (2005): Landwirtschaftliche Betriebe diversifizieren und suchen Wertschöpfung und Marktanteile im Gewerbe. Betreiben sie Konkurrenz mit ungleichen Spiessen?, HESA Zollikofen.

⁸⁴ RS 913.1

étude réalisée par Agroscope FAT Tänikon⁸⁵ a montré que les UMOs sont en corrélation avec la rentabilité des exploitations agricoles et qu'elles constituent par conséquent une mesure adéquate de leur viabilité. Par contre, elles ne sont guère informatives en ce qui concerne la charge de travail effective d'une exploitation donnée, car elles ne tiennent pas compte des effets d'échelle, ni du degré de mécanisation ou des conditions-cadre spécifiques.

Afin de multiplier les possibilités de créer de la valeur dans les exploitations requérant une charge de travail agricole peu élevée, il est proposé d'abaisser la limite UMOs pour l'entrée en matière sur des mesures servant à la diversification des activités, en particulier dans la région de montagne et des collines. La limite ne doit toutefois pas être inférieure à celle de 0,75 UMOs prévue pour les régions faiblement peuplées. Cet ajustement est conforme à l'assouplissement que doit apporter la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, destiné à faciliter les combinaisons de revenus dans les exploitations agricoles.

- *Adaptation de l'art. 89 LAgr, abaissement de la charge de travail minimale pour les mesures de diversification*

Simplification des procédures

Lors de la PA 2002, les procédures ont été grandement simplifiées et, pour la plupart, déléguées aux cantons. Mais la procédure de co-rapports à l'échelon fédéral fait parfois encore double emploi avec les procédures cantonales. L'obligation de publier les projets dans la feuille d'avis officielle du canton, visée aux art. 12 et 12a LPN et à l'art. 97 LAgr, devrait à l'avenir s'appliquer uniquement aux projets qui requièrent une autorisation ou une concession selon le droit fédéral ou cantonal. En ce qui concerne les améliorations structurelles, la remise en état périodique d'ouvrages, le remplacement de parties d'installations telles que des pompes ou l'installation d'une télécommande dans une adduction d'eau, de même que certains travaux techniques, ne nécessitent pas d'autorisation.

Une autre simplification concerne la restitution en cas d'aliénation avec profit. Aujourd'hui, les aides à l'investissement doivent être remboursées si l'ensemble ou une partie de l'exploitation est vendue avec un profit. Par ailleurs, des intérêts rétroactifs doivent être acquittés sur les prêts. A l'avenir, le remboursement ne sera exigé que si un gain a été réalisé. Il est en outre proposé de supprimer le versement d'intérêts rétroactifs. Ces propositions simplifient la gestion des remboursements et facilitent les cessations d'exploitation.

- *Adaptation des art. 91 et 97 LAgr, simplification des procédures*

Crédits d'investissements pour installations servant à la production d'énergie à partir de biomasse et projets de développement régional

Depuis l'adoption de la PA 2007, il est possible d'accorder des crédits d'investissements pour les mesures individuelles destinées à diversifier les activités dans le secteur agricole et les branches connexes. Les installations servant à la production de d'énergie à partir de biomasse font partie de ces mesures. Dans la loi sur l'aménagement du territoire, qui fait actuellement l'objet d'une révision partielle, une

⁸⁵ Lips M. (2005): Der Einfluss der Standardarbeitskraft (SAK) auf die Wirtschaftlichkeit und ihre Eignung als Eintretenskriterium für einzelbetriebliche Investitionshilfemassnahmen, Agroscope FAT Tänikon.

disposition stipulera qu'une installation servant à la production d'énergie est conforme à la zone agricole uniquement si plus de la moitié de la biomasse transformée est d'origine agricole. Or, la biomasse issue d'une seule exploitation ne suffit généralement pas à exploiter de manière rentable une installation. Il faut donc créer la possibilité d'accorder des crédits d'investissements non seulement pour des installations individuelles, mais aussi pour des installations collectives.

Dans le cadre de la PA 2007, le Parlement a adopté une nouvelle disposition de la LAgr (art. 93, al. 1, let. c), selon laquelle il est possible de soutenir des projets destinés au développement régional et à la promotion de produits suisses et régionaux. Deux travaux de recherche⁸⁶ et deux projets pilotes en cours au Tessin (Bronthallo) et en Valais (St-Martin/Val d'Hérens) fournissent des données pour sa concrétisation par voie d'ordonnance. Le concept de mise en œuvre exposé dans le projet mis en consultation a été bien accueilli. Il s'agit maintenant d'élaborer les dispositions d'exécution, compte tenu des résultats obtenus au fur et à mesure dans les projets pilotes. Ceux-ci ont d'ores et déjà montré que l'octroi de contributions n'est pas la seule mesure envisageable, mais que les crédits d'investissements peuvent également être utiles pour soutenir les projets de développement régional. Il est donc proposé de créer une base légale à cet effet. En outre, il est nécessaire de modifier l'art. 98 sur le plan rédactionnel.

- *Adaptation de l'art. 107 LAgr, octroi de crédits d'investissements aussi pour des installations collectives servant à la production d'énergie à partir de biomasse et pour des projets de développement régional*

Extension des aides à l'investissement octroyées pour les cultures spéciales

Aujourd'hui, la Confédération peut déjà allouer des contributions pour des installations d'irrigation dans les vallées des Alpes centrales, de même que des crédits d'investissements pour l'achat collectif d'équipements de protection contre la pluie, la grêle et le gel. Il est prévu d'élargir la pratique de l'OFAG aux autorisations pour les aides à l'investissement pour l'irrigation. De même, dans le cas des installations combinées, les coûts des dispositifs de protection contre le gel donneront dorénavant également droit aux contributions. En outre, la Confédération pourra verser, aussi en plaine, des contributions pour l'approvisionnement de base des cultures spéciales en eau et en électricité. Les adaptations proposées occasionneront des coûts de l'ordre de 2 millions de francs par an, qu'il est prévu de couvrir par la réallocation de moyens dégagés par la suppression des subventions à l'exportation allouées aujourd'hui pour les concentrés de jus de fruits (cf. ch. 2.2.5.2). La compétitivité des cultures spéciales sur le plan international s'en trouvera améliorée.

En production végétale, des crédits d'investissements ne pouvaient jusqu'à présent être accordés que pour des bâtiments sur des fondations en dur. Il est proposé d'étendre cet instrument aux mesures visant à améliorer les infrastructures et, par tant, les conditions de production dans les cultures spéciales, afin d'abaisser les coûts de production et de renforcer la compétitivité de ces cultures vis-à-vis de l'étranger. On pourra notamment soutenir des investissements dans la protection contre les intempéries, par exemple filets antigrêle, abris contre la pluie et tunnels;

⁸⁶ Analyse des besoins en Basse-Engadine (GR) et analyse des régions dans le Val Blenio (TI); les résultats sont disponibles à l'adresse www.blw.admin.ch (rubrique News > Etudes et évaluations).

mais il ne sera pas accordé de crédits d'investissements pour les plantes et les machines.

- *Adaptation de l'art. 106 LAg, octroi de crédits d'investissements pour des mesures individuelles visant à améliorer les conditions de production dans les cultures spéciales*

2.7 Recherche et vulgarisation, encouragement de la sélection (titre 6 LAg)

2.7.1 Situation actuelle

Dans la recherche et la vulgarisation, ainsi que dans la promotion de la sélection végétale et de l'élevage, les instruments actuels ont fait leurs preuves. Il s'agit donc d'adaptations ponctuelles.

La LAg prévoit plusieurs instruments permettant de promouvoir des projets dans le contexte agricole, à savoir les projets (régionaux) de promotion des ventes (art. 12), les projets de développement régional (art. 93), les projets régionaux de mise en réseau (art. 76), le nouveau programme «Utilisation durable des ressources» (art. 77a et 77b) et les projets d'assainissement à orientation écologique (art. 62a LEaux). Cette multitude d'instruments impose une harmonisation au niveau régional. L'évaluation de l'instrumentaire en vigueur a révélé qu'il y a bien souvent des obstacles à l'élaboration d'un projet à partir d'une idée. En effet, si les acteurs régionaux ne manquent pas d'idées, ils ne disposent parfois pas du savoir-faire et des capacités (temps et énergie) nécessaires pour constituer un organe responsable et pour procéder aux études préliminaires (potentiel du marché, business plan, etc.).

Dans le cadre de la RPT, les compétences dans les domaines de la vulgarisation et de l'élevage ont été redistribuées. La Confédération prend à sa charge les cotisations versées actuellement par les cantons aux deux centrales de vulgarisation. En contrepartie, les cantons assument seuls le financement de leurs services de vulgarisation. La responsabilité concernant l'élevage incombera désormais uniquement à la Confédération. Dans son deuxième message sur la RPT, le Conseil fédéral a soumis une multitude de modifications légales au Parlement⁸⁷. Les modifications de la LAg sont expliquées dans le commentaire du texte de loi.

2.7.2 Projet

Cofinancement de l'encadrement professionnel dans la phase d'étude préliminaire de projets collectifs

Afin d'augmenter les chances de succès d'initiatives de projet collectives et d'améliorer la coordination entre les instruments existants, il faut procéder à temps à un examen préliminaire. Il est proposé que dans cette phase, la Confédération puisse financer un encadrement professionnel externe qui encourage un examen approfondi et compétent des projets avant leur réalisation. Cet instrument intervient ainsi dans la phase initiale, souvent difficile, menant de l'idée à un projet prêt à être réalisé. La phase préliminaire sert à réunir les éléments qui permettront de désigner l'instrument

⁸⁷ FF 2005 5641

de promotion qu'il convient d'appliquer. La proposition de soutenir sous cette forme des initiatives de projet a été largement approuvée dans la consultation.

Il importe de réduire au maximum les obstacles administratifs pouvant entraver le dépôt d'une demande. Toutefois, la constitution d'un «comité d'initiative» (groupe informel de plusieurs personnes) est une exigence minimale. Par ailleurs, les promoteurs doivent présenter une esquisse de projet indiquant les objectifs, l'offre de produits ou de services prévue, l'effet escompté et la forme d'organisation envisagée. L'encadrement professionnel peut être confié à des bureaux de conseil privés, mais aussi à des services cantonaux de vulgarisation.

La décision de soutenir l'encadrement professionnel d'un projet ne signifie pas forcément que celui-ci sera réalisé. Le résultat de l'étude préliminaire peut en effet amener à l'abandon du projet. Cependant, l'encadrement facilite beaucoup la réalisation de projets d'envergure portant sur tout le potentiel d'une région. Les promoteurs d'initiatives de projet collectives doivent participer au financement. L'aide financière de la Confédération se monte à 50 % des coûts attestés de l'encadrement professionnel, jusqu'à un montant maximum qu'il conviendra de fixer. Les requérants peuvent adresser leur demande à l'OFAG, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un service cantonal.

Les cantons ne sont pas contraints de participer au cofinancement de l'encadrement, mais ils peuvent assumer une partie des frais qui sont à la charge des promoteurs. Si la Confédération décide d'accorder son soutien, elle en informera à temps les services compétents des cantons concernés par la demande.

Au terme de l'encadrement professionnel, les bases suivantes doivent être disponibles:

- une analyse du contexte, consistant à déterminer les besoins et les potentiels de développement de la région ainsi qu'une éventuelle portée interrégionale de l'offre de services ou de produits prévue, et à apprécier le potentiel de création de valeurs ou l'effet écologique potentiel;
- un business plan et, pour les parties écologiques du projet, un plan de mise en œuvre, indiquant les objectifs, les mesures à prendre, les modalités de financement, la rentabilité (autonomie financière après le soutien public) et l'utilité écologique;
- l'intégration régionale du projet, à savoir l'adéquation des objectifs du projet aux objectifs généraux de développement de la région et la consultation des communes concernées et/ou de l'association régionale;
- un organe responsable bien organisé et solide (p. ex. coopératives, communes), doté d'un statut juridique (personne morale);
- *Adaptation de l'art. 136 LAgr, cofinancement de l'examen préliminaire d'initiatives de projet collectives*

Réglementation légale des prestations commerciales d'Agroscope et du haras

Depuis le 1^{er} janvier 2000, les stations fédérales de recherches et d'essais agronomiques (Agroscope) et le Haras fédéral d'Avenches sont gérés selon les principes de la GMEB (gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire, 2^e cercle).

Conformément à ces principes, ils peuvent fournir des prestations commerciales. Il s'agit, en l'occurrence, de prestations fournies en amont ou en aval des activités principales définies dans la base légale, qui sont proposées dans un créneau particulier ou sur le marché libre et qui sont rentables (taux de couverture des coûts > 100 %). Ces prestations sont liées aux tâches légales et ne nécessitent pas d'infrastructures supplémentaires⁸⁸.

A l'avenir, les unités administratives ne pourront fournir des prestations commerciales que si une loi les y autorise. Comme la nouvelle loi du 7 octobre 2005 sur les finances⁸⁹ ne prévoit pas de réglementation générale dans ce domaine, il est proposé de créer une disposition légale concernant Agroscope et le haras.

- *Adaptation des art. 115 et 147 LAgr, habilitation d'Agroscope et du haras à fournir des prestations commerciales*

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

2.8.1 Situation actuelle

Comme il est prévu de réallouer aux paiements directs une partie des moyens financiers dégagés par la réduction du soutien du marché, les mesures administratives (surtout la réduction des contributions) servant à faire respecter les prescriptions et à sanctionner les infractions ne suffisent plus dans certains domaines. Il faut donc prévoir de nouvelles mesures, notamment pour assurer que la suppression du contingentement laitier se fasse en bon ordre.

Il s'avère par ailleurs nécessaire de préciser les mesures pénales pour faire respecter certaines interdictions, en particulier dans le domaine des moyens de production.

En ce qui concerne les paiements directs, les réductions sont aujourd'hui effectuées conformément à une directive édictée par les directeurs cantonaux de l'agriculture⁹⁰. Cette directive est toutefois mise en œuvre différemment d'un canton à l'autre, ce qui peut entraîner un traitement inégal des agriculteurs, pour les mêmes manquements ou les mêmes infractions. De plus, la réglementation actuelle n'est contraignante en principe que pour les autorités administratives, et non pour les instances judiciaires indépendantes.

2.8.2 Projet

Il faut prévoir une sanction pécuniaire pour les infractions qui ne peuvent pas être sanctionnées par une réduction des contributions ou par l'exclusion d'un droit. De nouveaux instruments exécutoires destinés à rétablir l'état de droit doivent par ailleurs être mis en place. Les restrictions et interdictions stipulées dans la loi sont

⁸⁸ Assemblée fédérale, bureaux du Conseil des Etats et du Conseil national (2003): Directives des bureaux du Conseil des Etats et du Conseil national. Débat parlementaire sur les mandats de prestations et les enveloppes budgétaires des services GMEB.

⁸⁹ RO 2006 1275; l'entrée en vigueur de l'art. 41 sera fixée ultérieurement.

⁹⁰ Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (2005): Directive concernant la réduction des paiements directs (Directive de réduction des PD) du 27 janvier 2005.

complétées par les normes pénales pertinentes. En outre, il est proposé que la Confédération définisse dorénavant les réductions des paiements directs de manière contraignante. Elle édictera ainsi des instructions impératives aussi pour les instances judiciaires, ce qui devrait assurer l'égalité de traitement des agriculteurs.

– *Adaptation des art. 169, 170, 172 et 173 LAgr*

2.9 Dispositions finales (titre 9 LAgr)

2.9.1 Situation actuelle

Les activités de contrôle, notamment celles relevant de la législation agricole, de la législation sur les denrées alimentaires et du droit vétérinaire, ne sont aujourd'hui pas suffisamment harmonisées. Il en résulte des doublons, mais aussi des lacunes dans les contrôles, ainsi que des coûts et une grande charge de travail administratif pour toutes les parties concernées (exploitations agricoles et autres entreprises). Il existe aussi un certain potentiel de simplification dans la saisie et la gestion des données.

2.9.2 Projet

Meilleure coordination des contrôles

Les charges stipulées dans différentes lois (agriculture, denrées alimentaires et droit vétérinaire) sont édictées et contrôlées sous la surveillance de divers offices fédéraux et cantonaux. Par ailleurs, des particuliers fournissent des prestations complémentaires dans le domaine des labels. Les instructions de la Confédération en matière de contrôle ne sont pas suffisamment coordonnées. L'harmonisation avec les labels privés n'est, elle aussi, que partielle. Il en résulte non seulement des doublons, mais aussi des lacunes dans les contrôles et une importante charge de travail administratif pour toutes les parties concernées.

Il convient d'introduire un article sur la coordination habilitant la Confédération à coordonner ses propres activités de contrôle et celles des cantons ainsi que, autant que faire se peut, celles des organisations privées dans les exploitations agricoles. Ces contrôles doivent être adaptés aux risques, indépendants, compétents et conformes aux normes internationales. Quant aux relevés des données, ils devront eux aussi être coordonnés et accessibles de manière sélective aux parties concernées pour l'accomplissement de leurs tâches.

Cela permettra d'éliminer les contrôles multiples effectués dans les mêmes domaines, mais aussi certains déficits constatés dans l'exécution. Après la phase d'introduction, il en résultera une diminution de la charge de travail pour la Confédération, les cantons, les détenteurs de labels et les exploitations agricoles. Le développement prévu dans la saisie et la gestion des données (art. 185) créera une bonne base à cet effet.

– *Adaptation de l'art. 181 LAgr, coordination plus poussée des contrôles effectués par la Confédération, les cantons et les organisations privées*

Développement de la saisie et de la gestion des données

Pour assurer l'exécution des paiements directs, les cantons collectent aujourd'hui des données sur les exploitants, les entreprises agricoles, les surfaces exploitées et les animaux gardés. Le jour de référence est déterminant en l'occurrence. Les données relevées sont transmises à la Confédération et gérées avec le système SIPA⁹¹. Parallèlement, en vertu de la législation sur les épizooties, les cantons sont tenus d'annoncer à la banque de données sur le trafic des animaux (BDTA) tous les détenteurs de bétail à onglons (non seulement les exploitations agricoles, mais aussi les abattoirs, les exploitations d'estivage, les marchés de bétail, etc.). En ce qui concerne les bovins, le contrôle du trafic des animaux exige en outre que les détenteurs d'animaux annoncent à la BDTA les arrivées (y compris les mises bas) et les départs d'animaux au fur et à mesure.

Afin de réduire la charge de travail administratif pesant sur les agriculteurs, il est prévu que les données soient mises réciproquement à la disposition des intéressés dans ces deux domaines et d'éviter ainsi les doublons. Mais pour cela, il est essentiel de disposer d'un registre des exploitations cohérent, utilisé aussi bien par la BDTA que par le SIPA.

Il est prévu qu'en principe les données soient centralisées et gérées de manière décentralisées par les services compétents. Les fournisseurs et utilisateurs des données (agriculteurs, cantons, organes de contrôle, offices fédéraux, etc.) y ont un accès sélectif pour accomplir leurs tâches. On peut ainsi envisager la création d'un portail Internet permettant à tous les intéressés d'avoir directement accès aux données qu'ils sont autorisés à consulter. La protection des données doit être garantie.

Un système global permet d'utiliser efficacement les données, relevées une seule fois, ainsi que les résultats de travaux, et conduit d'une manière générale à la création d'une base de données homogène et standardisée.

L'exécution dans le domaine des paiements directs, de même que la saisie et la gestion des données correspondantes, incombent aux cantons et cela ne changera pas à l'avenir. Afin de simplifier les tâches administratives pour les agriculteurs, l'OFAG est tributaire d'une étroite collaboration avec les cantons. Il examinera donc, avec eux et avec l'OFS, les possibilités de mettre sur pied un projet commun.

- *Adaptation de l'art. 185 LAgr, simplification de la saisie et de la gestion des données par un système central*

2.10 Interventions parlementaires

2001 P 01.3183 Garantir une occupation décentralisée du territoire
(N 22.6.01, Fässler)

Le postulat demande au Conseil fédéral d'établir un rapport qui présente les mesures relatives à la promotion de la multifonctionnalité de l'agriculture ainsi que leur efficacité, en accordant une attention particulière à l'occupation décentralisée du territoire.

⁹¹ Système d'information sur la politique agricole; base de données à l'OFAG servant e.a. à l'administration des paiements directs.

Pour répondre à ce postulat, un travail scientifique de fond devait être accompli. Un projet de recherche, confié à l'EPF Zurich, a été achevé depuis. Cette étude décrit les multiples prestations de l'agriculture et les classe en fonction des mesures correspondantes de la Confédération. Une analyse d'agrégats a ensuite permis d'identifier les communes suisses dans lesquelles l'agriculture contribue substantiellement à l'occupation décentralisée du territoire. Les conclusions tirées de l'étude ont été prises en compte dans le présent message (cf. ch. 1.2.2).

2002 P 02.3361 Préserver l'agriculture dans les régions de montagne et dans les régions périphériques (N 4.10.02, Hassler)

L'auteur du postulat demande au Conseil fédéral de prendre des mesures pour maintenir l'exploitation des surfaces agricoles dans les zones de montagne et la zone des collines et garantir ainsi l'occupation décentralisée du territoire, dont le principe est inscrit dans la Constitution.

Les principaux domaines politiques concernés, à savoir la politique agricole et la politique régionale, sont en cours de révision. L'évolution future de la politique agricole (PA 2011), d'une part, et la nouvelle politique régionale (NPR), d'autre part, montrent clairement que le Conseil fédéral ne reste pas les bras croisés face aux nouveaux enjeux et qu'il poursuit une politique anticipative en initiant les projets correspondants (cf. ch. 1.3.6). L'axe d'action 3 de la PA 2011 a pour but de promouvoir la création de valeur ajoutée et le développement durable dans le milieu rural par des mesures visant à faciliter une différenciation accrue des produits et l'extension des possibilités d'octroyer des aides à l'investissement, ainsi que par le soutien d'initiatives de projet collectives (cf. ch. 1.4.3).

2002 P 01.3068 Denrées alimentaires. Sécurité et qualité
(N 5.6.02, Groupe démocrate-chrétien; E 11.12.02)

Le Parlement exige une exécution efficace et uniforme des prescriptions pertinentes. Les questions relatives à la protection du consommateur, à l'alimentation et à l'agriculture doivent être traitées par un seul service de l'administration, qui doit également être responsable du contrôle de la déclaration de provenance et du mode de production des denrées alimentaires.

Sur mandat du Conseil fédéral, un examen des structures organisationnelles a été entamé, en vue d'améliorer la coordination et l'utilisation des ressources dans le domaine de la sécurité alimentaire. L'ordonnance régissant les procédures et les compétences d'un service central à instituer, qui se fonde sur l'art. 182 LAgr, ne sera adoptée que lorsque le concept global de la sécurité alimentaire sera établi. Ce concept global est exigé dans la lettre de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) datée du 17 octobre 2003. Il doit indiquer les mesures à prendre dans les domaines législation, organisation et attribution des ressources et servir à appliquer l'art. 182 LAgr. Dans la présente révision, il est déjà prévu d'habiliter le Conseil fédéral à coordonner les contrôles (art. 181 LAgr).

2002 P 01.3399 Soumettre à déclaration tous produits issus de méthodes de production interdites en Suisse
(N 13.3.02, Sommaruga; E 11.12.02)

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre, en vertu de l'art. 18 LAgr, à la déclaration obligatoire tous les produits issus de modes de production interdits en Suisse.

Par la révision de l'ordonnance agricole sur la déclaration, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, le Conseil fédéral a étendu le champ d'application de cette ordonnance aux produits de salaison crus et cuits (p. ex. jambon et viande séchée). Parallèlement, la mise en œuvre a été réglementée d'une manière plus claire. Depuis, l'utilisation d'hormones, d'antibiotiques ou d'autres stimulateurs de performances antimicrobiens doit être déclarée en ce qui concerne les produits de salaison, crus ou cuits.

Etant donné qu'une «déclaration négative» au sens de l'art. 18 LAgr est moins appropriée pour certains produits ou certains modes de production, on envisage d'offrir la possibilité de mettre davantage en évidence les caractéristiques des produits suisses. Le Conseil fédéral a pris position dans sa réponse à l'initiative parlementaire Ehrler 02.439 et a approuvé l'amendement de la LAgr par un nouvel art. 16a. Le Parlement a adopté le nouvel art. 16a. Cette disposition permet la déclaration positive de produits suisses et importés qui ont été produits selon des prescriptions particulières.

2003 P 02.3769 Stratégies pour une agriculture multifonctionnelle
(N 21.3.03, Sommaruga)

L'auteur du postulat pose des questions sur le rapport entre évolution des structures et accomplissement des multiples tâches de l'agriculture. Le postulat va ainsi dans le même sens que le postulat 01.3183 (N 22.6.01, Fässler), dont le Conseil fédéral propose également le classement.

L'étude réalisée par l'EPF en relation avec le postulat Fässler fournit les réponses essentielles. Les conclusions sont prises en compte dans le présent message (cf. ch. 1.2.2).

2003 P 01.3775 Autorisation d'un matériau supplémentaire pour les litières des porcs (N 4.6.03, Scherer)

L'auteur du postulat demande au Conseil fédéral que, parallèlement à l'utilisation de paille ou de roseau de Chine, des solutions alternatives soient examinées dans le cadre du programme SST pour les litières des porcs à l'engrais dans les aires de repos, et autorisées si elles sont équivalentes pour les animaux.

Les examens requis sont effectués par ART à Tänikon. Dans le cadre du projet «Qualité des sols dans l'aire de repos des porcs à l'engrais» (du 11 novembre 2003 au 31 décembre 2006), l'utilisation de nouvelles couvertures du sol sera examinée. Celles qui s'avéreront équivalentes à la litière de paille seront admises comme solutions alternatives dans l'ordonnance SST.

2003 P 00.3746 Améliorer la santé des animaux au lieu de dépenser
des millions pour l'ESB (N 5.6.02, Sommaruga; E 18.6.03)

L'auteur du postulat demande au Conseil fédéral d'encourager l'affouragement provenant de la ferme.

Le mandat de prestations confié aux stations fédérales de recherches agronomiques accorde beaucoup d'importance à la recherche herbagère et, partant à l'exploitation naturelle des prairies et des pâturages ainsi qu'à la mise au point de systèmes durables d'exploitation herbagère et alpestre. Dans les conditions-cadre actuelles de la politique agricole, les fourrages produits dans les exploitations continueront de jouer un rôle essentiel. La PA 2011 propose d'étendre aux vaches laitières l'octroi des

contributions allouées pour les animaux consommant des fourrages grossiers (cf. ch. 2.2.2.2). Ces contributions ne sont toutefois allouées qu'aux exploitations disposant d'une base fourragère suffisante par UGB. Cette même condition sera désormais aussi posée pour l'octroi des contributions GACD. La garde d'animaux sera ainsi plus fortement liée à la base fourragère propre des exploitations.

2003 P 03.3043 Deniers publics versés aux éleveurs de chevaux
(E 18.6.03, Jenny)

L'auteur du postulat demande au Conseil fédéral de modifier les dispositions en matière de protection des animaux qui régissent l'élevage de chevaux en ce sens qu'elles soient mieux exécutables et qu'il soit plus facile d'exclure de l'octroi des deniers publics les éleveurs de chevaux qui ne les respectent pas.

Pour cela, il convient d'adapter l'ordonnance sur la protection des animaux. La loi sur la protection des animaux (LPA), qui a fait l'objet d'une révision totale et a été définitivement adoptée par le Parlement en décembre 2005⁹², sert de fondement à cet effet. L'ordonnance sera mise en consultation à l'expiration du délai référendaire de la loi. Les deux textes devraient entrer en vigueur en 2007. L'exigence formulée dans le postulat sera alors remplie.

2003 P 03.3003 Renforcement de la position concurrentielle de l'agriculture
(N 7.5.03, Commission de l'économie et des redevances
CN 02.046; E 5.6.03)

Le postulat vise à alléger, pour les milieux concernés, la charge administrative liée à la mise en œuvre de la politique agricole. Il demande également la présentation de propositions, non seulement pour améliorer la compétitivité de l'agriculture grâce à l'abaissement du niveau des coûts, mais aussi pour rendre les produits agricoles concurrentiels.

Lors de la PA 2007, des dispositions légales ont déjà été adoptées afin d'assurer une meilleure coordination des contrôles. Ces deux questions sont prises en compte dans le présent message. L'axe d'action 5 propose des mesures en vue de réduire les charges administratives et de coordonner les contrôles et l'axe d'action 1 des mesures permettant de réduire les coûts, dans la mesure où l'Etat peut intervenir dans ce domaine (cf. ch. 1.4.3).

2006 M 04.3764 Diminuer les tâches bureaucratiques des entreprises agricoles
(N 18.3.05, Darbellay; E 7.3.06)

Le Conseil fédéral est chargé de prendre des mesures concrètes visant la diminution des charges administratives dans l'agriculture, sans diminution de la qualité des prestations sous l'angle de la sécurité alimentaire, ainsi que de la protection des animaux, de l'environnement et du paysage. Le futur système de contrôle devrait être basé sur une analyse de risque ainsi que sur une meilleure coordination entre les différentes instances impliquées dans les contrôles.

Les mesures proposées par l'axe d'action 5 en vue de coordonner les contrôles (art. 181 LAgr) et de réduire les charges administratives (p. ex. art. 185 LAgr) répondent à la demande de la motion.

2.11

Commentaire article par article

Art. 2 Mesures de la Confédération

Al. 1, let. b^{bis} (nouvelle)

L'adaptation est nécessaire pour des raisons de technique juridique. La let. b^{bis} doit être introduire en raison du nouveau titre 3a.

Art. 3 Définition et champ d'application

Al. 2

Il est prévu de pouvoir aider les exploitations pratiquant l'horticulture productrice en les faisant bénéficier des améliorations structurelles visées au titre 5. Ces exploitations sont aussi assimilées à des exploitations agricoles dans la législation sur l'aménagement du territoire⁹³ et le droit foncier rural⁹⁴. Cette mesure permettra de rapprocher les conditions de production en Suisse de celles prévalant dans nos pays voisins. Dans l'UE, les exploitations horticoles sont assimilées aux exploitations agricoles et bénéficient des mêmes mesures d'encouragement. Par exploitation pratiquant l'horticulture productrice, on entend les exploitations où l'on sème, repique et fait pousser des plantes, telles que les pépinières et les entreprises cultivant des plantes ornementales, des fleurs ou des plants pour la culture maraîchère. Comme dans la législation sur l'aménagement du territoire, l'horticulture productrice doit être délimitée par rapport aux trois autres branches, à savoir les entreprises horticoles de transformation, de commerce et de services, qui sont exclues du soutien. Ce soutien, analogue à celui dont bénéficient les entreprises maraîchères, sera en premier lieu accordé sous la forme de crédits d'investissements pour des bâtiments et des infrastructures. Les limites de revenu et de fortune, ainsi que le maximum de crédits d'investissements par exploitation, qui sont fixés dans l'ordonnance sur les améliorations structurelles (OAS), s'appliqueront également à l'horticulture productrice.

Art. 9 Soutien des mesures d'entraide

Al. 1, phrase introductive

L'al. 1 met l'accent sur le problème des passagers clandestins par rapport à des actions collectives. Jusqu'à présent, le Conseil fédéral n'accordait qu'un soutien temporaire. Il a toutefois reconduit deux fois son soutien, au terme d'une nouvelle évaluation, lorsque des organisations en ont fait la demande. Il est proposé de maintenir cette possibilité de reconduire le soutien de mesures d'entraide. Le principe de subsidiarité devra évidemment être respecté: le Conseil fédéral n'accordera son soutien que si et aussi longtemps qu'il est vraiment nécessaire.

Al. 2

La modification rédactionnelle de cet alinéa est la conséquence des adaptations précitées. Le reste de l'al. 3 peut y être intégré.

⁹³ Art. 16, al. 1, let. a, et art. 16a, al. 1 et 2, LAT

⁹⁴ Art. 7, al. 2, LDFR (RS 211.412.11)

Al. 3

La modification précise que le Conseil fédéral ne peut accorder son soutien qu'en cas de perturbations temporaires du marché ne procédant pas de problèmes structurels. Il doit en effet pouvoir soutenir des mesures limitées dans le temps et spécifiques à un produit, par exemple lorsque le marché s'effondre. Pour des mesures d'entraide servant à la prévention de crise (p. ex. par le biais d'assurances), une prolongation est toutefois envisageable.

Le Conseil fédéral ne saurait instituer un système permanent de soutien du marché et d'intervention ou de régulation des quantités, car cela reviendrait à rendre caduques les réformes de la politique agricole mises en œuvre ces dernières années. C'est ce qu'il convient de préciser même s'il paraît évident que le Conseil fédéral ne pourra pas décider de telles mesures si le Parlement les a précédemment abolies.

Art. 15 Mode de production, caractéristiques spécifiques des produits

Al. 2

Il est précisé que l'exigence concernant le respect des règles dans l'ensemble de l'exploitation (globalité) ne s'applique qu'à l'agriculture biologique et non aux autres dispositions en matière de désignation des produits. Cependant, des dérogations à ce principe doivent pouvoir être maintenues, lorsqu'il n'y a pas lieu de craindre une contamination par des matières auxiliaires non autorisées ou un mélange des flux de matières, et à condition que cela ne compromette pas le contrôle. Les cultures permanentes (arboriculture, viticulture), par exemple, doivent pouvoir être exploitées de manière biologique ou traditionnelle, indépendamment du reste de l'exploitation.

Art. 16b (nouveau) Défense des appellations d'origine et des indications géographiques sur le plan international

Al. 1

L'al. 1 stipule que la Confédération soutient les interprofessions, les organisations de producteurs et les organisations de transformateurs dans la défense, sur le plan international, des appellations d'origine et des indications géographiques suisses.

Al. 2

Conformément à l'al. 2, la Confédération peut prendre à sa charge une partie des dépenses occasionnées par des procédures menées à l'étranger à la demande d'interprofessions, d'organisations de producteurs ou d'organisations de transformateurs pour la défense d'appellations d'origine et d'indications géographiques. Ce cofinancement présuppose que la branche concernée s'engage, elle aussi, dans la défense de ses appellations d'origine et indications géographiques.

Art. 20 Prix-seuils

Al. 2 et 4

La terminologie est adaptée à celle de la nouvelle loi du 18 mars 2005 sur les douanes.

Art. 22 Répartition des contingents tarifaires

Al. 2, let. e

La terminologie est adaptée à celle de la nouvelle loi du 18 mars 2005 sur les douanes.

Art. 22a (nouveau) Répartition du contingent tarifaire de pommes de terre

Le nouvel art. 22a fournit la base nécessaire à la répartition du contingent partiel «Pommes de terre, y compris plants de pommes de terre» selon un mode d'attribution plus conforme aux règles de la concurrence. Depuis 1999, la procédure de mise aux enchères a fait ses preuves en ce qui concerne le contingent partiel de produits à base de pommes de terre.

Il est prévu d'introduire le nouveau mode de répartition en deux étapes. Lors de la période contingente 2008, le contingent partiel sera réparti à raison de 50 % selon l'ancien droit et à raison de 50 % par mise aux enchères; à partir de la période contingente 2009, il sera entièrement mis aux enchères. Il est proposé de régler cette transition dans l'ordonnance sur les importations agricoles et dans celle sur les pommes de terre.

Les parts de contingent tarifaire seront attribuées selon le principe du prix le plus élevé. Pour tenir compte des besoins des importateurs, une mise aux enchères par tranches sera possible. De même, les importations pourront être libérées par étapes, après consultation des milieux concernés.

Art. 26

Cet article peut être abrogé en raison de la suppression par étapes des contributions à l'exportation. Le Conseil fédéral entend fixer l'abrogation de cette disposition au 31 décembre 2009; les contributions à l'exportation pourront donc être versées jusqu'à cette date.

Art. 27

En raison des nombreuses revendications concernant le renforcement de l'observation des marchés, il est prévu de remplacer le titre «Observation des prix» par «Observation du marché». Le Conseil fédéral dictera des prescriptions afin d'assurer la coopération à une observation renforcée.

Art. 36b Contrats d'achat de lait

Al. 1

Le complément proposé doit, d'une part, permettre de regrouper l'offre de lait et, d'autre part, empêcher le commerce intermédiaire entre particuliers. Les membres d'une organisation de producteurs doivent ainsi pouvoir vendre leur lait à l'organisation à laquelle ils sont affiliés. Sinon, cette organisation pourrait uniquement gérer les quantités conformément à l'art. 36a. Elle serait donc empêchée de regrouper l'offre de lait pour renforcer sa position dans les négociations de vente. Les producteurs pourront par ailleurs continuer à livrer le lait à un utilisateur local après la sortie du contingentement. Cet aspect concerne plus particulièrement les producteurs de lait de fromagerie, qui entretiennent et pourront ainsi continuer d'entretenir des

rapports étroits avec la fromagerie locale. Cette disposition, complétée par l'obligation de conclure un contrat d'une durée minimale d'un an (al. 2), sert à limiter le commerce de lait et la création de «marchés spot».

Art. 37

En l'absence de mesures servant à orienter la production, la notification préalable des ventes directes stipulée à l'art. 37 n'a plus de raison d'être, d'autant que l'art. 43 prévoit l'obligation d'annoncer. L'art. 37 et, partant, la section 3, peuvent donc être abrogés.

Art. 44 Régime d'autorisation

Les dispositions des art. 10 et 11 relatives à la qualité sont, dans l'ensemble, suffisantes pour le secteur laitier. Dans le cadre de la révision totale de la législation sur les denrées alimentaires, qui est en cours, la base légale des prescriptions d'hygiène concernant le lait et les produits laitiers sera établie dans la LDAI, dont l'art. 17a régit par ailleurs le régime d'autorisation. L'assujettissement spécifique des utilisateurs de lait à ce régime dans la LAgr n'est donc plus nécessaire, et l'art. 44 peut être abrogé.

Art. 51^{bis} Mise en valeur de la laine de mouton

Cet article peut être abrogé purement et simplement étant donné que la mesure doit être supprimée. Le Conseil fédéral entend fixer l'abrogation au 31 décembre 2009.

Art. 54 Sucre

Al. 1

Le remplacement du mandat de prestations confié à la sucrerie par le soutien direct des producteurs nécessite une adaptation de la loi. A l'instar des autres grandes cultures, il est proposé d'établir uniquement, à l'al. 1, le principe selon lequel la Confédération peut soutenir une production appropriée de sucre. Quant à l'obligation incombant à la sucrerie de convenir avec les betteraviers de la quantité de betteraves à produire, du prix et des conditions de prise en charge, elle relèvera dorénavant du droit privé.

Al. 2

En vertu de l'al. 2, la Confédération aura comme jusqu'ici un droit de regard sur les comptes annuels de la sucrerie. Etant donné l'absence de concurrence dans ce secteur de transformation et en considération des contributions fédérales considérables, cette mesure demeure justifiée. La Confédération doit en effet pouvoir vérifier si la sucrerie produit à un coût avantageux et si elle offre un prix correct aux betteraviers. L'entrée en vigueur de la modification est prévue pour le 1^{er} janvier 2009.

Art. 56 Oléagineux et légumineuses à graines

Les moyens financiers destinés au soutien du marché doivent bénéficier le plus directement possible aux producteurs, et ne plus être alloués aux entreprises de transformation et aux maisons de commerce opérant en aval. Conformément à ce principe, il y a lieu de supprimer dans cet article la possibilité de verser des contribu-

tions fédérales aux entreprises de transformation d'oléagineux. L'entrée en vigueur de la modification est prévue pour le 1^{er} juillet 2009.

Art. 57 Pommes de terre

Pour ce qui est des plants de pommes de terre, des pommes de terre de table et des pommes de terre destinées à la transformation, la protection à la frontière reste inchangée lorsqu'il s'agit de produits de qualité marchande. Les pommes de terre non commercialisables utilisées dans l'alimentation animale, par contre, sont soumises à l'abaissement des prix-seuils des aliments pour animaux. Il importe en effet que le marché joue un rôle plus important à cet égard. Il est nécessaire de réduire aussi le soutien à la culture de pommes de terre, afin d'empêcher les excédents et de favoriser l'adaptation structurelle. La Confédération ne soutiendra ainsi plus la mise en valeur de plants, de pommes de terre de table ou de pommes de terre destinées à la transformation qui sont d'origine indigène et de moindre qualité. L'art. 57 peut donc être abrogé. L'abrogation est prévue au 1^{er} juillet 2009.

Art. 63 Classement et désignation

Al. 1

Les vins sont divisés en trois classes: vins AOC, vins de pays et vins de table.

Al. 2

Le Conseil fédéral est chargé de définir les vins AOC, les vins de pays et les vins de table et de fixer des exigences minimales claires concernant la production. Les mêmes termes seront aussi utilisés dans les autres textes légaux pour des raisons de lisibilité et de compréhension. Il importe de définir, pour les trois classes et pour toute la Suisse, des prescriptions concernant la délimitation de la zone de production, le choix des cépages, la teneur naturelle minimale en sucre, le rendement maximum à l'unité de surface, etc. Le nouveau classement sera équivalent à celui de l'UE.

Al. 3

Certaines tâches et compétences peuvent être déléguées aux cantons, en particulier la réglementation des vins AOC, dont la définition individuelle demeure du ressort des cantons, mais aussi éventuellement celle des vins de pays cantonaux. De même, il appartiendra comme jusqu'à présent aux cantons de réglementer les conditions de production pour les dénominations traditionnelles telles que «Goron» et «Nostrano». En considération du système hiérarchique et des engagements pris par la Suisse sur le plan international, il est primordial de régler l'utilisation de certains termes et des désignations.

Al. 4

Le Conseil fédéral est habilité à définir certains termes, tels que «sélection», «vin de glace», «vendange tardive», «grand cru», «cru», «mise au domaine», «barrique». Il est en effet nécessaire de définir ces termes, notamment en rapport avec la protection contre la tromperie et les engagements de la Suisse sur le plan international. Sinon, leur utilisation pourrait être remise en question, voire interdite, dans le cadre d'accords internationaux.

Al. 5

Il convient d'établir des règles de déclassement pour les différentes classes et de déterminer clairement le mode d'utilisation des produits déclassés. En général, on attribuera à la prochaine classe inférieure les vins qui ne remplissent pas les exigences minimales d'une classe. Il faut aussi prévoir le cas de vins ne satisfaisant pas aux exigences d'un vin de table et, le cas échéant, définir des fourchettes de tolérance.

Al. 6

Cet alinéa précise que l'art. 16, al. 6, 6^{bis} et 7, ainsi que l'art. 16b s'appliquent par analogie aux vins.

Art. 64 Contrôles

Al. 1

Le Conseil fédéral est chargé d'édicter des prescriptions générales sur le contrôle des vins. Ces prescriptions concernent aussi bien le contrôle de la vendange (contrôle de la production) que le contrôle du commerce des vins (contrôle du respect des dispositions relatives à la production et des désignations dans les secteurs en aval); elles doivent être harmonisées et coordonnées afin qu'il en résulte un système de contrôle simplifié et applicable dans toute la Suisse. Il conviendra d'effectuer les contrôles autant que possible sur la base d'une analyse des risques, ce qui permettra de décharger les assujettis à ces contrôles. Les contrôles doivent être organisés de sorte à être représentatifs, par leur nombre, leur type et leur fréquence, et à pouvoir être justifiés vis-à-vis des partenaires étrangers, en particulier vis-à-vis de l'UE. Le Conseil fédéral devra définir les conditions et les exigences minimales à cet égard dans l'ordonnance sur le vin. Il a par ailleurs comme à présent la possibilité de prévoir des dérogations, à condition que la protection des désignations soit garantie. En ce sens, il est proposé de maintenir les exceptions actuelles concernant les vignerons-encaveurs et les commerçants vendant uniquement des vins en bouteilles.

Al. 2

Le Conseil fédéral peut prévoir la création d'une banque de données centrale pour améliorer la collaboration entre les divers organes de contrôle. Les principes énoncés au chap. 2.10.2 doivent être respectés et il faut notamment éviter la double saisie des données de base. En outre, il convient de définir les exigences concernant le contenu et l'exploitation de la banque, ainsi que les droits d'accès.

Al. 3

L'exécution du contrôle de la vendange reste du ressort des cantons, mais la Confédération devra définir et uniformiser les exigences minimales. Elle pourra par ailleurs participer aux coûts comme jusqu'à présent, en allouant toutefois une contribution forfaitaire en fonction de la prestation souhaitée et fournie, ainsi que de la surface viticole des cantons. Cela permettra de réduire sensiblement les travaux administratifs liés aux décomptes annuels, tant pour les cantons que pour la Confédération.

Al. 4

Il est proposé de confier le contrôle du commerce des vins à un organe désigné par le Conseil fédéral. En règle générale, tous les acteurs impliqués dans le secteur vitivinicole – y compris le commerce de raisins et de jus de raisins – devraient être contrôlés par un seul et même organe.

Art. 70 Principe et conditions

Al. 6, let. b

Dans la nouvelle loi sur les douanes⁹⁵, la notion de zone limitrophe étrangère a été nouvellement définie, mais la référence à cette loi n'a pas été adaptée dans la LAgr. L'adaptation de la let. b sert à actualiser ladite référence.

Art. 73 Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers

Al. 5, let. d

La base légale qui fonde l'octroi d'une contribution uniforme pour tous les animaux consommant des fourrages grossiers (contribution UGBFG) est déjà établie à l'actuel art. 73. Comme le soutien du marché dans le domaine laitier diminuera notablement, il ne sera plus nécessaire d'en tenir compte par une réduction des contributions allouées aux exploitations laitières en fonction du lait commercialisé. Il est donc proposé d'abroger cette disposition. L'abrogation devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

Art. 77a (nouveau) Principe

Al. 1

Les objectifs fixés dans le programme sont les suivants: utilisation plus efficace des ressources naturelles nécessaires à l'agriculture, telles que azote, phosphore et énergie; optimisation de la protection des végétaux, ainsi que protection renforcée et utilisation plus durable du sol et de la biodiversité dans l'agriculture. Les contributions incitatives visent à favoriser l'introduction de nouvelles techniques et formes d'organisation, ainsi que l'adaptation des structures, afin que des améliorations soient obtenues dans ces domaines. Il s'agit donc d'une promotion des innovations. Ainsi, un soutien pourrait être accordé, pendant la phase initiale, à une association régionale qui entend réduire les émissions d'ammoniac et de phosphore dans la région par le biais d'installations de biogaz d'une certaine grandeur et par la transformation consécutive du digestat en engrais concentrés faciles à doser.

Les promoteurs d'un projet peuvent être des acteurs privés et/ou publics. Comme le potentiel d'amélioration écologique ne s'arrête pas aux frontières communales ou cantonales, et comme il est parfois étroitement lié à la production d'une denrée agricole déterminée, ces projets peuvent aussi être réalisés par des organisations intercantionales ou des interprofessions.

Les interprofessions sont importantes, lorsqu'il s'agit de l'organisation durable d'une filière tout entière, telle qu'elle est examinée dans le cadre d'un projet pilote

⁹⁵ RS 631.0

par la filière des pommes de terre. Aujourd'hui, en Suisse, la part de la récolte utilisée à des fins d'affouragement est bien plus grande qu'à l'étranger, notamment en raison des contributions à la mise en valeur versées par la Confédération. Lorsque celles-ci seront supprimées, la part de pommes de terre de qualité marchande devra augmenter considérablement. La quantité d'énergie nécessaire à la mise en valeur sous la forme de pommes de terre fourragères diminuera par conséquent. En outre, il suffira d'une surface plus restreinte pour produire la quantité de pommes de terre comestibles requise, ce qui est avantageux du point de vue écologique. La culture de pommes de terre présente des risques environnementaux élevés, tels que la lixiviation de nitrates après la récolte. Au total, il résultera une synergie entre économie et écologie, pour autant que les risques techniques et économiques d'une production ciblée sur la qualité comestible soient maîtrisés. Cela implique une optimisation et une organisation rigoureuse de la filière, du choix des variétés à la vente, en passant par la production et le traitement des plants, l'assolement, la technique culturale, la date et le déroulement de la récolte, le stockage et l'emballage. Il faut offrir la possibilité de soutenir de tels projets dans la phase initiale, si leur effet écologique positif est prouvé.

Al. 2

Les promoteurs d'un projet sont tenus d'harmoniser les mesures qu'il convient de prendre au plan régional ou au sein de la branche concernée. Pour ce faire, ils tiennent compte de documents existants (carte de protection des eaux souterraines, carte de protection des sols, directives en matière de mise en réseau, plans de mesures de protection de l'air, etc.).

Des contributions sont allouées pour des mesures dont l'introduction nécessite un soutien financier, pour autant qu'elles puissent selon toute vraisemblance être financées sans le soutien de la Confédération après une phase initiale, que l'on prévoit être de six ans au maximum. La nouvelle technique, organisation ou structure concernée ne doit pas seulement être meilleure du point de vue écologique, mais aussi durable sur les plans économique et social. Il n'est pas prévu d'introduire, avec les art. 77a et 77b, de nouvelles procédures impliquant un subventionnement à long terme. Lors de l'examen des projets, il ne suffira donc pas de prouver qu'ils apporteront une amélioration écologique; il conviendra aussi d'attester que la poursuite de l'innovation après la phase initiale est garantie. La rentabilité à moyen terme est le meilleur garant à cet égard. Toutefois, d'autres raisons permettant d'attester la poursuite de l'innovation, tels qu'un financement régional ou des contributions d'une branche, ne sont pas exclues.

Art. 77b (nouveau)

Montant des contributions

Al. 1

L'augmentation de la durabilité dans l'utilisation des ressources naturelles est mesurée en fonction des objectifs fixés dans le programme. Dans les domaines où il n'est pas possible de contrôler directement les effets, la preuve peut être apportée par la mise en œuvre de mesures qui, selon les connaissances techniques les plus récentes, contribuent à la réalisation desdits objectifs. Pour le calcul des contributions en fonction de l'effet du projet, trois catégories sont envisageables:

- efficacité; rapport entre les substances et l'énergie utilisées et la quantité de denrées agricoles produite et, partant, réduction des émissions de polluants;

- effet écologique; par exemple, biodiversité;
- effet agronomique, par exemple pertes de sol ou préservation de la diversité génétique pour la production.

Le calcul des contributions en fonction de l'effet permettra d'accorder la priorité aux projets présentant le meilleur rapport entre coûts et effet, l'efficacité des ressources étant toujours au premier plan. L'amélioration écologique ne doit pas provenir d'un abandon ou d'une réduction de la production dans le pays. Elle doit résulter d'une diminution des ressources utilisées à production égale, qui entraînera aussi une baisse des pertes et des émissions. En effet, réduire la production revient souvent à augmenter les importations et, partant, à déplacer les problèmes écologiques à l'étranger.

Sont imputables les coûts liés à la direction du projet et à l'administration pendant la durée de réalisation, ainsi que les coûts liés à l'introduction des innovations techniques, organisationnelles ou structurelles et ceux des risques encourus. Les promoteurs prennent à leur charge le solde de 20 % au moins des coûts imputables au projet. Pour ce faire, ils peuvent se procurer des fonds auprès de tiers (organismes privés, agriculteurs, commune, cantons ou autres). Les cantons ne sont cependant pas tenus d'y contribuer.

Al. 2

Il est tout à fait judicieux, voire nécessaire, que dans le cadre d'un projet régional ou spécifique à une branche, des exploitations participent par exemple à un projet de mise en réseau écologique. Dans ce cas, les mesures ne sont pas financées doublement, c'est-à-dire à la fois au titre des nouveaux art. 77a et 77b, et en vertu de l'OQE.

Art. 78 Principe

Al. 2

Il s'agit de transposer dans le droit ordinaire la possibilité d'octroyer, au titre de l'aide aux exploitations, des prêts à des exploitations confrontées à des difficultés financières résultant de l'évolution du contexte économique et des conditions-cadre de la politique agricole. Lors de son introduction dans le cadre de la PA 2002, cette disposition avait été limitée à dix ans. Or, elle demeure judicieuse, car elle permet de tenir compte de la pression économique pronostiquée.

Art. 79 Octroi de l'aide aux exploitations paysannes

Al. 1^{bis} (nouveau)

La possibilité, en cas de cessation d'exploitation, d'octroyer un prêt au lieu d'exiger le remboursement immédiat des crédits d'investissements et des prêts déjà accordés lève un obstacle à l'évolution structurelle.

Art. 80

Al. 1, phrase introductive

Les conditions s'appliquent aux prêts accordés en vertu de l'art. 79, al. 1, mais pas aux prêts visés à l'al. 1^{bis}.

Art. 82 Restitution en cas d'aliénation avec profit

L'encaissement d'intérêts rétroactifs implique une charge administrative importante et empêche parfois la cessation d'exploitation anticipée. La modification proposée facilite l'abandon de l'activité agricole et simplifie l'exécution de la législation; elle correspond à la modification de l'art. 91, al. 1, let. b.

Art. 88 Conditions régissant les mesures collectives d'envergure

Le texte de l'article se réfère uniquement à des mesures collectives d'envergure. Il est donc indiqué de modifier le titre en conséquence.

Art. 89 Conditions régissant les mesures individuelles

Al. 2

Le Conseil fédéral doit avoir la possibilité de fixer une charge de travail moins élevée dans l'activité agricole principale pour promouvoir les mesures de diversification dans le domaine agricole ou un domaine connexe, même dans des régions où l'exploitation du sol ou l'occupation suffisante du territoire ne sont pas directement menacées. La limite inférieure de 0,75 UMOS stipulée à l'art. 3a, al. 1, de l'ordonnance sur les améliorations structurelles (OAS) reste cependant inchangée.

La possibilité de fixer une charge de travail moins élevée en dehors de la région de montagne et des collines n'aura guère d'incidence en ce qui concerne les mesures visées à la let. a. Il est en effet rare que des problèmes de friche et d'occupation insuffisante du territoire se posent en plaine. La formulation ouverte de la disposition permet en revanche de la coordonner utilement avec la législation sur l'aménagement du territoire.

Art. 91 Restitution en cas d'aliénation avec profit

Al. 1, phrase introductive et let. b

Les aides à l'investissement doivent être remboursées si l'exploitation tout entière ou la partie ayant bénéficié d'un soutien sont vendues avec un profit. Lorsque la vente concerne une partie de l'exploitation pour laquelle il n'a pas été alloué d'aide à l'investissement, elle n'a pas de conséquences, à moins qu'il ne s'agisse d'une désaffectation ou d'un morcellement au sens de l'art. 102.

La suppression du paiement rétroactif des intérêts facilite la décision d'abandonner l'activité agricole de manière anticipée. L'encaissement de ces intérêts implique du reste une charge administrative non négligeable.

Art. 97 Approbation des projets

Al. 3

En ce qui concerne les améliorations structurelles, la remise en état périodique d'ouvrages, le remplacement de parties d'installations telles que des pompes ou l'installation d'une télécommande dans une adduction d'eau, de même que certains travaux techniques, ne nécessitent pas d'autorisation.

Dans le deuxième message sur la RPT (modifications de lois), il est proposé d'inscrire un nouvel art. 97a au titre 5 de la LAgr, qui servira de base pour la conclusion de conventions-programmes. Pour la bonne forme et par souci de transparence, nous en citons le texte ci-après (*libellé conforme à celui figurant dans le message sur la RPT*).

Art. 97a Conventions-programmes

¹ *La Confédération peut allouer des contributions aux cantons dans le cadre de conventions-programmes.*

² *Dans la mesure du possible, les offices fédéraux concernés fixent définitivement leurs conditions et leurs charges dans les conventions-programmes.*

³ *La procédure de dépôt des projets soutenus par des contributions dans le cadre de conventions-programmes relève du droit cantonal.*

Alors que pour les projets individuels (contributions octroyées à forfait ou en pour-cent) ce sont les conditions actuelles de l'art. 97 qui sont valables, une adaptation est nécessaire pour les projets faisant l'objet de conventions-programmes. Cela peut être réglé par l'introduction d'un nouvel art. 97a dans la LAgr. Aujourd'hui déjà, l'approbation des projets est du ressort des cantons. Ceux-ci escomptent obtenir, en particulier dans le domaine de la protection de la nature et du paysage, une plus grande marge de manœuvre face aux conditions et charges fixées par la Confédération et une sécurité accrue dans le financement des projets. D'où l'instrument des conventions-programmes dans lesquelles la Confédération ne définit que les objectifs généraux, de nature stratégique (p. ex. fixation de priorités pour la protection de la nature et du paysage, sans élaboration de prescriptions détaillées), qu'elle fait valoir très tôt dans les négociations avec le canton. Les charges et conditions seront fixées définitivement lors de la conclusion de la convention-programme, sauf s'il s'agit d'éléments visiblement non chiffrables. En outre, le mode de paiement et les conditions correspondantes doivent être précisés. Au vu de la délégation de compétences générales au canton, la procédure applicable est celle du canton concerné. Enfin, les organisations reconnues sur le plan fédéral se verront accorder le droit de recours.

Concrétisation dans les ordonnances: comme les suppléments accordés en fonction de la capacité financière sont supprimés dans le cadre de la RPT, il convient de fixer une nouvelle fois tant la prestation requise des cantons que les taux de contributions applicables aux diverses mesures. L'art. 93, al. 3, exige ainsi une contribution équitable du canton et l'art. 95 fixe les taux de contributions maximaux. Il est prévu de choisir, pour les mesures collectives, les montants du haut de la fourchette figurant actuellement dans l'ordonnance sur les améliorations structurelles (OAS) et dans l'ordonnance sur les aides à l'investissement et les mesures d'accompagnement dans l'agriculture (OIMAS)⁹⁶, et ceux du bas pour les mesures individuelles.

Art. 98 Fonds disponibles

Lorsque le Parlement inséra l'art. 93, al. 1, let. c, dans la LAgr, il a omis d'introduire la référence nécessaire à l'art. 98. La référence à l'art. 93, al. 1, couvre tous les domaines de contributions (améliorations foncières, constructions rurales, projets de développement régional), si bien qu'il n'est plus nécessaire de mentionner les art. 95 et 96.

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

Al. 1, phrase introductive

Il s'agit d'une modification rédactionnelle, à savoir le remplacement du terme «entreprise agricole» par le terme «exploitation», prévu à l'art. 89, al. 1, let. a à c.

Al. 1, let. d (nouvelle) et al. 2, let. e (nouvelle)

Il est proposé d'accorder aussi des crédits d'investissements pour des mesures individuelles destinées à l'amélioration des infrastructures et, partant, des conditions de production dans les cultures spéciales, afin d'abaisser les coûts de production et de renforcer la compétitivité de ces cultures vis-à-vis de l'étranger. On pourra notamment soutenir des investissements dans la protection contre les intempéries, par exemple filets antigrêle, abris contre la pluie et tunnels; mais il ne sera pas accordé de crédits d'investissements pour les plantes et les machines.

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

Al. 1, let. b et d (nouvelle)

Depuis le 1^{er} janvier 2004, la Confédération peut soutenir, comme mesure individuelle au titre de la diversification des activités, des installations servant à produire de l'énergie à partir de biomasse, en vertu de l'art. 106, al. 1, let. c. Afin que ces installations soient rentables, il faut suffisamment de biomasse agricole et éventuellement d'autres substrats. Il est donc souvent utile que plusieurs exploitations construisent et gèrent ensemble une installation. Les investissements réalisés pour l'utilisation économique de la chaleur dégagée par le processus donnent également droit au soutien.

Conformément aux dispositions légales en vigueur, la Confédération peut aussi allouer des crédits d'investissements pour toutes les mesures collectives donnant droit à des contributions. Par l'ajout de la let. d, les mesures visées à l'art. 93, al. 1, let. c, sont traitées comme les autres mesures collectives. Cette adaptation s'impose notamment afin que des projets de développement régional puissent également bénéficier de crédits de construction en vertu de l'al. 2.

Art. 115 Tâches des stations fédérales de recherches et d'essais

Al. 2 (nouveau)

Comme les unités administratives ne sont pas autorisées à fournir des prestations commerciales sans base légale, il faut en créer une dans la loi. Jusqu'à présent, les

prestations commerciales des stations de recherches étaient régis par une ordonnance⁹⁷. La réglementation sera reprise dans la loi sous une forme simplifiée.

Art. 136 Tâches et organisation

Al. 3^{bis} (nouveau)

Le nouvel al. 3^{bis} établit la base légale permettant à la Confédération de soutenir financièrement l'encadrement professionnel des promoteurs de projets collectifs durant la phase des études préliminaires.

Une modification de l'art. 136 est aussi prévue dans le deuxième message sur la RPT (modifications de lois). Quant aux art. 137 (vulgarisateurs) et 138 (Aides financières à la vulgarisation), ils sont abrogés. La modification de l'art. 136 est mentionnée pour la bonne forme et à titre d'information (*libellé conforme à celui figurant dans le message sur la RPT, sans le nouvel al. 3^{bis} prévu dans le présent message*).

Art. 136 Buts et tâches de la vulgarisation

¹ La vulgarisation est destinée à des personnes actives dans les secteurs de l'agriculture, de l'économie familiale rurale, dans une organisation agricole, dans le développement du milieu rural ou dans la garantie et la promotion de la qualité des produits agricoles. Elle soutient ces personnes dans leur activité professionnelle et leur formation continue à des fins professionnelles.

² Les cantons assurent la vulgarisation sur leur territoire.

³ Dans les limites des crédits approuvés, la Confédération alloue des aides financières aux organisations et aux institutions actives au niveau interrégional ou national dans des domaines particuliers de la vulgarisation, ainsi qu'aux centrales nationales de vulgarisation, pour les prestations qu'elles fournissent.

⁴ Sont soutenues les activités de vulgarisation qui favorisent les échanges de connaissances, d'informations et d'expériences entre la recherche et la pratique, entre les exploitations agricoles et entre les personnes visées à l'al. 1. Le Conseil fédéral définit les domaines d'activités et les catégories de prestations soutenues.

⁵ Le Conseil fédéral fixe les exigences auxquelles doivent satisfaire les organisations, les institutions et les centrales de vulgarisation, ainsi que les vulgarisateurs employés par celles-ci.

Art. 147 Haras fédéral

Al. 3 (nouveau)

Comme les unités administratives ne sont pas autorisées à fournir des prestations commerciales sans base légale, il faut en créer une dans la loi.

⁹⁷ RS 915.7, Ordonnance sur la recherche agronomique (ORAgr)

Al. 1, let. h

Cette nouvelle mesure est principalement prévue pour les infractions qui ne peuvent être sanctionnées par une réduction des contributions, par exemple les infractions à l'obligation d'annoncer ou de tenir un journal. Mais elle représentera aussi un échelon supplémentaire dans le catalogue actuel de mesures.

Al. 2 (nouveau)

Le présent alinéa se fonde sur le texte de l'al. 1, let. h, en vigueur. Il est surtout adapté au plan rédactionnel et formulé plus clairement. Le terme d'amende disciplinaire n'est plus utilisé, car il est habituellement utilisé en rapport avec la répression d'infractions légères. Il s'agit de préciser que les sanctions administratives prévues ne sont pas forcément de l'ordre de grandeur des amendes disciplinaires, mais qu'elles peuvent atteindre un montant élevé. C'est en particulier le cas dans l'exécution des dispositions relatives aux moyens de production ou lorsqu'il s'agit de garantir une sortie du contingentement laitier en bon ordre et de manière conforme aux règles de la concurrence et de contraindre les organisations à respecter le droit dans la gestion des quantités de lait. Les infractions aux obligations d'enregistrer, de contrôler et de sanctionner incombant aux organisations, aux exigences et charges légales liées à l'exemption anticipée du contingentement laitier, et à l'obligation de conclure des contrats peuvent, d'une part, enrichir considérablement, de manière illégale, ceux qui commettent les infractions et, d'autre part, perturber le marché laitier. Il faut s'attendre à ce que de grandes organisations gèrent des quantités avoisinant les 500 millions de kg de lait. Si elles ne disposent pas d'une gestion adéquate des quantités, des dépassements importants sont possibles. Cette mesure est traitée dans un alinéa à part, parce qu'elle se distingue des dispositions de l'al. 1 en ce sens qu'elle porte sur un état de fait précis.

Al. 3 (nouveau)

Les mesures exécutoires destinées à rétablir une situation conforme au droit figurent dans un alinéa à part, afin qu'elles soient délimitées par rapport aux autres mesures, principalement répressives (al. 1).

L'objectif de la *let. a* consiste à mettre à la disposition des autorités un instrument leur permettant, entre autres, de rétablir une situation conforme au droit ou de stopper la commercialisation illégale d'un produit en cas d'utilisation abusive d'une désignation protégée ou d'un produit. Selon l'art. 21, al. 2, de l'ordonnance sur les AOC et les IGP⁹⁸, il incombe aux organes du contrôle cantonal des denrées alimentaires (chimistes cantonaux) de mettre en œuvre la section 3 (utilisation de la mention AOP ou IGP, étendue de la protection, produits non-conformes au cahier des charges) de ladite ordonnance conformément à la législation sur les denrées alimentaires. Les chimistes cantonaux font des réclamations en vertu de l'art. 27 de la LDAI (mesures administratives). S'il ne s'agit pas d'une denrée alimentaire (p. ex. bois, foin, huiles essentielles), les autorités d'exécution appliquent la législation agricole, conformément à l'art. 21, al. 1, de l'ordonnance sur les AOC et les IGP. Il en va de même pour l'ordonnance sur l'agriculture biologique⁹⁹ et pour toutes les autres ordonnances qui se fondent sur l'art. 14 LAg. La disposition ainsi modifiée

⁹⁸ RS 910.12

⁹⁹ RS 910.18

permet de prendre, dans les domaines tombant sous le coup de la législation agricole, des mesures comparables à celles prévues dans la législation sur les denrées alimentaires. La législation agricole prévoit également quelques restrictions concernant l'utilisation et la commercialisation de moyens de production. Les nouvelles mesures s'appliqueront aussi dans les cas d'infraction à ces restrictions, dans lesquels les autorités d'exécution doivent pouvoir intervenir rapidement, en prenant les mesures administratives nécessaires au rétablissement d'une situation conforme au droit.

La *let. b* doit permettre aux autorités chargées de l'exécution de faire éliminer à temps et selon le principe de la proportionnalité les produits susceptibles de présenter un danger, en particulier dans le domaine des moyens de production, indépendamment de la poursuite pénale ou de la punissabilité. Cette disposition vise en particulier le cas de produits illicites et périssables ou de moyens de production illicites dont l'entretien, jusqu'à la notification de la décision judiciaire de confiscation, risque d'être démesuré en termes de travail et de coût.

Art. 170 Réduction et refus de contributions

Al. 3 (nouveau)

Les tâches d'exécution confiées aux cantons comprennent en principe aussi l'élaboration différenciée des prescriptions concernant la réduction et le refus de contributions, lorsque les conditions requises ne sont pas, ou pas entièrement, remplies. Il s'est avéré cependant, notamment dans le domaine des paiements directs, que la directive fédérale et celles édictées jusqu'à présent par les cantons (en collaboration avec l'OFAG) n'ont pas pu être harmonisées dans la mesure souhaitée. Cela s'explique en particulier par le fait que la directive fédérale correspond à une ordonnance administrative qui est contraignante pour les autorités chargées de l'exécution, mais pas pour les instances judiciaires. C'est pourquoi il est proposé d'habiliter le Conseil fédéral à édicter, par voie d'ordonnance, les dispositions nécessaires à la réduction des paiements directs et des contributions à la culture.

Art. 172 Délits et crimes

Al. 1

Au niveau fédéral, seul l'organe de contrôle mandaté par le Conseil fédéral selon l'art. 64, al. 4, a un droit de regard dans la comptabilité de cave des entreprises vinicoles et, de ce fait, la possibilité de détecter des infractions à l'art. 63 sur la désignation et le classement. Quelques organes cantonaux de contrôle des vins peuvent également consulter la comptabilité de cave et donc avoir connaissance d'infractions. Par contre, une personne lésée (consommateur et/ou autre producteur), n'ayant pas de droit de regard dans les documents relatifs à la production et à la commercialisation, n'est généralement pas informée des infractions commises contre les prescriptions régissant la désignation et le classement. Pour que toutes les désignations trompeuses de vins puissent être poursuivies, et non pas seulement les infractions poursuivies d'office commises dans le commerce à titre professionnel, il est indiqué d'accorder aussi le droit de plainte à l'organe de contrôle désigné par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 64, al. 4, et aux organes de contrôle que les cantons instituent dans le domaine des vins. Dans ce dernier, il n'est pas utile d'adopter des dispositions identiques à celles applicables aux autres droits de propriété intellec-

tuelle (droit des brevets, droit sur un design, droit des marques et droit d'auteur), pour lesquels seul le lésé a le droit de plainte. Au demeurant, l'al. 1 est adapté au plan rédactionnel.

Al. 2

Conformément à ce qui est proposé en rapport avec la révision du droit de la propriété intellectuelle pour lutter contre les falsifications, les sanctions pour les infractions commises à titre professionnel, visées à l'al. 2, sont revues à la hausse. En application des 40 recommandations du GAFI¹⁰⁰ révisées en juin 2003, l'agissement par métier est nouvellement qualifié de crime et d'infraction préalable au blanchiment d'argent (art. 305^{bis} du code pénal). La peine peut alors être la réclusion pour cinq ans au plus, l'emprisonnement ou une amende de 600 000 francs au maximum.

Art. 173 Contraventions

Al. 1, let. a, let. c^{bis}, g^{bis}, g^{ter} et g^{quater} (nouvelles), let. i et k, let. k^{bis} et k^{ter} (nouvelles), et al. 3, let. a

Depuis sa première adoption, la LAgr a été amendée par plusieurs dispositions permettant au Conseil fédéral d'édicter des restrictions et des interdictions dans les domaines de la désignation, de l'élevage et des moyens de production. Il s'agit maintenant d'adapter ou de créer les normes pénales pertinentes, afin qu'en cas d'infraction, les instruments pénaux nécessaires pour imposer le droit soient disponibles. Les let. k^{ter} et g^{bis} comblent des lacunes.

Al. 3, let. a

Cette disposition se réfère à des articles du chap. 2 du titre 6 LAgr, chapitre qui a été abrogé au 1^{er} janvier 2004 par l'annexe ch. II 5 de la loi fédérale sur la formation professionnelle¹⁰¹. Elle peut donc également être abrogée.

Art. 179 Haute surveillance de la Confédération

Al. 2

Il s'agit là d'une précision à apporter au texte français qui, comme le texte allemand, doit établir clairement que les contributions ne doivent pas seulement être réduites ou refusées si un canton n'applique pas du tout la loi, mais aussi s'il l'exécute de manière incorrecte.

Art. 181 Contrôle

Al. 1

Cet alinéa reprend la première phrase de l'al. 1 en vigueur.

Al. 1^{bis} (nouveau)

Comme il n'est pas encore clair dans quelle mesure les contrôles seront coordonnés, notamment parce que la réforme du gouvernement et de l'administration est en

¹⁰⁰ Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, créé au Sommet du G-7 à Paris en 1989, dont la Suisse est membre.

¹⁰¹ RS 412.10

cours, l'al. 1^{bis} est formulé de manière générale et ne mentionne pas les lois pouvant être concernées. Aujourd'hui, il s'agit essentiellement de la législation agricole, de la législation sur les denrées alimentaires et du droit vétérinaire.

Actuellement, la tâche de contrôler l'exécution de ces textes légaux relève de différents services de la Confédération et des cantons. Par ailleurs, des particuliers fournissent des prestations complémentaires dans le domaine des labels. Ces différentes activités de contrôle entraînent non seulement une importante charge administrative dans les exploitations agricoles et non agricoles de petite ou de moyenne taille, mais aussi des lacunes au niveau des contrôles. Ces dernières s'expliquent en partie aussi par la pratique hétérogène des organes cantonaux d'exécution. C'est pourquoi le Conseil fédéral doit être habilité à uniformiser et à harmoniser les activités de contrôle de tous les organes de contrôle en fixant des objectifs, comme le réclament divers milieux concernés. Les contrôles doivent être conformes au principe de l'autocontrôle, et être effectués, entre autres, en fonction du risque, de manière indépendante et compétente; de plus, ils doivent correspondre aux normes internationales. Il faut coordonner les domaines de contrôle afin d'éviter les doublons. Ainsi, il est prévu de confier à des contrôleurs disposant des qualifications requises les contrôles relevant de textes légaux de différents domaines mais portant sur des exigences similaires. Des exceptions sont possibles si des règles impératives sur le plan international l'exigent (p. ex. contrôles sanitaires des animaux et de l'utilisation de médicaments vétérinaires par le vétérinaire conformément au droit de l'UE en matière d'hygiène).

Art. 182

Al. 1

La date de la nouvelle loi fédérale sur les douanes est insérée.

Art. 185 Données indispensables à l'exécution de la loi

Al. 5 (nouveau)

Pour administrer les mesures dans le domaine agricole, des systèmes d'information ont été développés par divers organes d'exécution pour leurs propres besoins. Cette nouvelle disposition doit donner à la Confédération la possibilité de réunir les différents systèmes en une banque centrale de données agricoles, alimentée régulièrement et directement par tous les partenaires du domaine de l'exécution. Les organes d'exécution doivent pouvoir interroger cette banque pour ce qui est des données de leur ressort. Des droits d'accès supplémentaires pourront être attribués par exemple pour une utilisation des données à des fins scientifiques ou en relation avec des programmes privés de labélisation.

Il convient de souligner que, depuis plusieurs années, ces données sont aussi exploitées à des fins statistiques, ce qui a permis, à tous les échelons, une réelle économie des ressources nécessaires à la collecte et au traitement des informations de base. La conduite de la politique agricole et l'application de la législation supposent l'existence d'un système statistique cohérent et pertinent. La conformité avec la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique est ainsi garantie.

Al. 6 (nouveau)

De même, il doit être possible de saisir, dans la banque centrale, des données concernant des procédures administratives ou pénales ainsi que des sanctions, de traiter ces données et de les rendre accessibles, par une procédure d'appel, aux organes d'exécution concernés, dans la mesure où ils en ont besoin pour remplir leurs tâches de contrôle et d'enquête. Il est proposé de créer la base légale à cette fin à l'al. 6.

Conformément à la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données¹⁰², le Conseil fédéral définira, entre autres, par voie d'ordonnance et en détail la responsabilité en matière de protection des données, de relevé, de saisie, de transmission et d'utilisation des données ainsi qu'en matière de droits d'accès, afin de garantir la sécurité des données.

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

Al. 1

Cet alinéa règle la transformation, la désignation et la commercialisation des vins des millésimes jusques et y compris 2007.

Al. 2

Il est prévu d'introduire en deux étapes la procédure de mise aux enchères pour la répartition du contingent tarifaire partiel de pommes de terre. En 2008, la moitié de ce contingent sera répartie selon le droit actuel (c'est-à-dire en fonction de la prestation fournie en faveur de la production suisse), alors que l'autre moitié sera mise aux enchères. De cette manière, les importateurs profiteront encore, pour la période de juillet 2006 à juin 2007, de la prestation qu'ils ont fournie en faveur de la production suisse.

Al. 3

La présente disposition transitoire est nécessaire si l'on veut pouvoir rétribuer à forfait la transformation de la récolte 2008 de betteraves sucrières, après l'entrée en vigueur (prévue au 1^{er} janvier 2009) de la nouvelle organisation du marché. Suite au changement de système proposé, qui prévoit un soutien direct au niveau de la production, les contributions seront versées, à partir de 2009, dans l'année de la mise en culture. Ainsi, en 2009, il faudra verser les contributions fédérales pour la récolte 2008 aux sucreries et pour la récolte 2009 aux betteraviers.

Art. 188

Al. 3

L'art. 188 limite à dix ans les mesures de soutien du marché dans le secteur laitier (art. 38 à 42). Les articles en question sont entrés en vigueur le 1^{er} mai 1999, car les mesures de soutien du prix du lait se référaient alors à l'année laitière. La validité de ces dispositions échoira par conséquent le 30 avril 2009.

Par contre, le concept relatif à l'organisation du marché après 2009 ne se réfère pas à l'année laitière, mais à l'année civile. Il prévoit en effet la suppression du supplé-

¹⁰² RS 235.1

ment de non-ensilage (art. 39), de toutes les aides (art. 40 et 41) et de la réglementation spéciale des importations de beurre (art. 42) au 31 décembre 2008, à l'exception du supplément versé pour le lait transformé en fromage. Au chapitre traitant de la réallocation des fonds de soutien du marché laitier aux paiements directs, nous avons expliqué pourquoi il convient de continuer à allouer ce supplément, dont le montant est toutefois revu à la baisse.

Comme l'art. 38 contient une formulation potestative, le Conseil fédéral est compétent pour fixer le montant du supplément. De même, il n'est pas nécessaire de prévoir une durée de validité limitée pour cet article, car le Conseil fédéral est habilité à supprimer le supplément sans révision de la LAgr.

A l'avenir aussi, le supplément ne pourra être versé aux producteurs que par l'intermédiaire des utilisateurs de lait. Des impératifs techniques et administratifs empêchent un versement direct. La traçabilité du lait transformé, de l'utilisateur aux exploitations des producteurs, est difficile à assurer, car notamment les utilisateurs importants n'achètent souvent pas directement le lait auprès des producteurs. Il importe du reste peu que le supplément soit versé à l'échelon de la production ou de la transformation; l'effet de soutien est le même.

Pour les raisons que nous venons d'évoquer, il convient d'adapter l'art. 188, al. 3, en ce sens que la durée de validité des art. 39 à 42 est explicitement limitée au 31 décembre 2008. L'art. 38 demeure donc tel quel dans la loi.

2.12 Programme de la législature

L'évolution future de la législation agricole est annoncée comme objet des grandes lignes dans le rapport du 25 février 2004 sur le Programme de la législature 2003 à 2007 (FF 2004 1049). Le message concernant la PA 2011 et l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2008 à 2011 ont été désignés comme objet des grandes lignes de la politique gouvernementale et devraient être approuvés à l'intention du Parlement dans le courant de la législature actuelle. Le rapport sur l'organisation du marché laitier après la suppression du contingentement laitier est également un objet des grandes lignes de la politique gouvernementale. Le rapport de DFE concernant l'organisation du marché laitier et les mesures d'appoint à prendre après la suppression du contingentement laitier a été transmis au Parlement le 14 septembre 2005. Comme ce rapport le promettait, le mandat formulé à l'art. 187b, al. 7, LAgr est rempli par le présent message.

2.13 Rapport avec le droit international

Les modifications de la loi visent notamment à renforcer la compétitivité du secteur agricole, afin de le préparer à l'ouverture des frontières. Les propositions présentées dans le cadre de la PA 2011 répondent à la poursuite systématique de la réforme agricole. L'orientation générale de cette réforme ne change pas fondamentalement le rapport entre la législation suisse et le droit de l'UE. Enfin, les modifications sont compatibles avec les engagements internationaux pris par la Suisse dans le cadre d'accords bilatéraux et multilatéraux (notamment OMC).

2.14 Constitutionnalité

Les présentes modifications de la LAgr se fondent sur l'art. 104 Cst., qui attribue à la Confédération à la fois des compétences étendues et des tâches importantes en matière de conception des mesures de politique agricole (al. 3). Les propositions d'adaptation s'inscrivent dans la lignée d'une poursuite systématique de la réforme agricole, et elles relèvent de la compétence constitutionnelle de la Confédération.

Tel que le constate le commentaire de la Constitution (Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 104, Rz 4), le terme d'agriculture n'est pas défini de manière exhaustive à l'art. 104 Cst. Traditionnellement, on entend par là, la production primaire dans les domaines végétal et animal. Mais même selon le droit en vigueur, il faut partir du principe que cette définition n'est pas exhaustive ni immuable. C'est sous cet angle que doit être considéré l'octroi prévu d'un soutien à l'horticulture productrice dans le cadre des améliorations structurelles (cf. ch. 2.1), qui est ainsi conforme à la Constitution.

Le programme «Utilisation durable des ressources naturelles» de la Confédération (art. 77a et 77b) sert à promouvoir l'amélioration de l'état de la technique dans l'agriculture. Il répond au principe de base de l'art. 104, al. 1, Cst., selon lequel la Confédération veille à ce que l'agriculture remplisse les tâches visées aux let. a à c par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché.

2.15 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. 27 al. 1; art. 63; art. 64 al. 2;
Améliorations des structures (titre 5 LAgr)	Art. 89 al. 2 let. b
Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales (titre 8 LAgr)	Art. 170 al. 3
Dispositions finales (titre 9 LAgr)	Art. 181 al. 1 ^{bis}

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.

3 Droit foncier rural et droit du bail à ferme agricole

3.1 Situation actuelle

La loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) a pour objectif d'encourager la propriété foncière rurale, de maintenir les exploitations paysannes familiales cultivant le sol comme fondement d'une agriculture à la fois productive et orientée vers une exploitation durable du sol, et d'améliorer les structures de ce secteur. Elle vise également à renforcer la position de l'exploitant à titre personnel et celle du fermier lors de l'acquisition d'une entreprise ou d'un immeuble agricole et à lutter contre le paiement de prix surfaits. La LDFR définit quelles personnes ont le droit d'acquérir un immeuble ou une entreprise agricoles et à quelles conditions. Enfin, elle contient des dispositions sur le partage des entreprises agricoles, ainsi que sur l'utilisation, le morcellement et l'engagement d'immeubles agricoles.

Afin de protéger le fermier en tant que partie plus faible, la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LBFA) réglemente les contrats par lesquels les bailleurs remettent à un fermier, moyennant un fermage, l'usage d'une entreprise ou d'un immeuble agricoles à des fins agricoles et lui en laissent percevoir les fruits ou les produits. Les règles de la LBFA s'écartent de celles du bail à ferme et de celles du bail à loyer contenues dans le code des obligations dans la mesure où elles tiennent compte des besoins spécifiques de l'agriculture. La loi contient ainsi des dispositions sur la durée minimale des contrats de bail à ferme agricole, sur la forme et le délai de résiliation, ainsi que sur la prolongation judiciaire du bail. Elle prévoit également un régime d'autorisation pour l'affermage d'entreprises agricoles par parcelles et limite l'affermage complémentaire d'immeubles hors du rayon d'exploitation usuel de l'entreprise. Enfin, les fermages sont soumis à un contrôle: ceux des entreprises agricoles sont soumis à une procédure obligatoire d'autorisation tandis que l'autorité peut faire opposition contre les fermages des immeubles agricoles lorsqu'ils sont trop élevés.

3.2 Projet

La réforme actuelle de la politique agricole requiert une révision de ces deux lois (LDFR et LBFA). Les propositions facilitent l'évolution structurelle, responsabilisent les agriculteurs et soulagent les cantons et les particuliers sur le plan de l'administration.

3.2.1 Droit foncier rural

Relèvement de la limite inférieure définissant l'entreprise agricole

La principale modification dans la LDFR est l'augmentation du besoin en travail minimal nécessaire pour qu'une exploitation puisse être reconnue comme entreprise agricole. Celui-ci est porté à 1,25 UMOS. La valeur actuelle, soit 0,75 UMOS, freine l'évolution structurelle et provoque des problèmes d'équité entre les héritiers au sein des familles. La marge laissée aux cantons, qui leur permet d'abaisser ce seuil, demeure néanmoins, mais la taille minimale exigée sera portée de 0,5 à 0,75 UMOS.

En vertu des dispositions successorales et du droit de préemption prévu dans la LDFR, une entreprise agricole peut être reprise à la valeur de rendement au sein de la famille. Cet avantage rend la reprise de petites exploitations intéressante. Grâce à la technique moderne et à l’extensification de l’exploitation, par exemple après l’abandon de la production laitière, une personne peut parfaitement bien gérer une telle exploitation tout en exerçant une autre profession. Or, cela empêche les exploitants à titre principal d’acquérir les terres dont ils ont pourtant besoin pour maintenir leur revenu. Qui plus est, la concurrence entre agriculteurs s’accroît, lorsque les personnes ayant repris une petite exploitation souhaitent, elles aussi, acheter ou louer des terres, ce qui n’est pas rare même pour les entreprises gérées à titre accessoire.

Le droit de reprendre une petite entreprise agricole à la valeur de rendement est également contestable pour des raisons relevant du droit privé, lorsque l’extensification de l’exploitation permet ensuite au preneur de gérer l’entreprise sans abandonner son activité professionnelle non agricole. La valeur de rendement agricole, maison d’habitation incluse, est généralement bien plus basse que le prix que doivent, par exemple, payer les frères et sœurs pour l’achat d’une maison familiale. D’où la proposition de relever la limite inférieure définissant l’entreprise agricole à l’art. 7 LDFR qui, fixée à 1,25 UMOs, correspondra dorénavant à la charge de travail d’une entreprise gérée à titre principal. Ce relèvement s’appliquera automatiquement à la définition de l’entreprise agricole dans le droit sur le bail à ferme, car la LBFA se réfère à la LDFR. Il se justifie dans le droit du bail à ferme pour des raisons semblables à celles qui ont été évoquées en rapport avec le droit foncier. Une adaptation est par contre nécessaire dans la loi sur l’aménagement du territoire (LAT); il convient d’y fixer un nouveau seuil pour l’exercice d’une activité accessoire proche de l’agriculture. Jusqu’à présent, la disposition pertinente renvoyait à l’entreprise agricole, ce qui était pertinent tant que la limite inférieure était fixée à 0,75 UMOs. Or, les exploitants souhaitant exercer une activité accessoire sont généralement tributaires d’un revenu non agricole, raison pour laquelle il est proposé de renoncer au relèvement dudit seuil dans la LAT. Il n’y aura ainsi plus de lien entre la LAT et la LDFR en ce qui concerne la définition de l’entreprise agricole. Ces modifications conduisent à une conception cohérente des limites motivées par la politique structurelle, aussi bien dans le droit foncier rural et le droit du bail à ferme agricole que dans les domaines de l’aménagement du territoire et des améliorations structurelles (tab. 18).

Tableau 18

Limites motivées par la politique structurelle

UMOS	Disposition	Contenu
1,25	Art. 7 LDFR	Entreprise agricole, reprise à la valeur de rendement
	Art. 1, al. 2, LBFA	Référence à l’art. 7 LDFR, durée du premier bail plus longue et contrôle des fermages d’entreprises agricoles
	Art. 3, al. 1, OAS	Limite inférieure pour l’octroi d’aides à l’investissement pour les mesures individuelles (une différenciation en fonction des mesures et des zones doit être examinée de manière approfondie)
	Art. 2, al. 1, OMAS	Limite inférieure pour l’octroi de prêts au titre de l’aide aux exploitations

UMOS	Disposition	Contenu
0,75	Art. 5, let. a, LDFR	Seuil inférieur fixé pour les petites exploitations que les cantons peuvent soumettre aux dispositions régissant les entreprises agricoles
	Art. 24b, al. 1, LAT	Limite inférieure pour l'exercice d'une activité accessoire non agricole proche de l'exploitation (compétence cantonale pour un abaissement à 0,5 UMOS)
	Art. 89, al. 2, let. b, LAgr (nouveau)	Limite inférieure applicable à l'octroi d'aides à l'investissement pour la diversification des activités (limite à fixer dans l'OAS)
	Art. 3a, al. 1, OAS	Limite inférieure pour l'octroi d'aides à l'investissement dans des régions où l'exploitation ou l'occupation du territoire est menacée
	Art. 3, al. 1, OMAS	Limite inférieure pour l'octroi de prêts au titre de l'aide aux exploitations dans des régions où l'exploitation ou l'occupation du territoire est menacée
	Art. 20, al. 1, let. b, OMAS	Limite inférieure pour l'octroi d'aides à la reconversion professionnelle
	Art. 79, al. 1 ^{bis} , LAgr (nouveau)	Cessation d'exploitation facilitée (limite à fixer dans l'OAS)

Le Conseil fédéral fixe les taux servant au calcul des UMOS dans l'ordonnance sur le droit foncier rural¹⁰³, sur la base de ceux applicables selon l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (ordonnance sur la terminologie agricole, OTerm¹⁰⁴).

La limite inférieure fixée pour l'octroi de paiements directs, quant à elle, sert plutôt à des fins administratives qu'à un objectif de politique structurelle. Il s'agit de délimiter les exploitations gérées à titre de loisirs qui, de par leur taille, ne sauraient être d'importance vitale pour l'exploitant. Le seuil est en l'occurrence fixé à 0,25 UMOS.

Suppression du lien entre le droit de l'aménagement du territoire et la définition de l'entreprise agricole dans le droit foncier rural

En vertu de l'art. 24b, al. 1, LAT, les exploitants d'entreprises agricoles au sens de la LDFR peuvent exercer une activité accessoire non agricole proche de l'exploitation et installer les équipements nécessaires. La référence, dans la LAT, à la nouvelle définition de l'entreprise agricole aurait à cet égard un effet indésirable, en ce sens qu'elle restreindrait considérablement le nombre d'exploitations pouvant bénéficier des possibilités offertes par cette disposition. Pour éviter cet effet, il est proposé de désigner dans la LAT les entreprises agricoles tombant sous le coup de l'art. 24b et de supprimer la référence à la LDFR. Il est toutefois prévu de ne rien changer au principe selon lequel l'autorisation d'installer les équipements nécessaires à une activité accessoire non agricole n'est pas accordée forcément à chacune des toutes petites exploitations. Pour ne pas régresser par rapport à la situation actuelle ou souhaitée, il convient de mentionner explicitement, à l'al. 1 de l'art. 24b LAT, les valeurs de 0,75 et 0,5 UMOS fixées actuellement dans la LDFR (art. 7 et 5 respectivement).

¹⁰³ RS 211.412.110

¹⁰⁴ RS 910.91

Suppression de la limite de prix

Dans la LDFR, une autre modification concerne l'abrogation de la disposition stipulant que l'autorisation d'acquérir doit être refusée lorsque le prix convenu est surfait.

La suppression de la limite de prix contribue à faciliter l'évolution structurelle. En effet, certains agriculteurs seront peut-être amenés à vendre un immeuble qu'ils auraient sinon gardé. La limite de prix prévue dans la LDFR n'a pas une très grande importance, car les transferts de propriété d'immeubles et d'entreprises agricoles s'effectuent pour la plupart au sein de la famille. Il en va de même pour les immeubles et entreprises affermés, même si, dans ce cas, les acquérants n'ont pas droit à un prix préférentiel. Une enquête informelle effectuée auprès de 12 cantons a révélé que, ces dernières années, les terres offertes à la vente représentaient nettement moins de 1 % de la SAU. Cela signifie que seule une petite minorité des agriculteurs souhaitant agrandir leur exploitation parviennent effectivement à acquérir des terres. A eux donc de décider ce qu'ils veulent offrir pour l'achat d'un immeuble ou d'une entreprise ou de savoir s'ils sont prêts ou non à payer un prix donné. A cet égard, le principe de l'exploitation à titre personnel est maintenu. Le maintien d'une limite des prix des immeubles et des entreprises agricoles n'est pas justifié. Il n'y a pas lieu de s'attendre à une augmentation des coûts suite à la suppression de la limite de prix. L'offre étant depuis toujours plus faible que la demande, les prix admissibles sont généralement bien supérieurs à la valeur de rendement. Les achats sont souvent financés à l'aide de sources non agricoles. L'art. 66 LDFR en vigueur, selon lequel un prix est surfait lorsqu'il dépasse de plus de 5 % le prix payé en moyenne pour des entreprises ou des immeubles agricoles comparables de la même région au cours des cinq dernières années, n'abaisse pas le niveau des prix.

La suppression de la limitation des prix dans le droit foncier rural déchargera les cantons d'une tâche mobilisant passablement de ressources. Même en admettant que 0,5 % de la surface totale seulement soit offert à la vente et que les transferts concernent 1 ha en moyenne, ils doivent vérifier le prix de 5000 demandes par an.

Suppression de la charge maximale

Il est par ailleurs proposé de supprimer la limite concernant les droits de gage immobilier, fixée dans la LDFR. Une étude, effectuée en mai 2005 sur mandat de l'Office fédéral de justice¹⁰⁵, a montré qu'une suppression des mesures prévues dans la LDFR pour prévenir le surendettement (art. 73 ss) pourrait être avantageuse pour l'agriculture, car elle responsabiliserait les agriculteurs et leur donnerait davantage de compétence pour les décisions en matière d'investissement et de financement. Quant aux conséquences sur le marché des crédits et sur le marché des terres, elles sont jugées négligeables.

Le niveau de formation des agriculteurs s'est constamment amélioré ces dernières années, ce qui rend la protection étatique contre le surendettement moins nécessaire. En outre, la valeur de rendement et la limitation de la charge maximale sont, du point de vue de l'économie d'entreprise, des critères problématiques pour évaluer l'opportunité d'octroyer un prêt. Dans certains cas, ils ne révèlent pas des risques latents, alors que dans d'autres, ils conduisent à des conditions de prêt défavorables

¹⁰⁵ Meier B. (2005): Examen de la charge maximale dans la LDFR, étude mandatée par l'Office fédéral de la justice, disponible sur Internet uniquement en allemand sous www.registre-foncier.ch (rubrique informations).

à cause d'une surestimation des risques. Enfin, la pratique dans les cantons, chargés de l'exécution, est très hétérogène en ce qui concerne la limitation de la charge maximale, ce qui relativise forcément l'efficacité de cette mesure.

Les éléments-clés de la loi sont maintenus

Ces modifications ramènent la LDFR à sa teneur essentielle, sans toutefois toucher à cette dernière. Il importe que les terres agricoles restent propriété des exploitants agricoles ou qu'elles leur soient restituées lors de transferts. C'est à cette fin que servent l'exigence selon laquelle l'acquéreur, dans la famille, doit entendre exploiter lui-même les terres et celle selon laquelle, en dehors de la famille, les terres ne doivent être cédées qu'à un exploitant à titre personnel. Une révision plus fondamentale remettrait en question l'objectif général de la loi.

Les autres modifications de la LDFR visent essentiellement à préciser la loi ou à corriger des erreurs. L'élément-clé de la LDFR, à savoir le principe de l'exploitation à titre personnel (art. 9), n'est pas touché par la présente révision.

3.2.2 Droit du bail à ferme agricole

Suppression de la limitation des fermages des immeubles agricoles

Dans la LBFA, la modification majeure porte sur la suppression de la procédure d'opposition que pouvait introduire l'autorité contre les fermages des immeubles agricoles dépassant la mesure licite. Parallèlement, il convient d'abroger les règles concernant le fermage licite des immeubles agricoles; les parties conviendront ainsi librement du fermage.

La limitation des fermages d'immeubles isolés peut, dans certains cas, amener le propriétaire à renoncer à l'affermage. Sa suppression contribue par conséquent à faciliter l'évolution structurelle. L'affermage d'immeubles agricoles revêt bien plus d'importance que leur achat. Aujourd'hui, environ la moitié de la SAU est affermée. Vu le nombre de contrats et les modifications annuelles, la surveillance des fermages d'immeubles par l'Etat était contestée dès le début. C'est pourquoi la LBFA ne prévoit qu'une procédure d'opposition pour les immeubles, contrairement à ce qui est le cas pour les entreprises agricoles, dont le fermage doit être autorisé par le canton. Les fermages d'immeubles se sont par conséquent largement formés d'après les conditions du marché. Dans la plupart des cantons, le nombre d'oppositions est faible en comparaison du nombre de contrats conclus, bien que les fermages convenus soient souvent nettement plus élevés que le montant résultant du calcul selon l'ordonnance sur les fermages. La suppression de l'opposition comme voie de droit ne devrait par conséquent guère influencer sur le niveau général des fermages ni, par conséquent, provoquer d'augmentation majeure des coûts. Cette remarque ne s'applique pas aux surfaces dont les bailleurs ont suivi l'ordonnance sur les fermages jusqu'à présent. Outre un nombre restreint de particuliers, il s'agit probablement surtout d'institutions publiques telles que communes, bourgeoisies, paroisses et autres collectivités. Là aussi, les agriculteurs sont capables de décider eux-mêmes du montant qu'ils veulent offrir pour l'affermage d'un immeuble et de savoir s'ils sont prêts ou non à payer un fermage déterminé. Le maintien de la disposition en question n'est donc pas justifié.

La situation se présente différemment en ce qui concerne les entreprises lorsque les bases mêmes de l'existence du fermier, y compris le bétail et le chédail et l'appartement de la famille, dépendent de l'affermage. Le bailleur et le fermier ont alors un poids très inégal dans la conclusion des conventions relatives aux fermages. Il est donc proposé de maintenir le contrôle des fermages d'entreprises agricoles.

Exclusion de la zone à bâtir du champ d'application de la LBFA

Le projet prévoit, pour l'essentiel, de ne plus assujettir à la LBFA les immeubles qui, quoique situés entièrement dans la zone à bâtir, sont encore utilisés à des fins agricoles, sans toutefois faire partie d'une entreprise agricole. Cela facilitera l'utilisation de ces terres conformément à leur affectation.

La grande majorité des demandes relatives à l'abrègement de la durée d'affermage que doivent traiter les cantons concernent des terrains à bâtir. Aujourd'hui, cette mesure n'est plus qu'une charge administrative. En effet, les limites des zones se sont stabilisées depuis l'adoption de la LBFA en 1985. Les terrains inclus dans les zones à bâtir au sens de la LAT sont en principe destinés à être construits. L'exploitation agricole étant transitoire, elle passe au second rang. Il importe que les conditions fixées dans le bail à ferme puissent être adaptées aux besoins qui découlent de l'utilisation conforme à la zone. Si le propriétaire ne trouve pas de fermier à ces conditions, il peut céder gratuitement son terrain au titre de prêt à usage. Une participation des autorités n'est pas nécessaire; les agriculteurs sont en mesure de prendre eux-mêmes les décisions qui s'imposent.

Les éléments-clés de la loi sont maintenus

Il est en outre proposé d'abroger les règles concernant la procédure d'opposition contre l'affermage complémentaire d'immeubles agricoles situés en dehors du rayon d'exploitation usuel de l'entreprise du fermier. Cette disposition n'a jamais eu grande importance comme le prouve le très faible nombre d'oppositions formées.

Les modifications de la LBFA contribuent, elles aussi, à décharger considérablement les cantons, dans la mesure où ils n'auront plus à traiter les nombreuses demandes concernant l'autorisation d'une durée d'affermage abrégée dans la zone à bâtir. L'opposition n'étant plus admise comme voie de droit contre les fermages d'immeubles et l'affermage à trop grande distance, les cantons pourront supprimer l'autorité qui en est actuellement chargée.

Les révisions proposées n'atténuent guère l'effet de la LBFA. Le bail à ferme reste un contrat à durée indéterminée adapté au long terme qu'implique l'exploitation agricole. De même, la teneur essentielle de la loi est conservée en ce qui concerne les instruments efficaces de protection des fermiers, à savoir la prolongation du bail, la durée initiale prolongée et le contrôle des fermages d'entreprises agricoles. Si toutefois la libéralisation allait plus loin, la substance de la loi serait affectée.

3.3 Consultation

Le relèvement, au niveau proposé de 1,25 UMOS, de la limite concernant l'entreprise agricole, prévu dans le projet soumis à la procédure de consultation, a été rejeté par la très grande majorité des cantons et des organisations paysannes. La plupart des cantons et de nombreuses organisations paysannes ont proposé un relèvement à

1,0 UMOS. Le Conseil fédéral estime qu'à moyen terme, le relèvement permet d'améliorer les structures dans l'agriculture et maintient donc sa proposition. Une limite de 1,25 UMOS permettrait la reprise de 30 000 exploitations à la valeur de rendement (tab. 19). Par manque de successeur dans la famille, une partie de ces exploitations seront néanmoins abandonnées. Certaines petites exploitations, au contraire, continueront d'être gérées sans la protection du droit public, grâce à une entente de la famille. Le relèvement de la limite définissant l'entreprise agricole diminue la concurrence entre les agriculteurs et offre à ceux qui restent davantage de chances de gérer une exploitation à titre principal, en réalisant un revenu équitable. Des considérations relevant du droit privé plaident également pour un relèvement plus marqué de la limite. Il ne doit être possible de faire valoir le droit de reprendre une exploitation à la valeur de rendement que si elle permet d'occuper pleinement une famille paysanne moyenne.

De même, l'abrogation de la limite de prix de vente des immeubles et des entreprises agricoles ainsi que celle du contrôle officiel du fermage des immeubles agricoles ont été refusées par la grande majorité des cantons et des organisations paysannes, qui ont manifesté leur crainte que l'abrogation de ces restrictions entraîne d'une part une hausse générale du prix de vente des immeubles et des entreprises agricoles, y compris pour les ventes ayant lieu à l'intérieur des familles, ainsi qu'une hausse générale des fermages des immeubles agricoles, et que, d'autre part, l'abrogation de la limite du prix de vente affaiblisse considérablement le droit de préemption du fermier.

Ces craintes ne sont pas justifiées. Les prix de vente des entreprises et des immeubles agricoles ont déjà baissé au cours des dernières années. La limitation ne produit dès lors un effet qu'exceptionnellement. Selon le libellé de l'art. 66 LDFR, elle n'influe pas sur le niveau général des prix d'immeubles, mais seulement sur l'augmentation de ces prix. Le principe de l'exploitant à titre personnel limite par ailleurs aux exploitants le cercle des acheteurs potentiels. Si ceux-ci se basaient exclusivement sur la valeur qu'ils espèrent tirer des produits de l'exploitation, les agriculteurs exploitant l'entreprise ou l'immeuble le plus rationnellement auraient l'avantage. Or, les achats de terrains sont souvent financés par des sources non agricoles, même par les paysans. En règle générale, les prix sont bien supérieurs à la valeur de rendement, en raison de considération à long terme et du prestige que revêt la propriété foncière. La suppression de la limite de prix affaiblit le droit de préemption du fermier qui, dans certains cas, peut payer tout juste le prix licite, mais pas plus. Il ne peut pas faire valoir ce droit lorsqu'un autre acheteur est disposé à payer davantage. Comme cet acheteur doit aussi être exploitant à titre personnel, le Conseil fédéral estime qu'il n'existe pas de raison suffisante justifiant une intervention de l'Etat dans la formation des prix. Des réflexions similaires et les difficultés de mise en œuvre déterminent aussi le maintien de sa proposition de supprimer l'opposition de l'autorité contre les fermages surfaits d'immeubles agricoles.

Une très large majorité des cantons et des participants à la procédure de consultation issus du monde paysan s'est également opposée à l'abrogation des règles relatives à la charge maximale sur les immeubles agricoles, faisant valoir que la charge maximale avait permis de limiter le problème de l'endettement dans l'agriculture, que l'abrogation de la charge maximale induirait une hausse des intérêts et, partant, une augmentation des coûts de financement externe dans l'agriculture, et que l'octroi de crédits impliquerait une augmentation des charges administratives pour les agriculteurs du fait de l'obligation de présenter des plans financiers complets.

Ces arguments ne doivent pas non plus être retenus. Les agriculteurs se conçoivent eux-mêmes et à raison comme des entrepreneurs. Ils sont au bénéfice d'une solide formation et sont capables d'apprécier dans quelle mesure leur exploitation peut faire appel à des fonds étrangers. Une tutelle étatique n'est aujourd'hui plus justifiée. La valeur de rendement des exploitations est connue; les parties peuvent donc calculer elles-mêmes la limite de charge pour l'octroi de crédits. Cette limite est toutefois schématique, dans la mesure où elle ne tient guère compte des capacités et projets individuels du chef d'exploitation. Les banques d'ailleurs exigent aujourd'hui, lors d'investissements d'une certaine importance, que les agriculteurs présentent des plans financiers exhaustifs et mettent ainsi, à juste titre, davantage de poids sur un financement supportable que sur les aspects de sécurité. Le taux d'intérêt dépend dans une large mesure de la sûreté des objets garantis par les gages, c'est-à-dire de la valeur réelle des immeubles. Lors de l'octroi de crédits à des propriétaires fonciers agricoles, cette sûreté reste très élevée, car en règle générale, la valeur vénale des terrains dépassera la limite supérieure considérée comme supportable. Par conséquent, la suppression de la limite de charge pourrait tout au plus servir de prétexte pour une augmentation des intérêts dictée par d'autres raisons.

Enfin, l'exclusion du champ d'application de la LBFA des immeubles agricoles situés dans la zone à bâtir a été saluée par la quasi-unanimité des participants.

Pour ces raisons, le présent message reprend les principales propositions présentées dans le projet mis en consultation.

3.4 Interventions parlementaires

2003 M 01.3713 Loi fédérale sur le droit foncier rural. Modification
(E 18.3.02, Hess Hans, N 3.12.03)

Le Conseil fédéral est chargé, en vertu de l'art. 25, al. 1, du règlement du Conseil des Etats, de soumettre au Parlement, à la faveur de la révision partielle prévue de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural, les corrections qui se révèlent nécessaires à la lumière des expériences faites lors de l'application de cette loi.

Dans l'élaboration du présent projet, diverses variantes ont été étudiées. Le présent projet tient compte dans la mesure du possible de la demande de l'auteur de la motion. Pour cette raison, le Conseil fédéral propose de classer celle-ci.

2002 P 02.3149 Charge maximale. Une notion à revoir (N 4.10.2002, Chevrier)

Le Conseil fédéral est chargé de tirer un bilan global de presque dix ans d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR), plus particulièrement d'évaluer les effets négatifs des dispositions en matière de charge maximale avant de proposer les modifications législatives qui s'imposent.

L'abrogation, prévue dans le présent projet, des dispositions relatives à la charge maximale répond entièrement à cette demande. Le Conseil fédéral propose donc de classer cette intervention parlementaire.

3.5 Commentaire article par article

3.5.1 Droit foncier rural

Art. 1

Al. 1, let. c, et al. 2, let. b

Le prix surfait ne constitue plus un motif de refus de l'autorisation d'acquérir (cf. les explications à l'art. 63). Les parties doivent pouvoir convenir librement du prix payé pour un immeuble ou une entreprise agricoles. De même, les dispositions relatives à la charge maximale sur les immeubles agricoles (art. 73 à 79) sont supprimées. La disposition relative à la lutte contre les prix surfaites des terrains agricoles ainsi que celle faisant référence aux règles sur l'engagement des immeubles agricoles peuvent donc être abrogées.

Art. 3 Champ d'application spécial

Al. 4

En raison de l'abrogation des dispositions relatives à la charge maximale, elles doivent également être supprimées dans cet alinéa.

Art. 5 Droit cantonal réservé

Let. a

Le législateur réserve le droit cantonal en permettant aux cantons d'y adapter la définition de l'entreprise agricole. Il doivent pouvoir continuer à considérer comme entreprises des exploitations agricoles dont la taille est inférieure à celle prévue à l'art. 7 LDFR. Pour répondre aux objectifs de l'actuelle politique agricole, il est proposé de relever cette dernière à 1,25 UMOS; la taille minimale prévue par le droit cantonal doit être adaptée en conséquence, c'est-à-dire portée à 0,75 UMOS.

Art. 7 Entreprise agricole; en général

Al. 1

La LDFR distingue les entreprises agricoles et les immeubles agricoles. Les dispositions de la loi relatives aux immeubles agricoles s'appliquent aux exploitations agricoles qui n'atteignent pas la taille minimale ou ne remplissent pas d'autres exigences visées à l'art. 7 LDFR, aux entreprises affermées licitement par parcelles depuis six ans et aux parcelles séparées licitement de l'entreprise.

Afin de répondre aux objectifs de la politique agricole, la taille minimale que doit avoir une exploitation pour être considérée comme une entreprise agricole doit être relevée et fixée à 1,25 UMOS.

Dans les exploitations de référence analysées par Agroscope FAT Tänikon, les familles ont engagé 1,26 unité de main-d'œuvre en moyenne pendant la période 2002/04. En plus, un nombre de personnes représentant 0,38 unité de main-d'œuvre

y travaillaient en qualité d'employés¹⁰⁶. Mais les familles exercent aussi des activités rémunératrices en dehors de l'exploitation, qui correspondent à 0,21 unité de main-d'œuvre. Le seuil de 1,25 UMOS répond à l'idée actuelle du seuil inférieur d'une entreprise exploitée à titre principal. Il n'est pas prévu de réviser les facteurs servant au calcul des UMOS en vue de l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition, mais ils devront être adaptés périodiquement à l'évolution technique.

Le nombre d'exploitations considérées comme des entreprises agricoles évoluera comme l'indique le tableau 19.

Tableau 19

Effet du relèvement de la limite définissant l'entreprise agricole dans la LDFR

	> = 0,75 UMOS ¹ seuil actuel	> = 1,0 UMOS	> = 1,25 UMOS Proposition	> = 1,5 UMOS
Nombre d'exploitations ²	44 159	38 236	31 853	25 410
Ecart	0	-5 923	-12 306	-18 749

Source: OFAG

- ¹ Valeurs UMOS selon l'art. 3 OTerm, plus suppléments visés à l'art. 2a ODFR (pommes de terre, baies, plantes médicinales et aromatiques, cultures d'arbres de Noël et forêt, mais sans estivage, viticulture avec vinification, transformation de produits usuels de la région et activité dans des serres).
- ² Registre des exploitations SIPA 2004: env. 56 000 exploitations ayant droit aux paiements directs.

Le calcul du nombre d'exploitations dans le tableau 19 ne tient pas compte des suppléments d'UMOS admis selon l'art. 2a ODFR pour l'estivage de bétail, les installations de vinification, la transformation de produits et les serres. De même, il n'a pas été possible d'exclure les surfaces affermées que les fermiers perdront prochainement, par exemple parce qu'il s'agit de terrains à bâtir. Ces deux effets se compensent et ne changent rien à l'ordre de grandeur des chiffres indiqués.

Les exploitations qui ne sont pas des entreprises agricoles au sens de l'art. 7 LDFR peuvent très bien être gérées comme auparavant dans la famille si celle-ci se met d'accord. Ce qui change par rapport aux entreprises agricoles, c'est que dorénavant, un preneur potentiel ne pourra plus prétendre acquérir l'exploitation tout entière à la valeur de rendement contre la volonté du vendeur (droit de préemption) ou des cohéritiers (droit successoral). Si un exploitant cède une petite exploitation à un héritier de son vivant, il se peut que les cohéritiers demandent une compensation ou une réduction, selon la volonté du cédant. Ces exploitations sont en effet imputées à la valeur vénale comme les immeubles agricoles isolés.

La valeur locative de l'appartement du chef d'exploitation dans les entreprises agricoles est généralement calculée, pour l'impôt sur le revenu, selon les normes applicables aux fermages agricoles. C'est aussi le cas des petites exploitations pour

¹⁰⁶ Agroscope FAT Tänikon (2005): Dépouillement centralisé des données comptables, rapport de base, tableau A1.

autant que la part du revenu agricole dépasse 30 %¹⁰⁷. Si la limite définissant l'entreprise agricole était relevée, cela pourrait signifier qu'en ce qui concerne les entreprises comptant une charge de travail entre 0,75 et 1,25 UMOS et tirant moins de 30 % de leur revenu de l'agriculture, la valeur locative non agricole, plus élevée, sera appliquée.

Art. 32 Déduction pour les objets acquis en emploi

Al. 1

Etant donné l'abrogation de la limitation du prix des immeubles et des entreprises agricoles, la dernière phrase doit être biffée.

Art. 58 Interdiction de partage matériel et de morcellement

Al. 2

La surface minimale au-dessous de laquelle les vignes ne peuvent pas être morcelées est portée à 15 ares, ceci afin de l'harmoniser avec le champ d'application de la loi (art. 2, al. 3).

Art. 62 Exceptions

Let. f

L'art. 62 excepte du régime de l'autorisation un certain nombre d'acquisitions. Il s'agit là d'acquisitions internes à une famille ou liées à une succession, d'acquisitions en rapport avec une expropriation ou une amélioration foncière, à laquelle participe une autorité, ou encore d'acquisitions aux fins d'une rectification des limites.

Selon le libellé actuel, la let. f excepte du régime de l'autorisation les rectifications de limites. Ailleurs, la loi utilise les notions «amélioration de limites» (art. 57) et «amélioration ou rectification des limites en cas de construction d'un ouvrage» (art. 59, let. b). Dans la pratique, ces différences ont prêté à confusion. Il est donc proposé de préciser dans la loi que l'amélioration des limites est également exceptée du régime de l'autorisation.

Art. 63 Motifs de refus

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

Selon l'al. 1, let. b, l'acquisition d'une entreprise ou d'un immeuble agricole doit actuellement être refusée lorsque le prix payé est surfait. L'art. 66 précise cette notion. La lutte contre les prix surfaites dans l'agriculture était en effet l'un des objectifs de la LDFR (cf. art. 1, al. 1, let. c). Il n'est toutefois pas conforme à une politique agricole visant à renforcer les capacités concurrentielles et l'initiative des exploitants. En outre, le contrôle des prix des entreprises et des immeubles agricoles a parfois favorisé les dessous de table. Il n'est par ailleurs pas exclu que la limitation

¹⁰⁷ Conférence suisse des impôts, groupe de travail d'agriculture (1996): Directives pour la détermination de la valeur locative du logement (logement du chef de l'exploitation agricole).

des prix ait conduit certains exploitants à renoncer à la vente de leur exploitation et à la reconversion professionnelle. Enfin, la définition du prix surfait a elle-même suscité de grosses difficultés dans la pratique. C'est pour ces raisons et compte tenu des considérations exposées aux ch. 3.2.1 et 3.3 que nous proposons de supprimer ce motif de refus. Les parties pourront ainsi convenir du prix d'un immeuble ou d'une entreprise, étant entendu que, conformément à l'art. 9 LDFR, l'acheteur doit être exploitant à titre personnel.

L'abrogation de l'al. 1, let. b, entraîne celle de l'al. 2, qui prévoit une dérogation à l'interdiction du prix surfait dans la procédure d'exécution forcée.

Art. 64 Exceptions au principe de l'exploitation à titre personnel

Al. 1, let. f

Cette disposition permet aujourd'hui, à titre de dérogation, d'autoriser l'acquisition d'un immeuble ou d'une entreprise agricoles par une personne n'entendant pas l'exploiter elle-même, lorsqu'une offre publique à un prix non surfait n'a suscité aucune demande d'un exploitant à titre personnel. Comme la réglementation relative au prix surfait est abrogée, il est proposé d'utiliser le double de la valeur de rendement comme critère. Simple, ce critère est déjà utilisé en plusieurs endroits dans la LDFR, notamment en ce qui concerne le droit à l'attribution (art. 21), le droit d'emption (art. 27) et le droit de préemption (art. 44) des proches, mais uniquement en ce qui concerne les immeubles agricoles. Dans la présente disposition, le double de la valeur de rendement est également un critère adéquat pour les entreprises agricoles. Ainsi, dorénavant, un acheteur qui n'entend pas gérer lui-même l'exploitation pourra acquérir un immeuble ou une entreprise agricoles si, dans le cadre d'une offre publique, aucun exploitant à titre personnel n'a déclaré vouloir l'acheter au double de la valeur de rendement.

Art. 66 Prix d'acquisition surfait

Selon la réglementation actuelle, le prix d'acquisition est surfait quand il dépasse de plus de 5 % le prix payé en moyenne pour des entreprises ou des immeubles agricoles comparables de la même région au cours des cinq dernières années. Pendant les quelque dix ans que cette règle s'est appliquée, elle a causé de gros problèmes d'exécution et suscité de nombreuses contestations. La difficulté de trouver des objets en tous points comparables sur le marché libre dans la même région a parfois conduit à la fixation d'un prix licite pouvant paraître arbitraire, en particulier lorsqu'il s'agissait d'une entreprise agricole. L'agriculteur est un entrepreneur conscient des revenus et des coûts de production et apte à décider lui-même si le prix d'acquisition est supportable pour lui ou non. Le motif de refus visé à l'art. 63 étant supprimé, il convient aussi d'abandonner la notion de prix surfait.

Art. 69 Illicéité des enchères volontaires

L'interdiction des enchères volontaires était liée au refus d'autoriser l'acquisition d'entreprises ou d'immeubles lorsque le prix payé était surfait. Les raisons ayant déterminé la suppression de ce motif de refus fondent aussi la proposition d'abroger cette disposition interdisant la vente aux enchères volontaires.

Art. 73 à 79 Mesures visant à prévenir le surendettement

La limite imposée en matière de gages immobiliers vise à prévenir le surendettement. Un immeuble agricole ne peut être grevé par un gage immobilier que jusqu'à concurrence de 135 % de la valeur de rendement. Dans le droit actuel, la limite relative à la charge maximale correspond en principe à une limite d'endettement, qu'il est toutefois permis de dépasser si les conditions mentionnées à l'art. 77 LDFR sont remplies. Même abstraction faite de cette possibilité de dépasser la limite de charge, celle-ci ne permet pas à elle seule d'empêcher l'endettement, car le propriétaire d'un immeuble agricole est libre de contracter des dettes par un moyen autre que le gage immobilier. Le nouveau contexte de la politique agricole exige que les agriculteurs agissent en tant qu'entrepreneurs et qu'ils assument la responsabilité du financement de leurs investissements. Il paraît donc indiqué, dans la perspective actuelle, d'abroger les mesures destinées à empêcher le surendettement, prévues aux art. 73 à 79 LDFR.

Dans le passé, la charge maximale a effectivement enrayé le surendettement dans l'agriculture. Dans les périodes de spéculation foncière notamment, lorsque les banques offraient généreusement des prêts, le financement par des tiers aurait sinon fortement augmenté et conduit plus souvent à des crises financières. Après la crise immobilière des années 90, les banques ont adapté leur pratique en matière d'octroi de crédits et calculent bien plus prudemment depuis. Elles procèdent plus souvent à un examen approfondi des demandes. Il est donc peu probable que la suppression du régime de la charge maximale conduise à une forte augmentation des gages immobiliers dans l'agriculture. La limite de charge est pratique pour les banques et facile à utiliser dans l'évaluation de la situation financière d'un requérant, car la valeur de rendement est objective, mais elle ne suffit pas à déterminer si, dans un cas individuel, la charge financière est supportable. Dans certains cas, cette méthode ne révèle pas des risques latents, alors que dans d'autres, elle mène à une surestimation des risques et, partant, à des conditions de prêt défavorables.

Lorsque le régime de la charge maximale sera supprimé, les partenaires pourront négocier individuellement le montant des prêts et les modalités de prêt. Il sera cependant indiqué de suivre l'évolution des emprunts et, dans le cas d'une augmentation générale des taux d'intérêt, de rendre le marché plus transparent, car le niveau des intérêts dépend dans une large mesure de la sûreté des crédits qui, à son tour, est déterminée par les valeurs vénales appliquées dans le commerce de gré à gré.

La suppression du régime de la charge maximale implique aussi l'abrogation de la disposition selon laquelle la partie d'un prêt dépassant la charge maximale doit être remboursée dans un délai donné (art. 78 LDFR). Il n'est pas nécessaire de prévoir une réglementation transitoire.

Art. 81, al. 1, 84, let. a, 87, al. 3, let. c, 89, 90, al. 1, let. c, et 91, al. 3

L'abrogation des règles relatives à la charge maximale implique l'abrogation ou la modification rédactionnelle de ces dispositions. Le renvoi à l'article 89 à la loi fédérale d'organisation judiciaire a été actualisé. Il se référera à l'avenir à la loi sur le tribunal fédéral du 17 juin 2005.

Art. 92 Modification du droit en vigueur
Loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire.

Art. 24b Activités accessoires non agricoles hors de la zone à bâtir

Al. 1

La possibilité d'exercer une activité accessoire doit, comme jusqu'à présent, être réservée aux exploitations exigeant une charge de travail d'au moins 0,75 UMOS. C'est pourquoi la LAT ne se référera plus à la définition de l'entreprise agricole de la LDFR. Le terme «entreprise agricole» est remplacé par «exploitations agricoles». Quant à la charge de travail minimale de 0,75 UMOS, elle est inscrite directement dans la LAT comme condition liée à l'exercice d'une activité accessoire. Dans la région de montagne et des collines, les cantons peuvent autoriser l'exercice d'une activité accessoire non agricole dans des exploitations exigeant une charge de travail moins élevée, mais se montant au moins à 0,5 UMOS.

Il est prévu d'harmoniser les facteurs servant au calcul des UMOS avec ceux prévus au titre 5 LAgr pour les améliorations structurelles, qui se fondent sur l'activité agricole, sans tenir compte des activités accessoires actuelles ou futures exercées en dehors de l'agriculture.

Al. 1bis

Le texte correspond au projet du 2 décembre 2005 relatif à la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire. L'expression «entreprise agricole» est remplacée par «exploitation agricole».

Al. 2

Le texte correspond au projet du 2 décembre 2005 relatif à la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire. L'expression «entreprise agricole» est remplacée par «exploitation agricole».

Al. 4

Selon le droit en vigueur, le lien entre activité principale agricole et activité accessoire non agricole est assuré par l'interdiction de séparer, sur le plan du droit de la propriété, les bâtiments et installations servant à l'activité accessoire de l'exploitation agricole. Par ailleurs, l'autorisation accordée en vertu du droit des constructions est caduque dès que les conditions requises ne sont plus remplies, en particulier lorsque le lien avec l'exploitation agricole ou la proximité de celle-ci n'existent plus. Selon les nouvelles dispositions proposées, les exploitations agricoles pouvant faire valoir l'art. 24b LAT ne seront plus forcément des entreprises agricoles au sens de la LDFR; la possibilité d'assurer le lien par le biais du droit de la propriété conformément à la LDFR n'existera donc plus. Il faut dès lors préciser explicitement que l'activité accessoire et l'exploitation principale doivent former une unité inséparable. Mis à part cette garantie relevant du droit civil, l'art. 40, al. 5, OAT prévoit une garantie sous la forme d'un droit de superficie, selon laquelle les autorisations sont accordées sous condition résolutoire. Afin de lui donner davantage de poids, il est proposé d'inscrire dans la loi formelle le principe énoncé à l'art. 40, al. 5, OAT.

Lorsque le lien avec l'exploitation principale n'existe plus, l'activité accessoire doit en principe cesser, à moins qu'elle puisse être autorisée pour un autre motif – entièrement ou en partie, inchangée ou modifiée. Cette possibilité est envisageable, par

exemple, lorsqu'un établissement de restauration autorisé en vertu de l'art. 24b LAT remplit les conditions requises à l'art. 24 LAT ou lorsqu'une activité accessoire non agricole est située dans un territoire à habitat traditionnellement dispersé au sens de l'art. 39, al. 1, OAT. Un autre motif pouvant fonder une autorisation est explicitement mentionné dans la dernière phrase de l'al. 4. Il s'agit de la reprise de l'activité accessoire en propriété par une autre exploitation agricole remplissant les exigences de l'art. 24b LAT. Cette disposition tient compte de l'évolution structurelle accrue et vise à donner davantage de liberté d'action aux agriculteurs, dans la mesure où il sera possible d'acheter des installations et équipements existants servant à une activité accessoire au lieu de devoir en construire sur l'exploitation principale de l'acheteur.

Une des conditions requises pour la reprise d'une activité accessoire est la proximité de l'exploitation principale. Elle s'applique à la reprise comme pour toute installation initiale d'une activité accessoire. En effet, des synergies dans l'organisation du travail et de l'exploitation ne résultent que si de courtes distances permettent à l'exploitant d'être présent aux deux endroits.

Art. 95a Dispositions transitoires relatives aux modifications
des 20 juin 2003 et ...

En raison de l'élévation des exigences en matière de besoin minimal en travail pour qu'une exploitation agricole puisse être reconnue comme telle, un certain nombre d'entreprises ne pourront plus être considérées comme des entreprises agricoles. Il est donc indispensable de définir l'état de fait pertinent et la date à partir de laquelle le nouveau seuil minimal est applicable. Comme lors de la révision du 20 juin 2003 modifiant la terminologie utilisée à l'art. 7 pour la qualification d'une entreprise agricole, il est prévu de déclarer applicables à la présente révision les dispositions transitoires édictées au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

3.5.2 Droit du bail à ferme agricole

Art. 1

Al. 1, let. b

La modification prévue à la let. b vise à apporter une précision supplémentaire en ce qui concerne le champ d'application de la LBFA. Celle-ci se fonde sur la LDFR en ce qui concerne la définition de l'entreprise agricole. Après cette modification, seul l'al. 4 de l'art. 7 LDFR ne s'appliquera pas dans le droit du bail à ferme agricole. Pour décider s'il s'agit ou non de l'affermage d'une entreprise agricole, il ne sera ainsi pas tenu compte des conditions locales, ni de la possibilité de construire des bâtiments manquants ou de transformer des bâtiments existants, ni encore des immeubles pris à ferme.

Art. 2a Immeubles en zone à bâtir

Jusqu'à présent, les baux d'immeubles isolés situés en zone à bâtir et utilisés par l'agriculture étaient soumis à la LBFA. Nous proposons un changement pour ceux qui se trouvent entièrement dans une zone à bâtir. Comme les immeubles agricoles

de peu d'étendue, ils seront désormais uniquement soumis aux règles relatives au bail à ferme ordinaire du code des obligations. En vertu du droit transitoire, les actuels baux d'immeubles sis entièrement dans une zone à bâtir seront régis par la LBFA jusqu'à leur expiration (art. 60*b*). S'ils sont résiliés à l'échéance, une prolongation est exclue. Sinon, ils sont reconduits tacitement pour une année, conformément au code des obligations (cf. art. 295, al. 2, CO). La LBFA continue par contre de s'appliquer aux baux d'immeubles situés en partie seulement en zone à bâtir. A leur échéance, les parties peuvent cependant convenir de conclure deux baux différents en fonction de la zone d'affectation. Une prolongation judiciaire est ici possible, sa durée pouvant être adaptée aux circonstances.

Art. 7 Durée initiale

Al. 3

Le bail initial d'une entreprise ou d'un immeuble agricole doit avoir une durée minimale, qui peut toutefois être abrégée avec l'approbation de l'autorité cantonale. L'al. 3, let. a permettait une telle approbation si le bien affermé était situé, en tout ou en partie, dans une zone à bâtir selon la loi sur l'aménagement du territoire et que de justes motifs relevant de l'aménagement du territoire exigeaient une durée plus courte. Cette disposition devient caduque pour les baux d'immeubles situés intégralement en zone à bâtir dès lors que le nouvel art. 2*a* prévoit que la LBFA ne s'y applique plus. Quant aux baux d'entreprises et d'immeubles agricoles situés en partie seulement en zone à bâtir, ils peuvent être résiliés à l'échéance et adaptés en fonction des zones d'affectation à ce moment-là. La let. a est dès lors abrogée et la disposition reformulée.

Art. 10 Adaptation du fermage en cas de modification des taux de calcul

Les durées minimales légales des baux à ferme agricoles sont longues, mais en contrepartie, la LBFA permet à chaque partie de demander l'adaptation du fermage en cours de bail, lorsque les circonstances changent et rendent un nouveau calcul nécessaire. Etant donné que le contrôle officiel des fermages d'immeubles agricoles est supprimé et que la valeur de rendement ne sert plus de critère pour déterminer ces fermages, il convient d'adapter les art. 10 et 11.

A l'art. 10, qui permet aux parties de demander l'adaptation du fermage pour le début de l'année de bail suivante, lorsque le Conseil fédéral modifie les bases retenues pour le calcul du fermage licite, il est précisé que ce droit ne concerne désormais plus que les entreprises agricoles.

Art. 11 Adaptation du fermage en cas de modification des éléments
de base retenus pour l'estimation de la valeur de rendement ou
des circonstances

Contrairement à ce qui est le cas pour les immeubles agricoles, la valeur de rendement constitue encore la base pour la fixation du fermage des entreprises agricoles, raison pour laquelle l'al. 1 maintient la possibilité pour les parties de demander l'adaptation du fermage de l'entreprise agricole lorsque diverses circonstances (événements naturels, améliorations foncières, augmentation ou diminution de la surface, construction nouvelle, transformation, démolition ou fermeture d'un bâti-

ment) ou une modification des éléments de base retenus pour l'estimation de la valeur de rendement ont une incidence sur cette valeur.

Les circonstances ayant une incidence sur la valeur de rendement des entreprises agricoles peuvent également affecter le rendement des immeubles agricoles, même si la valeur de rendement n'est plus obligatoirement à la base du calcul des fermages de ceux-ci. Pour cette raison, l'al. 2 offre également aux parties à un bail à ferme d'un immeuble agricole la possibilité de demander l'adaptation du fermage lorsque l'un de ces événements s'est réalisé.

Art. 27 Jugement

Al. 2, let. e

L'entreprise ou l'immeuble agricoles situé en totalité dans une zone à bâtir n'est plus soumis à la LBFA. Une prolongation judiciaire du bail à ferme est donc exclue, et il n'est plus nécessaire de prévoir une exception à l'al. 2, let. e. Celle-ci peut dès lors être abrogée. Par contre, lorsqu'une entreprise ou un immeuble agricoles ne sont que partiellement situés en zone à bâtir, une prolongation judiciaire est possible, mais les clauses du contrat peuvent alors faire l'objet d'une adaptation, conformément à l'art. 28.

Art. 31 Motifs d'autorisation

Al. 2, let. b

L'al. 2, let. b, habilite l'autorité à autoriser l'affermage par parcelle d'une entreprise agricole ou d'une partie de celle-ci, en vue de leur affermage, lorsque l'entreprise exige moins de 1,5 UMOS (à l'origine: n'offrait pas «à une famille paysanne de bons moyens d'existence»). Cette disposition devait permettre une évolution structurale par le biais de l'affermage, lorsque la dissolution d'entreprises pour d'autres raisons n'était pas possible. Or, cette possibilité existe depuis que l'al. 2^{bis} a été ajouté lors de la PA 2002. Le motif d'autorisation visé à l'al. 2, let. b, doit être supprimé, car il contredit celui de l'affermage par parcelles à l'al. 2^{bis}. Celui-ci contient par ailleurs des règles concernant la protection des titulaires d'un droit de préemption ou d'un droit à l'attribution ainsi que la protection du conjoint. La limite fixée à la let. b est par ailleurs contraire à la stratégie d'évolution structurelle présentée au tableau 18.

Art. 33 à 35 Affermage complémentaire

Les dispositions en vigueur concernant l'affermage complémentaire prévoient une procédure d'opposition contre l'affermage complémentaire d'immeubles agricoles situés en dehors du rayon d'exploitation usuel pour la localité, de l'entreprise du fermier. Ces dispositions n'ont pratiquement pas été appliquées par les cantons. Il est dès lors possible d'offrir, là aussi, une plus grande marge de manœuvre aux exploitants. C'est la raison pour laquelle il est proposé d'abroger ces dispositions.

Art. 36 Restrictions de droit public

Al. 1

Dans cette disposition, seules les entreprises agricoles doivent être mentionnées, puisqu'il est proposé que le fermage des immeubles agricoles ne soit plus soumis au contrôle de l'autorité.

Al. 2

Il convient de biffer la seconde partie de la phrase car, le contrôle des fermages d'immeubles étant supprimé, il n'y aura plus non plus de supplément pour les avantages généraux.

Art. 37 Fermage d'une entreprise agricole

Let. a

Le libellé de cette disposition doit être modifié en raison du remplacement de la loi sur le désendettement de domaines agricoles par la LDFR.

Art. 38 Fermage d'un immeuble agricole

Actuellement, le fermage des immeubles agricoles se compose d'un pourcentage approprié de la valeur de rendement, de l'indemnisation de la moyenne des dépenses du bailleur pour des aménagements et installations ainsi que d'un supplément pour les avantages généraux que procure au fermier l'affermage complémentaire. Un autre supplément peut y être ajouté par l'autorité cantonale dans certaines circonstances. Ce fermage, contre lequel l'autorité est habilitée à faire opposition lorsqu'il dépasse le montant licite, sera désormais convenu librement entre les parties. L'art. 38 est donc abrogé.

Art. 40 Pourcentage. Charges du bailleur

Al. 2

Actuellement, le pourcentage approprié de la valeur de rendement est diminué d'un quart pour les entreprises agricoles. Cette diminution n'est pas justifiée. En outre, comme le fermage des immeubles agricoles n'est, selon le projet, plus défini dans la loi, il n'est plus nécessaire de différencier les critères servant à la définition du fermage des entreprises agricoles. Il convient dès lors d'abroger cette disposition.

Art. 43 Opposition contre le fermage d'un immeuble

Les fermages des immeubles agricoles sont aujourd'hui soumis au contrôle de l'autorité. Celle-ci peut faire opposition lorsqu'elle constate un fermage trop élevé. Ce contrôle, souvent bureaucratique et exercé de manière inégale selon les cantons, n'est plus adapté aux circonstances actuelles. Le projet propose donc de l'abroger. Le fermage des immeubles agricoles est désormais convenu librement.

Art. 44 Décision de l'autorité cantonale

Al. 1 et 3

La suppression de la procédure d'opposition pour les immeubles agricoles entraîne la modification rédactionnelle de ces dispositions.

Art. 45 Effets de droit civil

Al. 1

La modification rédactionnelle de cette disposition est motivée par la suppression de la procédure d'opposition contre les fermages des immeubles agricoles.

Art. 49 Décision en constatation rendue par l'autorité administrative

Al. 1

La suppression de la procédure d'opposition au fermage des immeubles agricoles entraîne cette modification rédactionnelle.

Art. 50

Al. 2

Cette modification rédactionnelle est nécessaire, parce que la possibilité de recourir contre le fermage d'immeubles agricoles est supprimée.

Art. 53

Let. b

Etant donné la suppression des procédures d'opposition dans la LBFA, la let. b peut être abrogée.

Art. 54 à 57 Dispositions pénales

Il est proposé d'abroger les dispositions pénales sanctionnant les infractions aux dispositions de la LBFA.

Les conséquences de droit civil prévues dans la LBFA sont suffisantes. Les décisions de l'autorité peuvent au besoin être assorties de la menace d'infliger la peine prévue à l'art. 292 CP¹⁰⁸ en cas d'insoumission à la décision.

Art. 60b Dispositions transitoires

Al. 1

Selon les modifications proposées dans le projet, les contrats portant sur le bail à ferme d'immeubles agricoles dont la chose affermée est située entièrement dans une zone à bâtir au sens de la loi sur l'aménagement du territoire ne sont plus soumis aux dispositions relatives à la durée minimale du bail à ferme. La règle transitoire prévoit cependant que les contrats en cours concernant ces immeubles conservent leur

¹⁰⁸ Code pénal; RS **311.0**

validité jusqu'à leur échéance, et cela, qu'il s'agisse de la durée minimale prévue par la loi, d'une durée plus longue fixée contractuellement ou d'une durée prolongée par décision judiciaire. Il en va de même des contrats dont la durée plus courte que la durée minimale légale a été approuvée par l'autorité.

Al. 2

La LBFA se réfère à la LDFR en ce qui concerne la définition de l'entreprise agricole. Les modifications de cette dernière relatives à la taille minimale se répercutent ainsi sur les contrats de bail à ferme agricole conclus pour des entreprises. Afin d'éviter qu'elles n'influent sur les contrats en cours, une disposition transitoire doit préciser que les contrats portant sur le bail à ferme d'une entreprise agricole gardent leur validité pendant la durée de bail légale, pendant une durée plus brève autorisée par les autorités, pendant une durée contractuelle plus longue ou encore pendant la durée d'un bail prolongé judiciairement, même lorsque l'entreprise ne satisfait plus aux exigences relatives à la taille fixée dans le nouveau droit.

Al. 3

Selon cette disposition transitoire, les procédures d'opposition qui ont été introduites par l'autorité cantonale compétente contre les fermages illicites d'immeubles n'ayant pas fait l'objet d'une décision définitive et exécutoire doivent pouvoir être menées à terme selon le droit qui était en vigueur au moment de leur introduction. En outre, lorsqu'une décision ou un jugement a constaté l'illicéité du fermage d'un immeuble agricole, la convention relative au fermage dépassant le montant licite doit pouvoir être considérée comme nulle et faire l'objet d'une demande de remboursement par le fermier, conformément à ce que prévoit l'art. 45 actuel.

3.6 Programme de la législature

L'évolution de la législation agricole a été annoncée comme objet des Grandes lignes dans le programme de la législature 2003 à 2007 du 25 février 2004. En vue de l'évolution structurelle nécessaire, il s'agit d'examiner le droit foncier rural, le droit sur le bail à ferme agricole et le droit sur l'aménagement du territoire. Les modifications du droit foncier rural et du droit sur le bail à ferme agricole sont conformes à cet objectif.

3.7 Relation avec le droit international

Le projet n'a aucun lien avec les dispositions de l'OMC. Aucune disposition actuelle ou prévue dans l'UE ne concerne expressément le droit foncier rural, qui reste de la compétence des pays membres.

3.8 Constitutionnalité

Les présentes modifications législatives reposent d'une part sur l'article agricole de la Constitution (art. 104), dont l'al. 3, let. f, habilite expressément la Confédération à édicter des prescriptions pour consolider la propriété foncière rurale. Elles se fon-

dent également sur l'art. 122 Cst., dans la mesure où elles ont des conséquences touchant le droit privé.

4 Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture

4.1 Situation actuelle

4.1.1 Réglementation actuelle des allocations familiales dans l'agriculture

Depuis le 1^{er} janvier 1953, les agriculteurs indépendants et les travailleurs agricoles ont droit aux allocations familiales, conformément à la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)¹⁰⁹. Tous les travailleurs agricoles et les petits paysans des régions de montagne en bénéficiaient déjà depuis le 1^{er} juillet 1944, en vertu de l'ordonnance du 9 juin 1944 sur les aides. Dès le début, l'octroi de ces allocations aux agriculteurs indépendants a été lié à une limite de revenu. Jusqu'au 1^{er} juillet 1962, ces allocations familiales étaient versées uniquement aux agriculteurs indépendants dans les régions de montagne, mais non à ceux établis en région de plaine. Et depuis le 1^{er} avril 1980, les agriculteurs à titre accessoire ont également droit aux allocations familiales prévues par la LFA. Tant les prestations que les limites de revenu ont été régulièrement relevées; le Conseil fédéral est d'ailleurs habilité à le faire par voie d'ordonnance depuis le 1^{er} avril 1984. Quant aux exploitants d'alpages indépendants et aux pêcheurs professionnels, ils ont également droit aux allocations pour enfant en vertu de la LFA.

Le droit aux allocations familiales est lié à une limite de revenu de 30 000 francs pour les petits paysans, ce plafond étant majoré de 5000 francs par enfant donnant droit à une allocation. Des allocations partielles sont versées si cette limite est dépassée d'un montant n'excédant pas 3500 francs (droit à deux tiers) ou 7000 francs (droit à un tiers). Ces limites sont inchangées depuis 1992 étant donné que les revenus agricoles n'ont pas progressé depuis lors.

Les petits paysans et les travailleurs agricoles ont droit aux allocations pour enfant suivantes (taux valables depuis le 1^{er} janvier 2006, adaptation en règle générale tous les deux ans): 175 francs pour les deux premiers enfants et 180 francs à partir du troisième enfant dans la région de plaine; 195 francs pour les deux premiers enfants et 200 francs à partir du troisième enfant dans la région de montagne. De plus, les travailleurs agricoles ont droit à une allocation de ménage de 100 francs par mois.

En 2005, les dépenses totales au titre des allocations se sont élevées à 122 millions de francs (104 millions de francs pour les petits paysans et 18 millions de francs pour les travailleurs agricoles). Les employeurs agricoles doivent acquitter une cotisation égale à 2 % des salaires AVS versés, ce qui couvre environ les deux tiers des allocations allouées aux travailleurs agricoles. Les dépenses non couvertes et les allocations destinées aux petits paysans sont, pour les deux tiers, à la charge de la Confédération et, pour un tiers, à la charge des cantons. Les subventions fédérales se sont ainsi élevées à 74,8 millions de francs en 2005.

¹⁰⁹ RS 836.1

Si les dépenses ont culminé en 1999, atteignant 146 millions de francs, elles n'ont cessé de reculer depuis. Face à la baisse des revenus agricoles, les dépenses devraient au fond augmenter; cependant, le nombre des agriculteurs et le nombre moyen d'enfants décroissent également l'un et l'autre. De plus, les revenus non agricoles ont tendance à augmenter (activité accessoire des agriculteurs et/ou activité lucrative du conjoint). Dans ces cas, les agriculteurs ont souvent droit aux allocations familiales en vertu de la législation cantonale.

La LFA poursuit des objectifs relevant de la politique familiale mais aussi de la politique agricole; elle a son fondement constitutionnel tant dans l'article dédié à la protection de la famille (art. 116 Cst.) que dans l'article agricole (art. 104 Cst.).

4.1.2 Efforts menés en vue d'une réglementation fédérale de toutes les allocations familiales

Le 24 mars 2006, les Chambres fédérales ont adopté la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam)¹¹⁰. Cette loi prévoit le droit de tous les salariés à des allocations pour enfant de 200 francs au moins et à des allocations de formation de 250 francs au moins par enfant et par mois. Les indépendants non agricoles ne lui sont pas soumis et les cantons peuvent donc introduire leurs propres réglementations. Par contre, les non-salariés ont droit à des allocations familiales, à condition que leur revenu ne dépasse pas un certain montant et qu'ils ne touchent pas de prestations complémentaires à l'AVS ou à l'AI. Les personnes occupées dans l'agriculture auront comme jusqu'à présent droit à des allocations familiales en vertu de la LFA; ils touchent des allocations pour enfant et des allocations de formation selon les taux de la LAFam, ces taux étant majorés de 20 francs dans la région de montagne, à l'instar de la réglementation actuelle. La limite de revenu pour les agriculteurs indépendants est maintenue.

Le jour du vote final, un référendum contre la LAFam a été annoncé.

4.1.3 Résultats de la procédure de consultation

Le concept proposé – suppression de la limite de revenu et augmentation des allocations pour enfant – a été approuvé à une grande majorité. Seules quelques voix ont critiqué la suppression de la limite de revenu soit en rejetant totalement cette idée ou en souhaitant un relèvement de ladite limite, soit encore en n'approuvant qu'un élargissement du cercle des bénéficiaires dans la région de montagne.

Quant à la critique avancée par certains participants à la consultation, selon laquelle la suppression de la limite de revenu ne doit pas donner lieu à un transfert de charge des systèmes cantonaux, non agricoles, d'allocations familiales (activité accessoire, droit de l'autre parent) vers le système agricole de la LFA, elle est effectivement justifiée. La LAFam contient une réglementation exhaustive concernant le concours de droits; en tant que solution transitoire applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de cette loi et pour le cas où celle-ci serait rejetée lors d'un scrutin référendaire, nous proposons des modifications de la LFA.

¹¹⁰ FF 2006 3389

L'augmentation des prestations n'a été rejetée que par quelques participants isolés.

Par contre, la majorité des participants à la consultation s'oppose à ce que les dépenses supplémentaires soient imputées au budget agricole et exige que les moyens financiers nécessaires soient mis à disposition en dehors des enveloppes financières allouées à l'agriculture. C'est d'ailleurs la solution envisagée, puisque conformément au concept, les dépenses supplémentaires générées au niveau de la Confédération par les améliorations proposées devraient être portées au budget en plus (cf. ch. 4.2.3).

Seuls trois cantons ont expressément exigé que les dépenses supplémentaires soient prises en charge non pas par les cantons, mais par la seule Confédération et que la clé de répartition (Confédération: deux tiers, cantons: un tiers) soit modifiée en conséquence.

4.2 Projet

Il est proposé en principe d'aligner les allocations familiales versées dans l'agriculture sur celles qui sont payées aux employés en dehors de l'agriculture. Cela implique un relèvement ou une suppression de la limite de revenu pour les agriculteurs indépendants et une augmentation des taux des allocations pour enfant. Pour améliorer les allocations familiales versées dans l'agriculture, il faut mettre à disposition des fonds fédéraux supplémentaires en dehors des enveloppes financières allouées à l'agriculture. Dans le compte d'Etat, les moyens financiers engagés jusqu'à présent par la Confédération au titre des allocations familiales dans l'agriculture font certes partie du domaine «Agriculture et alimentation», mais figurent au budget de l'Office fédéral des assurances sociales. Les allocations familiales versées dans l'agriculture s'inscrivent, certes, dans le contexte de la politique agricole, mais elles sont aussi un élément important de la politique familiale; vu sous cet angle, le soutien ciblé des agriculteurs ayant des enfants constitue un signal adéquat.

Cette révision permet de combler les lacunes existant dans le droit aux allocations en ce qui concerne les agriculteurs indépendants, et d'améliorer les prestations versées à toutes les familles paysannes et aux travailleurs agricoles. Elle a ainsi pour effet de mieux compenser les coûts des enfants à la charge de la population agricole.

4.2.1 Modification de la limite de revenu pour les agriculteurs indépendants

Les allocations familiales dans l'agriculture constituent une mesure de politique agricole qui s'avère essentielle. Si, conformément au concept de la PA 2011, les moyens financiers affectés à ce domaine sont augmentés, il faut envisager d'adapter la limite de revenu fixée dans la LFA à celle qui est appliquée pour les paiements directs.

La limite de revenu est de 80 000 francs pour les paiements directs. Les couples et les concubins bénéficient d'une marge supplémentaire de 40 000 francs si bien que, pour eux, la limite de revenu s'élève finalement à 120 000 francs. Le tableau 20 indique le nombre d'allocataires et les coûts en fonction de la limite de revenu.

Effets de la limite de revenu (en 2005)

Limite de revenu	Nombre d'allocataires	% d'agriculteurs ayant des enfants	Prestations en faveur des (petits) paysans en millions de fr.
30 000 fr./5000 fr. par enfant (limite actuelle)	20 000	83	104 millions
120 000 fr. indépendamment du nombre d'enfants	23 500	98	122 millions
Pas de limite	24 000	100	125 millions

Source: OFAS

Comme les données statistiques, notamment celles concernant le rapport entre le nombre d'enfants et le revenu, font défaut, le montant de 125 millions de francs qui serait versé dans le cadre de la LFA en cas de suppression de la limite de revenu est une estimation. L'augmentation minime du nombre des allocataires et des prestations s'explique surtout pour deux raisons: à l'heure actuelle, presque tous les paysans dans la région de montagne touchent des allocations familiales. Les exploitants qui dépassent la limite de revenu ont souvent droit à des allocations familiales en vertu de la législation cantonale s'ils exercent eux-mêmes (ou leur épouse) une activité en dehors de l'agriculture. Dans tous les cas, seuls sont concernés les agriculteurs ayant des enfants de moins de 16 ou 25 ans.

Un relèvement de la limite de revenu au niveau de celle fixée pour les paiements directs aurait pour effet d'exclure seulement une infime part des familles paysannes du droit aux allocations familiales.

La suppression de la limite permettrait également d'éliminer le problème qui se pose en rapport avec les limites de revenu et le calcul du revenu fiscal. De plus, l'actuelle charge administrative de 3 millions de francs par an pourrait être réduite d'un tiers environ.

C'est pourquoi il est proposé de supprimer la limite de revenu pour le droit des agriculteurs indépendants aux allocations familiales, sans rien changer toutefois au mode de financement. Les agriculteurs continueront notamment d'être exemptés du paiement des contributions servant au financement de leurs propres allocations.

4.2.2 Augmentation des allocations pour enfant

La compensation des charges familiales a pour but de couvrir les coûts générés par les enfants que doivent supporter les familles. Ce faisant, la société reconnaît les multiples prestations que fournissent les familles pour élever les enfants. A cet égard, les allocations pour enfant constituent la mesure de compensation la plus importante.

Les résultats de l'enquête sur les revenus et la consommation 2002 de l'OFS montrent que les revenus des ménages paysans sont nettement plus faibles que ceux des ménages de référence dans les communes rurales (en moyenne 6200 francs contre 10 200 francs par mois).

D'après les lois cantonales sur les allocations familiales en dehors de l'agriculture, le taux moyen calculé pour l'ensemble de la Suisse s'élève aujourd'hui à environ 196 francs par enfant et par mois (moyenne pondérée 2006). Selon la LFA, les allocations pour enfant (taux depuis le 1^{er} janvier 2006) se montent, pour les deux premiers enfants, à 175 francs par mois et par enfant en région de plaine (contre 195 francs en région de montagne).

En considération de l'importance que revêtent les allocations familiales dans le cadre de la politique agricole, une harmonisation avec le niveau fixé dans les lois cantonales est défendable et apporte un allègement financier nécessaire aux familles paysannes. C'est pourquoi il est proposé de relever de 15 francs le taux des allocations pour enfant versées aux agriculteurs et aux travailleurs agricoles, de sorte qu'il s'élève à 190 francs par mois et par enfant dans la région de plaine et à 210 francs dans la région de montagne, et de renoncer à l'augmentation de 5 francs pour l'allocation versée à partir du troisième enfant.

La LAFam mentionnée au ch. 4.2.1 prévoit, entre autres, des allocations pour enfant de 200 francs et des allocations de formation de 250 francs par enfant et par mois. Si la loi entre en vigueur, ces taux vaudront aussi pour la LFA, avec une majoration de 20 francs dans la région de montagne.

4.2.3 Coûts pour la Confédération et les cantons

En 2005, les frais dérivant de la LFA s'élevaient à 74,8 millions de francs pour la Confédération (deux tiers) et à 37,4 millions de francs pour les cantons (un tiers). Ces frais ont tendance à baisser depuis des années puisque l'adaptation bisannuelle des taux est plus que compensée par la diminution continue du nombre des exploitations agricoles et également du nombre d'enfants. Les calculs se fondent donc sur l'hypothèse d'une diminution du nombre de bénéficiaires de 3 % par an.

Il est prévu que les mesures proposées (suppression de la limite de revenu, relèvement des taux de 15 francs par enfant et par mois) entrent en vigueur en 2008. L'estimation des dépenses supplémentaires tient compte de l'adaptation avec effet en 2006 mentionnée précédemment.

Par souci de transparence, la moyenne des années 2008 à 2011 a été retenue comme base pour cette période. Durant celle-ci, les dépenses des pouvoirs publics occasionnées par la LFA et s'élevant aujourd'hui à 112,2 millions de francs diminueront pour atteindre 105,7 millions de francs par an (Confédération: 70,5 millions de francs, cantons: 35,2 millions de francs).

Au vu de ces chiffres, la suppression de la limite de revenu générera des coûts supplémentaires pour un montant de 17,7 millions de francs par an tandis que l'augmentation du taux des allocations pour enfant, de l'ordre de 15 francs par enfant et par mois, occasionnera des frais supplémentaires à hauteur de 7,4 millions de francs. Globalement, et en moyenne des années 2008/11, les coûts supplémentaires se monteront à 25,1 millions de francs (Confédération: 16,7 millions de francs, cantons: 8,4 millions de francs). Ils sont pris en compte dans le plan financier.

**Dépenses de la Confédération et des cantons en moyenne annuelle
pour la période 2008 à 2011**

Dépenses annuelles en millions de francs	Total	Confédération	Cantons
Selon la réglementation actuelle	105,7	70,5	35,2
Avec les améliorations proposées	130,8	87,2	43,6
Dépenses supplémentaires	25,1	16,7	8,4

Source: estimations de l'OFAS

4.3 Commentaire des modifications de la loi

Art. 2, al. 3 (Genres d'allocation; taux) *et art. 7, al. 1* (Genre et montant de l'allocation)

L'art. 2 définit les genres d'allocation et les taux des allocations familiales versées aux travailleurs agricoles tandis que l'art. 7 fixe ces modalités pour les agriculteurs indépendants. Les taux plus élevés des allocations pour enfants sont insérés dans ces deux articles. Dans le dossier de consultation, les taux indiqués se fondaient sur ceux en vigueur à l'époque et étaient inférieurs de 5 francs.

Art. 5 Allocataires

Al. 2 à 4

Les dispositions relatives à la limite de revenu applicable aux agriculteurs indépendants peuvent être biffées.

Art. 9 Allocations pour enfant

Al. 4 et 5

Après la suppression de la limite de revenu, les concours de droits de plusieurs personnes seront un peu plus fréquents. Aujourd'hui, lorsque l'épouse exerce une activité lucrative, le couple dépasse souvent la limite de revenu; l'époux n'a dès lors pas droit aux allocations en vertu de la LFA, et il n'y a donc pas de concours de droits. Les allocations sont versées à l'épouse conformément au droit cantonal. Comme les réglementations cantonales concernant le concours de droit ne sont pas unifiées, il paraît indiqué de reformuler la réglementation dans la LFA.

La nouvelle LAFam mentionnée au ch. 4.1.2 contient une réglementation du concours de droits qui est exhaustive et indépendante aussi bien du sexe que de l'état civil, et qui tient par ailleurs compte de la juridiction du Tribunal fédéral; elle n'a pas été contestée lors des délibérations parlementaires.

Nous proposons de modifier l'al. 4 LFA, comme solution transitoire jusqu'à l'entrée en vigueur de la LAFam ou pour le cas de son rejet lors d'un scrutin référendaire, le principe du versement à la personne assurant la garde des enfants étant maintenu.

A l'instar de la plupart des dispositions cantonales, la réglementation relative au concours de droits est conçue de manière hiérarchique (al. 4, let. a à d); si aucun des critères ne permet de départager, la personne réalisant le revenu AVS le plus élevé a la priorité.

Cette réglementation s'applique, d'une part, aux concours de droits relevant uniquement de la LFA et, d'autre part, aux concours de droits relevant de la LFA et d'une loi cantonale sur les allocations familiales.

La réglementation proposée n'entraînera pas davantage de prétentions selon la LFA. Au contraire, les épouses travaillant en dehors de l'agriculture auront souvent un revenu plus élevé que leur mari; leur droit aux allocations (en vertu du droit cantonal) primera par conséquent.

D'après la juridiction du Tribunal fédéral, la réglementation concernant le droit prioritaire ne doit pas avoir pour conséquence que les ayants droit touchent la prestation moins élevée (arrêt du 11 juillet 2001; n° 2P.131/2002). Le second ayant droit peut prétendre au versement de la différence. L'al. 5 prévoit ainsi le versement de cette différence, lorsque le premier ayant droit touche des allocations en vertu de la loi cantonale et que la prestation revenant au second ayant droit selon la LFA est plus élevée que celle prévue par la loi cantonale.

Art. 10, al. 1

Hormis le concours de droits entre personnes – en général la mère et le père – (régulé à l'art. 9, al. 4, pour ce qui est de la LFA), il existe aussi un concours de droits d'une même personne en vertu de différents règlements sur les allocations familiales. C'est, par exemple, le cas d'un agriculteur travaillant aussi comme salarié ou comme indépendant en dehors de l'agriculture.

Les règlements cantonaux des allocations familiales contiennent une interdiction de doubles paiements en vertu d'autres règlements cantonaux et dans la LFA. Il convient donc d'introduire une disposition correspondante, stipulant le caractère subsidiaire des allocations versées aux agriculteurs indépendants selon la LFA. Cela ne change rien à la pratique actuelle: par exemple, les agriculteurs à titre principal, qui exercent également une activité comme salarié en dehors de l'agriculture touchent en premier lieu des allocations en fonction de cette activité et selon le droit cantonal, soit sous la forme d'allocations partielles pour une activité à temps partiel, soit pour certains mois, par exemple lorsqu'une activité à plein temps est exercée dans le tourisme pendant l'hiver. La LFA sert à combler les lacunes.

4.4 Programme de la législation

La révision de la LFA n'a pas été annoncée dans le programme de la législature 2003 à 2007 (FF 2004 1035), mais elle constitue un élément de la politique sociale traitée dans le message sur la PA 2011, lequel figure à la rubrique des Grands lignes (FF 2004 1049 1080).

4.5 Rapport avec le droit international

Ainsi que la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national l'a évoqué dans son rapport complémentaire du 8 septembre 2004 sur l'initiative parlementaire «Prestations familiales»¹¹¹ et que le Conseil fédéral l'a confirmé dans son avis complémentaire du 10 novembre 2004¹¹², l'amélioration des prestations et un élargissement du cercle des bénéficiaires d'allocations familiales – tels que proposés dans le projet de révision de la LFA – sont compatibles avec les dispositions du droit international déterminantes pour la Suisse.

4.6 Constitutionnalité

La base constitutionnelle sur laquelle se fonde la LFA permet tout à fait un élargissement du cercle des allocataires de même qu'une amélioration des prestations.

5 Loi sur les denrées alimentaires et loi sur les épizooties

5.1 Situation actuelle

La loi sur les denrées alimentaires (LDAI) et ses ordonnances d'application, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1995, ont permis de mettre à niveau la protection des consommateurs contre les atteintes à la santé et les tromperies par rapport aux progrès scientifiques et à l'évolution du marché. Cette législation a ensuite été alignée ponctuellement sur la législation européenne, compte tenu de l'importance des denrées alimentaires au niveau des importations et exportations. L'industrie alimentaire se voit néanmoins confrontée à des surcoûts, tant à l'importation qu'à l'exportation, du fait des différences de législation relatives à la composition et à l'étiquetage: il faut en effet tenir compte à chaque fois des dispositions applicables dans le pays de destination. De plus, s'agissant des denrées d'origine animale, tant le procédé de production que le contrôle des denrées doivent être conformes aux prescriptions européennes, du moins en partie, ce qui n'est pas non plus forcément sans répercussion sur les coûts.

Dans le cadre de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles¹¹³ (accords bilatéraux I), les négociations concernant l'annexe 11, appendice 6, ont permis d'obtenir l'équivalence des dispositions relatives au lait et aux produits laitiers. En conséquence, le fromage d'origine suisse peut être exporté sans autre dans l'UE. Cet accord prévoit que l'équivalence peut être étendue à d'autres denrées d'origine animale. A cet effet, le législateur avait, en même temps que ces négociations, élaboré une modification de la LDAI (art. 17a, 23, 26a, 36, 37, 45)¹¹⁴ afin de permettre la reprise, dans le droit d'application helvétique, des dispositions européennes alors en vigueur sur les denrées alimentaires d'origine animale.

¹¹¹ FF 2004 6459

¹¹² FF 2004 6513

¹¹³ RS 0.916.026.81

¹¹⁴ RO 2002 775

Ces trois dernières années, la Communauté européenne a totalement révisé sa législation sur l'hygiène des denrées alimentaires. Elle a abandonné le principe d'édicter des dispositions en matière d'hygiène pour chaque denrée alimentaire en particulier. Désormais, le Règlement (CE) n° 178/2002 du 28 janvier 2002¹¹⁵ établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, constitue la base légale instaurant un système complet de normes d'hygiène à l'échelon communautaire dans le domaine des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Ces principes ont ensuite été précisés par cinq actes législatifs, à savoir:

- le Règlement (CE) n° 852/2004 du 29 avril 2004¹¹⁶ relatif à l'hygiène des denrées alimentaires,
- le Règlement (CE) n° 853/2004 du 29 avril 2004¹¹⁷ fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale,
- le Règlement (CE) n° 854/2004 du 29 avril 2004¹¹⁸ fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine,
- le Règlement (CE) n° 882/2004 du 29 avril 2004¹¹⁹ relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux,
- le Règlement (CE) n° 183/2005 du 12 janvier 2005¹²⁰ établissant des exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux.

Ces règlements s'appliquent dans toute l'UE à partir du 1^{er} janvier 2006, remplaçant du même coup les actes législatifs abrogés par la Directive 2004/41/CE¹²¹.

Du point de vue helvétique, il s'agissait de maintenir un cadre favorable aux échanges commerciaux de denrées alimentaires d'origine animale à partir du 1^{er} janvier 2006. L'harmonisation de la législation suisse avec la nouvelle législation européenne sur l'hygiène était donc nécessaire. Il a fallu, en premier lieu, réviser les ordonnances afférentes à la LDAI. Des aménagements doivent cependant encore être effectués au niveau de la loi.

La loi sur les épizooties avait été révisée à deux reprises, le 26 juin 1998¹²² et le 20 juin 2003¹²³, pour permettre aux autorités de prendre des mesures de prévention et de lutte contre les épizooties en accord avec les dernières connaissances scientifiques et techniques. Les présentes modifications permettront, quant à elles, de faciliter l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires harmonisée avec celle de l'UE, puisque les dispositions sur la santé animale font partie intégrante du droit

¹¹⁵ JOCE L 31 du 1.2.2002, p. 1

¹¹⁶ JOCE L 226 du 25.6.2004, p. 3

¹¹⁷ JOCE L 226 du 25.6.2004, p. 22

¹¹⁸ JOCE L 226 du 25.6.2004, p. 83

¹¹⁹ JOCE L 191 du 28.5.2004, p. 1

¹²⁰ JOCE L 35 du 8.2.2005, p. 1

¹²¹ JOCE L 195 du 2.6.2004, p. 12

¹²² RO 1999 1347

¹²³ RO 2003 4237

alimentaire. Il est prévu parallèlement d'introduire dans la loi diverses dispositions organisationnelles qu'imposent les conditions d'une gestion administrative moderne.

5.2 Projet

Le contrôle des denrées alimentaires doit être efficace et proportionnel aux risques. Par conséquent, les entreprises de fabrication, de transformation et de stockage doivent être officiellement enregistrées, et disposer d'une autorisation si leurs activités touchent aux denrées alimentaires d'origine animale.

Le devoir de diligence des entreprises alimentaires s'applique au processus de production dans son intégralité (principe «de l'étable à la table» ou «de la fourche à la fourchette»). Les principes fondamentaux de la sécurité des denrées alimentaires, par exemple la traçabilité ou la collaboration avec les autorités, doivent être définis dans la loi. Ces nouvelles dispositions doivent, avec le dispositif des nouvelles ordonnances afférentes, permettre d'identifier les causes encore plus rapidement en cas de crise et de réagir à bon escient pour remédier à la situation.

Enfin, la technologie des denrées alimentaires a atteint un niveau de complexité scientifique tel que le niveau de formation des organes de contrôle doit être relevé en conséquence.

Il convient de coordonner l'exécution de la législation sur les épizooties avec les autres législations touchant la production primaire, à savoir avec la LAgr, la LDAI et la LPA. Les principaux éléments introduits à cet effet dans la loi sont le devoir de diligence (la responsabilité personnelle) des détenteurs d'animaux, la professionnalisation des contrôles officiels ainsi que la saisie et le traitement des données.

5.3 Commentaire article par article

5.3.1 Loi sur les denrées alimentaires

Art. 17 Abattoirs

Al. 3 et 4

La LDAI règle non seulement les exigences auxquelles doivent satisfaire les denrées alimentaires, mais aussi les conditions d'hygiène requises pour leur manutention (art. 1, let. b). Pour les denrées alimentaires d'origine animale, ces exigences vont plus loin que les dispositions s'appliquant aux autres denrées alimentaires. Ces exigences supplémentaires sont nécessaires en raison du caractère hautement périssable des denrées alimentaires d'origine animale, et du risque de transmission à l'être humain de micro-organismes pathogènes.

A l'heure actuelle, la construction d'abattoirs est soumise à l'approbation préalable des plans. Le droit d'application en vigueur précise en détail les exigences de construction, mais la pratique a montré que les entreprises savent construire des bâtiments appropriés. Il est donc possible de renoncer à l'obligation de faire approuver les plans et, partant, d'abroger l'al. 3.

L'al. 4 peut lui aussi être abrogé étant donné que son contenu est suffisamment couvert par l'art. 17a.

Art. 17a Obligation d'obtenir une autorisation et obligation d'annoncer

Comme dans l'UE, l'obligation d'obtenir une autorisation d'exploitation, déjà applicable aux abattoirs, s'étend à toutes les entreprises dont les activités sont en rapport avec des denrées alimentaires d'origine animale (al. 1). Cette réglementation fait aujourd'hui déjà l'objet d'un alinéa (cf. l'art. 17a dans sa version du 8 octobre 1999)¹²⁴.

Les entreprises alimentaires qui ne sont pas soumises à l'obligation d'obtenir une autorisation d'exploitation devront obligatoirement s'annoncer à l'avenir, afin que les organes de contrôle puissent cibler leurs interventions (al. 2).

L'al. 3 confère au Conseil fédéral la possibilité de prévoir des dérogations par rapport à l'obligation générale d'obtenir une autorisation d'exploitation. Par analogie à la législation communautaire, le Conseil fédéral doit pouvoir accorder de telles dérogations pour les entreprises dont les activités relèvent de la production primaire ainsi que pour les entreprises dont les activités présentent un faible risque pour la sécurité alimentaire.

Art. 23 Autocontrôle

Al. 2^{bis} (nouveau) et 4

L'al. 2^{bis} reprend le principe européen de l'obligation d'informer: tout exploitant constatant que des denrées alimentaires ou des objets usuels importés, fabriqués ou traités par ses soins peuvent présenter un danger pour la santé doit prendre les mesures nécessaires pour retirer les produits incriminés du marché. Si la marchandise en question ne se trouve plus sous son contrôle immédiat, il doit informer sans délai les autorités d'exécution compétentes et collaborer avec elles afin de régler le problème¹²⁵. Cette obligation d'informer vise à protéger les consommateurs contre toute objet usuel ou denrée alimentaire pouvant nuire à la santé.

A l'al. 4, les dénominations de fonction «inspecteur des viandes» et «contrôleur des viandes» sont remplacées par la dénomination «vétérinaire officiel». Ce changement s'impose pour des raisons de cohérence avec la LFE et la législation communautaire. Il se justifie dans la mesure où la lutte contre les épizooties fait partie intégrante du contrôle vétérinaire de l'hygiène des denrées alimentaires d'origine animale. Pour les «contrôleurs des viandes non vétérinaires», la loi reprend la désignation européenne «auxiliaire officiel», qui correspond mieux à la fonction visée.

Art. 23a (nouveau) Traçabilité

Les dispositions relatives à la traçabilité s'inspirent largement de la législation communautaire¹²⁶. Selon ces dispositions, toutes les denrées alimentaires, tous les animaux destinés à la fabrication de denrées alimentaires ainsi que toute autre substance destinée à être incorporée ou susceptible d'être incorporée dans des denrées alimentaires doivent être traçables à toutes les étapes de la fabrication, de la transformation et de la distribution.

¹²⁴ RO 2002 775

¹²⁵ Cf. art. 19 du Règlement (CE) 178/2002

¹²⁶ Art. 18 du Règlement (CE) 178/2002, art. 5 en relation avec les annexes I et II du Règlement (CE) 183/2005

Les entreprises alimentaires doivent être en mesure de renseigner les autorités sur chaque personne dont elles ont reçu des denrées alimentaires, des animaux destinés à la fabrication de denrées alimentaires ou toute substance à usage alimentaire (traçabilité en amont), ainsi que sur chaque personne à laquelle elles livrent leurs produits (traçabilité en aval), avec toutes les informations qui s'y rapportent. En d'autres termes, les produits visés doivent être étiquetés ou munis d'une documentation ou d'informations ad hoc de sorte que leur traçabilité puisse être établie. Dans la plupart des cas, il faudra disposer d'informations écrites ou mettre en place des systèmes ou des procédures permettant de réunir ces informations en temps utile. La traçabilité s'applique aussi aux importateurs.

Art. 26 Inspection des animaux avant et après l'abattage

Al. 1, phrase introductive

Cf. commentaire relatif à l'art. 23, al. 4 (remplacement des dénominations de fonction «*inspecteur des viandes*» et «*contrôleur des viandes*»).

Art. 36 Surveillance et coordination

Al. 4

La chimie des denrées alimentaires est de plus en plus complexe. Pour garantir la qualité et l'uniformité des résultats d'analyse, il faut que les laboratoires travaillent en réseau sur la base de normes identiques. Le droit communautaire des denrées alimentaires prévoit donc à la fois des laboratoires communautaires de référence et des laboratoires nationaux de référence. Pour permettre à la Suisse d'intégrer ce réseau, il faut que le service fédéral compétent puisse désigner des laboratoires nationaux de référence. Ceux-ci auront notamment pour tâche d'effectuer des tests comparatifs, de prélever et de conserver des échantillons de référence et de former les collaborateurs des laboratoires. Les laboratoires de référence reçoivent de la Confédération un mandat de prestations détaillé, pouvant notamment inclure la réalisation d'essais interlaboratoires. Ce genre d'essai permet de comparer la précision analytique des laboratoires. Les écarts de mesure peuvent provenir soit de la méthode analytique, soit des procédures de mesure appliquées par les laboratoires (let. a).

La participation de la Suisse au réseau des laboratoires de référence de la CE et de ses Etats membres implique que les activités des laboratoires suisses soient coordonnées par un service central. Ce dernier doit être habilité à soutenir les laboratoires cantonaux dans leurs essais interlaboratoires, et à les charger d'effectuer de tels tests pour vérifier leur précision analytique (let. b).

Art. 38 Collaboration internationale

Al. 4

Le législateur a deux objectifs: maintenir l'équivalence de la législation sur les denrées alimentaires par rapport à l'UE en ce qui concerne les produits laitiers (équivalence confirmée dans l'Accord Suisse-UE sur l'agriculture) et atteindre cette équivalence pour les autres denrées alimentaires d'origine animale. A cet effet, la Suisse ne doit pas seulement introduire des dispositions analogues dans sa législation, mais aussi participer au système prévu par la législation communautaire pour

garantir la sécurité alimentaire. Les autorités suisses doivent par conséquent avoir la possibilité d'échanger les données touchant à la sécurité alimentaire avec la Commission européenne, et de procéder à des inspections sur le territoire de l'UE conjointement avec les autorités européennes. L'intention est de permettre également aux organes d'exécution suisses d'assister aux cours de formation destinés aux organes de contrôle européens.

Art. 40 Contrôle des denrées alimentaires

Al. 2 et 5

Cf. commentaire relatif à l'art. 23, al. 4 (remplacement des dénominations de fonction «inspecteur des viandes» et «contrôleur des viandes»).

Art. 41a (nouveau) Commissions d'examens

Les personnes chargées du contrôle des denrées alimentaires conformément à l'art. 40 doivent passer un examen devant une commission d'examens. Ces commissions d'examens sont composées de chimistes cantonaux, de vétérinaires cantonaux, d'inspecteurs des denrées alimentaires et d'inspecteurs des viandes (ancienne dénomination). Dans le prolongement de la pratique actuelle, ces commissions d'examens ont la compétence de statuer sur la réussite des examens. Font exception les examens que le Conseil fédéral a délégués aux cantons (actuellement, c'est le cas pour les contrôleurs des denrées alimentaires).

Art. 43a (nouveau) Collaboration de tiers

La législation communautaire prévoit que certaines tâches touchant aux contrôles officiels peuvent être déléguées à des organismes privés¹²⁷. Il y a lieu de délimiter les tâches pouvant ainsi être déléguées. Les tiers mandatés à cet effet sont soumis au contrôle de l'autorité qui délègue la compétence et doivent être accrédités. La compétence d'ordonner des mesures ne peut en aucun cas être déléguée à ces organismes privés.

En Suisse également, l'application de la LDAI donne lieu à des activités qui peuvent sans autre être déléguées à des organismes privés. On pense ici par exemple à la surveillance de certains maillons de la production agricole (art. 7) ainsi qu'au contrôle du pesage des animaux abattus (art. 46). S'agissant de la production agricole, l'externalisation de certaines tâches sur la base de l'art. 180 LAgr et de l'art. 7 de la loi sur les épizooties, qui sont formulés de manière similaire, a déjà fait ses preuves. Il apparaît donc logique de prévoir également cette option dans la LDAI, pour certaines tâches de contrôle.

Art. 45 Emoluments

Al. 2, let. a^{bis} (nouvelle) et e

Le contrôle des denrées alimentaires est un service public profitant à la communauté. Il doit donc être financé par principe au moyen des recettes fiscales générales. Les contrôles sont effectués par échantillonnage, et les entreprises ne sont pas toutes

¹²⁷ Art. 5 du Règlement (CE) 882/2004

contrôlées avec la même fréquence. La facturation directe des contrôles entraînerait donc une inégalité de traitement inacceptable entre les différentes entreprises soumises aux contrôles. C'est pourquoi la LDAI stipule que le contrôle des denrées alimentaires est par principe exempt d'émoluments (art. 45, al. 1). Mais, conformément au droit des émoluments en vigueur, il y a exception lorsque le contrôle d'une entreprise occasionne aux autorités un surcroît important de travail. On est dans cette situation par exemple lorsque la législation impose des contrôles réguliers. Actuellement, c'est le cas pour le contrôle des abattoirs, des animaux d'abattage et des viandes. En conséquence, le contrôle et l'autorisation des abattoirs et, en raison de l'important surcroît de travail, des entreprises de découpe de viande sont soumis à émolument. Cette disposition permet d'atteindre par ailleurs l'équivalence avec la législation communautaire¹²⁸, l'UE exigeant que les émoluments qu'elle prévoit soient prélevés de la même manière par tous les Etats membres afin d'éviter une distorsion de la concurrence.

Art. 47 Délits

Al. 4 (nouveau)

Le fait d'informer les autorités d'exécution lorsque des denrées alimentaires ou des objets usuels risquant de mettre en danger la santé ont été remis aux consommateurs peut amener les autorités à punir l'informant sur la base des dispositions de l'art. 47. L'observation de l'art. 23, al. 2^{bis}, peut donc entraîner des répercussions pénales injustes. Il y a donc lieu de prévoir que, si le sujet de droit se comporte correctement, son attitude pourra être considérée comme un motif de réduction de la peine. Une réduction de la peine relève toutefois du pouvoir discrétionnaire du juge.

Art. 48 Contraventions

Al. 1, phrase introductive et let. n (nouvelle), et al. 1^{bis} (nouveau)

Par comparaison avec les dispositions pénales des autres lois sectorielles (p. ex. loi sur les produits thérapeutiques, LAgr, loi sur les produits chimiques), la LDAI fixe l'amende maximale à un niveau très bas. L'amende maximale doit avoir un effet dissuasif. Dès lors, il y a lieu de relever le montant de l'amende maximale à 40 000 francs (20 000 francs à l'heure actuelle), au moins pour les infractions visées à l'art. 48, al. 1 qui sont intentionnelles (phrase introductive). Pour les infractions selon l'art. 48, al. 1, commises par négligence, l'amende maximale reste fixée à 20 000 francs (al. 1^{bis}).

La présente révision de la LDAI introduit de nouvelles obligations: l'obligation d'obtenir une autorisation et l'obligation d'annoncer (art. 17a), la traçabilité (art. 23a), l'obligation d'informer les autorités en cas de remise de denrées alimentaires ou d'objets usuels susceptibles de nuire à la santé (art. 23, al. 2^{bis}). Ces obligations constituent les piliers essentiels de la sécurité alimentaire dans la législation communautaire.

La reconnaissance de l'équivalence de la législation suisse et de la législation communautaire par le Comité mixte présuppose que toute infraction aux dispositions

¹²⁸ Cf. annexes 4 à 6 du Règlement (CE) 882/2004

reprises peut être sanctionnée¹²⁹. Il y a donc lieu de compléter en conséquence la liste des infractions à l'art. 48, al. 1.

Désormais, cet alinéa prévoit également une sanction pour les infractions relatives à l'autocontrôle au sens de l'art. 23, al. 1, cette obligation constituant le principe fondamental du contrôle des denrées alimentaires, tel qu'il est défini dans la législation en vigueur. Jusqu'ici, il fallait se référer à l'art. 292 du code pénal¹³⁰. Or, il s'agissait là d'une lourdeur juridique extrême pour les autorités d'exécution, qui d'ailleurs souvent été critiquée.

5.3.2 Loi sur les épizooties

Art. 3a Commission d'examens

A l'heure où se multiplient les connexions entre les divers domaines du service vétérinaire public – santé animale, contrôle des denrées alimentaires et protection des animaux –, une professionnalisation accrue des tâches officielles s'impose. Jusqu'à présent, les vétérinaires officiels débutants étaient préparés à leurs tâches par des journées de perfectionnement organisées par l'Office vétérinaire fédéral (OVF). Par analogie avec la législation alimentaire¹³¹, il est prévu d'instaurer pour les vétérinaires officiels et les autres organes chargés de l'exécution de la législation sur les épizooties un cursus structuré de formation continue et de perfectionnement, sanctionné par un examen final et un diplôme. Une commission d'examens, composée de vétérinaires officiels exerçant une fonction dirigeante et ayant les compétences scientifiques requises, sera chargée d'organiser les examens. Cette commission sera habilitée à notifier les résultats d'examens par voie de décision.

Une disposition parallèle sera introduite dans la LDAI (art. 41, al. 3). Les contrôleurs des viandes vétérinaires et non vétérinaires (nouvelles désignations: vétérinaires officiels et auxiliaires officiels) sont les organes d'exécution tout à la fois de la LFE et de la LDAI. La commission d'examens sera donc chargée d'organiser les examens prévus par l'une et l'autre loi.

La nouvelle LPA prévoit elle aussi (art. 32, al. 4)¹³² une formation continue et un perfectionnement des organes d'exécution.

Art. 10 Mesures générales de lutte

Al. 1, ch. 6

Les épizooties peuvent se propager rapidement sur des régions entières. Pour l'éviter, la loi prévoit déjà la possibilité de limiter ou d'interdire préventivement les mouvements d'animaux dans les régions menacées. Cependant, la peste aviaire classique (ou «grippe aviaire»), avec la possible transmission du virus par des oiseaux migrateurs, a révélé un nouveau type de risque, notamment pour les ani-

¹²⁹ Art. 55 du Règlement (CE) 882/2004

¹³⁰ RS 311.0

¹³¹ RS 817.191.54, ordonnance du 1^{er} mars 1995 sur la formation des organes chargés du contrôle de l'hygiène des viandes.

¹³² FF 2006 317

maux détenus en plein air. Il convient donc de prévoir en plus la possibilité d'interdire la détention d'animaux en plein air.

En cas d'interdiction temporaire de la détention en plein air, les paiements directs qui y sont liés seront maintenus. Et la déclaration de cette forme de production doit rester admise en tant que telle.

Art. 11 Devoir de diligence et obligation d'annoncer

L'actuelle disposition sur l'obligation d'annoncer est complétée par une disposition sur le devoir de diligence incombant aux personnes qui détiennent des animaux ou qui ont accès aux troupeaux. L'application du devoir de diligence aux organes de contrôle a été demandée lors des délibérations concernant la loi sur la protection des animaux au Conseil national¹³³. L'art. 23 de la LDAI contient une règle semblable concernant le devoir de diligence.

Art. 15, al. 1

Cf. commentaire relatif à l'art. 23, al. 4 (remplacement des dénominations de fonction «*inspecteur des viandes*» et «*contrôleur des viandes*»).

Art. 16 Extension du champ d'application des dispositions de contrôle

Le rôle de la banque de données centrale prévue à l'art. 15a («Banque de données sur le trafic des animaux») est limité pour le moment aux animaux des espèces bovine, ovine, caprine et porcine. Il est apparu depuis l'adoption de cette disposition qu'il serait judicieux, du point de vue administratif, de pouvoir utiliser cette banque de données pour d'autres animaux à onglons, comme les daims et les lamas, pour les chevaux – en raison des prescriptions sur les échanges internationaux – et pour la volaille de rente et d'ornement – en raison de la «grippe aviaire». Or, l'actuelle disposition habilite seulement le Conseil fédéral à élargir à d'autres espèces les dispositions sur l'identification des animaux, leur enregistrement et les documents d'accompagnement (art. 14 et 15). La disposition proposée lui permettrait de procéder au même élargissement pour ce qui est des dispositions concernant l'usage de la banque de données et son financement (art. 15a et 15b).

Art. 20 Commerce de bétail

Al. 2

Cette précision de la notion de commerce de bétail est une conséquence des divergences d'opinions apparues entre les cantons et l'Association suisse des marchands de bétail concernant la conception de la taxe commerciale et la répartition des recettes tirées de cette taxe (cf. art. 56a). La question controversée est de savoir si l'art. 20, al. 2, LFE voté le 20 juin 2003¹³⁴ respecte la volonté des Chambres fédérales d'intégrer, dans la définition du commerce de bétail, l'achat d'animaux par des bouchers qui les abattent dans leur propre entreprise (acheteurs directs). La formulation proposée dissipe ces doutes.

¹³³ BO 2005 N 845 à 848 [15.6.05, ad art. 38]

¹³⁴ RO 2003 4237

Art. 24 Importation, transit et exportation

La reconnaissance de l'équivalence des législations suisse et européenne sur les épizooties étant acquise, l'étape suivante est l'harmonisation des dispositions concernant l'importation, le transit et l'exportation. Les contrôles porteront prioritairement sur les importations et les envois en transit en provenance de pays tiers. Dans ces domaines, la Suisse reprendra entièrement les mesures de protection de la CE. Cela nécessitera non seulement une révision totale de l'ordonnance du 20 avril 1988 concernant l'importation, le transit et l'exportation d'animaux et de produits animaux¹³⁵, mais aussi une précision de la procédure de contrôle au niveau de la loi. Les dispositions actuelles de la loi demeurent cependant en vigueur sans changement. L'objectif principal reste le même, à savoir empêcher, à l'avenir également, l'introduction d'épizooties dans notre pays. L'Etat doit, en outre, pouvoir encore vérifier que seuls sont exportés des animaux en bonne santé et des produits d'origine animale irréprochables.

A la différence de la version actuelle, le nouvel art. 24 mentionne expressément la possibilité pour l'OVF d'exiger une autorisation pour l'importation, le transit ou l'exportation. Cette exigence figurait jusqu'à présent au niveau de l'ordonnance. L'autorisation ne sera exigée que s'il est nécessaire de réagir par des mesures ciblées en cas de changement rapide des conditions ou de la situation sanitaire animale.

La nouvelle formulation de la procédure de fixation des conditions d'importation permet une application simultanée, par la Suisse et la CE, des mesures sanitaires régulièrement décidées par la CE à l'encontre de pays tiers et mises à jour à intervalles assez courts. Cette application simultanée se fera par voie d'ordonnances de l'Office vétérinaire fédéral.

Art. 25 Contrôle vétérinaire officiel

Dans le contexte de la professionnalisation des Services vétérinaires publics (art. 3a), les dénominations des organes de contrôle vont être unifiées. Les vétérinaires de frontière devront, eux aussi, suivre le cursus structuré de formation continue et de perfectionnement et obtenir le diplôme de vétérinaire officiel. On comble en même temps une lacune législative en réglementant, conformément à la pratique actuelle, le contrôle vétérinaire officiel des produits animaux et des produits susceptibles d'être les vecteurs d'épizooties.

Art. 30 Contrôle des chiens

La problématique des chiens agressifs avait déjà été évoquée lors de la première modification de l'art. 30 de la LFE en 2003: «La présente modification, qui résulte du débat sur les chiens dangereux, devrait permettre d'enregistrer les chiens dont le comportement a attiré l'attention et de prendre, en fonction des événements qui se sont produits, des mesures appropriées (p. ex. éducation complémentaire du chien, mesures de sécurité, euthanasie)»¹³⁶. Or, la problématique des chiens agressifs est devenue plus sensible entre-temps. Il apparaît donc judicieux de créer la base légale pour saisir dans la banque de données existante (ANIS), à laquelle participent tous

¹³⁵ RS 916.443.11

¹³⁶ FF 2002 4640

les cantons, des données concrètes sur les troubles du comportement des chiens et sur les interdictions de détenir des animaux.

Art. 42 Recherche et diagnostic

Al. 3

L'Institut de virologie et d'immunoprophylaxie (IVI) est le centre de compétence de la Confédération en matière de lutte contre les épizooties. Il se consacre notamment au diagnostic, à la surveillance et au contrôle des épizooties hautement contagieuses dans le but de prévenir les dommages sanitaires et économiques; il enregistre également les vaccins à usage vétérinaire (art. 8, al. 3, Org DFE)¹³⁷. Conformément aux principes de la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) et comme stipulé à l'art. 41 de la nouvelle loi du 7 octobre 2005 sur les finances¹³⁸, l'IVI peut également proposer des prestations commerciales si une loi l'y autorise.

Cependant, les infrastructures ne pourront être prises entièrement en compte dans le calcul du prix de ces prestations, puisque les équipements de sécurité de l'institut sont prévus pour des épizooties hautement contagieuses. Les analyses seront effectuées pour le compte de mandants officiels ou privés, à des fins de diagnostic ou de recherche, et ne nécessiteront pas d'infrastructures de sécurité supplémentaires. Néanmoins les prix devront être fixés de manière à permettre au moins de couvrir les frais.

Art. 53a Reprise de dispositions et de normes internationales harmonisées

Les mesures de prévention et de lutte contre les épizooties et celles figurant dans l'accord agricole conclu entre la Suisse et la CE ¹³⁹ doivent être harmonisées. Il faut également respecter les normes établies par l'Office international des épizooties (OIE), car elles peuvent avoir un caractère contraignant, étant donné qu'elles servent de référence à l'élaboration de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires¹⁴⁰.

Vu qu'il s'agit souvent de réglementations de nature technique, le Conseil fédéral doit avoir la possibilité de simplement se référer uniquement aux normes internationales pour édicter sa législation d'exécution et les déclarer applicables. On lui donne aussi le droit d'habiliter l'OVF à déclarer applicables, par voie d'ordonnance, ces normes techniques dans leur forme actualisée.

Art. 54a Système d'information central

L'OVF élabore depuis quelques années avec les cantons le système d'information central KODAVET, une application informatique intégrée destinée à soutenir l'office fédéral et les offices vétérinaires cantonaux dans l'accomplissement de tâches essentielles. KODAVET permet de saisir et d'échanger facilement avec les autres services concernés les données relatives aux cas d'épizooties, les conclusions d'enquêtes et les résultats des contrôles touchant les épizooties, la protection des

¹³⁷ RS **172.216.1**

¹³⁸ FF **2005** 5603

¹³⁹ RS **0.916.026.81**

¹⁴⁰ Cf. RS **0.632.20**, annexe 1A.4 à l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce.

animaux et l'hygiène des denrées alimentaires. Par ailleurs ce système permet de gérer de manière rationnelle le flux croissant des informations de routine et, grâce à la mise en réseau avec d'autres banques de données, de tirer le maximum de profit des données recueillies¹⁴¹. Il est notamment prévu de le mettre en réseau avec la banque centrale de données agricoles que l'OFAG entend mettre sur pied.

L'OVF est l'exploitant du système et le propriétaire des données. Comme des profils d'exploitation, voire des profils des personnes qui exercent leur activité dans ce secteur, peuvent être établis sur la base de l'ensemble des données, il s'agit de données qu'il faut considérer, du moins partiellement, comme sensibles et qui nécessitent donc une base légale formelle au sens de l'art. 17, al. 2, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données¹⁴². Il est prévu d'habiliter les autorités d'exécution, soit l'OVF et les offices vétérinaires cantonaux, à traiter ces données et profils sensibles. Il ne sera toutefois pas saisi de données relatives à la santé des personnes ou à des sanctions pénales, ni instauré une collection automatique des données. Un règlement régissant le système d'information central KODAVET sera élaboré.

Le Conseil fédéral édicte une ordonnance fixant le contenu et l'exploitation de KODAVET. Il réglera notamment l'inventaire des données, les responsabilités relatives à leur traitement, les droits d'accès et les détails du financement. Les cantons peuvent saisir d'autres données s'ils en ont besoin pour l'exécution de la législation sur la protection des animaux, les denrées alimentaires et les épizooties (p. ex. données relatives aux épizooties, à la protection des animaux, aux autorisations, aux contrôles concernant les médicaments vétérinaires, aux évaluations et aux statistiques). Ils restent propriétaires des données qu'ils saisissent en plus, mais sont aussi responsables, pour celles-ci, du respect de la législation sur la protection des données.

Les cantons versent chaque année une contribution pour le développement et l'exploitation de KODAVET. Les frais d'exploitation annuels inscrits au budget se montent à environ 600 000 francs, dont deux tiers doivent être supportés par les cantons. Chaque canton devra verser un montant de base de 10 000 francs et recevra en échange deux stations d'accès. La part restante des frais d'exploitation à couvrir par les cantons sera couverte par les cantons qui achètent d'autres licences pour des stations supplémentaires. Les contributions de chaque canton seront donc comprises entre 10 000 et 50 000 francs.

Art. 56a Taxe perçue à l'abattage

Cet article remplace une disposition qui a été introduite dans la loi en 2003 mais n'a jamais été mise en vigueur (art. 56a, *Taxe commerciale*)¹⁴³. Cette taxe, proposée par les commissions de l'économie et des redevances du Conseil national et du Conseil des Etats, avait été inscrite dans la LFE, en même temps que l'art. 20, au cours des délibérations parlementaires sur la PA 2007. L'objectif était d'adapter la législation aux mutations intervenues dans le commerce du bétail, en obligeant les abattoirs qui achètent directement leur bétail, et qui de ce fait sont libérés de l'obligation de payer la taxe proportionnelle, à participer aux coûts de la prévention et de la lutte contre

¹⁴¹ Cf. axe d'action 5 au ch. 1.4.3 ainsi que la simplification de la saisie et de la gestion des données au ch. 2.9.2 et à l'art. 185, al. 5 et 6, *LAgr*.

¹⁴² **RS 235.1**

¹⁴³ Cf. **RO 2003 4237**

les épizooties. L'exemption dont bénéficient les abattoirs a en effet perdu sa justification au vu des changements structurels observés dans ce secteur: le commerce de bétail «classique» et l'achat de bétail par de «petits» bouchers pour l'abattage dans leur propre établissement ont en partie cédé la place aux activités de quelques gros établissements qui achètent eux-mêmes directement leur bétail.

Les principaux milieux touchés, à savoir les marchands de bétail et les cantons, étaient en principe favorables à cette révision de la législation sur le commerce du bétail qui aurait permis de taxer les acheteurs directs sans pénaliser les cantons et qui aurait entraîné tout au plus une hausse mesurée des taxes proportionnelles. Néanmoins, lors de la préparation des dispositions d'exécution de ce nouvel article, il est apparu que l'encaissement de la taxe commerciale occasionnerait un gros travail administratif et qu'en cas de plusieurs changements de propriétaires, le même animal serait taxé à plusieurs reprises, ce qui était inacceptable aux yeux du Syndicat suisse des marchands de bétail.

C'est la raison pour laquelle la solution proposée est de nouveau celle qui avait été rejetée à l'époque par le législateur au profit de la taxe commerciale (qui s'est révélée inadéquate par la suite), à savoir une taxe unique prélevée au moment de l'abattage. La perception de cette taxe est simple et la clé de répartition l'est aussi, puisque les recettes sont réparties entre les cantons en fonction de la taille de leur cheptel respectif. Les recettes de la taxe perçue à l'abattage au profit des cantons seront du même ordre qu'actuellement, soit d'environ 3 millions de francs.

Le critère pour fixer la taxe perçue à l'abattage est la valeur d'abattage moyenne des animaux. Le montant de la taxe correspondra environ aux taxes proportionnelles perçues jusqu'à présent par les cantons et qui se situent entre 25 centimes (porcelets) et 10 francs (chevaux). Seule une hausse mesurée des taxes proportionnelles, restées quasi inchangées dans la plupart des cantons depuis 1943, est prévue.

L'obligation de verser une taxe proportionnelle reste fondée actuellement sur la Convention intercantonale du 13 septembre 1943 sur le commerce du bétail¹⁴⁴. Aux termes du § 15, ch. 2, les cantons perçoivent une taxe proportionnelle pour tout cheval, mulet, âne, bétail bovin, mouton, chèvre ou porc ayant fait l'objet d'une transaction. La révision de la loi permettra d'abroger le concordat sur le commerce du bétail, dont le rôle est actuellement purement fiscal (les exigences de police des épizooties contenues dans le concordat ont également été reprises dans l'ordonnance sur les épizooties).

5.4 Programme de la législation

La révision de la législation sur les denrées alimentaires n'a pas été annoncée dans le rapport sur le programme de la législation 2003 à 2007. La présente révision est étroitement liée au message sur la PA 2011, lequel figure à la rubrique des Grandes Lignes.

La révision de la LFE n'est, certes, pas annoncée dans le Rapport sur le Programme de la législation 2003 à 2007, mais cette révision est étroitement liée à la modification de la LDAI.

¹⁴⁴ Concordat sur le commerce du bétail; RS 9 366

5.5

Rapport avec le droit international

Dans le cadre de l'accord Suisse-UE sur l'agriculture, la CE a reconnu l'équivalence des dispositions helvétiques sur le lait et les produits laitiers par rapport à la législation communautaire (annexe 11)¹⁴⁵. Etant donné la révision de la législation communautaire sur l'hygiène des denrées alimentaires, dont l'entrée en vigueur interviendra au 1^{er} janvier 2006, cette reconnaissance menaçait d'être caduque. La modification de la LDAI est harmonisée avec la nouvelle législation communautaire et crée, conjointement avec la refonte des ordonnances afférentes, les conditions requises pour maintenir la reconnaissance de l'équivalence des dispositions figurant à l'annexe 11 de l'accord Suisse-UE sur l'agriculture, et de l'étendre simultanément à toutes les denrées alimentaires d'origine animale. Les modifications proposées sont entièrement compatibles avec la réglementation de l'OMC et avec le Codex Alimentarius.

Les modifications de la LFE sont indépendantes des dispositions de l'OMC. Elles facilitent l'exécution de l'annexe 11 de l'accord Suisse-UE sur l'agriculture.

5.6

Constitutionnalité

La base constitutionnelle de la LDAI et de la LFE est l'art. 118 (protection de la santé) et, en ce qui concerne la LDAI également l'art. 97 (protection des consommateurs). Ces dispositions donnent à la Confédération la compétence de prendre des mesures pour assurer la protection des consommateurs et de légiférer sur les denrées alimentaires et les objets usuels susceptibles de nuire à la santé. Les présentes modifications sont nécessaires pour assurer l'équivalence de la législation suisse sur l'hygiène des denrées alimentaires par rapport à la législation communautaire. Cette dernière a également pour objectif la protection de la santé. Elle a été analysée sous l'angle scientifique par diverses sous-commissions spécialisées de la Commission européenne. Elle correspond aux standards internationaux reconnus du Codex Alimentarius. Les modifications proposées se situent donc bien dans la marge de compétence impartie à la Confédération par la Constitution. Elles obéissent en outre au principe de proportionnalité et au principe d'égalité de droit.

5.7

Délégation de compétences législatives

La LFE a pour but, entre autres, d'améliorer la situation épidémiologique en Suisse et d'y empêcher l'introduction d'épidémiologies. L'apparition d'une épidémiologie est par nature le plus souvent imprévisible. Son ampleur et ses conséquences sont incertaines. Comme la situation épidémiologique, les connaissances scientifiques et les développements techniques peuvent évoluer rapidement. Il est donc indispensable de donner au Conseil fédéral, au DFE et à l'OVF toute la latitude nécessaire leur permettant d'agir rapidement. La révision partielle proposée ne change rien à la délégation de compétences conférée par la LFE. Les modifications législatives suivantes découlent de nouvelles délégations de compétence ou de celles existantes qui ont été modifiées:

¹⁴⁵ RS 0.916.026.81

Organisation (Titre 2):	
– Commission d'examens	art. 3a
Mesures de lutte (Titre 3):	
– Interdiction de la détention d'animaux en plein air	art. 10, al. 1, ch. 6
Trafic d'animaux, de produits animaux et d'autres objets (Titre 4):	
– Extension du champ d'application des dispositions de contrôle	art. 16
– Importation, exportation et transit	art. 24
– Contrôle vétérinaire officiel	art. 25
– Contrôle des chiens	art. 30
Dispositions d'exécution, finales et transitoires (Titre 7):	
– Reprise de dispositions et de normes internationales harmonisées	art. 53a
– Système d'information central	art. 54a
– Taxe perçue à l'abattage	art. 56a

6 Arrêté fédéral sur les moyens financiers 2008 à 2011

6.1 Situation actuelle

Cet arrêté fédéral fixe les enveloppes financières destinées aux principales mesures de politique agricole de la Confédération pour la période de 2008 à 2011. Le regroupement, dans le présent message, des propositions concernant l'adaptation de la législation agricole et l'arrêté sur le financement découle d'une volonté de coordination et de cohérence. Il est pertinent d'examiner et d'apprécier en parallèle les dispositions de la LAgr et les besoins financiers. L'orientation donnée à la politique agricole, les besoins financiers et leur échelonnement dans le temps, de même que la répartition ciblée des fonds entre les divers instruments, en fonction des objectifs à atteindre, forment un tout cohérent.

Enveloppes financières en tant qu'instrument servant au financement des principaux secteurs d'activité

Dans le cadre de la PA 2002, le législateur a créé dans la LAgr une base légale générale pour assurer le financement des mesures de politique agricole. Conformément à l'art. 6 LAgr, les crédits destinés aux principaux secteurs d'activité sont autorisés pour quatre ans au plus par un arrêté fédéral simple. Par enveloppe financière, on entend le plafond des crédits de paiement destinés à un domaine d'activité déterminé et fixé par le Parlement pour plusieurs années. Elle n'équivaut pas à une autorisation de dépenses, mais elle signale la volonté du Parlement d'autoriser les sommes prévues dans le cadre des décisions budgétaires. Les dépenses pour l'agriculture ont été réparties en trois enveloppes financières: «Amélioration des bases de production et mesures sociales», «Production et ventes» et «Paiements directs».

La fixation des fonds sous forme d'enveloppes financières crée des conditions-cadre prévisibles pour l'agriculture et les secteurs situés en aval et permet une planification pluriannuelle des dépenses de la Confédération. De même, elle offre la souplesse requise pour leur attribution aux diverses rubriques lors des décisions budgétaires; les moyens financiers peuvent être affectés selon les besoins à court terme, ce qui accroît l'efficacité des mesures concernées.

Jusqu'ici, le Parlement a arrêté à deux reprises les moyens financiers destinés à l'agriculture sous forme d'enveloppes financières (tab. 22)¹⁴⁶.

Tableau 22

Arrêtés fédéraux sur les moyens financiers destinés à l'agriculture

(en millions de francs)	2000 à 2003	2004 à 2007	Ecart
Amélioration des bases de production et mesures sociales	1 037	1 129	+92
Production et ventes	3 490	2 946	-544
Paielements directs	9 502	10 017	+515
Total	14 029	14 092	+63

Attribution des mesures de politique agricole aux différentes enveloppes financières

Les trois enveloppes financières couvrent la plupart des mesures prévues dans la LAgr, qui leur sont attribuées selon le tableau 23.

Tableau 23

Mesures financées dans le cadre des trois enveloppes financières

Amélioration des bases de production et mesures sociales

Mesures d'accompagnement social	Prêts alloués au titre d'aide aux exploitations et aides à la reconversion professionnelle
Contributions pour améliorations structurelles	Contributions pour les améliorations foncières et les bâtiments ruraux
Crédits d'investissements	Prêts sans intérêts
Sélections végétale et animale	Contributions pour l'encouragement des sélections végétale et animale

Production et ventes

Promotion des ventes	Contributions à la communication marketing
Economie laitière	Administration du soutien des prix (mandat de prestations) Supplément versé pour le lait transformé en fromage Supplément de non-ensilage ¹ Aides dans le pays et aides à l'exportation ¹
Economie animale	Indemnités versées à des organisations privées dans le secteur du bétail de boucherie et de la viande (mandats de prestations) Aides à l'exportation d'animaux d'élevage et de rente ¹ Aides dans le pays pour le bétail de boucherie et la viande Aides dans le pays pour les œufs Contribution à la mise en valeur de la laine de mouton ¹
Grandes cultures	Contributions à la transformation (mandat de prestations) ¹ et contributions à la culture de betteraves sucrières ² Contributions à la transformation ¹ et contributions à la culture de légumineuses à graines et d'oléagineux Contributions à la mise en valeur de pommes de terre, y compris les plants ¹ Contributions à la production de semences Contributions à la transformation ¹ et contributions à la culture de matières premières renouvelables

¹⁴⁶ FF 1999 4794 et FF 2003 4354

Arboriculture fruitière et viticulture	Aides à l'exportation de concentré de jus de fruits ¹ Soutien interne pour les fruits à pépins Contributions à la reconversion pour l'arboriculture fruitière et la viticulture Administration du contrôle de la vendange
--	---

Paiements directs

Paiements directs généraux	Contributions à la surface (contribution générale et contribution supplémentaire pour les terres ouvertes et les cultures pérennes) Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles (GACD) Contributions pour des terrains en pente
Paiements directs écologiques	Contributions écologiques Contributions d'estivage Contributions pour la protection des eaux Contributions éthologiques
Utilisation durable des ressources	Contributions incitatives pour améliorer l'efficacité dans l'utilisation des ressources ²

¹ Mesures supprimées dans le cadre de la PA 2011

² Mesures nouvellement introduites dans le cadre de la PA 2011

Les dépenses occasionnées par les mesures suivantes, prévues par la LAgr, ne sont pas financées par les enveloppes financières:

- éventuelles contributions à l'allègement du marché dans des situations exceptionnelles (art. 13 LAgr);
- contributions à la vulgarisation agricole (art. 136 à 139 LAgr).

Les moyens financiers pour l'évaluation des mesures prévues par la LAgr et les dépenses engendrées au plan fédéral par la mise en œuvre de ces mesures (dépenses administratives de l'OFAG) ne sont pas non plus compris dans les enveloppes financières de l'agriculture. Depuis 2003, les frais d'exploitation liés au contrôle du trafic des animaux et les frais d'élimination des déchets de viande dans le cadre des mesures contre l'ESB (encéphalopathie spongiforme bovine) sont compris dans les comptes de l'OFAG, mais pas dans les enveloppes financières. Auparavant, ces crédits étaient octroyés par l'OVF. Les comptes de l'OFAG comprennent par ailleurs la contribution à la FAO à Rome.

Les dépenses suivantes ne sont comprises ni dans les enveloppes financières, ni dans les comptes de l'OFAG, mais sont néanmoins attribuées au groupe de tâches «Agriculture et alimentation»:

- allocations familiales aux agriculteurs indépendants et aux employés agricoles en vertu de la LFA (OFAS);
- contributions à l'exportation de produits agricoles transformés relevant de la loi sur les produits agricoles transformés¹⁴⁷ (AFD);
- moyens financiers pour les stations fédérales de recherches et d'essais agro-nomiques (Agroscope) et pour le Haras fédéral. Ces unités gérées selon la

¹⁴⁷ RS 632.111.72

GMEB (gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire) depuis le 1^{er} janvier 2000 doivent solliciter leurs moyens financiers sous la forme de crédits de paiement, par la voie budgétaire ordinaire.

6.2 Expériences faites avec les enveloppes financières

Le présent message présente les enveloppes financières pour la troisième période financière. Le présent chapitre dresse un bilan des deux précédentes périodes.

Bilan 2000 à 2003

Pour la première fois, un bilan peut être dressé pour une période budgétaire complète (2000 à 2003).

Tableau 24

Comparaison entre les enveloppes financières 2000 à 2003 et les dépenses effectives

(en millions de francs)	Arrêté fédéral (AF) Enveloppes financières (EF)	Fonds effective- ment disponibles	Dépenses effectives	Ecart
Amélioration des bases de production et mesures sociales	1 017	1 001	938	-63
Production et ventes	3 540	3 549	3 520	-29
Paiements directs	9 472	9 344	9 336	-8
Total	14 029	13 894	13 794	-100
Différence par rapport à AF/EF		-135	-235	-0,7 %

Les crédits fixés dans l'arrêté fédéral du 16 juin 1999 sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2000 à 2003¹⁴⁸ et figurant dans la deuxième colonne du tableau 24 ont subi plusieurs modifications qui ont entraîné soit des transferts de fonds entre les différentes enveloppes financières, soit des réductions.

Lors du débat parlementaire sur le budget 2003, il a ainsi été décidé de transférer 20 et 30 millions de francs provenant respectivement des enveloppes financières «Amélioration des bases de production et mesures sociales» et «Paiements directs» à l'enveloppe «Production et ventes». Le 24 avril 2002, le Conseil fédéral a décidé de bloquer 50 millions de francs inscrits au budget 2002 pour les paiements directs et de les transférer à titre d'avance à l'année 2004 (prochaine période de crédit-cadre). La première application du frein à l'endettement a également conduit à une diminution de 78 millions de francs des ressources destinées aux paiements directs dans le budget 2003. Il s'y est ajouté l'effet du blocage de crédits au compte 2003, soit une réduction de 7 millions de francs. Ces adaptations budgétaires ont réduit les enveloppes financières de 135 millions de francs au total.

Les soldes non dépensés, qui atteignent 100 millions de francs (cinquième colonne du tableau) concernaient principalement les mesures sociales. L'aide aux exploitations notamment a été moins sollicitée en raison des taux d'intérêt relativement bas.

¹⁴⁸ FF 1999 4794

Lesdits soldes représentent 0,7 % du montant disponible dans les trois enveloppes financières.

Evolution de 2004 à 2007

Les enveloppes financières en cours pour les années 2004 à 2007 ne seront pas non plus complètement épuisées.

Tableau 25

Comparaison entre les enveloppes financières 2004 à 2007 et les dépenses effectives

(en millions de francs)	Arrêté fédéral du 5 juin 2003	Après PAB 03 et PAB 04 ¹	Dépenses effectives ²	Ecart par rapport à l'AF du 5.6.2003	Ecart par rapport à «Après PAB 03 et PAB 04»
Amélioration des bases de production et mesures sociales	1 129	890	776	-353	-114
Production et ventes	2 946	2 761	2 615	-331	-146
Paiements directs	10 017	9 978	10 061 ³	+44	+83
Total	14 092	13 629	13 452	-640	-177
Ecart (en %)				-4,5	-1,3

¹ Message concernant le compte d'Etat 2005 du 29 mars 2006, p. 287 et 288

² Comptes 2004 et 2005, budget 2006 et plan financier 2007

³ En 2007, 66 millions de francs seront soustraits au soutien du marché laitier et réalloués aux paiements directs conformément à l'arrêté fédéral du 1^{er} mars 2006.

Dans le cadre des deux programmes d'allégement budgétaire 2003 et 2004 (PAB 03 et PAB 04), les moyens financiers compris dans les trois enveloppes financières pour les années 2004 à 2007 ont été réduits au total de 463 millions de francs. Les moyens financiers ont par ailleurs diminué en raison du blocage des crédits et de reports sur des rubriques non incluses dans ces enveloppes (en particulier la loi sur les produits agricoles transformés ou «Schoggigesetz», grippe aviaire, Porta Alpina). C'est pourquoi les dépenses effectives sont plus faibles que les montants fixés en juin 2003 par le Parlement dans les enveloppes financières.

Comme le permet l'art. 1, al. 2, de l'arrêté fédéral du 5 juin 2003 sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2004 à 2007¹⁴⁹, le Conseil fédéral a décidé le 1^{er} mars 2006 qu'une partie des moyens destinés au soutien du marché serait réallouée aux paiements directs dès 2007¹⁵⁰. Cette réallocation de 66 millions de francs explique que les dépenses pour les paiements directs dépassent les moyens qui avaient été fixés dans l'enveloppe financière. Inversement, les dépenses effectives pour les mesures de soutien du marché diminueront d'autant. Ces dernières ont par ailleurs fortement régressé suite aux deux programmes d'allégement (PAB 03 et PAB 04). Il en va de même pour l'enveloppe «Amélioration des bases de production et mesures sociales». Par contre, les mesures d'économie ont largement épargné les crédits destinés aux paiements directs.

¹⁴⁹ FF 2003 4354

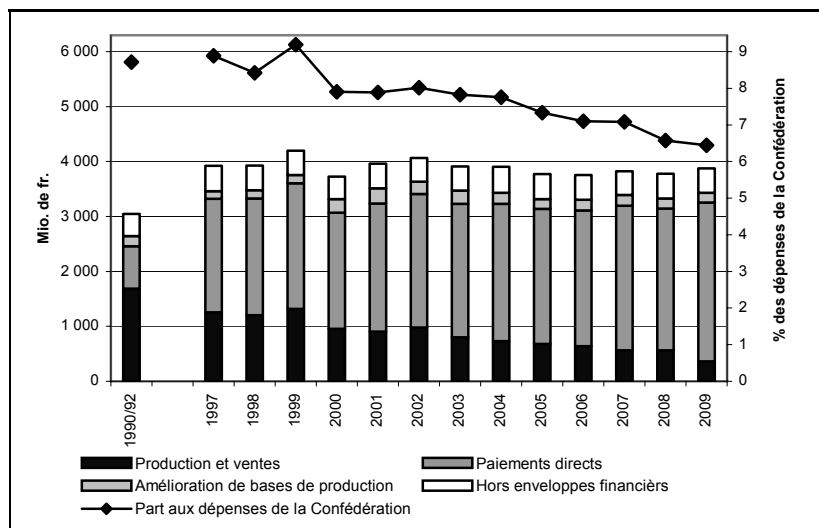
¹⁵⁰ RO 2006 883 et RO 2006 893

Evolution des dépenses pour l'agriculture et l'alimentation

Depuis le début de la réforme, la structure du soutien a beaucoup changé. La part des moyens financiers alloués à la production et aux ventes (soutien du marché) dans les trois enveloppes financières a passé de 64 % en 1990/92 à 20 % en 2005, alors que pendant la même période, celle des paiements directs a augmenté, passant de 29 à 74 %. La part des dépenses pour l'amélioration des bases de production et les mesures sociales, quant à elle, est restée pratiquement stable. De manière générale, les dépenses de la Confédération pour l'agriculture et l'alimentation ont augmenté jusqu'en 1996 et se sont stabilisées par la suite. En moyenne des dernières années, les dépenses se situaient à près de 4 milliards de francs. Les dépenses de la Confédération pour l'agriculture et l'alimentation, en valeurs réelles, ont baissé de 6,9 % entre 1996 et 2005, et leur part aux dépenses totales de la Confédération est passée de 9 à 7,3 % pendant la même période.

Graphique 7

Evolution des dépenses pour l'agriculture et l'alimentation



Source: Compte d'Etat, budget 2006, plan financier 2007 à 2009 du 29 juin 2005

Conformément au plan financier, les dépenses pour l'agriculture et l'alimentation augmenteront légèrement jusqu'en 2009, mais leur part aux dépenses totales de la Confédération diminuera de manière continue et atteindra probablement 6,4 % en 2009.

6.3 Conditions-cadre régissant la fixation des enveloppes financières

6.3.1 Impératifs financiers

Finances fédérales en général

Après la clôture positive des comptes en 2000, avec un excédent de recettes d'environ 4,5 milliards de francs, la situation financière de la Confédération s'est de nouveau détériorée rapidement. Ainsi, les comptes financiers des années 2001 à 2004 se sont tous soldés par des déficits se situant entre 1,3 et 3,3 milliards de francs. En 2005, le déficit s'est monté à quelque 120 millions de francs.

Le budget adopté par le Parlement pour l'année comptable 2006 prévoit un déficit d'environ 600 millions de francs. Le Parlement a pris connaissance du plan financier 2007 à 2009, que le Conseil fédéral a approuvé le 24 août 2005 et qui ne laisse guère de marge de manœuvre en raison du frein à l'endettement stipulé dans la Constitution (2007: 83 mio. de fr., 2008: 86 mio. de fr., 2009: 321 mio. de fr.). Etant donné les contraintes définies par la politique financière, il faut que dans le budget fédéral, certains domaines s'accommodent d'un taux de croissance inférieur à la moyenne, afin qu'il soit possible de financer, dans d'autres domaines, tels que les assurances sociales ou la formation et la recherche, des dépenses croissant à un rythme supérieur à la moyenne, dictées par un choix de priorités ou par des obligations légales.

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 entraînant de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil. Comme les montants proposés dépassent ces limites, le frein aux dépenses s'applique à l'art. 1 du présent arrêté.

Frein à l'endettement

Le peuple et les cantons ont approuvé le frein à l'endettement (art. 126 Cst.) à une majorité de 85 % le 2 décembre 2001. Cet instrument exige en substance que la Confédération veille durablement à équilibrer ses dépenses et ses recettes. Le Conseil fédéral et le Parlement sont tenus d'arrêter un budget en conséquence.

Programmes d'allègement 2003 et 2004

Pour respecter les dispositions constitutionnelles relatives au frein à l'endettement, le Conseil fédéral a soumis au Parlement les programmes d'allègement 2003 et 2004. A la suite de ces deux programmes, les enveloppes financières agricoles pour les années 2004 à 2007 ont été réduites de 463 millions de francs au total. En vue d'un assainissement durable des finances fédérales, les mesures de réduction ont été reconduites dans le plan financier. Ainsi, les décisions du Parlement relatives aux programmes d'allègement concernent aussi indirectement les nouvelles enveloppes financières 2008 à 2011.

6.3.2 Prise en compte de la situation économique

Dans le cadre de la politique pratiquée en matière de revenus agricoles, l'art. 5, al. 3, L'Agr stipule qu'il faut prendre en considération les autres branches de l'économie, la situation économique de la population non paysanne et la situation financière de la Confédération.

A l'heure actuelle, pratiquement aucune estimation, établie par un institut de recherche conjoncturelle ou par une banque, concernant l'évolution réelle de l'économie n'est disponible pour la période financière 2008 à 2011. On part de l'hypothèse que l'économie suisse croîtra, conformément à ses capacités de production et ses ressources en main-d'œuvre à moyen terme.

Les perspectives concernant la croissance économique sont légèrement meilleures. Mais il y a des facteurs impondérables, comme une importante flambée du prix du pétrole ou un brusque affaiblissement du dollar américain. Les taux d'intérêts à long terme par rapport au niveau attendu pour 2006 augmenteront, quant à eux, légèrement.

Le taux d'inflation est bas depuis plusieurs années et devrait rester assez stable à moyen terme. Les salaires ont légèrement augmenté en valeur réelle, alors que la part des dépenses des ménages consacrée à l'achat de denrées alimentaires s'est stabilisée à un faible niveau. La situation sur le marché du travail reste tendue. Compte tenu de la conjoncture et de la charge fiscale, il est impératif d'utiliser les deniers publics à bon escient.

Les entreprises de notre pays doivent renforcer sans relâche leur compétitivité afin de se maintenir sur les marchés en Suisse et à l'étranger. Cela concerne aussi l'industrie agroalimentaire, notamment les entreprises travaillant pour les marchés étrangers.

6.3.3 Nécessité de conduire une politique prudente en matière de dépenses agricoles

La situation précaire des finances fédérales, qui devrait persister au cours des prochaines années, exige une politique très prudente en matière de dépenses et incite à proroger les mesures d'économies (PAB 03 et PAB 04). Les perspectives économiques, bien qu'un peu plus optimistes, dictent elles aussi la modération, d'autant que les besoins financiers pour le social auront tendance à croître en raison du vieillissement de la population. Les secteurs stratégiques de la formation et de la recherche demandent plus de moyens. C'est pourquoi les montants budgétisés en 2006 pour les dépenses agricoles servent de base à l'établissement des trois enveloppes financières pour la période 2008 à 2011. On ne se réfère donc pas aux montants figurant dans les enveloppes financières actuelles, mais aux crédits réellement attribués.

6.4

Besoins financiers pour la période 2008 à 2011

6.4.1

Considérations stratégiques

Revenus

Conformément à l'art. 5, al. 1, LAgr, les mesures de politique agricole doivent permettre aux exploitations satisfaisant aux 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. En ce qui concerne la région de plaine et celle des collines, le revenu du travail du quartile supérieur a, en moyenne des années 2002/04, atteint, voire dépassé le 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 5000 francs en dessous de la valeur de référence. Certaines exploitations atteignent le salaire de référence, mais leur part est plus faible que dans les deux autres régions. Des exploitations satisfaisant aux critères de performance économique et de durabilité sont donc parvenues, notamment dans la région de plaine et des collines, à dégager un revenu comparable à celui du reste de la population. Dans l'ensemble, on constate cependant un écart considérable entre le revenu du travail agricole et les salaires tirés des autres activités économiques. Par ailleurs, un tiers environ des exploitations connaît une situation financière incertaine, c'est-à-dire que leur capacité de rendement est trop faible pour pouvoir assurer leur viabilité à long terme. L'objectif visé par les moyens financiers proposés est qu'un nombre suffisant d'exploitations remplissant les critères de durabilité et de performance économique obtiennent un revenu satisfaisant.

Acceptabilité sociale

L'art. 2, al. 1, let. c, LAgr charge la Confédération de veiller à ce que l'évolution du secteur agricole soit acceptable sur le plan social. A la suite de la réorientation de la politique agricole et de la nécessité de s'adapter davantage aux besoins du marché, le recul du nombre d'exploitations a été plus important dans les années 90 (-2,7 %), après avoir stagné pendant deux décennies. Au cours des quatre premières années du nouveau millénaire, le taux de diminution annuel a de nouveau faibli par rapport aux années 90 (-2,2 %). L'évolution structurelle se produit en principe lors du changement de génération. Pour qu'il en soit de même à l'avenir, le revenu net d'entreprise ne doit pas diminuer plus rapidement que le rythme de cette évolution. Le revenu du travail des exploitations restera ainsi stable en termes nominaux et l'évolution sera supportable sur le plan social.

Orientation vers le contexte international

La nouvelle orientation des mesures de politique agricole telle que présentée dans la première partie du message tient compte des exigences de nos engagements actuels dans le cadre d'accords internationaux (OMC, accords bilatéraux avec l'UE, accords de libre-échange). Les moyens financiers requis pour la période 2008 à 2011 sont fondés sur cette orientation. Les mesures soutenues figurent pour la plupart dans la boîte verte de l'OMC, qui en principe n'est pas remise en question. Les subventions à l'exportation seront supprimées d'ici à la fin 2009. Les aides à l'exportation de produits agricoles transformés font exception à cette règle. Les moyens prévus pour financer les subventions à l'exportation visées aux art. 26 et 41 LAgr et la plupart des autres moyens liés à la production et servant au soutien du marché (boîte orange) seront réalloués aux paiements directs.

D'ici à 2011, les engagements que pourrait prendre la Suisse dans le cadre d'accords internationaux (OMC, accords de libre-échange) ne produiront sans doute pas d'effets majeurs sur les dépenses agricoles, car, le cas échéant, les accords ne seraient complètement mis en œuvre qu'après 2011 (cf. ch. 1.6).

6.4.2 Total des enveloppes financières

C'est sur la base de premières considérations que le Conseil fédéral a mis en consultation un montant total de 13 458 millions de francs en tant qu'hypothèse financière pour les trois enveloppes 2008 à 2011¹⁵¹, les chiffres du plan financier 2006 ayant servi de base en l'occurrence¹⁵².

Les organisations paysannes et les cantons qui se sont prononcés sur le financement dans le cadre de la consultation estiment que les moyens proposés frisent le seuil minimum. La majorité des cantons demandent une augmentation substantielle des moyens financiers, qui selon eux devraient atteindre au moins le niveau prévu initialement pour la période en cours (14 092 mio. de fr.). Les milieux paysans demandent en plus une adaptation au renchérissement de 500 millions de francs. Les critiques portent aussi fréquemment sur la trop forte et trop rapide réduction du soutien du marché. D'autres, par contre, en particulier les milieux de l'économie, demandent que les dépenses en faveur de l'agriculture, notamment celles pour les paiements directs, soient liées à la fourniture efficace des prestations d'intérêt général.

En raison de contraintes financières très strictes et des conditions-cadre actuelles esquissées ci-dessus, les enveloppes financières ne peuvent pas aller au-delà des montants proposés. Le montant total doit toutefois être augmenté de 41 millions de francs pour financer le passage en 2009 du soutien par le biais des transformateurs au soutien direct des agriculteurs en ce qui concerne les betteraves sucrières et le lait. En effet, dans le régime actuel de soutien à l'économie sucrière, l'aide financière est versée aux sucreries l'année qui suit la récolte, alors que le nouveau régime prévoit le versement direct du soutien aux betteraviers dans l'année de la récolte. Ce changement exige des moyens supplémentaires d'environ 27 millions de francs en 2009. Il en va de même pour les mesures de soutien au marché laitier, dont une partie est payée l'année suivante (environ 14 mio. de fr.). Ces montants sont prévus dans le plan financier 2009. Compte tenu de ces modifications, il résulte une somme totale de 13 499 millions de francs pour les enveloppes financières agricoles destinées aux années 2008 à 2011.

Le tableau 26 présente la répartition de ces moyens entre les trois enveloppes pour les années 2008 à 2011.

¹⁵¹ DFE (2005): Politique agricole 2011 – Evolution future de la politique agricole, Berne, 14 septembre 2005.

¹⁵² Conseil fédéral suisse (2005): Rapport sur le plan financier 2007 à 2009 de la Confédération suisse, du 24 août 2005.

Aperçu des enveloppes financières 2008 à 2011

(en millions de francs)	2008	2009	2010	2011	Total
Amélioration des bases de production et mesures sociales	184	181	178	176	719
Production et ventes	564	363	301	301	1 529
Palements directs	2 581	2 890	2 890	2 890	11 251
Total	3 329	3 434	3 369	3 367	13 499

Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) a aussi des conséquences sur les mesures de politique agricole. La Confédération est désormais seule compétente en matière d'élevage et prend à sa charge les cotisations versées jusqu'ici par les cantons aux deux centrales de vulgarisation. Par contre, les cantons financent eux-mêmes leurs services de vulgarisation. Les améliorations structurelles demeurent une tâche commune de la Confédération (objectifs et haute surveillance) et des cantons (autorisation et réalisation des projets). Désormais, la capacité financière des cantons ne sera prise en considération que pour la péréquation financière générale et non plus en cas de contributions versées par la Confédération. Cela signifie qu'à l'avenir, les contributions octroyées selon l'ordonnance sur les améliorations structurelles et l'ordonnance sur la qualité écologique ainsi que l'attribution des fonds au titre de l'aide aux exploitations et du contrôle officiel de la vendange ne seront plus échelonnées en fonction de la capacité financière des cantons.

Les enveloppes financières ne prennent pas encore en compte les modifications liées à la RPT. La suppression des suppléments versés en fonction de la capacité financière et les réductions qu'elle entraîne dans les postes budgétaires concernés n'ont notamment pas encore été prises en considération. Les enveloppes financières concernant les domaines mentionnés ci-dessus devront encore être adaptées, dès que la RPT entrera définitivement en vigueur. Les ordonnances correspondantes seront vraisemblablement adaptées dans le cadre du train d'ordonnances 2011.

6.4.3 Orientation des mesures de politique agricole des trois enveloppes financières

Pour le financement des mesures de politique agricole au cours de la prochaine période de quatre ans, cette fois-ci encore, trois enveloppes financières seront déterminantes. L'évolution des ressources financières dans les trois domaines d'application devra s'aligner sur la stratégie et sur les mesures de la PA 2011.

Comparaison des trois enveloppes financières

	Enveloppe financière 2000 à 2003	Enveloppe financière 2004 à 2007	Enveloppe financière 2008 à 2011	Ecart entre EF 04 à 07 et EF 08 à 11	%
	en millions de fr.	en millions de fr.	en millions de fr.	en millions de fr.	
Amélioration des bases de production et mesures sociales	1 037	1 129	719	-410	-36,3
Production et ventes	3 490	2 946	1 529	-1 417	-48,1
Paiements directs	9 502	10 017	11 251	+1 234	+12,3
Total	14 029	14 092	13 499	-593	-4,2
Dépenses effectives, décidées ou proposées	13 794	13 452 ¹	13 499	+47	+0,4
Ecart	-235	-633			

¹ Comptes 2004 et 2005, budget 2006 et plan financier 2007

Par rapport à l'arrêté fédéral relatif à l'enveloppe financière 2004 à 2007¹⁵³, on propose une diminution des dépenses de 593 millions de francs, soit une baisse de 4,2 %. Toutefois, en comparaison des moyens qui seront effectivement attribués au cours de la période 2004 à 2007, la situation est différente et on constate une légère augmentation de 47 millions de francs. Cela est dû au fait que les moyens en faveur de l'agriculture ont aussi été réduits dans le cadre des programmes d'allègement PAB 03 et PAB 04 (cf. ch. 6.2). Au vu des enveloppes financières proposées, les dépenses de la Confédération pour l'agriculture baisseront en valeur réelle. Leur part aux dépenses fédérales totales va donc diminuer.

Amélioration des bases de production et mesures sociales

Lors des programmes d'allègement budgétaire PAB 03 et PAB 04, les principales réductions de crédits ont porté sur l'enveloppe financière «Amélioration des bases de production et mesures sociales». Les moyens attribués à ces mesures n'exercent pas un impact direct et immédiat sur le revenu des exploitations agricoles, mais agissent à moyen et à long terme. Les dépassements d'autres crédits aussi bien à l'intérieur des comptes de l'OFAG qu'à l'extérieur (loi sur les produits agricoles transformés, grippe aviaire, Porta Alpina) ont également été compensés en priorité sur cette enveloppe financière. Ainsi, les moyens effectivement affectés aux mesures structurelles et sociales au cours des quatre années 2004 à 2007 sont de 353 millions de francs ou de 31 % inférieurs au montant décidé par le Parlement le 5 juin 2003 pour cette enveloppe financière (cf. tab. 25).

Les montants pouvant être attribués annuellement sous ce titre au cours de la période 2008 à 2011 ne dépassent guère ceux qui figurent au budget 2006. Quant au montant supplémentaire de 20 millions de francs par an que nécessitera le versement des allocations familiales dans l'agriculture, il s'agit de dépenses sociales relevant de l'OFAS et dès lors non comprises dans l'enveloppe financière agricole.

¹⁵³ FF 2003 4354

Les conséquences des réductions opérées sur les fonds disponibles pour les crédits d'investissements et l'aide aux exploitations sont atténuées par le niveau relativement bas des taux d'intérêt, qui devrait se maintenir ces prochaines années.

Production et ventes

En vue d'un engagement plus efficace des moyens financiers, il est proposé, dans le cadre de la PA 2011, de réallouer dès 2009 aux paiements directs une grande partie des fonds servant aujourd'hui au soutien du marché. En outre, il est prévu de supprimer jusqu'à fin 2009 les subventions à l'exportation comprises jusqu'ici dans cette enveloppe financière, aussi bien pour les produits laitiers et les animaux d'élevage que pour les produits végétaux, notamment les fruits et concentrés de jus de fruits. De ce fait, les moyens affectés à cette enveloppe financière seront pratiquement réduits de moitié. Les contributions à la promotion des ventes, qui font partie de la boîte verte de l'OMC, doivent à tout prix être maintenues afin que les produits suisses puissent se positionner sur les marchés intérieurs et extérieurs dans un contexte de concurrence accrue.

Paiements directs

L'augmentation proposée des moyens financiers destinés aux paiements directs est pour l'essentiel couverte par la réallocation des fonds actuellement affectés au soutien du marché. Les détenteurs de vaches dont le lait est commercialisé auront également droit à la contribution UGBFG. Les pertes de recettes en production végétale, occasionnées par la suppression ou la forte réduction des mesures de soutien liées à la production, ainsi que par la réduction de la protection à la frontière, seront partiellement compensées par l'augmentation de la contribution supplémentaire versée pour les terres ouvertes et les cultures pérennes. En raison de l'adaptation de l'organisation du marché laitier, les contributions en faveur de la région de montagne et des collines seront également adaptées.

Au vu de l'évolution continue des dernières années, on escompte une participation accrue des agriculteurs aux différents programmes écologiques et éthologiques. L'objectif fixé en matière de surfaces de compensation écologique doit en outre être atteint. Le programme «Utilisation durable des ressources», qui tient compte des spécificités des régions et des branches, conformément aux nouveaux art. 77a et 77b LAgr, nécessitera également des moyens financiers supplémentaires.

Les moyens financiers dégagés par la réduction du soutien du marché ne suffisent pas à financer les adaptations concernant les paiements directs et la participation accrue aux programmes écologiques et éthologiques. C'est pourquoi, la contribution générale à la surface sera réduite d'environ 100 francs par ha d'ici au 1^{er} janvier 2008.

6.5 Prévision concernant les comptes économiques de l'agriculture

Agroscope ART a effectué des modélisations SILAS pour évaluer les conséquences de la PA 2011 sur l'agriculture. Les pronostics se fondent sur les moyennes des années 2002 à 2004. L'évolution pour chacune des années, 2011 comprise, a ainsi été simulée. La méthode de calcul et les hypothèses formulées sur la base d'estima-

tions de l'OFAG sont documentées dans un rapport d'Agroscope ART¹⁵⁴. Outre les moyens financiers prévus pour l'agriculture, les pronostics tiennent notamment compte de l'évolution probable des marchés dans la période en question et des adaptations des instruments agricoles liées à la PA 2011. Par contre, les conséquences liées à un éventuel accord au sein de l'OMC ou à d'autres accords de libre-échange n'ont pas été prises en considération.

Tableau 28

Prévision concernant les comptes économiques de l'agriculture

Indications en prix courants, en millions de francs	2002/04	2005/07	2008	2009	2010	2011
Production de la branche agricole	9 665	9 228	8 984	8 769	8 600	8 498
+ contributions des pouvoirs publics	2 705	2 773	2 829	3 134	3 131	3 129
Total recettes	12 370	12 001	11 813	11 903	11 731	11 627
– Consommations intermédiaires	5 811	5 694	5 629	5 795	5 771	5 750
– Amortissements	1 878	1 868	1 848	1 863	1 850	1 839
– Autres charges réelles ¹	1 685	1 645	1 617	1 624	1 609	1 598
Revenu net d'entreprise	2 996	2 794	2 719	2 621	2 501	2 440

Source: ART, pronostic selon SILAS (avril 2006)

¹ Impôts liés à la production, fermages, intérêts et salaires

Selon ces prévisions, la valeur de la production baissera, passant de 9,7 milliards de francs en moyenne des années 2002/04 à 8,5 milliards en 2011 (–12 %). Une partie de cette baisse sera compensée par la diminution des charges réelles de 2,0 % et par les moyens financiers dégagés par la réduction du soutien du marché et réalloués aux paiements directs. Il en résultera une diminution du revenu net d'entreprise de 556 millions de francs (–19 %, ou –2,5 % par an).

Un recul du revenu net d'entreprise ne saurait donc équivaloir à une diminution du revenu des exploitations. On peut partir du principe que le rythme de l'évolution structurelle restera d'environ 2,5 %. Suite à cette évolution et à la future augmentation de la productivité, on peut donc dire que les revenus des exploitations resteront au moins stables en termes nominaux. Comme par le passé, la décision de poursuivre ou non la gestion d'une exploitation sera généralement prise lors d'un changement de génération. Cependant, l'évolution structurelle peut varier selon le type d'exploitation et la région, des facteurs extra-agricoles exerçant parfois une forte influence.

6.6 Structuration des enveloppes financières

Le présent chapitre expose la structuration des enveloppes financières et illustre ainsi la portée financière des différentes mesures sous l'angle actuel. Il n'a qu'un caractère indicatif et ne fixe pas les tranches annuelles, pas plus qu'il ne répartit les

¹⁵⁴ Mack F. et Flury C. (2006): Auswirkungen der Agrarpolitik 2011, Modellrechnungen für den Agrarsektor mit Hilfe des Prognosesystems SILAS, ART.

montants entre les rubriques budgétaires. Il appartient au Parlement d'en décider lors des délibérations budgétaires annuelles.

6.6.1 Enveloppe financière «Amélioration des bases de production et mesures sociales»

Cette enveloppe financière résulte de l'évolution des mesures prévue dans le plan financier. Le tableau 29 montre les développements possibles pour les années 2008 à 2011.

Tableau 29

Enveloppe financière «Amélioration des bases de production et mesures sociales»

(en millions de francs)	B 2006	2008	2009	2010	2011	Total
Mesures d'accompagnement social	14	14	16	16	16	62
Contributions pour améliorations structurelles	89	93	93	93	93	372
Crédits d'investissements	69	55	50	47	45	197
Sélections végétale et animale	23	22	22	22	22	88
Total	195	184	181	178	176	719

Mesures d'accompagnement social

L'aide accordée aux exploitations sous la forme de prêts sans intérêts sert à alléger les frais financiers d'entreprises viables qui se trouvent dans une situation pécuniaire difficile qui ne leur est pas imputable. Cette aide permet de convertir des dettes. Dans les conditions-cadre économiques actuelles, la reconversion de dettes gagne en importance. Les mesures d'accompagnement social comprennent aussi des contributions aux frais de la reconversion professionnelle.

Contributions pour améliorations structurelles

Ces contributions servent à soutenir l'amélioration des infrastructures de base nécessaires à l'agriculture; dans la région de montagne et des collines, elles sont également allouées pour les bâtiments d'exploitation et pour la construction en commun de bâtiments et d'équipements destinés à la transformation, au stockage et à la commercialisation de produits agricoles régionaux. Ces mesures visent à réduire les coûts de production et à améliorer les conditions de vie et la situation économique, compte tenu des objectifs relevant de l'écologie, de la protection des animaux et de l'aménagement du territoire. Elles contribuent en outre à renforcer le milieu rural et favorisent l'occupation décentralisée du territoire.

Environ 70 % de ces contributions sont destinées à des remaniements parcellaires, dessertes, adductions d'eau et, aussi, à la remise en état périodique de tels ouvrages (génie civil). Elles sont par ailleurs allouées pour la construction et la transformation de bâtiments d'exploitation et de bâtiments communautaires dans la région de montagne et des collines. Vu le développement des régions rurales, l'aménagement approprié et le maintien des infrastructures de base revêtent une grande importance pour l'agriculture. Il convient donc de maintenir les moyens financiers au niveau des crédits accordés au cours de la période précédente, d'autant que bon nombre de

cantons et d'organisations paysannes l'ont explicitement réclamé lors de la consultation.

L'entrée en vigueur de la RPT (en 2008 selon toute vraisemblance) impliquera la suppression des suppléments versés en fonction de la capacité financière. Cela entraînera une réduction des contributions versées d'environ 10 à 12 millions de francs par année, montant qui passera dans les mécanismes généraux de compensation de la RPT.

Crédits d'investissements

Les crédits d'investissements sont des prêts sans intérêts consentis principalement pour des mesures individuelles. Ils ont avant tout pour objectif d'améliorer les conditions de production agricole et les bases d'exploitation, compte tenu des exigences liées au bien-être des animaux et à la protection des eaux.

Des crédits d'investissements pour des mesures collectives sont surtout accordés dans la région de montagne et des collines. Ces mesures assurent ou améliorent le potentiel des régions périphériques en matière de valeur ajoutée. Dans la région de montagne, les crédits de construction à court terme jouent également un rôle important car ils permettent, lors de la réalisation de projets de grande envergure, de couvrir momentanément des besoins de liquidités, dans l'attente du versement des contributions publiques.

Les crédits d'investissements sont gérés par le biais d'un fonds de roulement, qui s'élève aujourd'hui à environ 2,1 milliards de francs. Les remboursements permettent aux cantons d'accorder annuellement quelque 220 millions de francs sous la forme de nouveaux prêts. Comme les remboursements augmenteront dans les années 2008 à 2011 en raison de la forte hausse du fonds de roulement ces dernières années, les nouveaux moyens financiers pourront être réduits progressivement.

Sélections végétale et animale

Les mesures prises dans le domaine des sélections végétale et animale ont pour objectif de soutenir les agriculteurs dans les efforts qu'ils déploient en faveur des productions animale et végétale écologiques de haute qualité. La Confédération et les cantons dépensent ensemble chaque année environ 40 millions de francs pour des prestations de service à la sélection animale. Avec l'entrée en vigueur de la RPT (en 2008 selon toute vraisemblance), la part actuellement prise en charge par les cantons sera financée par la Confédération. Ces dépenses fédérales supplémentaires d'environ 20 millions de francs par année ne sont pas comprises dans les enveloppes financières proposées. Elles seront financées par le fonds général des mécanismes de compensation de la RPT.

En sus de la compensation écologique, les pouvoirs publics encouragent les efforts ciblés en vue de la conservation et de l'utilisation durable des ressources génétiques de plantes cultivées (agrobiodiversité), conformément aux dispositions du Plan mondial d'action de la FAO de 1996.

Aucune modification des instruments éprouvés destinés à promouvoir les sélections végétale et animale n'est prévue pour la période allant de 2008 à 2011, mais les moyens mis à disposition seront légèrement plus bas.

6.6.2

Enveloppe financière «Production et ventes»

En raison de la réallocation aux paiements directs, de moyens financiers jusqu'à présent affectés au soutien du marché, principalement à partir de 2009, la composition de cette enveloppe sera modifiée et son montant réduit.

Tableau 30

Enveloppe financière «Production et ventes»

(en millions de francs)	B 2006	2008	2009	2010	2011	Total
Promotion des ventes	55	55	56	56	56	223
Economie laitière	443	350	185	164	164	863
Economie animale	24	21	18	13	13	65
Production végétale	118	138	104	68	68	378
Total	640	564	363	301	301	1529

Promotion des ventes

Il est vital pour l'agriculture suisse de tirer des recettes aussi élevées que possible de la vente de ses produits, d'autant que la libéralisation des marchés progresse. La communication marketing joue un rôle-clé à cet égard. La Confédération soutient la promotion des ventes et prend en charge une partie des dépenses s'y rapportant. Les mesures qu'elle soutient concernent en particulier la communication marketing et, en partie, la prospection du marché en Suisse et à l'étranger; la Confédération n'intervient pas en matière de prix ou de frais de distribution. Compte tenu de l'importance stratégique de la mesure, les montants pour la promotion des ventes selon l'art. 12 L'Agr doivent être maintenus au niveau des crédits accordés au cours de la période précédente, soit à 56 millions de francs par an.

Economie laitière

Dans le domaine laitier, il est prévu de réallouer plus de la moitié des moyens financiers aux paiements directs. Seul le supplément pour le lait transformé en fromage est maintenu, mais à un niveau plus faible. La réallocation des fonds ne prive pas le secteur laitier des moyens financiers actuels, car ils lui sont restitués sous la forme d'une contribution UGBFG versée pour les vaches laitières (paiements directs).

Les vaches laitières sont aujourd'hui exclues de la contribution UGBFG, dans la mesure où on déduit, dans le calcul du nombre d'animaux donnant droit à une contribution, une UGB pour 4 400 kg de lait commercialisé. Cette déduction sera abolie en 2009. Elle ne se justifie en effet plus si les aides et le supplément de non-ensilage sont supprimés et que le supplément pour le lait transformé en fromage est abaissé. A partir de 2009, tous les animaux consommant des fourrages grossiers (y compris les vaches laitières) donneront donc droit à ladite contribution.

Suite à la réallocation des moyens financiers aux paiements directs, le soutien direct à la mise en valeur du lait ne s'élèvera ainsi plus qu'à 164 millions de francs par an dès 2009. Ces fonds serviront, d'une part, à financer le versement du supplément pour le lait transformé en fromage, de 10 centimes par kilo de lait, et, d'autre part, à couvrir les dépenses administratives (relevés statistiques compris) relatives à l'économie laitière (4 mio. de fr. par année).

Economie animale

En vertu de la L'Agr, des organisations privées continueront d'assumer les tâches d'exécution qui leur seront confiées dans le cadre de conventions de prestations. Pour l'indemnisation de ces tâches, un montant d'environ 6 millions de francs par an est prévu (conventions de prestations conclues avec Proviande). Il s'agit de la surveillance des marchés publics et de la taxation neutre de la qualité.

Dès 2010, il ne sera plus alloué de contributions à l'exportation d'animaux d'élevage et de rente ni de contributions pour la mise en valeur de la laine de mouton.

Les aides dans le pays pour le bétail de boucherie et la viande permettent de stabiliser les prix à la production en cas de déséquilibres saisonniers ou temporaires. Elles sont utilisées exclusivement en cas d'excédents temporaires. C'est pourquoi des contributions pour le stockage de la viande et pour des ventes à prix réduits seront encore prévues, mais moins élevées qu'à présent. Pour des motifs analogues, des moyens financiers sont aussi prévus pour le marché des œufs. Cela permettra de soutenir financièrement les campagnes d'œufs cassés et de ventes à prix réduits.

Grandes cultures

Jusqu'à présent, la sucrerie, l'interprofession des pommes de terre, l'interprofession des oléagineux et l'Association suisse des producteurs de semences recevaient une aide financière, dans le cadre de mandats de prestations, destinée à soutenir la production (env. 100 mio. de fr. par an). Pour accroître la transparence, simplifier les tâches administratives et renforcer les incitations du marché, il est prévu de verser les montants directement aux producteurs à partir de 2009, sous la forme de paiements directs et de contributions à la culture des champs. Les conventions de prestations conclues avec les organisations mandatées seront annulées en 2009.

Pour que la production soit maintenue, les cultures de betteraves sucrières, d'oléagineux, de légumineuses à graines, de plantes à fibres, ainsi que de plants de pommes de terre, de maïs et de plantes fourragères continueront de bénéficier d'un soutien spécifique. Il est prévu d'allouer pour ces cultures, à partir de 2009, une contribution uniforme à la culture, d'un montant de l'ordre de 600 francs par ha. Un montant annuel de 23 millions de francs est prévu annuellement pour compenser partiellement les effets de la réforme du marché du sucre dans l'UE. S'y ajoutent les moyens financiers nécessaires à financer l'octroi de la contribution à la culture. Le montant total de 51 millions de francs par an est compris dans l'enveloppe financière prévue pour le soutien du marché. Le reste des moyens destinés jusqu'ici au soutien du marché, soit un montant de 45 millions de francs, sera affecté à l'octroi des contributions complémentaires pour les terres ouvertes.

Fruits et vin

Les subventions à l'exportation accordées pour les fruits, les produits à base de fruits et les concentrés de jus de fruits seront supprimées à partir de 2009. Les mesures prises en Suisse, notamment pour stocker les concentrés de jus de fruits de pommes et de poires, seront reconduites. Les contributions pour les cultures fruitières novatrices et pour les reconversions seront en principe maintenues. Cela concerne aussi la viticulture. La Confédération continuera de prendre en charge une grande partie des frais occasionnés par le contrôle de la vendange. Les fonds destinés à l'arboriculture fruitière et à la viticulture diminuent au total de 5 millions de francs.

Réallocation

Le tableau 31 présente une récapitulation des moyens financiers transférés du soutien du marché vers les paiements directs. Ainsi, par rapport aux fonds attribués en 2007, 331 millions de francs seront, en 2010, soustraits au soutien du marché et réalloués aux paiements directs. La part provenant du soutien du marché laitier s'élève à 271 millions de francs. Au cours de la même période, les moyens attribués aux paiements directs augmenteront de 329 millions de francs et ceux disponibles pour l'octroi de contributions à l'amélioration des structures dans les cultures fruitières de 2 millions. Par conséquent, les moyens dégagés par la réduction du soutien du marché seront attribués en totalité aux paiements directs.

Tableau 31

Réallocation aux paiements directs des moyens financiers destinés jusqu'ici au soutien du marché

(en millions de francs)	2007	2010	Moyens réalloués
Economie laitière (sans administration)	431 ¹	160	271
Economie animale	23	13	10
Production végétale	118	68	50
Total	572	241	331

¹ Y compris 66 millions de francs qui seront réalloués aux paiements directs en 2007

6.6.3 Enveloppe financière «Paiements directs»

La limitation de cette enveloppe financière à trois mesures principales, alignées sur les objectifs mêmes des paiements directs (cf. tab. 32), offre davantage de souplesse pour adapter les moyens financiers à la participation des agriculteurs aux divers programmes.

Tableau 32

Enveloppe financière «Paiements directs»

(en millions de francs)	B 2006	2008	2009	2010	2011	Total
Contributions à la surface et contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers	1 599	1 655	1 840	1 840	1 840	7 175
Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions de production difficiles et contributions pour des terrains en pente	390	390	466	466	466	1 788
Contributions à l'écologie et à l'éthologie, contributions d'estivage ainsi que programmes et mesures régionaux	483	536	584	584	584	2 288
Total	2 472	2 581	2 890	2 890	2 890	11 251

La première ligne mentionne les paiements directs généraux versés pour toute la SAU. Ces paiements encouragent la fourniture des prestations requises par la Constitution, à savoir la contribution de l'agriculture à l'approvisionnement sûr de la population, au maintien du patrimoine naturel, à l'entretien du paysage rural et à l'occupation décentralisée du territoire. Les contributions indiquées sur la deuxième ligne sont allouées afin que lesdites prestations soient aussi fournies dans la région de montagne et des collines. L'octroi des paiements directs généraux est subordonné à la condition que les PER soient fournies. Les contributions figurant à la troisième ligne servent à rétribuer des prestations écologiques et éthologiques particulières.

Au cours de la période 2007 à 2011, la structure et l'orientation des paiements directs ne changera pas fondamentalement. L'augmentation de 329 millions de francs des moyens financiers entre 2007 et 2010 s'explique avant tout par la réallocation des fonds affectés jusque là au soutien du marché dans les productions laitière, animale et végétale (cf. ch. 6.6.2).

Les incidences financières des changements concernant les paiements directs, décrits en détail au ch. 2.3.2, sont indiquées ci-après.

Récapitulation en fonction des mesures

Le tableau 33 présente la nouvelle affectation des crédits aux paiements directs après la réallocation:

Tableau 33

Nouvelle affectation des crédits aux paiements directs après la réallocation

(en millions de francs)	2007	2010	Modification
Paielements directs généraux			
Contribution générale à la surface	1187	1130	-57
Contribution supplémentaire pour terres ouvertes et cultures pérennes	120	160	+40
Contributions UGBFG	339 ¹	550	+211
Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles	284	360	+76
Contributions pour les terrains en pente	106	106	-
Paielements directs écologiques			
Contributions écologiques	190	201	+11
Contributions d'estivage	91	101	+10
Programmes et mesures régionaux	49	75	+26
Contributions éthologiques	195	207	+12
Total	2561	2890	+329

¹ A l'exclusion de 66 millions de francs qui seront soustraits au soutien du marché laitier et réalloués aux paiements directs en 2007

Contribution à la surface et contribution supplémentaire pour terres ouvertes et cultures pérennes

La contribution générale à la surface, qui s'élève actuellement à 1200 francs par ha de SAU, diminuera d'environ 100 francs par ha d'ici au 1^{er} janvier 2008. Il en résulte une économie d'environ 100 millions de francs par année.

Les pertes que subira le secteur de la production végétale suite, d'une part, à la baisse du prix-seuil pour les céréales (7 fr. par 100 kg d'ici à 2009) et, d'autre part, à la réallocation, aux paiements directs, des moyens destinés jusqu'ici à soutenir les différentes cultures, seront partiellement compensées par l'augmentation du taux de la contribution supplémentaire versée pour les quelque 270 000 ha de terres ouvertes et 18 000 ha de cultures pérennes. La contribution passera de 400 à environ 600 francs par ha en 2009. Pour atténuer en partie les conséquences d'une baisse anticipée des prix-seuils, il est prévu d'augmenter la contribution supplémentaire pour les terres ouvertes et les cultures pérennes, éventuellement en 2007 et 2008 déjà, d'un montant de 50 francs par ha. Cette mesure entraînerait une dépense supplémentaire de l'ordre de 14 millions de francs par année.

Contributions pour la garde d'animaux de rente consommant des fourrages grossiers

Cette mesure vise à préserver la compétitivité des producteurs de viande et de lait à base de fourrages grossiers et, en même temps, à assurer l'exploitation de l'ensemble de la surface herbagère. Suite à la réallocation des fonds affectés jusqu'ici au soutien du marché laitier, cette contribution sera octroyée uniformément pour toutes les catégories d'animaux de rente consommant des fourrages grossiers.

Ainsi, à partir de 2009, tous les animaux de rente consommant des fourrages grossiers donneront droit à une contribution identique de 600 francs par UGBFG. Le passage de la contribution générale de 900 francs par UGB à environ 600 francs induit une économie de 85 millions de francs. Quant à la suppression de la déduction pour le lait commercialisé, elle engendrera des dépenses supplémentaires d'environ 340 millions de francs. Ce montant servira à compenser les pertes de recettes causées par la baisse du soutien du prix du lait et sera financé principalement par les moyens transférés du soutien du marché laitier, qui se montent à 271 millions de francs.

Contributions pour les terrains en pente et contributions pour la garde d'animaux dans des conditions de production difficiles (GACD)

Les contributions pour les terrains en pente et les contributions GACD servent à compenser les conditions de production difficiles des éleveurs dans la région de montagne et dans la zone des collines. Les premières restent inchangées. S'agissant des contributions GACD, il est prévu de relever, en 2009, les taux des contributions et de supprimer le plafonnement par exploitation. L'octroi des contributions tiendra mieux compte de la surface herbagère en vue d'encourager une exploitation moins intensive des herbages. Ainsi, dès 2009, 76 millions de francs supplémentaires seront accordés au titre de cette mesure, à laquelle seront ainsi affectés 360 millions de francs par an.

Contributions écologiques

En raison des objectifs écologiques et des nouvelles mesures de soutien, on s'attend à une extension des surfaces de compensation écologique, qui devraient dès lors atteindre les 65 000 ha en région de plaine d'ici à 2009 conformément à l'objectif fixé (cf. ch. 1.3.7). En ce qui concerne l'agriculture biologique et la culture extensive de céréales et de colza, on escompte une augmentation modérée du taux de participation. Les besoins financiers pour tous les types de contributions écologiques

s'accroîtra d'environ 8 %, passant de 190 millions de francs par an à 201 millions en 2008.

Contributions d'estivage

A partir de 2009, 10 millions de francs supplémentaires seront alloués au titre des contributions d'estivage pour compenser les effets de la réduction du soutien du marché laitier. 101 millions de francs seront ainsi affectés à ces contributions chaque année.

Programmes régionaux et mesures visant à promouvoir la qualité écologique

Cette rubrique regroupe les contributions versées pour la promotion de la qualité écologique et la protection des eaux en vertu de l'art 62a LEaux. A cela s'ajoutent les fonds nécessaires au financement de la nouvelle mesure destinée à promouvoir l'utilisation durable des ressources (cf. ch. 2.4). Se montant à 55 millions de francs en 2008, les moyens destinés à ces mesures passeront à 75 millions de francs en 2010.

Contributions éthologiques

Les contributions pour la garde d'animaux de rente particulièrement respectueuse de l'espèce subiront quelques adaptations, mais celles-ci n'auront que des incidences mineures. Les besoins supplémentaires s'expliquent par une participation accrue aux programmes. A partir de 2010, 207 millions de francs seront affectés annuellement à ces programmes (+7 mio. de fr.).

6.7 Programme de la législature

La fixation des enveloppes financières destinées à l'agriculture pour les années 2008 à 2011 est annoncée dans le rapport du 25 février 2004 sur le programme de la législature 2004 à 2007 (FF 2004 1035).

6.8 Rapport avec le droit international

6.8.1 OMC

L'accord agricole de l'OMC du 15 avril 1994¹⁵⁵ définit et limite, entre autres, les aides dans le pays et les subventions à l'exportation. Les dépenses proposées se situent dans le cadre des plafonds que la Suisse doit respecter pour ces mesures. La proposition concernant la réallocation, aux paiements directs, des moyens financiers du soutien du marché et la suppression des subventions à l'exportation de matières premières agricoles sont compatibles avec l'orientation générale du cycle de Doha.

¹⁵⁵ RS 0.632.20

6.8.2

UE

L'accord agricole Suisse-UE de 1999 n'aura probablement pas de nouvelles conséquences financières au cours de la période 2008 à 2011. Les dernières subventions à l'exportation versées pour le fromage destiné au marché européen ont été supprimées en 2004, et tous les droits de douane seront ramenés à zéro pour ce produit au 1^{er} juin 2007. Le mécanisme de compensation des prix applicable aux matières premières utilisées dans les produits agricoles transformés, agréé dans le protocole n° 2 révisé lors des Bilatérales II, ne subira pas de changement.

6.8.3

Liechtenstein

Conformément au Traité du 29 mars 1923 entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse (traité douanier)¹⁵⁶, la législation agricole de la Suisse est en principe applicable dans la Principauté. Afin d'uniformiser les mesures prises en faveur de l'agriculture, la Suisse a conclu avec elle une convention sous la forme d'un échange de notes en date du 31 janvier 2003¹⁵⁷. Le Liechtenstein s'y engage à participer financièrement aux mesures de soutien du marché prises dans le cadre de la politique agricole suisse. En contrepartie, il profite des contributions de soutien du marché versées par l'OFAG. Cette réglementation permet d'empêcher les distorsions de la concurrence sur le territoire économique commun des deux pays. Suite à la réallocation des moyens financiers actuellement affectés au soutien du marché, les versements compensatoires annuels du Liechtenstein à la Suisse passeront d'environ 1,3 millions de francs en 2005 à moins d'un demi-million dès 2009.

6.9

Constitutionnalité

Conformément à l'art. 104, al. 4, Cst., la Confédération engage des crédits agricoles à affectation spéciale ainsi que des ressources générales de la Confédération pour financer les différentes mesures de politique agricole. Cette disposition est concrétisée par l'art. 6 LAgr, lequel prévoit que les moyens destinés aux principaux domaines d'application sont autorisés pour quatre ans au maximum par arrêté fédéral simple. Cet arrêté fédéral, qui tient compte du frein à l'endettement selon l'art. 126 Cst., n'est pas sujet au référendum.

¹⁵⁶ RS 0.631.112.514

¹⁵⁷ RO 2004 905

7.1 Conséquences pour la Confédération**7.1.1 Conséquences pour le personnel**

Dispositions économiques générales	La protection des AOC/IGP au plan international peut être mise en œuvre avec l'effectif de personnel actuel.
Economie laitière	La suppression du contingentement décidée dans le cadre de la PA 2007 libérera deux à trois postes à partir de 2009. La réallocation, aux paiements directs, des fonds utilisés aujourd'hui pour soutenir le prix du lait permettra d'économiser un poste supplémentaire.
Economie animale	Les contributions à l'exportation d'animaux d'élevage et de rente et celles allouées pour la mise en valeur de la laine de mouton étant supprimées, 0,2 poste pourra être économisé dès 2010.
Cultures des champs	L'adaptation des organisations de marché et du système d'attribution du contingent tarifaire partiel de pommes de terre permettra d'économiser environ un demi-poste.
Arboriculture fruitière et culture maraîchère	La suppression des subventions à l'exportation de concentrés de jus de fruits et de produits à base de cerises permet l'économie d'un poste.
Paiements directs	Les changements prévus concernant le montant des paiements directs n'ont pas d'incidence sur l'effectif de personnel. Par contre, la Confédération devra procéder à certaines adaptations en rapport avec la coordination des contrôles, ainsi qu'avec la saisie et la gestion des données. Ces tâches exigeront temporairement un poste supplémentaire.
Utilisation durable des ressources	Un demi-poste sera nécessaire pour gérer les programmes destinés à promouvoir l'utilisation durable des ressources naturelles.
Mesures d'accompagnement social et améliorations structurelles	Les adaptations ponctuelles des mesures de promotion exigeront davantage de travail administratif et de contrôles, mais pas de ressources humaines supplémentaires.
Recherche et vulgarisation	La coordination et l'administration de l'aide financière allouée pour l'encadrement professionnel d'initiatives de projet nécessitera 0,2 poste.

Au total, 5 postes pourront être économisés à l'échelon fédéral. La mise en œuvre des nouvelles mesures, quant à elle, exige 1 poste supplémentaire. Il résulte ainsi un solde de 4 postes pour l'OFAG, qui seront supprimés dans le cadre du programme d'abandon de tâches (PAT).

7.1.2 Conséquences financières

Les conséquences financières suivantes concernent l'année 2007 (avant la réallocation) et les années 2010 et 2011 après la mise en œuvre complète de la PA 2011.

Dispositions économiques générales	Les mesures proposées ne nécessitent pas de moyens supplémentaires au plan financier.
Economie laitière	Les dépenses dans le domaine de l'économie laitière diminueront d'environ 271 millions de francs grâce à la réduction du soutien du prix du lait. Sur ce montant, 66 millions de francs seront réalloués aux paiements directs en 2007 déjà. La mise aux enchères du contingent tarifaire partiel de beurre devrait rapporter entre 2 et 4 millions de francs à partir de 2009. Le montant de 3,2 millions de francs que coûtaient les mandats de prestations liés au contingentement laitier ne pourra pas être économisé entièrement, car il faudra, à l'avenir, mandater et rémunérer un service central pour l'enregistrement des quantités de lait produites.
Economie animale	Les dépenses pour les mesures d'allègement des marchés du bétail de boucherie, de la viande et des œufs seront réduites de 3 millions de francs. Une économie de 6,8 millions de francs résultera de la suppression des contributions versées actuellement pour l'exportation d'animaux d'élevage et de rente, ainsi que de celles versées pour la mise en valeur de la laine.
Cultures des champs	Dans le domaine des cultures des champs, les adaptations prévues réduiront de 45 millions de francs les dépenses pour le soutien du marché. Etant donné que le reste du soutien sera désormais alloué sous la forme d'une contribution à la culture et qu'il est impossible de prévoir exactement l'évolution de la surface cultivée, il est difficile de le chiffrer. En ce qui concerne les recettes douanières, elles baisseront de 40 millions de francs en raison de la réduction des droits de douane perçus sur les aliments pour animaux et les céréales panifiables. La mise aux enchères du contingent tarifaire partiel de pommes de terre devrait rapporter entre 1 et 2 millions de francs à partir de 2009.
Arboriculture fruitière et culture maraîchère	La suppression des contributions versées pour l'exportation de produits de fruits entraînera une réduction des dépenses de quelque 5 millions de francs.
Paiements directs	Le financement des paiements directs exigera 329 millions de francs de plus, pour les raisons suivantes: adaptation des contributions UGBFG, des contributions GACD et des contributions d'estivage, augmentation de la contribution supplémentaire versée pour les terres ouvertes, mise en place du programme destiné à promouvoir l'utilisation durable des ressources et participation probablement accrue aux programmes écologiques. Ce besoin supplémentaire sera financé par la réallocation de fonds prélevés sur l'enveloppe financière «Production et ventes». A l'intérieur du budget des paiements directs, la baisse de la contribution générale à la surface permet une redistribution des fonds.
Mesures d'accompagnement social	A condition que les intérêts sur le capital restent stables, les moyens financiers disponibles du fonds de roulement suffiront à financer la mesure destinée à faciliter la cessation de l'activité agricole, qui est prévue dans le cadre de l'aide aux exploitations.

Améliorations structurelles	Le montant annuel supplémentaire d'environ 2 millions de francs qui servira à financer les nouvelles mesures de soutien prévues pour les cultures spéciales proviendra de la réallocation de fonds utilisés jusqu'à présent pour soutenir le marché des produits arboricoles. Quant aux moyens financiers requis pour les projets de développement régional et la production d'énergie à partir de biomasse, ils sont difficiles à évaluer, car la préparation de ces projets prend du temps. L'enveloppe financière 2008 à 2011 prévoit des dépenses nettement inférieures à celles de la période en cours. La solution consiste en premier lieu à réduire progressivement les nouveaux moyens financiers versés dans le fonds de roulement pour l'octroi de crédits d'investissements, qui ne compenseront alors plus que le renchérissement. Comme les finances désormais disponibles sont restreintes (fonds de roulement et montant réservé pour les contributions d'améliorations structurelles), les cantons seront contraints de définir encore plus strictement des priorités dans la gestion de leur contingent de crédit.
Recherche et vulgarisation	Le montant de 1 million de francs au maximum que coûtera l'encadrement professionnel d'initiatives de projet collectives sera prélevé sur l'enveloppe financière de l'agriculture.
Allocations familiales	L'augmentation des allocations pour enfant et la suppression de la limite de revenu pour l'octroi des allocations familiales entraînent des dépenses supplémentaires de 20 millions de francs par année.
Loi sur les denrées alimentaires	Les nouvelles dispositions ne devraient pas entraîner d'augmentation majeure des coûts pour la Confédération.
Loi sur les épizooties	Les crédits nécessaires à la mise sur pied et à l'exploitation du système d'enregistrement et de traitement des données KODAVET sont prévus dans le plan financier et se montent à 0,2 million de francs.

La part des dépenses pour l'agriculture et l'alimentation à l'ensemble des dépenses de la Confédération diminue continuellement depuis le milieu des années 90 (cf. ch. 6.2) et représentera moins de 7 % conformément aux sommes prévues dans les enveloppes financières pour la période de 2008 à 2011. Par rapport aux dépenses décidées pour les années 2004 à 2007 pour le soutien du marché, l'enveloppe financière «Production et ventes» diminue de quelque 1417 millions de francs; l'enveloppe destinée à l'amélioration des bases de production est, quant à elle, réduite de 410 millions de francs. L'enveloppe des paiements directs, en revanche, augmente de 1234 millions de francs. Un montant annuel supplémentaire de 20 millions de francs, ne provenant pas de l'enveloppe financière de l'agriculture, est réservé pour l'augmentation des allocations familiales en faveur de l'agriculture (cf. ch. 4.2.3). Les changements dans les régimes d'importation entraîneront une baisse des recettes de quelque 35 millions de francs.

Le montant total des trois enveloppes financières couvre quelque 96 % des dépenses de l'OFAG. Par rapport à l'an 2003, les dépenses de l'agriculture resteront globalement stables en termes nominaux, mais elles diminueront en termes réels, car le taux de croissance est inférieur au taux d'inflation. Comme nous l'avons mentionné au ch. 6.3.1, le frein aux dépenses selon l'art. 159, al. 3, let. b, Cst. s'applique à l'art. 1 de l'arrêté sur le financement. Les décisions relatives aux programmes d'allègement budgétaire PAB 03 et PAB 04 ont été respectées, et les moyens financiers proposés correspondent aux montants prévus dans les plans financiers des années 2008 et 2009.

7.1.3

Conséquences dans le secteur informatique

Economie laitière	Il est prévu d'introduire au 1 ^{er} mai 2006 la saisie centralisée des données sur les quantités de lait commercialisées par les producteurs. Les aides étant supprimées, la Fiduciaire de l'économie laitière (TSM) sera obligée d'adapter son système informatique. Le contingent tarifaire partiel de beurre pourra être mis aux enchères selon le système utilisé actuellement pour les contingents tarifaires de viande.
Grandes cultures	Le contingent tarifaire partiel de pommes de terre pourra être mis aux enchères selon le système actuel.
Paielements directs	La saisie et la gestion simplifiées des données et la création d'un portail Internet central à cet effet impliquent un remaniement (extension) du système informatique SIPA.
Mesures d'accompagnement social et améliorations structurelles	L'adaptation du système d'information (MAPIS) pourra, pour l'essentiel, se faire dans le cadre de l'entretien ordinaire.
Loi sur les épizooties	La mise sur pied et l'exploitation du système d'enregistrement et de traitement de données (KODAVET) sont actuellement dans la phase pilote. KODAVET est un nouvel instrument permettant de rationaliser l'échange de plus en plus fréquent et routinier d'informations entre l'OVF et les services vétérinaires cantonaux.

Le remaniement du système informatique SIPA permet d'établir un registre des exploitations cohérent. Il simplifiera par ailleurs l'échange de données aussi bien entre les offices fédéraux qu'entre la Confédération et les cantons, et il améliorera la coordination des contrôles dans les exploitations. Une fois les systèmes informatiques adaptés, il sera possible de mettre à profit d'autres synergies.

7.2

Conséquences pour les cantons

Paielements directs	Les coûts administratifs des cantons diminueront grâce à la meilleure coordination des contrôles, à l'harmonisation des procédures pénales et à la simplification de la saisie et de la gestion des données.
Mesures d'accompagnement social et améliorations structurelles	Les ressources disponibles des cantons devraient suffire à financer les adaptations ponctuelles des instruments de promotion.
Droit foncier rural et droit du bail à ferme agricole	Les adaptations dans le droit foncier rural et dans le droit du bail à ferme agricole feront diminuer les tâches d'exécution. La possibilité de recourir contre les fermages surfaits d'immeubles isolés et contre l'affermage complémentaire en dehors du rayon d'exploitation usuel est supprimée. L'autorité chargée de traiter les oppositions n'est donc plus nécessaire. La suppression de l'autorisation requise actuellement pour abréger la durée d'affermage d'immeubles situés dans une zone à bâtir, de même que la suppression de la limite de charge et du contrôle des prix de vente d'immeubles et d'entreprises agricoles, feront également diminuer la charge administrative.

Allocations familiales	L'augmentation des allocations pour enfant et la suppression de la limite de revenu pour l'octroi des allocations familiales entraînent des dépenses supplémentaires de 10 millions de francs.
Loi sur les denrées alimentaires	Les cantons devront faire face à un certain accroissement du travail administratif du fait de la systématisation des contrôles ainsi que des nouveaux contrôles pour les autorisations d'exploitation; s'agissant des abattoirs et des entreprises de découpe, ce surcroît de travail peut toutefois être neutralisé par des émoluments couvrant les frais encourus (art. 45, al. 2, let. a ^{bis} et e). Dans les autres domaines, le surcroît de charges incombant aux cantons sera rémunéré dans le cadre de la compensation des charges entre Confédération et cantons.
Loi fédérale sur les épizooties	La mise sur pied et l'exploitation du système d'enregistrement et de traitement de données KODAVET occasionnent des coûts de 0,4 million de francs pour les cantons.

7.3 Analyse de l'impact des réglementations

7.3.1 Nécessité d'interventions étatiques et possibilités

La nécessité d'interventions étatiques dans le domaine de la politique agricole est longuement commentée au ch. 1.1.2, en rapport avec le mandat constitutionnel. Ici, nous exposons, pour chaque domaine de mesures, les raisons pour lesquelles celles-ci sont nécessaires et les motifs ayant déterminé les modifications proposées.

Dispositions économiques générales	La défense des AOC/IGP au plan international s'inscrit dans le programme fédéral de promotion des appellations d'origine et des indications géographiques suisses (ADPIC, OMC). Si l'on ne prenait pas de mesures dans ce domaine, l'agriculture suisse subirait un désavantage concurrentiel, étant donné que les pays agricoles concurrents de la Suisse, en particulier les pays membres de l'UE, disposent d'instruments équivalents. Par ailleurs, les producteurs sont rarement en position de force dans les démarches privées de différenciation, qui ne font que reproduire des structures de marchés déséquilibrées au profit des distributeurs et, dans une moindre mesure, des transformateurs.
Economie laitière	Mise à part la suppression du contingentement laitier, une réduction sensible du soutien des prix est prévue dans ce domaine, ce qui contribuera à diriger le lait vers des canaux dits à forte valeur ajoutée et à augmenter simultanément la compétitivité de la branche. Il est néanmoins prévu de maintenir, à un niveau réduit, le supplément pour le lait transformé en fromage, afin de compenser l'inégalité de la protection douanière accordée pour le fromage et les autres produits agricoles.
Economie animale	La suppression des contributions versées pour l'exportation d'animaux d'élevage et de rente et celle du soutien accordé pour la mise en valeur de la laine de mouton contribueront à améliorer l'orientation marché de la production et à alléger la mise en œuvre du soutien du marché. Les mesures d'allègement des marchés de la viande et des œufs demeurent nécessaires pour stabiliser les prix en cas de fluctuation temporaire de l'offre et de la demande. Les moyens financiers disponibles étant restreints, les mesures d'allègement ne portent que sur de petites quantités et sur de courtes périodes. Elles ne peuvent donc pas provoquer d'excédents structurels.

Culture des champs	Le prix des céréales, élevé en comparaison internationale, affaiblit la compétitivité de la production de viande. Le coût des aliments pour animaux peut être réduit grâce à une baisse des prix-seuils des céréales fourragères. Le soutien du marché concernant les autres grandes cultures peut dès lors également diminuer. Une intervention modérée de l'Etat en faveur des grandes cultures sensibles est nécessaire pour préserver un paysage rural varié et des assolements appropriés au plan de la biologie des sols, dans l'intérêt d'une production intégrée, ainsi que d'emplois dans le milieu rural.
Arboriculture fruitière et culture maraîchère	Etant donné que les concentrés de jus de fruits ne peuvent être écoulés à l'étranger qu'à un prix généralement bien inférieur au prix de revient, il est prévu de supprimer les subventions à l'exportation accordées pour les concentrés de fruits et de jus de fruits. Pour faciliter l'adaptation aux exigences du marché, des contributions de reconversion seront encore accordées jusqu'en 2011.
Economie viti-vinicole	La nouvelle proposition de répartition des vins qui prévoit trois catégories, à savoir les vins AOC, les vins de pays et les vins de table, simplifieront la tâche des producteurs (liberté de choix), mais aussi celle des consommateurs (meilleure lisibilité des étiquettes, clarté de l'offre). L'intervention de la Confédération dans le classement des vins s'explique aussi par le droit international (accord agricole avec l'UE). Pour faciliter l'adaptation aux exigences du marché, des contributions de reconversion seront encore accordées jusqu'en 2011.
Paiements directs	Les adaptations concernant les paiements directs sont nécessaires afin que l'agriculture puisse continuer de fournir les prestations d'intérêt général. Il est prévu par ailleurs d'exploiter systématiquement le potentiel de simplification et de rationalisation des tâches d'exécution. En allouant des paiements directs, la Confédération continue de compléter le revenu paysan afin de rémunérer équitablement les prestations que fournissent les agriculteurs dans l'intérêt général, et d'encourager des modes de production respectueux de l'environnement et des animaux. Ces paiements répondent à l'intérêt public, vu que lesdites prestations ne sont pas directement rétribuées par le marché et que, sans l'intervention de l'Etat, elles ne seraient pas fournies en quantité nécessaire.
Utilisation durable des ressources	Le nouveau programme de promotion permet d'accroître encore l'efficacité dans l'utilisation des ressources et, partant, d'améliorer l'état de l'environnement.
Mesures d'accompagnement social	Afin de faciliter les adaptations structurelles et d'en atténuer les conséquences sur le plan social, il doit être possible de convertir des aides à l'investissement en prêts accordés au titre de l'aide aux exploitations. L'aide aux exploitations et l'aide à la reconversion professionnelle servent toutes deux à rendre l'évolution du secteur agricole supportable sur le plan social.
Améliorations structurelles	Les adaptations ponctuelles visent à favoriser les initiatives dans le milieu rural et élargissent la marge de manœuvre des agriculteurs-entrepreneurs. Les améliorations structurelles individuelles et collectives engendrent une baisse des coûts de production et améliorent la compétitivité des exploitations agricoles. L'agriculture dépend en effet d'infrastructures appropriées et modernes pour remplir son mandat constitutionnel.
Recherche et vulgarisation	L'encadrement des promoteurs dans la phase des études préliminaires a pour but d'augmenter le taux de succès des projets.

Droit foncier rural et droit du bail à ferme agricole

Le relèvement de la limite définissant l'entreprise agricole réduit le nombre d'exploitations pouvant être reprises à la valeur de rendement au sein de la famille et contribue ainsi à promouvoir l'évolution structurelle dans l'agriculture. Cette dernière est aussi soutenue par la suppression de la limitation des prix et celle des prescriptions concernant les fermages d'immeubles isolés. Avec la suppression de la limite de charge, ces mesures responsabilisent les acteurs. Les dispositions qui sont maintenues assurent les piliers du droit foncier rural, à savoir le droit de reprendre une exploitation à la valeur de rendement à l'intérieur de la famille et l'exigence que l'acheteur d'un immeuble agricole ou d'une entreprise agricole soit exploitant à titre personnel. De même, il ne reste dans la LBFA que les dispositions nécessaires au bon fonctionnement des baux et les éléments-clés de la protection des fermiers, c'est-à-dire la durée minimale des contrats et sa prolongation, ainsi que la limitation des fermages d'entreprises agricoles.

Enveloppes financières prévues dans l'AF

La nécessité et la possibilité d'engager des moyens financiers en faveur du soutien de l'agriculture découlent de l'art. 104, al. 4, Cst. Conformément à cette disposition, la Confédération met à la disposition de l'agriculture les moyens financiers dont elle a besoin pour accomplir les tâches qui lui sont confiées par la société. L'article constitutionnel décrit en outre les mesures à mettre en œuvre et à financer par les pouvoirs publics. Selon l'art. 2, al. 1, de la loi sur les finances, les fonds publics doivent être gérés de manière efficace et économe. L'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral et l'administration règlent la gestion financière de la Confédération en observant les principes de la légalité, de l'urgence et de l'emploi efficace et ménager des fonds. Une enveloppe financière indique le volume maximal des crédits de paiement (annuels) que le Parlement entend attribuer pour des tâches déterminées au cours d'une période pluriannuelle. Des enveloppes financières peuvent être fixées lorsque les crédits sont alloués et versés la même année, qu'il existe une marge d'appréciation et qu'il est indiqué de planifier les dépenses à long terme. Une enveloppe financière n'équivaut pas à une autorisation de dépenses.

7.3.2 Conséquences pour différents groupes sociaux

Nous esquissons ci-après les conséquences qu'auront les divers domaines de mesures sur les différents groupes sociaux (agriculteurs, secteurs situés en amont et en aval, consommateurs et contribuables).

Conséquences pour l'agriculture

Pour évaluer les conséquences économiques sur l'agriculture, ART a effectué des calculs à l'aide du modèle de pronostic SILAS. Les résultats ont été pris en compte dans l'évaluation des conséquences de la PA 2011 pour l'agriculture (cf. ch. 6.5).

Economie laitière	La suppression du contingentement laitier en 2009 ne conduira pas à une augmentation incontrôlée des quantités. La réduction du soutien du marché et son incidence sur les prix diminueront l'incitation à produire. L'utilisation de beurre à des fins industrielles ne donnant plus droit à une aide financière, il n'est pas exclu que cette matière première soit plus souvent remplacée par des graisses végétales. La réduction du soutien du prix du lait et l'abandon du contingentement laitier entraîneront à la baisse le prix du lait, qui passera à environ 50 ct./kg. Les producteurs de lait perdront ainsi une part importante de leurs recettes. Cette perte sera toutefois en grande partie compensée par l'octroi d'une contribution UGBFG pour les vaches laitières, financée à l'aide des fonds réalloués.
Economie animale	Comme les contributions à l'exportation d'animaux d'élevage et de rente ne seront supprimées qu'à partir de 2010, les producteurs auront suffisamment de temps pour renforcer leur stratégie de qualité. La Confédération continuera de soutenir financièrement, comme mesure d'appoint, les prestations de sélection majeures fournies par les organisations d'élevage et les éleveurs. Il est peu probable que la suppression des contributions entraîne une baisse des prix des animaux d'élevage et de rente. Quant à la suppression du soutien accordé jusqu'ici pour la mise en valeur de la laine, elle n'aura guère d'incidence sur l'élevage ovin.
Culture des champs	Malgré les pertes de revenus prévisibles, la surface de terres ouvertes ne diminuera probablement pas, mais il est possible que des cultures tendanciellement excédentaires (blé panifiable, pommes de terre) ou nécessitant beaucoup de soutien (semences de maïs, soja) soient remplacées par des céréales fourragères. Suite à la baisse des prix-seuils et à la réduction du soutien des marchés, les recettes diminueront de manière générale. L'augmentation de la contribution supplémentaire versée pour les terres ouvertes compensera partiellement cette évolution.
Arboriculture fruitière et culture maraîchère	Vu la suppression des subventions à l'exportation, la production de fruits à cidre se stabilisera au niveau des quantités qui peuvent être transformées en produits générant une valeur ajoutée. En ce qui concerne les fruits à cidre, le rythme actuel de baisse de la production s'accélérera. La régression des surfaces cultivées et des vergers haut-tige affectera en premier lieu les régions éloignées des cidreries et les vergers qui ne satisfont pas aux exigences minimales prévues par l'ordonnance sur la qualité écologique et ne donnent ainsi pas droit à une prime de qualité.
Economie viti-vinicole	Les nouvelles catégories de vin offrent une plus grande liberté de choix dans la production. Le producteur, après avoir consulté son acquéreur, peut produire de manière mieux adaptée au marché. Les déclassements après coup et les pertes qu'ils impliquent pour le producteur devraient dès lors être moins fréquents.

Paiements directs	Les pertes de revenus occasionnées par la réduction du soutien du marché seront en partie compensées par la réallocation des fonds dégagés en faveur des paiements directs. Grâce à la majoration de la contribution supplémentaire versée pour les terres ouvertes, l'intérêt de ces cultures par rapport aux surfaces herbagères ne devrait pas diminuer de manière significative, si bien qu'il n'y aura guère de changements à cet égard. Afin que le soutien dans la région de montagne et des collines ne baisse pas suite à la réallocation, il est nécessaire d'augmenter les contributions GACD comme nous le proposons. Mais les agriculteurs de ces régions ne seront pas pour autant dispensés d'adapter leurs structures. Les exploitants auront moins de travaux administratifs à accomplir, grâce à la coordination des contrôles et à la simplification de la saisie et de la gestion des données.
Mesures d'accompagnement social	L'extension ponctuelle de ces mesures offre des perspectives aux paysans souhaitant abandonner l'activité agricole.
Améliorations structurelles	Les adaptations prévues dans le domaine des cultures spéciales mettent les arboriculteurs et les maraîchers, ainsi que l'horticulture productrice, sur un pied d'égalité avec les producteurs de l'UE. Les projets de développement régional et les installations collectives servant à la production d'énergie à partir de biomasse augmentent les possibilités de création de valeur ajoutée dans l'agriculture.
Recherche et vulgarisation	L'encadrement professionnel augmente les chances de voir les initiatives prises par des groupements d'intérêts augmenter effectivement la valeur ajoutée ou améliorer la qualité de vie dans une région.
Droit foncier rural et droit du bail à ferme agricole	D'après une estimation fondée sur les données SIPA, 44 160 des 56 600 exploitations touchant des paiements directs atteignent la limite fixée à l'art. 7 LDFR en vigueur. Si celle-ci était relevée à 1,25 UMOS, il en resterait environ 31 850. Pour les 12 300 exploitations qui n'atteindront plus cette limite, cela signifie que les successeurs potentiels ne pourront plus prétendre à une reprise à la valeur de rendement sur la base du droit public. Ces effets s'échelonneront sur une génération, soit sur 20 à 30 ans. Il est à noter qu'une partie des exploitations en question n'auraient pas continué leurs activités même sans relèvement de la limite. D'une manière générale, il s'ensuivra une mobilité foncière légèrement accrue, ce qui encourage l'évolution des structures et améliore les chances des exploitations restantes de réduire leurs coûts.
Allocations familiales	La limite de revenu étant supprimée, toutes les familles paysannes auront désormais droit aux allocations familiales. En outre, les prestations sont améliorées pour toutes les familles paysannes et tous les salariés agricoles. Les modifications proposées permettent de mieux compenser les coûts des enfants, à la charge de la population agricole, et de contribuer à la prise en charge des coûts supplémentaires occasionnés par la formation des enfants.

Loi sur les denrées alimentaires	L'équivalence des législations suisse et communautaire dans le domaine des denrées alimentaires d'origine animale aura un effet stimulant sur l'économie. La suppression des contrôles à la frontière entraîne une diminution des coûts et du travail administratif. Le nouveau dispositif juridique aura pour effet d'améliorer la compétitivité des denrées alimentaires destinées à l'exportation. Il contribuera également à faire baisser le prix des importations, ce qui augmentera certes la pression concurrentielle sur le marché suisse, mais devrait aussi conduire à une baisse des prix et, partant, une demande croissante en denrées alimentaires d'origine animale.
---	--

Conséquences pour les secteurs situés en amont et en aval

Dispositions économiques générales	Bon nombre d'acteurs économiques, non agricoles, tels que les fromagers et les affineurs, profiteront notablement de la défense des AOC/IGP au plan international.
Economie laitière	La suppression des aides pour la fabrication de produits de la ligne blanche (produits de laiterie) renforcera la concurrence entre les transformateurs de lait. La production de beurre et de poudre de lait écrémé, qui bénéficiait jusqu'ici d'aides étatiques et de contributions versées par les producteurs, perdra de son intérêt. Comme la production de fromage continue d'être soutenue, grâce au maintien d'un supplément, certes réduit, pour le lait transformé en fromage, la transformation se décalera tendanciellement vers ce produit. Cela dépendra toutefois aussi de la faculté des entreprises de maintenir, après la libéralisation totale du marché du fromage en 2007, leurs parts de marché dans le pays et d'exploiter les nouvelles possibilités d'exportation. La mise aux enchères des contingents d'importation de beurre rend le marché plus transparent et renforce la concurrence entre les importateurs.
Culture des champs	La réduction des droits de douane grevant le blé panifiable et les céréales fourragères, ainsi que la mise aux enchères du contingent partiel de pommes de terre, améliorent la compétitivité des producteurs et renforcent la concurrence dans les secteurs en aval, soit dans la transformation et le commerce.
Arboriculture fruitière et culture maraîchère	La suppression des subventions à l'exportation de produits de fruits réduira les quantités transformées. Comme les économies d'échelle jouent un rôle prépondérant dans l'efficacité économique de la transformation des fruits à cidre, les fusions, les collaborations et d'autres spécialisations d'entreprises se poursuivront. Le nombre d'entreprises transformant des fruits à cidre diminuera.
Améliorations structurelles	Les aides à l'investissement, qui servent à acquérir des biens d'investissements ou à financer des constructions, profitent aussi aux secteurs situés en amont et en aval, en particulier à l'artisanat dans le milieu rural, notamment dans la région de montagne. La diminution des moyens financiers disponibles affaiblira cependant ces effets.

Loi sur les denrées alimentaires	Les adaptations proposées viennent compléter, dans le domaine des denrées alimentaires, le «paquet hygiène» que le Conseil fédéral vient d'approuver. Globalement, on en attend des effets positifs sur l'économie nationale. La reconnaissance par l'UE de l'équivalence de la législation suisse par rapport à la législation communautaire dans le domaine des denrées alimentaires d'origine animale ouvre aux producteurs helvétiques les portes d'un marché potentiel de près de 455 millions de consommateurs. Les entreprises innovatrices, qui appliquent déjà l'autocontrôle et dont la production est déjà conforme aux dispositions de la législation en vigueur sur les denrées alimentaires, ont de bonnes perspectives en ce qui concerne le développement de leurs activités.
---	---

Conséquences pour les consommateurs

Dispositions économiques générales	La défense des AOC/IGP au plan international (OMC) s'inscrit dans le contexte plus large de la protection des consommateurs contre la tromperie.
Economie laitière	Les produits laitiers pour lesquels il n'est actuellement pas accordé d'aide (lait de consommation, lait pasteurisé, lait UHT, yogourts, desserts lactés et crème) seront probablement meilleur marché, car la baisse du prix du lait fera diminuer le coût de la matière première. Par contre, le prix de ceux qui bénéficient d'aides aujourd'hui (fromage, beurre, poudre de lait entier et écrémé) ne diminuera que si la baisse du prix du lait et les rationalisations permettent de réaliser des économies supérieures aux pertes résultant de la suppression du soutien. La concurrence aux secteurs de la transformation et du commerce de détail déterminera en fin de compte la mesure dans laquelle les consommateurs profiteront des nouvelles conditions. La mise aux enchères des contingents d'importation de beurre ne devrait par contre guère influencer sur le prix à la consommation.
Culture des champs	La baisse des prix à la production et le renforcement de la concurrence à tous les secteurs de la filière devraient entraîner une baisse des prix à la consommation.
Economie viti-vinicole	Le nouveau classement de l'offre et l'amélioration de la lisibilité simplifieront le système. Le consommateur sera en mesure de distinguer les catégories et devrait donc se retrouver plus aisément dans le marché du vin.
Loi sur les denrées alimentaires	La présente révision apporte aux consommateurs des améliorations au niveau de la sécurité des denrées alimentaires. Une fois les formalités douanières supprimées, ils auront un plus grand choix de produits grâce aux importations. La suppression des contrôles à la frontière dans le domaine des denrées alimentaires d'origine animale pourrait également entraîner une baisse du niveau des prix, en raison de la concurrence accrue sur le marché suisse.

Conséquences pour les contribuables

Les conséquences pour les contribuables sont explicitées de manière détaillée au ch. 6.4.3 .

7.3.3

Conséquences économiques

Par analogie avec la présentation des conséquences de la PA 2011 sur les divers groupes sociaux, nous exposons ci-après ses incidences sur cinq indicateurs économiques importants.

Conséquences sur la concurrence

Dans ce paragraphe, nous montrons comment les nouvelles conditions-cadre stimulent la concurrence. Les incidences sur la compétitivité sont exposées au ch. 7.4.1 (indicateur de compétitivité).

Economie laitière	La concurrence s'accroîtra, surtout au premier échelon de la transformation, en raison de la forte baisse du soutien du prix du lait et de la mise aux enchères des contingents d'importation de beurre.
Culture des champs	La réduction des droits de douane perçus sur le blé panifiable et les céréales fourragères, ainsi que la mise aux enchères du contingent partiel de pommes de terre, renforceront la concurrence aux secteurs situés en aval.
Arboriculture fruitière et culture maraîchère	Après la suppression des subventions à l'exportation, le succès commercial des entreprises de production et de transformation ne dépendra plus que de leur capacité à développer des produits générant de la valeur ajoutée.
Economie viti-vinicole	Le nouveau classement permet de mieux adapter l'offre aux exigences du marché et favorise une concurrence équitable.

Conséquences sur l'innovation

Dispositions économiques générales	Dans un contexte de libéralisation des marchés agricoles, les mesures proposées renforcent la dynamique des acteurs du marché. Elles encouragent l'innovation dans l'agriculture et dans les secteurs situés en aval.
Economie laitière, production animale, culture des champs et arboriculture fruitière	La réduction du soutien du marché incitera à innover. La suppression du soutien de modes de mise en valeur ne produisant qu'une faible valeur ajoutée encourage le développement de nouveaux produits et la recherche de créneaux. De plus, la pression sur les prix stimule la recherche de solutions permettant une réduction des coûts de production.
Economie viti-vinicole	Le fait que les vins de table et les vins de pays ne seront plus automatiquement des vins de 1 ^{re} catégorie qui ont été déclassés est susceptible d'encourager l'innovation dans les segments bas de gamme.
Utilisation durable des ressources	Les programmes destinés à l'utilisation durable des ressources encouragent l'innovation dans le domaine de l'écologie.
Améliorations structurelles	Le soutien de projets de développement régional et l'octroi d'aides pour la production d'énergie à partir de biomasse dans des installations collectives favorisent l'innovation en milieu rural.
Recherche et vulgarisation	L'approche régionale exigée en rapport avec le financement d'un encadrement professionnel permet de tirer parti de l'esprit novateur dans les groupements d'intérêt concernés.

Conséquences sur l'emploi

Avec la PA 2011, la pression économique sur l'agriculture reste à peu près la même. On peut partir du principe que l'évolution structurelle sera, à l'avenir aussi, de l'ordre de 2,5 % par année. Cette évolution entraînera également une diminution des emplois dans l'agriculture. Ci-après sont exposées, pour chaque domaine, les conséquences qu'auront sur l'emploi les adaptations envisagées.

Dispositions économiques générales	La défense des AOC/IGP au plan international bénéficie aux produits le plus souvent artisanaux et requérant beaucoup de main-d'œuvre, et donc notamment à la production laitière et aux fromageries artisanales.
Economie laitière	Le renforcement de la concurrence à l'échelon de la transformation poussera à la rationalisation. Il faut donc s'attendre à une suppression d'emplois dans le secteur de la transformation du lait.
Culture des champs	La tendance à l'agrandissement des structures de production et de transformation dans les secteurs du blé panifiable et des aliments pour animaux s'accélérera et entraînera une perte d'emplois.
Arboriculture fruitière et culture maraîchère	Compte tenu de la réduction accélérée de la production de fruits à cidre et des restructurations qu'elle entraînera en aval, on peut s'attendre à une diminution des emplois dans cette branche.
Mesures d'accompagnement social	La possibilité de convertir des aides à l'investissement en prêts accordés au titre de l'aide aux exploitations facilite la cessation de l'activité agricole, mais elle n'aura qu'une très légère incidence sur les emplois, car dans la plupart des cas, elle ne fait qu'avancer la date de la cessation d'exploitation.
Améliorations structurelles	En raison de la réduction des moyens financiers, les effets positifs sur l'emploi dans le reste de l'économie, en particulier dans l'artisanat en milieu rural, auront tendance à diminuer.

Conséquences sur le milieu rural

Le milieu rural est directement concerné par le recul du revenu net des exploitations entre 2002/04 et 2011, qui est estimé à environ 560 millions de francs (cf. ch. 6.5). Les mesures qui sont destinées à encourager l'aide à l'entraide au niveau régional offrent une certaine compensation.

Dispositions économiques générales	La défense des AOC/IGP au plan international bénéficie aux produits typiques, le plus souvent issus de régions éloignées des centres urbains (L'Etivaz, Sbrinz, Vacherin Mont-d'Or, etc.).
Economie laitière, production animale, culture des champs et arboriculture fruitière	La réduction du soutien du marché fait baisser la valeur de la production agricole. Il s'ensuit des effets négatifs sur l'emploi dans l'agriculture et en dehors, sur la création de valeur ajoutée et sur les investissements dans le milieu rural.
Paiements directs	En raison de la réallocation des fonds, le soutien du marché perd de son poids, alors que les paiements directs gagnent en importance dans le milieu rural. La majoration des contributions GACD est par ailleurs une mesure concrète en faveur de la région des collines et de montagne.

Améliorations structurelles	L'octroi d'une aide pour des projets de développement régional et pour les installations collectives destinées à la production d'énergie à partir de biomasse offre de nouvelles possibilités de créer de la valeur ajoutée dans le milieu rural, renforce la collaboration entre les branches d'une région et encourage les échanges de produits sur le plan régional.
Recherche et vulgarisation	Les contributions allouées pour l'encadrement professionnel augmentent les chances que des projets collectifs destinés à augmenter la valeur ajoutée soient effectivement réalisés.

Conséquences sur l'environnement (écologie)

Economie laitière	La réallocation des fonds destinés à soutenir le prix du lait aux contributions UGBFG pour vaches laitières atténue l'incitation à accroître la performance laitière de ces dernières, qui augmentera donc moins rapidement. Les effectifs continueront néanmoins de diminuer. La réallocation de fonds ayant servi au soutien du prix du lait a par ailleurs pour effet de renforcer le lien entre la production laitière et la base fourragère des exploitations, ce qui est favorable à l'environnement.
Economie animale	Sans les contributions, il sera éventuellement plus difficile de mettre en valeur la laine de mouton de manière appropriée en termes écologiques.
Culture des champs	La baisse des prix à la production amoindrit le profit marginal et, partant, incite à utiliser moins de moyens de production. Du point de vue écologique, il est souhaitable que les quantités utilisées d'engrais commerciaux et de produits phytosanitaires diminuent.
Arboriculture fruitière et culture maraîchère	En raison de la suppression des subventions à l'exportation accordées pour les concentrés de fruits et de jus de fruits, l'exploitation d'arbres fruitiers haute-tige sera moins rentable et leur nombre diminuera par conséquent. L'augmentation de la contribution versée pour lesdits arbres en vertu de l'ordonnance sur la qualité écologique permet cependant de conserver des vergers précieux des points de vue écologique et paysager, lorsque la population locale le souhaite.
Paiements directs	Le financement de la contribution UGBFG à l'aide de fonds servant actuellement au soutien du marché laitier et l'octroi de cette contribution aussi pour les vaches laitières resserrent le lien entre la production laitière et la base fourragère des exploitations. L'entretien du paysage rural est assuré, malgré la réduction de la contribution à la surface. De même, les simplifications prévues en rapport avec les prestations écologiques requises ne feront pas baisser le niveau écologique. En raison du recul général des prix et de l'augmentation des contributions versées pour les éléments précieux de la compensation écologique, l'incitation à aménager des surfaces de compensation écologique s'accroîtra, surtout en ce qui concerne les surfaces de très bonne qualité.
Utilisation durable des ressources	Le soutien de programmes destinés à l'utilisation durable des ressources permet d'augmenter l'efficacité dans ce domaine et de réduire les atteintes à l'environnement.

Améliorations structurelles	Le soutien, au moyen d'aides à l'investissement, d'installations collectives destinées à la production d'énergie à partir de biomasse rend ce type de production énergétique plus rentable. Comme il s'agit d'une énergie renouvelable, il en résulte un effet favorable sur l'environnement.
------------------------------------	---

Développement et coopération

La réduction du soutien du marché et la suppression des subventions à l'exportation, avant la date prévue par l'OMC, ainsi que la réduction des droits de douane perçus sur les céréales et les aliments pour animaux, sont des éléments positifs pour les pays en développement. Leurs exportations auront de meilleures chances sur le marché suisse, notamment parce que la production aura tendance à se déplacer vers la production laitière. La PA 2011 répond donc aussi à des déclarations non contraignantes d'organisations internationales, qui revendiquent un meilleur accès au marché pour les pays en développement. C'est en particulier le cas de la suppression totale des barrières douanières pour les pays en développement les plus pauvres (cf. ch. 1.3.2).

7.3.4 Autres réglementations envisageables

Economie laitière	Aussi bien le maintien du soutien au niveau actuel que la suppression totale du soutien à l'économie laitière ont été examinés. La première option entraînerait, lors de la suppression du contingentement laitier, surtout une augmentation de la quantité produite et non pas une hausse des prix à la production. A l'inverse, la suppression totale du soutien risquerait de provoquer une trop forte diminution de la production laitière, voire un effondrement structurel.
--------------------------	---

Arboriculture fruitière et culture maraîchère	Le maintien des subventions à l'exportation et l'introduction d'une contribution à l'utilisation pour les fruits à noyau et les fruits à pépins ont été évalués. Si l'on choisissait la première option, des concentrés de jus de fruits continueraient d'être écoulés à un prix inférieur au prix de revient des matières premières. Le remplacement de ces subventions par une contribution à l'utilisation des fruits introduirait un nouveau soutien aux produits, qui n'améliore en rien la compétitivité de la production et de la transformation.
--	--

Economie viti-vinicole	Deux solutions ont été examinées: la première consiste à transposer les dispositions concernant le vin telles quelles dans la réglementation AOC sur les autres produits agricoles. La solution d'une transposition par étapes est toutefois privilégiée. Il convient tout d'abord de renforcer et d'adapter les dispositions sur le vin. La déréglementation complète du marché des vins a été examinée comme deuxième solution. Cependant, les structures mises en place, en partie suite à la réglementation actuelle (cadastre viticole, limitation des quantités, etc.), ainsi que notre intégration au marché vinicole européen (accords bilatéraux) ne le permettent pas. La nouvelle réglementation, en particulier l'introduction du segment des vins de table, offre aux producteurs la possibilité de faire leurs choix librement et sous leur propre responsabilité.
-------------------------------	--

Paielements directs	Des critères d'attribution autres que ceux appliqués aujourd'hui ont été examinés pour l'octroi des paiements directs généraux. Leurs avantages et inconvénients ont été mentionnés en détail au ch. 2.2.2.2.1 du projet mis en consultation.
Mesures d'accompagnement social	Plusieurs types d'indemnités de cessation d'exploitation (ICE) ont été examinés. Une ICE à finalité structurelle, accessible à l'ensemble des agriculteurs, a été jugée trop coûteuse et trop peu efficace. Une aide à la cessation d'exploitation à finalité sociale, que seules des exploitations à faible revenu pourraient toucher, n'est pas nécessaire, compte tenu de la situation sociale de l'agriculture, actuellement stable, et des injustices qu'elle risque de générer lors de la fixation des critères d'entrée en matière. Il conviendra de réexaminer la question en rapport avec la mise en œuvre d'un éventuel accord de l'OMC ou de libre-échange avec l'UE.
Améliorations structurelles	Concernant les mesures individuelles, divers critères d'entrée en matière ont été examinés pour apprécier la rentabilité de l'exploitation. Or, les critères autres que celui de l'UMOS sont difficiles à calculer et trop compliqués à appliquer. La solution la plus claire et la plus pragmatique consiste à maintenir l'UMOS comme principal critère et à mener une réflexion approfondie sur la différenciation des limites UMOS selon le type de mesure.

7.3.5 Pertinence dans l'exécution

Dispositions économiques générales	La défense des AOC/IGP au niveau international s'appuie sur les activités des représentations suisses à l'étranger, qui peuvent être mieux soutenues.
Economie laitière	Les tâches en matière d'exécution et de contrôle diminueront à la suite du transfert de moyens financiers vers les paiements directs. La saisie des données à l'échelon des utilisateurs de lait peut être simplifiée étant donné que les données seront désormais utilisées principalement à des fins statistiques.
Economie animale	La suppression du soutien accordé pour la mise en valeur de la laine et des subventions à l'exportation d'animaux d'élevage et de rente apporte un allègement administratif.
Culture des champs	L'adaptation des organisations de marché réduit le nombre d'instruments et conserve ceux qui ont fait leurs preuves. Elle simplifie l'exécution et augmente la transparence.
Arboriculture fruitière et culture maraîchère	La suppression des subventions à l'exportation simplifie l'exécution des mesures de soutien. Les tâches administratives des acteurs concernés s'en trouvent également allégées.
Economie viti-vinicole	L'exécution est simplifiée. La nouvelle réglementation accorde plus de libertés aux producteurs. Grâce aux simplifications dans le domaine des contrôles (contrôles uniformisés, effectués sur la base d'une analyse des risques), ceux-ci demanderont moins de travail aux producteurs et aux encaveurs.

Paievements directs	Etant donné que des moyens financiers ayant servi à soutenir le prix du lait seront utilisés pour financer les contributions UGBFG et que les vaches laitières y donneront également droit, la déduction effectuée actuellement pour le lait commercialisé peut être supprimée. Il s'ensuit une simplification dans l'exécution, à laquelle contribue aussi le rapprochement des deux catégories de contributions actuelles. Un allègement, notamment pour les exploitants, résulte aussi des simplifications prévues dans la saisie et la gestion des données, ainsi que de la coordination des contrôles.
Mesures d'accompagnement social et améliorations structurelles	Les structures existantes sont suffisantes pour appliquer les prescriptions modifiées, tant à la Confédération que dans les cantons.
Recherche et vulgarisation	Les demandes concernant le financement d'un encadrement professionnel d'initiatives de projet sont traitées par un organisme central, ce qui permet de mieux coordonner les projets.
Droit foncier rural et droit du bail à ferme agricole	Les adaptations dans le droit foncier et dans le droit du bail à ferme agricole diminuent les travaux de mise en œuvre dans les cantons.
Allocations familiales	La suppression de la limite de revenu pour l'octroi des allocations familiales simplifie l'administration de cette mesure.

7.4 Appréciation de la durabilité

L'évolution de la durabilité de l'agriculture, dans les conditions-cadre définies par la PA 2011, est évaluée conformément à la méthode utilisée pour le bilan intermédiaire (cf. ch. 1.2.1), qui a été présentée en détail dans le Rapport agricole 2005. Lorsque cela paraît utile, certains indicateurs de la méthode d'évaluation de la durabilité développée par l'Office fédéral du développement territorial (indicateurs du Comité interdépartemental de Rio ou indicateurs CIRio) sont utilisés en plus de ceux de l'OFAG.

7.4.1 Economie

Renouvellement du capital

La PA 2011 tient le cap des réformes réalisées dans les années 90 et vise en particulier à améliorer encore la compétitivité de l'agriculture. Les mesures prévues sont notamment les suivantes:

- adapter les structures (p. ex. étables plus grandes);
- appliquer des techniques plus modernes (p. ex. installations permettant de gagner du temps, telles que les stalles ou les robots de traite);
- accroître la valeur ajoutée par la diversification.

Les trois types de mesures exigent des investissements. Comme la pression économique restera vraisemblablement environ au niveau des quinze dernières années, il restera un nombre suffisant d'exploitations disposant encore des réserves nécessaires aux investissements de remplacement ou d'agrandissement. La Confédération leur accorde un soutien à titre subsidiaire, aussi bien directement, par le biais des instruments de promotion existants, qu'indirectement, par de nouvelles mesures telles que l'octroi de contributions pour les initiatives de projet. Pour l'octroi de crédits d'investissements, les cantons disposent du fonds de roulement, doté d'environ 2 milliards de francs, en plus des fonds supplémentaires alloués chaque année par la Confédération. Dans l'ensemble, on peut donc s'attendre à ce que le renouvellement de capital soit stable dans les conditions-cadre définies par la PA 2011.

Direction durabilité	Tendance 1990 à 2004	Tendance 2005 à 2013 (y c. incidence PA 2011, axes d'actions [AA] 1, 3 et 4)	Incidence PA 2011
➔ Constant	➔ Pas de changement majeur	➔ Pas de changement majeur	≈ Neutre

Sol (quantité)

Les calculs d'ART concernant les conséquences de la PA 2011 montrent que l'agriculture continuera d'exploiter et d'entretenir la surface arable qui est à sa disposition. Or, comme rien n'indique à l'heure actuelle une diminution de la pression sur les sols arables (lotissements, espace nécessaire aux cours d'eau), il faut néanmoins s'attendre à un nouveau recul de ces surfaces.

La PA 2011 crée un contexte favorable à l'utilisation agricole des sols et incite les agriculteurs à fournir les prestations d'intérêt général sur ces surfaces. S'ils fournissent ces prestations souhaitées par la société, l'utilisation agricole du sol gardera elle aussi sa valeur, et le risque d'une perte continue et irréversible de terres cultivables diminuera. La protection de ces terres demeure toutefois en premier lieu une tâche qui relève du droit sur l'aménagement du territoire (plan sectoriel des surfaces d'assolement).

Direction durabilité	Tendance 1990 à 2004	Tendance 2005 à 2013 (y c. incidence PA 2011)	Incidence PA 2011
➔ Constant	↘ Diminution	↘ Diminution	≈ Neutre

Evolution de la productivité du travail

Etant donné l'amélioration de la compétitivité et l'exploitation de nouvelles possibilités de créer de la valeur ajoutée, le volume de production actuel sera probablement maintenu. En effet, d'éventuelles pertes de parts de marché dans le pays, consécutives à la libéralisation complète du commerce de fromage avec l'UE et aux mesures de l'OMC, devraient être compensées par une augmentation des ventes à l'étranger et par la diversification.

La rationalisation des structures dans les exploitations et l'application de techniques requérant peu de main-d'œuvre fera encore diminuer cette dernière. Si l'on admet donc, d'une part, qu'aussi bien le volume de production que la création de valeur ajoutée brute à des prix constants demeureront stables et, d'autre part, que la main-

d'œuvre engagée continuera de diminuer, on peut conclure à une augmentation de la productivité au rythme actuel.

Direction durabilité	Tendance 1990 à 2004	Tendance 2005 à 2011 (y c. incidence PA 2011, AA 1, 3 et 4)	Incidence PA 2011
↗ Augmentation	↗ Augmentation	↗ Augmentation	+ Positive

*Endettement de l'Etat supportable à long terme
(dépenses de l'Etat pour l'agriculture, indicateur CIRio)*

La PA 2011 permet une nouvelle ouverture des marchés et, par conséquent, un accroissement potentiel de la prospérité, sans que les dépenses de l'Etat pour l'agriculture n'augmentent en termes nominaux. La part de l'agriculture aux dépenses totales de la Confédération baissera encore (cf. ch. 6.2).

Direction durabilité	Tendance 1990 à 2004	Tendance 2005 à 2011 (y c. incidence PA 2011, AA 1, 3 et 4)	Incidence PA 2011
↘ Diminution	↘ Diminution (réelle)	↘ Diminution (réelle)	+ Positive

Utilisation efficace des ressources et vérité des coûts (indicateur CIRio)

La PA 2011 requiert un engagement encore plus efficace de la main-d'œuvre et du capital, car les prix à la production poursuivront leur baisse, qui ne sera que partiellement compensée par celle des prix de la consommation intermédiaire. Afin que les potentiels d'amélioration dans le domaine des ressources écologiques soient mis à profit, la PA 2011 prévoit la possibilité de promouvoir des projets portant notamment sur l'utilisation plus efficace des intrants.

Direction durabilité	Tendance 1990 à 2004	Tendance 2005 à 2011 (y c. incidence PA 2011, AA 1, 3 et 4)	Incidence PA 2011
↗ Augmentation	↗ Augmentation	↗ Augmentation	+ Positive

Compétitivité (indicateur CIRio)

La réallocation, aux paiements directs, de fonds utilisés actuellement pour le soutien du marché et la réduction supplémentaire de la protection à la frontière (accord sur le fromage Suisse – UE, OMC) renforcera la pression sur les prix. L'écart de prix par rapport à l'UE aura tendance à se combler, ce qui améliorera la compétitivité relative du secteur agroalimentaire suisse.

Direction durabilité	Tendance 1990 à 2004	Tendance 2005 à 2011 (y c. incidence PA 2011, AA 1, 3 et 4)	Incidence PA 2011
↗ Augmentation	↗ Augmentation	↗ Augmentation	+ Positive

7.4.2 Ecologie

Surfaces de compensation écologique

En raison de la baisse des prix à la production, l'exploitation de surfaces de compensation écologique, qui donnent droit à des contributions, devient économiquement plus intéressante. On peut donc s'attendre à une augmentation de ces surfaces. Le développement de la biodiversité prend du temps. En 2011, une partie desdites surfaces aura été exploitée assez longtemps pour que la qualité s'améliore dans l'ensemble. Le taux de participation aux projets de qualité écologique continuera de s'accroître. C'est en ce sens que la PA 2011 prévoit d'utiliser davantage les contributions écologiques pour rétribuer la qualité. Enfin, le programme «Utilisation durable des ressources» incitera également à préserver et à promouvoir la biodiversité dans l'agriculture.

Direction durabilité	Tendance 1990 à 2004	Tendance 2005 à 2011 (y c. incidence PA 2011, AA 2)	Incidence PA 2011
↗ Augmentation	↗ Augmentation	↗ Augmentation	+ Positive

Ventes de produits phytosanitaires

Le progrès technique, la pression économique et les changements structurels induisent une nouvelle et légère diminution de la vente de substances actives de produits phytosanitaires. En outre, la PA 2011 comporte des incitations à une progression de l'efficacité, par le biais du programme «Utilisation durable des ressources».

Direction durabilité	Tendance 1990 à 2004	Tendance 2005 à 2011 (y c. incidence PA 2011, AA 2)	Incidence PA 2011
↘ Diminution	↘ Diminution	↘ Diminution	+ Positive

Excédents de phosphore

On peut s'attendre à une légère diminution des effectifs d'animaux et, partant, de la quantité d'engrais de ferme. Dans certaines branches, par exemple dans la garde de bétail laitier, le progrès technique conduira par ailleurs à un accroissement de l'efficacité. Les améliorations prévues dans la surveillance des contrats de prise en charge d'engrais de ferme, l'art. 62a LEaux et le programme «Utilisation durable des ressources» devraient continuer à faire baisser les excédents de phosphore d'ici à 2011.

Direction durabilité	Tendance 1990 à 2004	Tendance 2005 à 2011 (y c. incidence PA 2011, AA 2)	Incidence PA 2011
↘ Diminution	↘ Diminution	↘ Diminution	+ Positive

Efficacité de l'azote

Comme l'efficacité de l'azote dépend des mêmes facteurs que l'utilisation de phosphore, on peut s'attendre à une amélioration.

Direction durabilité	Tendance 1990 à 2004	Tendance 2005 à 2011 (y c. incidence PA 2011, AA 2)	Incidence PA 2011
↗ Augmentation	↗ Augmentation	↗ Augmentation	+ Positive

Efficacité énergétique

Au cours des prochaines années, la stagnation en matière d'efficacité énergétique sera surmontée, d'une part grâce à la hausse des prix et aux mesures prises dans l'imposition de l'énergie et, d'autre part, grâce au programme «Utilisation durable des ressources» que prévoit la PA 2011.

Direction durabilité	Tendance 1990 à 2004	Tendance 2005 à 2011 (y c. incidence PA 2011, AA 2)	Incidence PA 2011
↗ Augmentation	→ Pas de changement majeur	↗ Augmentation	+ Positive

7.4.3 Social

Formation

Les contraintes poussant les agriculteurs à améliorer la performance de leur exploitation ne diminueront pas ces prochaines années. Les exigences professionnelles continueront donc d'augmenter. En considération du nombre d'apprentis, on peut s'attendre à ce qu'à plus long terme (horizon 30 ans), environ 25 000 agriculteurs auront suivi une formation. Comme le nombre d'exploitations diminue, cela signifie que le savoir suffira pour assurer le professionnalisme de l'agriculture. De plus, il est probable que la part d'exploitants disposant d'une bonne formation s'accroîtra.

Direction durabilité	Tendance 1990 à 2004	Tendance 2005 à 2011 (y c. incidence PA 2011, AA 1, 2 et 3)	Incidence PA 2011
↗ Augmentation	Pas d'indication possible car une seule étude est disponible	↗ Augmentation	≈ Neutre

Comparaison de la qualité de vie avec les autres groupes de la population

Dans les conditions de la PA 2011, la pression économique restera environ la même que lors de l'enquête. On peut dès lors partir du principe que les familles paysannes jugeront, à l'avenir aussi, que leur qualité de vie est bonne et que l'indice de la qualité de la vie restera inchangé.

Direction durabilité	Tendance 2001 à 2005	Tendance 2005 à 2011 (y c. incidence PA 2011, AA 1, 2, 3, 4 et 5)	Incidence PA 2011
→ Constant	↗ Augmentation	→ Constante	≈ Neutre

Comparaison des revenus avec les autres groupes de la population

Comme le revenu du travail des personnes actives dans l'agriculture ne représente environ que la moitié du salaire de référence, une diminution des disparités est

souhaitable du point de vue de la durabilité. Selon la manière dont les structures évolueront, la PA 2011 permettra de maintenir le revenu par exploitation, au moins en termes nominaux et au mieux en termes réels. Si le salaire de référence continue d’augmenter, l’indicateur restera constant au meilleur des cas.

Direction durabilité	Tendance 1990 à 2004	Tendance 2005 à 2011 (y c. incidence PA 2011, AA 1, 2, 3 et 4)	Incidence PA 2011
↗ Augmentation	↘ Diminution	→ Constante à ↘ diminution	– Négative

7.4.4 Bilan

Alors que, dans le domaine de l’écologie, on escompte un développement entièrement positif en ce qui concerne la durabilité, et que la contribution de la PA 2011 y est également positive, le bilan est mitigé pour ce qui est de l’économie et du social. Certains indicateurs économiques importants s’amélioreront grâce à la PA 2011, mais on présume un développement négatif des surfaces cultivables, dont l’agriculture dépend pour fournir ses prestations. Ce développement n’est cependant pas une conséquence de la PA 2011. Dans le domaine social, l’évolution des revenus en comparaison des autres groupes de la population est négative; la PA 2011, par les fonds disponibles pour les instruments de la politique, est coresponsable. Le degré de satisfaction de la population paysanne en ce qui concerne ses conditions de vie devrait néanmoins rester plus ou moins inchangé, même si la disparité des revenus aura plutôt tendance à augmenter.

Tableau 34

Conséquences de la PA 2011 sur la durabilité

Dimensions	Indicateurs	Incidences de la PA 2011 sur la durabilité
Economie	Renouvellement du capital	≈ neutre
	Sol (quantité)	≈ neutre
	Productivité du travail	+ positive
	Endettement (dépenses) de l’Etat	+ positive
	Utilisation efficace des ressources et vérité des coûts	+ positive
	Compétitivité	+ positive
Ecologie	Surfaces de compensation écologique	+ positive
	Vente de produits phytosanitaires	+ positive
	Excédents de phosphore	+ positive
	Efficacité de l’azote	+ positive
	Efficacité énergétique	+ positive
Social	Formation	≈ neutre
	Comparaison de la qualité de vie	≈ neutre
	Comparaison des revenus	– négative

Rapport sur les résultats de la consultation relative à l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2011)

1 Remarques liminaires

Le Conseil fédéral a habilité, le 14 septembre 2005, le Département fédéral de l'économie (DFE) à lancer la consultation sur l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2011). Le projet porte sur la modification de six lois fédérales (lois sur l'agriculture, le droit foncier rural, le bail à ferme agricole, les allocations familiales dans l'agriculture, les denrées alimentaires et les épizooties).

Le délai de consultation est échu le 16 décembre 2005. Pour le présent rapport sur les résultats, nous avons tenu compte des 350 avis qui nous sont parvenus jusqu'à fin janvier 2006. Les abréviations sont indiquées dans la liste annexée des participants à la consultation.

2 Résultats

Les résultats de la consultation sont présentés dans l'ordre suivant: cantons, partis politiques, organisations.

2.1 Remarques sur le fond du projet

Généralités

L'orientation de la Politique agricole 2011 (PA 2011) est jugée correcte dans les grandes lignes par tous les cantons. Ceux-ci s'accordent aussi pour affirmer que la politique agricole doit évoluer conformément à l'article constitutionnel. Ils estiment par contre que le bilan intermédiaire des étapes précédentes de la réforme est présenté de manière trop positive en ce qui concerne l'économie et le social. De l'avis des cantons ZH, NW, UR, VD, VS, NE et JU, la situation économique des exploitations agricoles doit s'améliorer. Le rythme de la réforme proposé paraît par ailleurs trop rapide à la majorité des cantons, qui pensent que la pression sur les revenus agricoles serait excessive. Considérant les mesures prévues comme insuffisantes, ils exigent que la PA 2011 soit substantiellement revue.

La grande majorité des cantons demande que l'on ne procède pas à l'ouverture des marchés et à la réduction du soutien du marché avant que les engagements au sein de l'OMC ou d'autres accords internationaux ne l'exigent. Ils font aussi remarquer que la PA 2011 ne suffit pas à atténuer les conséquences des décisions de l'OMC et d'éventuels accords de libre-échange. La répartition actuelle des fonds destinés au soutien du marché est en particulier défendue par les cantons romands et ceux du Nord-Ouest de la Suisse (BE, SZ, FR, SO, VD, VS, GE, JU, NE, NW). Une augmentation des moyens financiers est revendiquée par les cantons BE et VS pour les

paiements directs et par les cantons BE et GE pour le soutien du marché. Les cantons BS, BL, AI, UR et ZG acceptent explicitement la réallocation, aux paiements directs, des fonds actuellement affectés au soutien du marché. Les cantons ZH, SG, TG, JU, VS, GE et NE demandent que les besoins régionaux soient davantage pris en compte lors de la conception des mesures. La majorité des cantons (LU, UR, OW, ZG, SO, SH, AR, AI, TG, VD, VS, NE, JU, GE) soulignent la nécessité d'améliorer la compétitivité non seulement dans l'agriculture, mais aussi aux secteurs situés en amont et en aval; ils tiennent en outre à ce que les baisses de prix soient dorénavant répercutées sur les prix à la consommation. BS et BL exigent un sixième axe d'action couvrant les domaines écologique et bien-être des animaux.

De l'avis unanime des partis politiques, la PA 2011 doit garantir que les multiples prestations incombant à l'agriculture selon l'article constitutionnel continuent à être fournies à l'avenir. PRD, PSS, PDC et PLS soutiennent en principe le projet de révision, tout en jugeant diversement le rythme de la réforme. Alors que le PRD et le PLS visent une accélération, le PDC propose une réduction plus lente du soutien du marché. Le PRD demande de fixer à deux ans au lieu de quatre la durée de cette étape de la réforme. Toujours selon le PRD, il faudra ensuite passer à la PA 2015 avec l'objectif clair et net d'instituer, au plus tard en 2015, un commerce réciproque entièrement libéralisé avec tous les pays membres de l'UE. L'UDC estime, quant à elle, que les étapes précédentes de la réforme ont manqué leur but. Elle rejette catégoriquement le projet de révision, estimant qu'il ne va pas assez loin, qu'il n'est pas supportable sur les plans social et économique et qu'il n'offre pas de perspectives à l'agriculture. En outre, elle demande que l'on renonce à la réallocation, aux paiements directs, des fonds actuellement affectés au soutien du marché. L'UDF approuve la suppression des subventions à l'exportation et le renforcement du mécanisme du marché qui résulte des propositions concernant la vérité des coûts et la référence au niveau de prix pratiqué dans des pays dont les conditions de production sont comparables. Selon elle, il faut accorder davantage de poids aux produits de qualité indigènes (commerce équitable ou droit de douane écologique perçu sur les produits agricoles importés). PSS, PES et PEV veulent obtenir, par le biais de la PA 2011, un renforcement des aspects écologiques et une agriculture durable. Ils exigent un axe d'action supplémentaire «écologie et bien-être des animaux». Le PSS demande que les fonds libérés par la réduction du soutien du marché soient utilisés pour aménager le système des paiements directs écologiques. L'UDF exige une révision du système de subventionnement, y compris les paiements directs, et son remplacement par un système fondé sur les prestations en faveur de l'agriculture, lequel ne réduit pas les prix à la consommation. Le PES propose d'ajouter des éléments aux prestations écologiques requises (PER). De l'avis du PES et du PEV, les mesures prévues sur l'axe d'action cinq ne sont pas assez efficaces. Le PDC juge important que tous les secteurs de la politique nationale soient associés aux futurs processus de réforme, pas seulement l'agriculture. PDC, PEV et UDF soulignent que l'amélioration de la compétitivité visée par la PA 2011 est un objectif concernant l'agriculture, mais aussi les secteurs situés en amont et en aval. L'UDF exige une réduction de la densité normative comme mesure supplémentaire du cinquième axe d'action.

Les organisations paysannes s'opposent en grande majorité à la réforme proposée. L'USP, en particulier, ne soutient pas le projet et revendique des corrections substantielles. Elle considère le rythme du processus d'adaptation comme trop rapide et demande que le soutien du marché soit largement maintenu. Selon elle, le supplé-

ment versé pour le lait transformé en fromage doit se monter à au moins 15 ct./kg; elle plaide par ailleurs pour la reconduction des contributions à la culture octroyées dans la production végétale. Toutes les organisations paysannes critiquent le fait que l'on prenne les devants en ce qui concerne les accords internationaux, notamment le cycle de l'OMC en cours, et s'opposent à la réduction autonome de la protection à la frontière. Au cas où les négociations à l'OMC ou celles en vue d'un accord de libre-échange aboutiraient, on attend que des mesures d'appoint suffisantes soient prises dans le cadre d'une «Lex Doha» et d'une «Lex ALE». Uniterre insiste sur la nécessité d'appliquer les mêmes exigences concernant la qualité et les modes de production aux importations et aux produits du pays. L'article constitutionnel doit, selon cette association, être déterminant pour la future évolution de la politique agricole, et cette dernière doit être conçue de sorte à rester supportable sur le plan social. A son avis, les étapes précédentes de la réforme présentent des insuffisances considérables dans les domaines économique et social, qu'il importe d'éliminer. Toutes les organisations paysannes soulignent que les branches situées en amont et en aval doivent, elles aussi, adapter leurs structures.

Les organisations de l'agriculture biologique et les milieux de la protection de l'environnement approuvent l'orientation générale de la PA 2011. Ils pensent qu'en considération des négociations à l'OMC et des accords bilatéraux, la réallocation, aux paiements directs, des subventions à l'exportation et du soutien direct du marché est inévitable. D'après Bio-Suisse, on néglige toutefois la production agricole axée sur l'écologie, le bien-être des animaux et la qualité en tant que valeurs sociales. Cette association n'est donc pas d'accord avec l'orientation stratégique proposée. Elle estime que les axes d'action ne correspondent pas au mandat constitutionnel, qui stipule une agriculture multifonctionnelle produisant de manière écologique. En revanche, elle juge plus favorablement les propositions du Conseil fédéral pour ce qui est des mesures. Toutes les associations s'occupant d'agriculture biologique, ainsi que de la protection de l'environnement, de la nature et des animaux, demandent un nouvel axe d'action consacré à l'écologie et au bien-être des animaux. Il convient, d'après elles, de renforcer les PER et d'affecter davantage de moyens financiers aux paiements directs écologiques et éthologiques. Les milieux de la protection de l'environnement exigent en outre que les évaluations soient poursuivies et que des objectifs écologiques à long terme soient définis.

Les organisations des consommateurs, le commerce de détail et la plupart des associations environnementales et économiques, de même que des institutions liées à la recherche, à la formation et à la vulgarisation, revendiquent des perspectives à long terme pour l'agriculture. Les milieux économiques (économiesuisse, USAM, Coop) défendent une évolution structurelle renforcée dans l'agriculture. Ils demandent qu'à tous les échelons, les prix se rapprochent du niveau européen. Or, il importe à cet effet d'améliorer considérablement les conditions-cadre politiques et économiques pour l'agriculture, la transformation et le commerce. Contrairement aux milieux paysans, l'USAM et l'hôtellerie suisse n'estiment pas indispensable de maintenir le degré d'autoapprovisionnement actuel. L'USS accepterait une augmentation des paiements directs si les prix des denrées alimentaires baissaient grâce à la réduction de la protection à la frontière. L'USAM souhaite en outre que les exploitations agricoles gérées à titre de loisirs dans la région de plaine soient exclues des paiements directs. Elle rejette l'idée d'une agriculture pratiquée par des petits paysans à titre accessoire, qui concurrence d'autres branches économiques, en particulier l'artisanat, à la faveur du soutien étatique et d'autres privilèges.

Uniterre et USS demandent un contrat-type de travail pour les employés agricoles. BZS souhaite que l'agriculture soit exemptée de la TVA. Coop s'oppose à la mise aux enchères de contingents tarifaires et exige le maintien de la loi sur les produits agricoles transformés.

Une majorité se dégage en faveur d'un relèvement de la taille des entreprises agricoles à 1,0 unité de main-d'œuvre standard (UMOS) dans le droit foncier. L'abrogation du prix licite des immeubles et des entreprises agricoles, de même que celle de la charge maximale sur les immeubles agricoles rencontre une forte opposition. La majorité des intervenants est favorable à la proposition de ne plus soumettre les immeubles agricoles situés dans la zone à bâtir à la loi sur le bail à ferme agricole. Par contre, elle est opposée à l'abrogation de la procédure d'opposition contre le fermage des immeubles agricoles.

Financement

Dix cantons (ZH, LU, GL, FR, BS, SH, AR, SG, GR et AG) sont soit d'accord avec les enveloppes financières agricoles de 13,458 milliards de francs proposée pour les années 2008 à 2011, soit ils ne se sont pas prononcés. Le canton TG fait remarquer que ces enveloppes ne doivent pas diminuer et une majorité de quinze cantons souhaite qu'elles augmentent. Les cantons NW, OW, VD et JU demandent le même montant total que celui des enveloppes actuelles (14 092 milliards de fr.), auxquelles s'ajouteraient 500 millions de francs comme compensation du renchérissement. D'autres cantons s'opposent à cette compensation. De l'avis du canton BE, il faudrait augmenter les paiements directs de 140 millions de francs et réduire de 644 millions le soutien du marché. Le canton SH, quant à lui, revendique davantage de moyens financiers pour les grandes cultures. Les cantons romands et le Tessin tiennent à ce que l'augmentation des allocations familiales ne soit pas imputée à l'enveloppe financière agricole.

Le PSS et le PES considèrent les enveloppes financières proposées pour la PA 2011 comme acceptables. L'UDF souhaite qu'elles soient revues à la baisse, compte tenu de la diminution du nombre d'exploitations. Le PSS propose de supprimer le remboursement de l'impôt sur les carburants. L'UDC demande que les enveloppes financières actuelles soient maintenues, tandis que le PLS souhaite un réexamen. Le PDC revendique une augmentation du montant total de 450 millions de francs, qui permettrait de maintenir le supplément de non-ensilage et de réduire moins fortement le supplément versé pour le lait transformé en fromage, qui pourrait ainsi se monter à 15 ct./kg.

La plupart des organisations paysannes plaident pour une augmentation des enveloppes financières. Celles-ci devraient correspondre à celles de la PA 2007 et être adaptées au renchérissement. La SSEA demande que l'on consacre 400 millions de francs de plus au soutien du marché laitier, tandis que la FPSL propose une augmentation de 500 millions. Le SAB estime, comme le propose le projet, que l'augmentation des allocations familiales ne doit pas grever les enveloppes financières agricoles.

La plupart des organisations de l'agriculture biologique, les associations de la protection de l'environnement et des consommateurs, de même que quelques associations économiques, approuvent en principe les enveloppes financières. Cependant, economiesuisse exprime de sérieux doutes quant à la possibilité d'atteindre les objectifs fixés dans le mandat constitutionnel par le biais des paiements directs.

C'est la raison pour laquelle cette organisation remet en question les enveloppes financières proposées pour les années 2008 à 2011. Elle demande en outre que l'on définisse clairement les fins auxquelles servent les divers types de paiements directs.

2.2 Avis concernant la modification de la loi sur l'agriculture (LAg)

Principes généraux (titre 1 LAg)

Les cantons VD, VS, NE, GE et JU, l'UDC et le PEV, les organisations paysannes ayant donné leur avis, la FRC et SRVA-LBL demandent que l'agriculture n'assure pas seulement l'approvisionnement de la population, mais qu'elle contribue aussi substantiellement à la souveraineté alimentaire. Ils proposent d'adapter l'art. 1 LAg en ce sens et font remarquer que 89% de la population soutiennent cette idée. Les cantons VD, VS, NE, GE et JU, de nombreuses organisations paysannes (dont USP, AGORA, FSPC) et les centrales de vulgarisation agricole suggèrent à la Confédération d'encourager la commercialisation efficace et ordonnée de produits agricoles et de denrées alimentaires, et de veiller à l'établissement de rapports durables entre les divers acteurs du secteur agroalimentaire. L'art. 2 devrait, selon eux, être adapté en conséquence. D'après les cantons NW, SO, VD, VS, NE et JU, l'UDC, de nombreuses organisations paysannes, la Commission fédérale de la consommation et les centrales de vulgarisation agricole, il est indiqué de valoriser les activités connexes en mentionnant la para-agriculture à l'art. 3, car ils estiment que les activités proches de l'agriculture sont une importante source de revenu et qu'elles recèlent un grand potentiel pour la création de valeurs. L'Association des Horticulteurs de la Suisse romande demande que des améliorations foncières puissent être réalisées dans l'horticulture productrice. En considération de la situation internationale incertaine, l'UDC et quelques associations paysannes cantonales revendiquent davantage de sécurité en ce qui concerne le revenu agricole. Ils proposent ainsi de remplacer, à l'art. 5, l'expression «ont pour objectif de permettre» en ce qui concerne le revenu comparable par «ont pour objectif d'assurer». Une minorité des associations paysannes cantonales exige que l'art. 6 stipule l'adaptation des enveloppes financières au renchérissement et que les décisions relatives aux enveloppes et à la compensation du renchérissement soient prises simultanément.

Production et écoulement (titre 2 LAg)

Dispositions économiques générales

Le soutien des mesures d'entraide est incontesté. Les cantons NE, JU et VS souhaitent que l'on institue la possibilité d'une affiliation obligatoire à des interprofessions et d'autres modalités complémentaires.

NE, GE, VD, NW, VS et JU exigent, dans un art. 8b LAg, des dispositions anti-dumping permettant d'empêcher que des produits agricoles soient vendus au-dessous du prix de revient.

Les cantons qui ont pris position sur ce point soulignent l'importance de la promotion des ventes de produits agricoles. Ils demandent dès lors que cet instrument soit maintenu au niveau actuel. Le canton BL estime qu'il faudrait y consacrer davantage de moyens financiers. Quant à la proposition de ne plus accepter l'imputation des aides financières cantonales sur les fonds propres des projets bénéficiant d'un sou-

tien, elle est unanimement rejetée. Les cantons qui se sont prononcés estiment qu'il n'est pas nécessaire de modifier l'art. 12.

Les propositions concernant l'introduction de dispositions sur la désignation de produits de montagne et de produits fermiers ont trouvé un accueil favorable. Plusieurs suggestions ont été faites pour la mise en oeuvre par voie d'ordonnance.

Les cantons AG et UR insistent pour que l'exigence de la globalité dans l'agriculture biologique soit maintenue et qu'il ne soit pas prévu de dérogations, tandis que les cantons TG et SH acceptent certaines exceptions. GE, VD, SO, NE et VS approuvent explicitement la dérogation concernant les cultures pérennes. NE et GE souhaitent que la possibilité de pratiquer la viticulture biologique par parcelles soit admise, mais seulement jusqu'à 2011 en ce qui concerne le canton GE. Le canton VS demande que cette possibilité soit accordée pour toutes les cultures spéciales bio.

L'art. 16^{bis} concernant la défense des appellations d'origine et des indications géographiques sur le plan international a suscité une grande approbation parmi les cantons qui ont donné leur avis sur cette question. Onze cantons ont fait des remarques générales sur l'observation du marché. Neuf cantons (AI, JU, NW, OW, SO, SZ, VD, VS et ZH) plaident pour une transparence accrue du marché et souhaitent pouvoir mieux s'informer sur les marges brutes. L'écart croissant entre les prix à la production et les prix à la consommation n'est pas accepté (JU, NE, VD, SZ). On demande aux secteurs de la transformation et du commerce, situés en aval, qu'ils transmettent la baisse des prix à la production, afin que les consommateurs puissent en bénéficier (GE, JU, NE, NW, SO, VD). Il incombe à ces secteurs de montrer, comment ils contribuent à la diminution des coûts (NW, SO). Par conséquent, d'aucuns demandent non seulement un renforcement de l'observation du marché et une plus grande transparence en ce qui concerne les marges, mais aussi un instrumentaire permettant d'intervenir dans la formation des prix (JU, NE, NW, VD). Les cantons AI, JU, NE, VD et VS souhaitent l'observation de plusieurs secteurs du commerce. La majorité des cantons ayant donné leur avis (5 sur 8) proposent de transformer la formule potestative de l'art. 27 en formule impérative.

Le soutien des mesures d'entraide et la promotion des ventes de produits agricoles sont incontestés. L'UDC pense que la promotion des ventes ne devrait pas être liée à la réalisation de mesures collectives, bénéficiant à l'ensemble de l'agriculture. Le PRD souligne l'importance de la promotion des ventes dans le contexte de la concurrence internationale. Les propositions concernant l'introduction, par voie d'ordonnance, de dispositions sur la désignation de produits de montagne et de produits fermiers sont approuvées par les participants à la consultation. Le PES et le PEV exigent que les produits de montagne soient transformés dans la région de montagne, tandis que l'UDC s'oppose à cette restriction. L'UDF ne veut pas que l'Etat définisse des modes de production. S'agissant de l'exigence de globalité dans l'agriculture biologique, le PES et le PEV rejettent un assouplissement.

Le PES approuve en revanche l'art. 16^{bis} sur la défense des appellations d'origine et des indications géographiques sur le plan international.

En ce qui concerne l'observation des prix, l'UDC TG, le PRD SO et le PEV prônent une transparence accrue du marché. Le PLS exige des interventions pour garantir que la diminution des coûts soit répercutée sur les prix à la consommation. L'UDC VD et le PRD SO exigent plus de transparence du marché à plusieurs secteurs du commerce.

Le soutien des mesures d'entraide est incontesté. L'USP, de même qu'une vingtaine d'autres organisations, exigent d'introduire la possibilité d'une affiliation obligatoire à des interprofessions et des modalités correspondantes. Approuvée par une trentaine de participants à la consultation, l'idée d'un article anti-dumping (8b LAg) est assez largement soutenue. Les milieux consultés sont très nombreux à considérer la promotion des ventes de produits agricoles comme un instrument essentiel et efficace de la politique agricole. Les avis permettent de conclure que l'importance de ce type de promotion s'est accrue, eu égard à la réduction des autres mesures de soutien du marché et en considération de la concurrence internationale. Le maintien du statu quo sur les plans matériel et financier est défendu par une grande majorité. Il est demandé d'augmenter, autant que faire se peut, l'efficacité de la promotion des ventes et de focaliser les mesures.

Les propositions concernant l'introduction, par voie d'ordonnance, de dispositions sur la désignation de produits de montagne et de produits fermiers sont approuvées par les participants à la consultation. Plusieurs suggestions ont été faites en vue de la mise en oeuvre.

La proposition de reconduire le principe de la globalité dans l'agriculture biologique est majoritairement approuvée. Les représentants de l'agriculture biologique, ainsi que ceux de la protection de l'environnement, de la nature et des animaux, estiment en particulier que ce principe doit demeurer dans la loi. Ils sont soutenus par Coop et par la FPC. L'USP, de même qu'une dizaine de représentants de l'agriculture traditionnelle, exigent un assouplissement au niveau de la loi. S'agissant des dérogations au principe de la globalité à définir par voie d'ordonnance, les positions divergent. La proposition concernant la séparation des cultures pérennes du reste de l'exploitation est relativement bien acceptée, en dehors des milieux de l'agriculture biologique, de la protection de l'environnement, de la nature et des animaux, ainsi que des régions de montagne. Les représentants de la viticulture, quant à eux, souhaitent maintenir la possibilité de pratiquer la viticulture biologique par parcelles. Les producteurs de céréales font la même demande en ce qui concerne la culture céréalière.

L'art. 16^{bis} concernant la défense des appellations d'origine et des indications géographiques sur le plan international est largement approuvé par les organisations. Les avis divergent cependant dans les milieux artisanaux.

Plusieurs organisations paysannes et le canton BE souhaitent que l'art. 18 soit maintenu tel quel, tandis que des organisations de protection des consommateurs plaident pour une extension de son champ d'application. Les deux grands distributeurs, l'USMB et quelques unions des arts et métiers demandent que la disposition soit abrogée, car elle n'est, à leur avis, pas compatible avec la réglementation de l'UE ni avec les principes de l'OMC. Ils préfèrent la déclaration positive des produits suisses.

52 organisations, en particulier des secteurs de la production et des consommateurs finaux, soutiennent en principe les efforts consentis en matière de transparence et d'observation des marchés. Elles ne remettent pas en question l'art. 27. Au moins 37 organisations, dont les principales associations de producteurs, se sont prononcées en faveur d'une transparence accrue sur les marchés observés. 23 organisations représentant entre autres les consommateurs exigent que la baisse des prix à la production soit répercutée sur les prix à la consommation et que les secteurs situés en aval de l'agriculture contribuent eux aussi à la diminution des coûts. Des possibi-

lités d'intervention supplémentaires, s'ajoutant à l'observation du marché, sont explicitement demandées par 16 organisations (provenant surtout des milieux de la production). Si elles ne pouvaient pas être créées, la Commission fédérale de la consommation salue l'engagement de la section Observation du marché de l'OFAG.

24 organisations, notamment paysannes, souhaitent que l'observation du marché couvre davantage de secteurs du commerce. Quatre organisations, dont la FPC, revendiquent une analyse des conditions de concurrence aux secteurs situés en aval de l'agriculture. L'USP et 26 autres organisations exigent une formule impérative à l'art. 27, alors que Coop (y compris Bell) et l'USMB demandent au contraire son abrogation.

Economie laitière

Les participants à la consultation n'ont pas proposé d'options à la réallocation progressive de moyens financiers affectés actuellement au soutien du marché et à leur utilisation pour l'octroi d'une contribution UGBFG à tous les détenteurs de vaches. Certains d'entre eux accordent beaucoup d'importance à ce que l'Etat crée, pour les secteurs fromagerie et laiterie, des conditions-cadre neutres en ce qui concerne la concurrence. Si l'orientation générale proposée pour la politique laitière n'est pas fondamentalement rejetée, les milieux proches de l'agriculture critiquent avec d'autant plus de véhémence l'ampleur de la réduction du soutien ainsi que son échelonnement. Des réserves similaires, exprimées avec différents degrés d'insistance, ressortent aussi de la plupart des autres avis émis. De manière générale, les milieux consultés refusent une pression supplémentaire sur l'agriculture et l'économie laitière, alors qu'elle n'est pas imposée par des engagements concrets sur le plan international. Ils saluent la reconduction du supplément versé pour le lait transformé en fromage, mais revendiquent un montant nettement plus élevé que celui proposé dans le projet. Quant à l'intention de laisser dorénavant au marché le soin de compenser les frais supplémentaires engendrés par la production de lait sans ensilage et de ne plus verser de deniers publics à cet effet, elle a suscité de l'incompréhension surtout dans les milieux paysans. Les représentants de la branche laitière sont par ailleurs relativement nombreux à demander que l'instrumentaire actuel servant au soutien des prix, qui comprend les aides accordées dans le pays et les aides à l'exportation, soit maintenu pour une durée illimitée selon les uns ou, selon d'autres, tant qu'il existe une base légale dans le droit international. Les organisations paysannes, en particulier, soulignent l'effet de levier que ce soutien produit sur le prix du lait et, partant, sur le revenu des producteurs de lait.

Plusieurs cantons, dans lesquels le secteur primaire tient une place importante (BE, TG, VD, FR, VS, NW, OW, SZ), ne sont pas ou pas entièrement d'accord avec la stratégie de réallocation de fonds au détriment du soutien du marché. Ils craignent des conséquences graves sur le revenu agricole, l'occupation du territoire dans les régions périphériques et l'autoapprovisionnement. Le maintien des principaux instruments de soutien – supplément pour le lait transformé en fromage et supplément de non-ensilage – est aussi demandé par une grande majorité des autres cantons, qui exigent en outre que le premier de ces suppléments soit fixé à 15 ct./kg, voire 18 ct./kg au lieu de 10 ct./kg comme prévu.

PSS, PDC et PES soutiennent explicitement l'orientation générale dans le secteur laitier; le PRD estime, pour sa part, que l'horizon fixé pour la restructuration est trop lointain.

Des organisations nationales, telles que l'USP, AGORA, Uniterre et PSL, ainsi que d'autres associations de l'économie laitière, ne sont pas satisfaites des propositions ou les rejettent carrément. A leur avis, la réduction excessive du soutien du marché, combinée avec l'ouverture des marchés, accentue le déséquilibre entre la rétribution des prestations de production et d'entretien. Elles font en outre valoir que cette mesure ne se justifie pas par des engagements internationaux et qu'elle prive les producteurs de lait professionnels de toute perspective d'avenir. Selon ces milieux, cela revient à abandonner, sans y être contraint, des mesures permettant pourtant de stabiliser le marché, de soutenir les revenus et de préserver des emplois.

Les utilisateurs de lait industriels (Fromarte) constatent qu'il y a un déséquilibre entre les lignes jaune (fromage) et blanche (produits laitiers), car le projet prévoit une réduction unilatérale et donc discriminatoire de la protection à la frontière au détriment du fromage. Ces milieux demandent davantage de transparence dans l'évaluation des futurs instruments de la politique laitière et souhaitent que dorénavant, les mesures ne soient pas contraignantes de manière générale. Les organisations des branches fromagère et laitière soutiennent en principe la réallocation des moyens financiers, mais elles plaident pour une durée de mise en oeuvre prolongée. En outre, elles proposent de ne pas fixer d'échéance pour l'octroi des suppléments et de maintenir ceux-ci à un niveau aussi élevé que possible. Pour ces organisations (VMI, BOM, BAER AG), une offre de lait stable et concurrentielle et, partant, l'attachement à une agriculture productive, sont importantes. Les principales entreprises laitières se sont également exprimées dans ce sens. Quant aux grands distributeurs, Coop et Migros, ils ne s'opposent pour l'essentiel qu'à la mise aux enchères des contingents d'importation de beurre et de poudre de lait qui, à leur avis, ferait augmenter les prix et ne servirait qu'à alimenter la caisse fédérale.

Economie animale

Le canton LU s'oppose à un assouplissement des limites concernant les effectifs de bétail. Les cantons BL, BS, GE, JU, NE, NW, OW et SZ soutiennent la législation régissant actuellement la répartition des contingents tarifaires de viande. Afin de pouvoir analyser plus précisément les effets de cette répartition, les cantons GE, JU et NE exigent que l'OFAG suive attentivement l'évolution des prix à la production et à la consommation. Outre 10% de la viande de bœuf et de mouton, il est proposé d'attribuer aussi 20% du contingent de viande de cheval selon la prestation fournie en faveur de la production suisse. Ce sont les cantons BE, BL, BS, FR, JU, NE, SO et VS qui exigent cette réglementation spéciale, escomptant un effet positif sur le prix à la production. Tous les cantons s'opposent au remplacement du système contingentaire par un système de droit de douane unique pour la viande. A l'exception des cantons GR et VD, ils soutiennent en revanche les dispositions, plus pertinentes, concernant les marchés publics surveillés et la condition selon laquelle un marché doit compter au moins 50 animaux, qui sera désormais liée à l'octroi d'une aide fédérale. Le canton GR souhaite que la limite soit fixée à 40 animaux et le canton VD plaide en faveur d'une limite bien plus basse que celle proposée dans le projet. La réduction prévue du soutien du marché de la viande et des oeufs n'a pas suscité d'opposition. Neuf cantons (AI, GL, JU, NW, OW, SO, SZ, VD et VS) proposent l'introduction d'un nouvel article dans la LAgr pour promouvoir la répartition des tâches entre la région de plaine et celle de montagne. Après la suppression des contingents laitiers supplémentaires au 1er mai 2009, cette disposition servirait de base légale pour des mesures de remplacement. Le canton JU est le seul à rejeter le nouveau mode de répartition du contingent tarifaire de chevaux selon le principe

du fur et à mesure à la frontière. Huit cantons (BL, FR, JU, NE, OW, SO, SZ et VS) demandent que les contributions à l'exportation de bétail d'élevage et de rente soient versées aussi longtemps que les règles internationales le permettent. Le canton GR estime au contraire que ces contributions faussent le marché et exige leur suppression. Treize cantons souhaitent que la Confédération continue de soutenir la mise en valeur de la laine de mouton. C'est en effet, selon eux, l'unique moyen d'assurer à long terme une mise en valeur de ce produit naturel qui soit à la fois acceptable sur le plan économique, appropriée du point de vue écologique et défendable en termes d'éthique. Au contraire, le canton GR revendique explicitement la suppression de ces contributions.

Le PES exige que les effectifs maximums, qui ont été relevés le 1^{er} janvier 2004, soient ramenés au niveau initial, tandis que l'UDC TG demande la suppression du plafonnement. La modification de la législation sur la répartition des contingents tarifaires de viande est rejetée par l'UDC TG et l'UDC VD. Ces partis s'opposent aussi au passage à un système de droit de douane unique. L'UDC LU souhaite que le critère du nombre d'animaux achetés aux enchères sur les marchés publics s'applique non pas à 10 %, mais à 20 % des contingents tarifaires de viande des espèces bovine et ovine. En vue de promouvoir la répartition des tâches entre la région de montagne et celle de plaine, le PDC LU propose un nouvel article de loi. Conformément à cette disposition, la contribution versée en plaine pour les animaux consommant des fourrages grossiers serait majorée de 40 % la première année pour les génisses et vaches portantes achetées dans la région de montagne. L'UDC LU tient à ce qu'à l'avenir aussi, des contributions soient versées pour des projets proposant des solutions novatrices pour la mise en valeur de la laine; elle demande en outre le maintien des subventions à l'exportation aussi longtemps que les règles internationales le permettent.

Migros et Coop, FIAL, ainsi que des organisations artisanales et des entreprises de transformation, désirent que la Suisse entame rapidement des négociations en vue de l'extension des accords bilatéraux avec l'UE. Il s'agit, selon eux, d'ouvrir aussitôt que possible la voie à une libéralisation progressive et totale du commerce.

La position des organisations en matière d'effectifs maximums est très inégale. Migros, Coop, economiesuisse, Suisseporcs, Swiss Beef et d'autres organisations paysannes revendiquent la suppression du plafonnement. GalloSuisse s'est prononcée en faveur du statu quo. De nombreuses organisations de l'agriculture biologique et de la protection des animaux, WWF, Pro Natura et VKMB exigent du Conseil fédéral qu'il annule le relèvement des effectifs maximums en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004.

L'USP, les unions cantonales des paysans et les organisations paysannes sont en grande majorité d'accord avec le passage par étapes à la mise aux enchères des contingents tarifaires de viande, tel qu'il est prévu dans la LAgr. Ils exigent en même temps qu'à l'avenir aussi, 10 % des parts de contingents de viande de bœuf et de mouton soient attribués en fonction du nombre d'animaux achetés aux enchères sur les marchés publics surveillés. Diverses organisations ont souligné l'importance de garder le critère de la prestation en faveur de la production suisse surtout pour les veaux achetés aux enchères. Selon quelques unions des paysans romandes (AGORA, Prométerre, CJA, CNAV, CAJB, Agri Genève) et la Fédération suisse d'élevage du cheval de la race des Franches-Montagnes, ce critère devrait dorénavant aussi s'appliquer à 20 % des parts de contingent de viande de cheval. La Fédération suisse d'élevage caprin a présenté la même revendication pour 10 % des parts

de contingent de viande de chèvre. L'USP et de nombreuses organisations paysannes proposent d'examiner, dans quelle mesure l'abandon, lors de la PA 2007, du critère de la prestation en faveur de la production suisse a eu l'effet escompté et si un retour à l'ancien système est judicieux et faisable. Selon l'USP, un changement de système entrerait toutefois en ligne de compte au plus tôt dans le cadre de la PA 2015. L'USP et quelques organisations paysannes exigent en outre que les recettes tirées de la mise aux enchères des contingents de viande soient affectées à l'agriculture. Quelques organisations paysannes demandent que l'OFAG suive attentivement l'évolution des prix à la production et à la consommation en rapport avec la mise aux enchères. L'opposition au remplacement du système contingentaire par un système de droit de douane unique fait l'unanimité dans les milieux paysans. Les deux grands distributeurs, USMB, USAM et FIAL défendent l'avis contraire. Selon eux, la mise aux enchères a engendré une concentration au niveau des importateurs et n'a pas eu d'influence positive sur les prix à la consommation. Ils proposent dès lors de remplacer le système contingentaire par un système à droit unique, tout en soulignant qu'il faudrait lancer les préparatifs à temps.

Les organisations paysannes proposent à l'unanimité de maintenir sans changement la taxation neutre de la qualité et approuvent la délégation des tâches publiques correspondantes à un organisme adéquat. Elles sont également en faveur des mesures de soutien temporaires du marché des œufs. Beaucoup d'organisations paysannes s'opposent à la réduction des moyens financiers destinés à l'allègement du marché de la viande, ou la regrettent. L'USP et d'autres organisations paysannes acceptent cette réduction, à condition que des crédits supplémentaires puissent être accordés en cas de crise. Suisseporcs revendique l'introduction d'aides à l'exportation de viande de porc.

Les organisations paysannes préconisent presque unanimement des dispositions plus claires concernant les marchés publics et le minimum de 50 animaux fixé pour l'octroi d'une aide publique. Quelques unes d'entre elles exigent toutefois plus de souplesse, en proposant que deux marchés organisés dans un même périmètre soient considérés comme un seul marché, s'ils sont surveillés le même jour par la même équipe. La LOBAG souhaite que pendant quelques années, il ne soit pas fixé de minimum quant au nombre d'animaux amenés sur de nouveaux marchés. Plusieurs organisations paysannes expriment en particulier le vœu que les marchés de veaux continuent d'être organisés. Un faible nombre d'associations cantonales ou régionales souhaitent que la limite concernant le nombre d'animaux amenés sur les marchés soit inférieure à 50 (40 animaux ou moins). Proviande, l'USP et quelques organisations paysannes approuvent en principe les mesures proposées, tout en demandant de les inclure dans la convention de prestations OFAG-Proviande. Les deux grands distributeurs et la PSA rejettent le cofinancement des marchés publics par l'Etat. L'Association «Vier Pfoten» demande l'application de critères supplémentaires relatifs au bien-être des animaux (p.ex. durée des transports) qu'elle propose d'élaborer de commun accord avec les organisations de protection des animaux.

USP, SAB, les unions cantonales des paysans et de nombreuses autres organisations paysannes revendiquent l'introduction, dans la LAgr, d'un article concernant la promotion de la répartition des tâches entre la plaine et la montagne. Après la suppression du contingentement laitier au 1^{er} mai 2009, il ne sera plus possible de promouvoir cette répartition par le biais des contingents supplémentaires. La Confédération est dès lors appelée à prévoir des mesures de remplacement dans une nouvelle disposition légale. Quelques participants à la consultation proposent de majo-

rer, la première année, la contribution UGBFG versée en région de plaine pour les génisses et vaches portantes achetées dans la région de montagne. La LOBAG a présenté une proposition allant dans le même sens: la possibilité de faire valoir, pour chacun de ces animaux, une UGB complémentaire dans le calcul de la contribution UGBFG.

L'USP et quelques unions cantonales des paysans approuvent la répartition des contingents tarifaires de chevaux selon le système du fur et à mesure à la frontière. Celui-ci est uniquement rejeté par les unions des paysans jurassienne et genevoise. Quant aux organisations de l'élevage chevalin, elles ne se sont pas prononcées sur ce point. La Société suisse des marchands de chevaux est en principe favorable au remplacement de la mise aux enchères par le système du fur et à mesure. Elle exprime cependant certaines réserves compte tenu du problème du passavant et craint que les contingents soient trop vite épuisés la première année. D'où sa préférence pour le système du fur et à mesure appliqué par l'autorité délivrant les autorisations.

USP, SAB, PSL et d'autres organisations agricoles actives au niveau fédéral ou cantonal, ainsi que des organisations d'élevage, plaident pour le maintien des contributions à l'exportation tant que les règles internationales le permettent. Au contraire, l'USMB exige explicitement l'abrogation proposée de l'art. 26, estimant que les contributions à l'exportation faussent le marché intérieur et qu'elles donnent de faux signaux aux producteurs.

L'USP et de nombreuses autres organisations paysannes, de même que les transformateurs de laine de mouton indigène, exigent que la Confédération continue de soutenir comme à présent la mise en valeur de ce produit. La Fédération ovine suisse et quelques organisations affiliées demandent même d'augmenter les contributions à la mise en valeur et de mettre à disposition un montant de 1,8 million de francs par an. La suppression de ces contributions est par contre explicitement approuvée par l'USMB.

Grandes cultures

Quelques cantons s'opposent à la réduction du soutien du marché et à la réallocation des moyens financiers devenant ainsi disponibles aux paiements directs. Douze cantons (BE, SO, BS, BL, SH, SG, AG, TG, VD, NE, GE, JU), dont le territoire comprend de grandes surfaces de terres ouvertes, préconisent de reconduire aussi bien les mandats de prestations pour les betteraves sucrières, les oléagineux et les pommes de terre que l'octroi des contributions à la culture d'oléagineux. Six cantons (BE, SO, VD, NE, GE, JU) souhaitent que les prix-seuils appliqués aux aliments pour animaux et le taux du contingent (TC) de céréales panifiables baissent moins fortement, ou que l'abaissement ait lieu plus tard. Le canton FR propose de renoncer à une réduction en faisant valoir que les aliments pour animaux importés, bon marché, accentuent le problème des excédents d'ammoniac et de phosphore. Six cantons (SO, SG, VD, VS, NE, JU) demandent que l'art. 26 soit maintenu comme base légale des contributions à l'exportation allouées pour les plants de pommes de terre et les produits à base de pommes de terre. Selon huit cantons (BE, SO, SG, VD, VS, NE, GE, JU), le contingent partiel de pommes de terre devrait être réparti, comme jusqu'à présent, d'après les prestations fournies en faveur de la production suisse; ils rejettent dès lors l'art. 22^{bis}. Les cantons GE et JU proposent de promouvoir davantage les matières premières renouvelables.

Le PSS et le PES saluent la réallocation, aux paiements directs, des moyens financiers servant actuellement au soutien du marché, ainsi que la suppression des contributions à la transformation versées en culture des champs. L'UDC et le PLS souhaitent que les mandats de prestations concernant les betteraves sucrières, les pommes de terre et les oléagineux soient reconduits pour soutenir les prix à la production et pour assurer un auto-approvisionnement approprié. L'UDF fait remarquer qu'il faudrait choisir, comme prix de référence franco frontière suisse pour la régulation du marché, des prix couvrant les coûts pratiqués dans des pays aux conditions de production comparables et non pas les prix des marchés mondiaux qui procèdent du dumping. Le PSS soutient l'abaissement des prix-seuils des aliments pour animaux. Le PES par contre s'y oppose et exige un débat de fond sur les conséquences. Le PLS et l'UDF approuvent l'abrogation de l'art. 26 et la suppression des contributions à l'exportation. La mise aux enchères du contingent partiel de pommes de terre est approuvée par le PSS et le PES, tandis que l'UDC la rejette. Ce dernier parti propose en revanche que l'on soutienne des projets pilotes pour la production d'énergie à partir de betteraves sucrières et de colza.

Migros et Coop sont d'accord avec la réallocation des moyens financiers actuellement utilisés pour l'octroi de contributions à la mise en valeur de betteraves sucrières et demandent l'adaptation de la protection à la frontière à celle pratiquée par l'UE. La FPC souhaite que la production de sucre soit abandonnée par étapes et que les droits de douane perçus sur le sucre soient supprimés. La FRC soutient la culture de betteraves uniquement parce qu'elle améliore l'assolement. Quant à l'industrie alimentaire (FIAL, Nestlé, Chocosuisse, Biscosuisse), elle propose de ramener le droit de douane grevant le sucre à la différence entre le prix du marché mondial et le prix de l'UE. En considération de la baisse probable des prix, l'USP et Prométerre exigent que les contributions à la mise en valeur des betteraves sucrières continuent d'être versées. La SRAKLA doute que les contributions à la surface prévues permettent une production de betteraves sucrières couvrant les coûts. Les organisations de l'économie sucrière demandent un soutien accru de la culture de betteraves, afin que l'agriculture puisse assurer l'approvisionnement de la population tel que l'exige le mandat constitutionnel. Migros et Biscosuisse sont d'accord avec la réallocation des moyens affectés maintenant au soutien du marché des oléagineux et demandent une réduction des droits de douane perçus sur les huiles et les graisses. La FPC propose de remplacer, dans l'art. 56, le mot «production» par «culture». L'USP, AGORA, des organisations paysannes cantonales, swiss granum, FSPC, ACCS et FIAL souhaitent la prorogation aussi bien du mandat de prestations pour les oléagineux que de l'octroi des contributions à la surface. SwissOlio demande de maintenir le mandat de prestations et la préférence douanière à la faveur des huileries et d'inscrire cette revendication dans le message. AGORA et des organisations de la production végétale (swissem, swiss granum, FSPC) revendiquent la reconduction des mandats de prestations pour la production de semences et de plants. Swissem et ASS craignent une réduction massive des droits de douane à la suite des décisions qui seront prises à l'OMC et exigent d'introduire une nouvelle mesure: l'octroi d'une contribution à la culture pour les semences de céréales. USP, Prométerre, swissem, PSBB, ASPV, FIAL et Nestlé approuvent en principe la réduction des prix-seuils des aliments pour animaux. Ils estiment que la protection à la frontière des aliments énergétiques et des aliments protidiques doit diminuer dans la même mesure et que la diminution doit être échelonnée. Selon eux, le taux du contingent fixé pour les céréales panifiables doit par ailleurs subir une diminution du même ordre. Divers milieux consultés (VSF, Proviande, SVV, USMB, frifag, ASCF, Migros, USAM, Biscosuisse) exigent

que l'on abaisse davantage les prix-seuils et le taux du contingent de céréales panifiables. Coop souhaite, dès la mi-2006, une réduction annuelle des droits de douane perçus sur les céréales, ainsi que la suppression immédiate des droits de douane grevant les aliments protidiques. VKMB, Uniterre, SRAKLA, IP-Suisse et des organisations environnementales rejettent la proposition de réduire les prix-seuils. La FSPC et l'ACCES se défendent contre une réduction excessive de la protection à la frontière pour les céréales panifiables.

Coop et la Comco préconisent la suppression des contributions à l'exportation et à la mise en valeur de pommes de terre. Swisspatat et swisscofel reconnaissent la nécessité de supprimer progressivement les contributions à l'exportation de plants de pommes de terre et de produits à base de pommes de terre et souhaitent que les moyens financiers devenant ainsi disponibles soient utilisés pour soutenir le service d'assurance qualité. USP, AGORA et d'autres organisations paysannes font remarquer que l'agriculture a besoin d'instruments permettant de promouvoir les ventes sur les marchés internationaux. USP, BZS, IP-Suisse, des organisations paysannes cantonales, swisssem, ASS, VSF, swisspatat, VSKP, FIAL et SCFA demandent de ne pas supprimer les contributions à la mise en valeur des pommes de terre, car leur suppression entraînerait une baisse de la qualité et des prix à la production. Economiesuisse, la Comco et Agrarallianz saluent la proposition de mettre aux enchères le contingent partiel de pommes de terre. UPS, BZS, des organisations paysannes cantonales, ASS, swisspatat, VSKP, swisscofel, Migros, FIAL, Nestlé et SCFA s'opposent à la mise aux enchères en faisant valoir que le système actuel de répartition selon les prestations en faveur de la production suisse assure l'écoulement des pommes de terre. Swisspatat craint une hausse des prix à la consommation et la perturbation du marché par la concentration sur un seul importateur. Coop exige que tous les importateurs aient le droit d'importer par le biais du contingent partiel, pas seulement les entreprises de conditionnement. Quelques organisations paysannes désirent une promotion accrue des matières premières renouvelables.

Arboriculture, culture maraîchère et horticulture

Les cantons AG, BL, BS, GE, JU et VD rejettent explicitement la mise aux enchères du contingent de légumes congelés et demandent de maintenir les principes régissant la réglementation des importations de fruits et de légumes. Tous les cantons (BL, GE, JU, LU, SZ, VD et VS) qui se sont prononcés sur le calendrier proposé pour la suppression des subventions à l'exportation de produits de fruits s'y opposent. Ils demandent que cette forme de soutien reste en vigueur jusqu'à la date butoir négociée à l'OMC. Les contributions à l'adaptation de la production de fruits et de légumes aux conditions du marché (art. 58, al. 2) sont incontestées. VS propose de supprimer l'échéance de ces subventions, fixée à l'année 2011. BL, BS, LU, SO et SZ demandent l'introduction d'une contribution à l'utilisation de fruits à pépins et à noyau. Ils soulignent que le seul moyen d'enrayer la baisse de rentabilité du verger traditionnel et la diminution du nombre de hautes tiges, dont la valeur écologique et paysagère est reconnue, est d'accorder un soutien se référant davantage à l'utilisation des arbres qu'à leur simple présence. En ce sens, ils contredisent l'assertion selon laquelle les paiements directs écologiques versés par arbre sont suffisants. VD et VS plaident en faveur de l'allocation, sur le modèle européen, d'aides pour des mesures prises par des organisations volontaires de regroupement de l'offre.

L'UDC propose de ne rien modifier dans la réglementation des importations de fruits et de légumes. Elle fait sienne la requête du secteur fruits concernant l'introduction d'une contribution à l'utilisation pour les fruits à pépins et à noyau.

L'ensemble des organisations des secteurs concernés, USAM et des entreprises commerciales, dont les distributeurs Coop et Migros, sont contre la mise aux enchères du contingent tarifaire de légumes congelés et l'augmentation du contingent de fleurs coupées. Les organisations faîtières et régionales des secteurs concernés insistent également sur le maintien des principes régissant la réglementation des importations de fruits et de légumes.

Une dizaine d'organisations agricoles, qui ont donné leur avis sur le calendrier prévu pour la suppression des subventions à l'exportation de produits de fruits, s'y opposent à l'unanimité. Au contraire, swisscofel, les organisations de la consommation SKS et FRC, Coop et Pro Natura soutiennent la proposition du Conseil fédéral de supprimer ses subventions. USP et deux organisations régionales désirent supprimer l'échéance (2011) fixée à l'art. 58 pour le versement des contributions à l'adaptation de la production de fruits et de légumes aux conditions du marché. USP, BZS et les organisations agricoles du secteur demandent, ici encore, l'introduction d'une contribution à l'utilisation de fruits à pépins et à noyau. Pro Natura et ASPO/Birdlife Schweiz approuvent l'introduction de cette nouvelle mesure de soutien au marché.

L'allocation d'aides aux secteurs fruits et légumes sur le modèle de l'UE est jugée favorablement par huit participants à la consultation, dont USP, AGORA, les organisations de producteurs des secteurs fruits et légumes et Coop. Swisscofel estime au contraire que les opérateurs sont capables de s'adapter sans soutien public.

Trois organisations faîtières de l'horticulture et de la culture de champignons demandent que les entreprises de leur secteur puissent bénéficier de crédits d'investissements.

Viticulture

La segmentation en trois catégories et l'emploi des mêmes désignations, de la production à la dénomination du vin fini, sont majoritairement soutenus dans leur principe par les cantons. AG, BE, SG, SO, SZ et TG estiment cependant que ces désignations et les exigences de production doivent être ancrées dans la législation sur les denrées alimentaires. BL, BS et GR demandent que la Confédération définit la notion de grand cru. La proposition de mieux différencier les vins AOC et les vins de pays est également approuvée de manière générale. BL, BS et JU proposent que les exigences-cadre appliquées aux vins AOC soient fixées par la Confédération pour mieux harmoniser les AOC. Tout en se ralliant au principe du rapprochement des AOC viticoles et agricoles, VD, VS et JU s'opposent à un transfert des compétences cantonales actuelles en matière de vins AOC à la Confédération. VS et TI sont favorables à l'idée d'habiliter les interprofessions à définir les exigences pour les vins AOC de leurs aires de production. La concentration, au niveau fédéral, des compétences pour les vins de pays n'étant pas désignés par une mention traditionnelle réservée à un canton, n'est pas contestée. GE et TI proposent d'interdire l'utilisation d'une marque ou d'un nom de fantaisie pour les vins de table.

La fusion du contrôle de la vendange et du contrôle du commerce des vins en un processus confié à la responsabilité d'un organisme unique est rejetée par AG, BS, BL, FR, GE, GR, JU, NE, SG, SH, TG, VD, VS et ZH. Ils souhaitent garder la compétence pour le contrôle de la vendange. Certains proposent cependant à la

Confédération de fixer des règles communes d'exécution. BE et TI approuvent la suppression du contrôle sous sa forme actuelle. S'agissant du contrôle du commerce des vins, FR, GE, JU, NE, VD et VS s'opposent à la suppression du contrôle cantonal équivalent pour les vignerons-encaveurs qui commercialisent uniquement leurs propres produits. VS souhaite que sur son territoire, le contrôle du commerce des vins soit intégré au contrôle cantonal AOC. GE et JU suggèrent, quant à eux, de l'intégrer dans le système de répression des fraudes. BE et BL proposent d'effectuer ce contrôle dans le cadre de la législation sur les denrées alimentaires.

L'UDC est d'avis que la Confédération doit définir les vins AOC et les vins de pays, ainsi que les exigences liées à leur désignation. Elle propose de maintenir le contrôle de la vendange au niveau des cantons, mais de centraliser le contrôle du commerce des vins et de le confier à un seul organisme.

USP, ISV, AGORA, FSV et cinq organisations agricoles cantonales approuvent la concentration des compétences au niveau de la Confédération pour ce qui est des vins de pays n'étant pas désignés par une mention traditionnelle réservée à un canton. Plusieurs d'entre elles proposent par ailleurs de définir la notion de grand cru au niveau fédéral. Les organisations de l'encavage et du commerce soutiennent dans les grandes lignes le concept proposé, en particulier l'idée de confier à la Confédération la tâche de définir des exigences pour les vins de pays. L'ASVE partage l'avis exprimé par les cantons VS et TI en ce qui concerne la délégation, aux interprofessions régionales, de la compétence de fixer les exigences relatives aux vins AOC. D'autres organisations agricoles soulignent que les cantons doivent garder cette compétence. Les organisations viticoles biologiques approuvent le concept de segmentation. Les organisations de consommateurs (FRC, SKS), la Commission fédérale de la consommation et Coop approuvent le concept de segmentation et proposent que les principes des AOC agricoles soient appliqués aux AOC viticoles.

USP, ISV, FSV, AGORA et une dizaine d'organisations agricoles régionales s'opposent à la fusion des contrôles. Les organisations du commerce des vins proposent de maintenir un contrôle de la vendange harmonisé entre les cantons. L'exécution des contrôles sur la base d'une analyse des risques est approuvée par plusieurs organisations du secteur. Les organisations du négoce des vins saluent l'instauration d'un contrôle unique du commerce des vins. USAM et Coop se félicitent du regroupement des deux contrôles sous la responsabilité d'un organisme unique. L'ACCS désapprouve la proposition de déléguer l'exécution des contrôles qui ont un caractère de police à un organisme privé accrédité. Le financement partiel des contrôles au moyen d'émoluments qui seraient uniquement perçus en cas d'infractions est, quant à lui, rejeté par la CFCV.

Paiements directs (titre 3 LAgr)

La tendance générale des avis montre que le système des paiements directs a en principe fait ses preuves, même si quelques déficits demeurent sur le plan écologique. La charge administrative est en partie critiquée.

La seule modification de la loi proposée dans le domaine des paiements directs (abrogation de l'art. 73, al. 5, let. d) n'est rejetée que par le canton AR. D'autres remarques concernent l'art. 70, al. 5, let. d: six cantons (SO, NW, BS, BL, TG, AG) souhaitent réintroduire l'échelonnement en fonction de la surface et du nombre d'animaux; trois cantons (SZ, VD, NE) préfèrent l'échéance décidée par le Parlement.

Le programme «Utilisation durable de ressources naturelles» est jugé favorablement par beaucoup de cantons, bien que certains points soient en suspens. L'intégration de la disposition correspondante dans le titre consacré aux paiements directs est toutefois remise en question.

La fixation, par le Conseil fédéral, d'une charge de travail minimale, exprimée en UMO pour l'octroi des paiements directs n'est pas contestée. Les opinions divergent cependant en ce qui concerne la fixation de cette limite par voie d'ordonnance. Douze cantons (ZH, LU, SZ, OW, NW, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, GR) plaident en faveur du relèvement de la limite, tandis que huit cantons s'y opposent (BE, UR, AG, VD, VS, NE, GE, JU).

Les simplifications proposées pour les prestations écologiques requises (PER) concernent également les ordonnances. Tous les cantons souhaitent maintenir le bilan de fumure, en revendiquant d'en exempter les exploitations pratiquant une économie animale extensive. BS et BL s'opposent à la suppression des analyses obligatoires du sol, NW, GR, VD, LU et AG sont en faveur de ces analyses pour les exploitations au cheptel nombreux, alors que les autres cantons préfèrent que ces analyses soient supprimées.

A deux exceptions près (SZ, LU), tous les cantons exigent le maintien de la réglementation actuelle concernant l'assolement. S'agissant des prescriptions en matière de protection des végétaux, les opinions divergent davantage. Sept cantons (LU, FR, SH, AG, VD, NE, GE) écartent l'idée de supprimer les charges en vigueur dans ce domaine. S'agissant de la proposition d'aménager des bandes herbeuses le long de cours d'eau, elle est approuvée par quatre cantons (FR, BL, AG, SH) et désapprouvée par cinq cantons (SZ, NE, GE, ZG, TG). Quant à l'aménagement de telles bandes le long de routes avec canalisation, il est carrément rejeté.

La proposition de verser une contribution unique pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers est soutenue par une grande majorité. Trois cantons (VD, NE, GE) s'opposent toutefois au principe de la réallocation, aux paiements directs, de moyens financiers actuellement affectés au soutien du marché. Sept cantons (BL, BS, ZH, SO, SH, TG, JU) souhaitent que la limite d'octroi des contributions soit fixée en fonction de la surface fourragère principale (y compris maïs d'ensilage et betteraves fourragères). Quatre cantons (LU, NW, ZG, GR) se sont explicitement prononcés en faveur du maintien de la limite actuelle. Quatre autres cantons (BE, SZ, OW, AG) revendiquent une majoration des contributions.

L'abaissement de la contribution générale à la surface est approuvée par quatre cantons (BE, UR, SZ, AG) et rejetée par six cantons (BS, BL, FR, VD, GE, JU). L'augmentation de la contribution supplémentaire pour les terres ouvertes est jugée trop faible par la plupart des cantons; elle ne compense à leur avis pas entièrement la réduction du soutien du marché.

La majorité des cantons est d'accord avec le relèvement des taux des contributions versées pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles (contributions GACD). Sept cantons souhaitent toutefois que ces contributions augmentent davantage, notamment dans les zones de montagne III et IV. Les cantons ont également pour la plupart réagi favorablement à la proposition de changer de système pour la limitation des contributions en fonction de la surface herbagère.

Deux cantons seulement (TG, NE) souhaitent que les contributions allouées pour les prairies peu intensives soient supprimées. Les autres veulent, soit ne pas les supprimer, soit au moins continuer à les accorder dans la région de montagne ou pour les prairies présentant la qualité requise par l'ordonnance sur la qualité écologique (OQE). En revanche, l'octroi de contributions pour des éléments contribuant, preuve à l'appui, au maintien et à la promotion de la biodiversité, est salué, de même que l'importance accrue accordée à l'OQE.

L'augmentation des contributions d'estivage est incontestée. Trois cantons (AR, AI, GR) proposent de l'effectuer de manière ciblée en majorant les taux pour les vaches laitières. Enfin, la réduction des contributions à la culture extensive est rejetée à l'unanimité.

KVU, CFHA et Cercl'Air demandent que l'on ajoute, aux PER, des exigences concernant la réduction des émissions d'ammoniac. Ils revendiquent par ailleurs un complément aux critères régissant l'octroi de contributions écologiques selon l'art. 76. Ils souhaitent y ajouter l'exploitation produisant peu d'émissions et inscrire celle-ci comme «bonnes pratiques agricoles» dans les dispositions d'exécution. Il s'agit de réduire de manière ciblée ce type de pollution, par des mesures consistant, par exemple, à restreindre autant que faire se peut l'exposition de surfaces émettant de l'ammoniac dans la garde d'animaux ou à diminuer les émissions lors du stockage et de l'épandage des engrais de ferme. Les efforts particuliers consentis pour une exploitation produisant peu d'émissions pourraient éventuellement être rétribués par le biais de contributions à la surface.

Le PES soutient la réallocation, aux paiements directs, de moyens financiers servant actuellement au soutien du marché et souhaite ajouter des éléments aux PER. Il propose les exigences suivantes: épandage de la moitié au moins des engrais de ferme sur les surfaces propres à l'exploitation, suppression de la tolérance concernant le bilan de phosphore, interdiction d'utiliser des insecticides chimiques synthétiques en culture des champs et alimentation particulièrement bien adaptée aux besoins des animaux. Le PRD demande une réallocation des paiements directs aux exploitations porteuses d'avenir et l'UDF exige une réduction des paiements directs alloués selon le principe du saupoudrage. PSS et PES revendiquent une orientation de la politique agricole ciblée davantage sur des objectifs écologiques. Le PES propose en ce sens un sixième axe d'action «écologie». Le PDC soutient en principe les efforts consentis pour simplifier les charges écologiques sans que la qualité ne se détériore. L'UDC exige l'introduction d'une composante des paiements directs qui soit plus fortement liée au travail.

En ce qui concerne l'art. 70, al. 5, let. d, PDC, PSS et PES demandent la réintroduction de l'échelonnement en fonction de la surface et du nombre d'animaux. Les partis se sont également prononcés sur la charge minimale de travail exprimée en UMOS, qui doit être atteinte pour l'obtention de paiements directs. Le PRD souhaite qu'un relèvement substantiel soit examiné. Le PDC et l'UDC souhaitent un relèvement en région de plaine, à 0,4 et 0,5 UMOS respectivement, tandis que le PES propose de maintenir la limite actuelle de 0,25 UMOS aussi en plaine.

Tous les partis ont plaidé pour le maintien du bilan de fumure dans les PER, tout en saluant l'exemption d'exploitations ne présentant pas de problèmes à cet égard. PSS, PES et UDF demandent des prescriptions plus sévères concernant les PER dans les régions à cheptels nombreux. Les avis sont controversés pour ce qui est des PER concernant les produits phytosanitaires: le PES approuve l'aménagement de bandes

herbeuses le long de cours d'eau et de routes avec canalisation; l'UDC par contre s'y oppose. Le PSS et le PES, quant à eux, rejettent la proposition de supprimer les charges concernant le choix de produits phytosanitaires. Les mesures prévues pour la simplification des procédures et la diminution de la charge administrative sont incontestées.

La réallocation, aux paiements directs, de moyens financiers actuellement affectés au soutien du marché est saluée par le PSS, le PES et l'UDF. L'UDC s'y oppose fondamentalement et souhaite que toute la surface fourragère soit imputable dans le calcul. Le PES demande que l'on ne renforce pas le soutien accordé pour la garde de moutons. Le PEV revendique que la part de fourrages grossiers soit fixée à 90 % de manière générale; le PSS et le PES soulignent eux aussi l'importance du lien des contributions avec les surfaces.

Aucun parti n'a contesté la majoration de la contribution supplémentaire accordée pour les terres ouvertes. De même, tous les partis sont d'accord avec l'augmentation de la contribution pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles (contribution GACD). Le PSS et le PES soulignent toutefois qu'il faudra empêcher une intensification de la production qui risque de s'ensuivre.

Le PES est favorable au maintien des contributions allouées pour les prairies peu intensives, à la condition que la qualité requise par l'OQE soit atteinte. Il s'oppose à la suppression d'éléments de la compensation écologique; par ailleurs, il exige que l'on renonce à augmenter les contributions d'estivage pour les moutons et que l'on maintienne les contributions à la culture extensive au niveau actuel.

Plusieurs organisations paysannes approuvent la décision de ne pas changer fondamentalement le système des paiements directs. Les milieux de l'agriculture biologique (BIO-Suisse, diverses organisations bio régionales et cantonales), kagfreiland, VKMB, WWF, ASPO, la Station ornithologique suisse de Sempach et la Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage revendiquent un sixième axe d'action «écologie» et une augmentation des exigences PER. Des unions des paysans cantonales et régionales, ainsi que swiss granum, préfèrent au contraire maintenir les prescriptions PER actuelles, tout en saluant la volonté de simplifier les charges imposées. Economiesuisse fait remarquer qu'il manque, pour les paiements directs, un mandat de prestations clair et un système d'adéquation entre objectifs et moyens. La PSL demande qu'à moyen terme, on tienne compte de son concept concernant le remaniement intégral du système de soutien agricole. Quelques organisations paysannes considèrent la rétribution du facteur travail comme insuffisante et proposent dès lors d'axer davantage l'octroi de paiements directs sur les branches de production exigeant beaucoup de main-d'œuvre.

L'unique modification de la LAgr proposée dans le domaine des paiements directs (abrogation de l'art. 73, al. 5, let. d) n'est contestée que par une seule organisation (USMB). D'autres remarques sur des dispositions spécifiques concernent l'art. 70, al. 5, let. d: 19 organisations souhaitent réintroduire l'échelonnement en fonction de la surface et du nombre d'animaux, alors que neuf organisations demandent qu'il échoie à la date fixée par le Parlement. L'USP fait dépendre son avis de la décision relative à l'enveloppe financière.

Le programme Utilisation durable de ressources naturelles est jugé favorablement par l'USP et de nombreuses organisations paysannes, même si quelques points sont encore en suspens. Ces milieux exigent cependant qu'il soit financé par des sources autres que le budget agricole. Des associations bio et environnementales revendi-

quent des prescriptions plus sévères concernant les PER au lieu dudit programme. La proposition d'intégrer le nouvel article dans le titre consacré aux paiements directs est remise en question.

25 organisations ne veulent pas que l'on relève la limite relative à la charge de travail minimale en UMO, exigée pour l'octroi de paiements directs et fixée actuellement dans l'ordonnance, tandis que 32 organisations approuvent ce relèvement. L'USP ne s'est pas prononcée sur ce point.

Les simplifications proposées pour les PER ne concernent que les ordonnances. Toutes les organisations souhaitent le maintien du bilan de fumure. Celles qui se sont prononcées sur ce point s'opposent à la suppression générale des analyses obligatoires du sol et demandent la reconduction de la réglementation actuelle concernant l'assolement. Les avis sur les prescriptions relatives à la protection des végétaux sont plus controversés. A quelques exceptions près, les organisations paysannes sont d'accord avec la suppression des charges en la matière. Toutes les organisations paysannes, sauf BFO, VKMB et KIP, rejettent la proposition d'aménager des bandes herbeuses le long de cours d'eau et de routes avec canalisation, tandis que les milieux environnementaux soutiennent cette mesure.

La proposition d'accorder une contribution unique pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers est approuvée par une grande majorité, toutefois avec de nombreuses réserves et beaucoup de vœux supplémentaires. Les milieux paysans, surtout de la région de plaine, souhaitent que la limite actuelle concernant la surface herbagère soit remplacée par une limitation en fonction de la surface fourragère principale (y compris maïs d'ensilage et betteraves fourragères). Les producteurs bio et les milieux de gauche et de l'écologie soulignent l'importance du lien avec la production de fourrages grossiers, sans pour autant exclure explicitement les cultures fourragères de plein champ. Les producteurs de lait et les éleveurs de bovins revendiquent à l'unanimité une augmentation des contributions. Les organisations de la protection de la nature critiquent l'augmentation des contributions allouées pour les moutons ne servant pas à la production laitière. La proposition de l'USP destinée à compenser, dans la région de montagne, la suppression du système actuel des contingents supplémentaires, est applaudie.

La réduction de la contribution générale à la surface n'est pas très bien accueillie par les organisations paysannes. Celles-ci souhaitent plutôt augmenter l'enveloppe financière destinée aux paiements directs ou réintroduire l'échelonnement en fonction de la surface et du nombre d'animaux. En revanche, elles approuvent l'augmentation de la contribution supplémentaire versée pour les terres ouvertes, tout en considérant en partie cette augmentation comme insuffisante.

La majorité des organisations est d'accord avec le relèvement des taux des contributions allouées pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles. Quelques unes d'entre elles proposent de les relever davantage, surtout dans les zones de montagne III et IV. Le changement de système pour l'octroi des contributions en fonction de la surface herbagère est approuvé par une petite majorité des organisations, mais rejeté par l'USP.

Seules quatre organisations se rallient à la proposition de supprimer les contributions pour les prairies peu intensives. Quant aux autres, elles demandent, soit de ne pas supprimer ces contributions, soit au moins de continuer à l'allouer dans la région de montagne ou pour les prairies présentant la qualité requise par l'OQE. De même, il n'y pas de majorité, parmi les organisations, pour la suppression de certains élé-

ments de la compensation écologique. L'augmentation des contributions d'estivage, enfin, n'est en principe pas contestée.

Mesures d'accompagnement social (titre 4 LAgr)

Les modifications proposées sont largement approuvées par les cantons. NE et JU souhaitent des mesures allant plus loin, afin d'atténuer les effets de l'évolution structurelle accélérée. Le canton SO demande que l'échéance pour les contributions à la reconversion professionnelle soit fixée à 2015.

Les partis politiques ne se sont pas prononcés sur les propositions.

Les organisations paysannes, Coop et economiesuisse, de même que l'ASASCA, approuvent les propositions. Les mesures favorisant l'abandon de l'activité agricole ont été particulièrement saluées. L'USP et d'autres organisations paysannes revendiquent des mesures allant plus loin, surtout en ce qui concerne la législation fiscale. S'agissant de la reconversion professionnelle, l'USP et huit autres organisations paysannes demandent que le délai fixé pour l'échéance du soutien soit prolongé à 2015. L'USP souhaite que ces contributions soient aussi versées à des femmes contraintes de quitter l'exploitation en raison d'une séparation ou d'un divorce.

Améliorations structurelles (titre 5 LAgr)

Les cantons approuvent dans leur grande majorité les propositions présentées. Certains d'entre eux souhaitent des simplifications supplémentaires (procédures, plus courte durée de l'interdiction de désaffecter) ou des possibilités supplémentaires d'accorder des contributions (énergies alternatives, promotion des cultures spéciales). Cinq cantons s'opposent à toute réduction des moyens financiers destinés aux améliorations structurelles. SZ, GL, AG et GE demandent qu'afin de décharger les cantons, la Confédération assume une partie des pertes liées aux crédits d'investissements qui dépassent le montant limite. Les opinions divergent en ce qui concerne la différenciation des critères d'entrée en matière (nombre d'UMOS) pour les mesures individuelles. Huit des treize cantons qui se sont prononcés sur ce point s'opposent aussi bien au relèvement qu'à la différenciation de la limite inférieure fixée en UMOs.

L'UDF est le seul parti politique ayant donné son avis. Elle demande que l'on ne soutienne que des projets justifiés économiquement et que l'on renonce à préserver à tout prix des exploitations surendettées.

Les modifications proposées sont approuvées par un grand nombre d'organisations paysannes, ainsi que par l'ASASCA et Coop. Trois organisations artisanales ne veulent pas que l'on étende les possibilités de soutenir des investissements dans les domaines perfectionnement, commercialisation ou prestations de services; sinon, il faudrait à leur avis donner les mêmes chances aux entreprises artisanales, et cela indépendamment de leur forme juridique (même soutien aux entreprises artisanales, à l'instar du 2^e pilier de la Politique agricole commune de l'UE).

Dix organisations paysannes et l'ASASCA exigent que les moyens financiers destinés aux améliorations structurelles ne soient pas réduits.

Le SAB et 19 organisations, surtout paysannes, demandent de renoncer de manière générale au relèvement des limites UMOs et, partant, à la différenciation selon les mesures. L'ASASCA et cinq organisations paysannes pourraient accepter la différenciation; quelques unes souhaitent toutefois avant tout accroître les compétences des cantons.

L'Association des maîtres horticulteurs suisses, l'Association des pépiniéristes suisses et l'Association des Horticulteurs de la Suisse Romande demandent que les mesures visées au titre 5 L'Agr s'appliquent aussi à l'horticulture productrice. L'Union des producteurs suisses de champignons a formulé cette même revendication pour les entreprises produisant des champignons (amendement de l'art. 3).

L'USP et huit autres organisations paysannes souhaitent que les contributions pour les bâtiments construits en commun par des producteurs soient aussi accordées dans la région de plaine. Plusieurs propositions individuelles concernent la promotion exclusive d'étables particulièrement respectueuses des animaux (PSA), la limitation de la promotion aux exploitations gérées à titre principal (swisscofel, USMB, Confiseur), ainsi qu'une aide financière de démarrage pour de nouvelles branches de production ou de nouvelles variétés (Union des producteurs suisses de champignons).

Recherche et vulgarisation, encouragement de la sélection végétale et animale (titre 6 L'Agr)

Les dix cantons qui ont donné leur avis (ZH, UR, SZ, SO, GR, AG, VS, NE, GE et JU), de même que tous les autres participants à la consultation, approuvent le soutien proposé aux initiatives de projet régionales.

BIO-Suisse et d'autres organisations bio demandent une augmentation des moyens financiers du FiBL.

Protection des végétaux et matières auxiliaires (titre 7 L'Agr)

Fruit-Union, FSPC, USP et quatre unions cantonales des paysans proposent d'abandonner l'exigence selon laquelle les homologations, leur révocation, les rapports d'essais et les certificats de conformité étrangers sont reconnus pour autant qu'ils se fondent sur des exigences équivalentes et que les conditions agronomiques et environnementales soient comparables (art. 160, al. 6).

Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales (titre 8 L'Agr)

Les cantons, les partis politiques et les organisations ne se sont pas prononcés ou sont pour la plupart d'accord avec les modifications proposées.

Treize organisations (p.ex. Vin NE, VINIHARASS), le canton de VD et l'UDC souhaitent que le droit de plainte en cas de désignations et de classements abusifs dans le domaine du vin soit étendu aux organismes de contrôle cantonaux.

Dispositions finales (titre 9 L'Agr)

La coordination des contrôles n'est pas contestée. BE, SZ et NW demandent qu'elle soit confiée aux offices cantonaux de l'agriculture, tandis que l'ACCS émet des réserves. Elle est par ailleurs d'avis que les contrôles relevant de la police de la santé ont la priorité sur les contrôles agricoles.

Les cantons approuvent la proposition concernant l'autocontrôle et le contrôle par des tiers fondés sur une analyse des risques. NE, GE et JU demandent toutefois une concrétisation. Le canton AG propose de choisir une formule potestative pour la disposition concernant les contrôles effectués par des tiers en fonction des risques. La proposition relative à l'accréditation des organismes est bien accueillie. FR, BL et GE souhaitent une dérogation pour les contrôles effectués par l'Etat. Seuls BL et

BS s'opposent à des directives contraignantes pour la réduction des paiements directs.

Les simplifications proposées dans la saisie et la gestion des données sont saluées par tous les cantons qui ont donné leur avis sur ce point; aucun canton ne s'y oppose fondamentalement. Quelques cantons ont néanmoins émis des réserves en ce sens que la Confédération doit assumer les frais (SH, TG, TI, GE), que les cantons doivent rester compétents pour la saisie des données (GE, BS, ZH) ou que les données ne doivent pas être transmises à des organisations gérant des labels).

Les partis politiques et les organisations saluent la coordination des contrôles. SSEA, CasAlp et BBKMV demandent qu'elle soit confiée aux offices cantonaux de l'agriculture. La Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage revendique l'intégration des dispositions concernant la protection de l'environnement (protection des eaux, de l'environnement, etc.) dans les contrôles des PER. Le PDC approuve les simplifications proposées dans la saisie et la gestion des données.

La plupart des milieux consultés (p. ex. USP, AGORA, LOBAG, CNAV, unions des paysans des cantons LU, SG et UG, CAJB, Suisseporcs, Vin NE, VITISWISS, IVN, F.N.V., KIP) soutiennent la proposition relative à l'autocontrôle, tout en souhaitant une concrétisation. De même, les contrôles par des tiers fondés sur une analyse des risques sont jugés favorablement par une majorité des participants à la consultation. Les organisations ci-après s'opposent toutefois à une obligation générale d'effectuer des contrôles en fonction des risques: BFO, Qualinova, KIP et LOBAG.

L'adoption de directives contraignantes pour la réduction des paiements directs est approuvée. LOBAG, PSBB, USP, unions des paysans de LU et SO et Suisseporcs demandent que des infractions à la loi ne soient pas punies doublement (amende et réduction des paiements directs).

2.3 Avis concernant la modification de la législation sur le droit foncier rural et le bail à ferme agricole

Droit foncier

Tous les cantons, sauf LU et GR, s'opposent au relèvement, à 1,25 UMOS, de la limite fixée pour la définition de l'entreprise agricole au sens du droit foncier rural. La majorité d'entre eux propose par contre de porter cette limite à 1,0 UMOS. De même, à l'exception de BE, UR et GR, les cantons rejettent la proposition de supprimer la limitation du prix de vente des immeubles et des entreprises agricoles. Dans leur grande majorité, les cantons n'approuvent pas non plus l'abrogation de la charge maximale sur les immeubles agricoles. Cette proposition ne trouve grâce que dans cinq cantons (UR, OW, NW, SH, VD). Enfin, la majorité des cantons qui se sont exprimés sur cette question rejette l'idée d'une définition autonome de l'entreprise agricole dans la loi sur l'aménagement du territoire.

A l'exception d'une section cantonale du PRD LU, tous les partis s'opposent au relèvement, à 1,25 UMOS, de la limite fixée pour la définition de l'entreprise agricole au sens du droit foncier rural. Pour la plupart, ils ne rejettent toutefois pas un relèvement à 1,0 UMOS au maximum, à condition que les activités para-agricoles soient prises en compte. Les partis, sauf le PLS, ne veulent pas que l'interdiction de vendre des immeubles et des entreprises agricoles à un prix surfait soit supprimée. De même, les partis désapprouvent unanimement la proposition d'abroger la charge

maximale sur les immeubles agricoles. La question de la définition autonome de l'entreprise agricole dans la loi sur l'aménagement du territoire n'a été abordée que dans quelques avis, dont un est négatif (PES), tandis que l'UDF et deux sections cantonales (UDC LU et UDC TG) approuvent la proposition.

La quasi-totalité des organisations paysannes nationales et cantonales, des organisations de protection de l'environnement, de la nature et des animaux, des milieux de la recherche, de la formation et de la consultation agricole s'opposent à la proposition de relever à 1,25 UMOS la limite fixée pour la définition de l'entreprise agricole au sens du droit foncier rural. Une partie de ces organisations propose cependant un relèvement maximal à 1,0 UMOS, pour autant que les activités para-agricoles et les parcelles affermées soient prises en compte. Une organisation de l'économie animale (Swiss Beef CH) et une de la production végétale (UMS) de même que la majorité des organisations du commerce de détail, de l'économie et des milieux de défense de la propriété immobilière sont par contre favorables au relèvement de la limite à 1,25 UMOS.

Presque toutes les organisations nationales et cantonales, de l'économie laitière, de l'économie animale, de la production végétale et de la viticulture, des organisations de protection de l'environnement, de la nature et des animaux, et des organismes de recherche, de formation et de vulgarisation agricole rejettent la proposition de supprimer la limitation du prix des immeubles agricoles. Les organisations du commerce de détail, de l'économie et de l'industrie alimentaire, ainsi que les ingénieurs-agronomes et les milieux immobiliers y sont par contre favorables.

De même, les organisations paysannes nationales et cantonales, les organisations de l'économie laitière, de la production végétale et de la viticulture, de la protection de l'environnement, de la nature et des animaux, ainsi que celles actives dans le domaine de la vulgarisation agricole, de la formation et de la recherche s'opposent à l'abrogation de la charge maximale sur les immeubles agricoles. Cette proposition est au contraire approuvée par les organisations du commerce de détail, les milieux économiques, l'industrie alimentaire, les ingénieurs-agronomes et les milieux immobiliers.

Enfin, les organisations paysannes nationales et cantonales, ainsi que les organisations de protection de l'environnement, de la nature et des animaux rejettent à l'unanimité l'idée d'une définition autonome de l'entreprise agricole dans la législation sur l'aménagement du territoire. Les avis sont par contre partagés parmi les organisations de l'économie animale, des cultures spéciales et du commerce de détail.

Droit sur le bail à ferme agricole

La proposition de ne plus assujettir les immeubles agricoles situés dans une zone à bâtir à la législation sur le bail à ferme agricole recueille l'adhésion de tous les cantons à l'exception de NE. Une majorité des cantons s'oppose par contre à la suppression du contrôle des fermages d'immeubles agricoles et à son remplacement par une contestation incombant au fermier. Six cantons (ZH, BE, UR, SH, AG, VS) y sont néanmoins favorables.

Les partis ayant traité le bail à ferme agricole dans leur avis se sont concentrés sur l'abrogation du contrôle des fermages d'immeubles agricoles et son remplacement par une contestation incombant au fermier. A l'exception du PLS, ils rejettent cette proposition.

La majorité des organisations paysannes (notamment: USP, AGORA, ASF), des organisations de l'économie laitière, de l'économie animale et de la production végétale, de même que les organisations du commerce de détail, les milieux de l'économie et de l'immobilier, se déclarent favorables à l'idée de ne plus assujettir les immeubles agricoles situés dans une zone à bâtir à la législation sur la bail à ferme agricole. Certaines organisations paysannes cantonales (par ex. Prométerre, Bärner Bio Bauer, union des paysans saint-galloise) néanmoins s'y opposent, de même que les organisations de l'économie viticole. S'agissant de la proposition de supprimer le contrôle officiel des fermages d'immeubles agricoles, elle est unanimement rejetée par les organisations paysannes nationales et cantonales, par les organisations de l'économie laitière, de la production laitière, de la production végétale (à l'exception de UMS et VSG), de la viticulture, par les organisations de la protection de l'environnement, de la nature et des animaux, ainsi que par les milieux de la formation et de la recherche. Les milieux de l'économie et de l'immobilier saluent au contraire cette mesure.

2.4 Avis concernant la modification de la loi sur les allocations familiales dans l'agriculture

19 cantons ont donné leur avis sur les propositions concernant la LFA, dont 10 (ZH, BE, UR, SZ, FR, SO, BL, GR, TG et TI) sont d'accord avec les améliorations prévues dans le domaine des allocations familiales. Huit cantons (LU, OW, NW, VD, VS, NE, GE et JU) ont donné un accord conditionnel. La principale revendication – déclarée en partie comme condition à un consentement et conforme à la proposition faite dans le projet – est que les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des mesures de politique sociale ne grèvent pas les enveloppes financières de l'agriculture. Les cantons SZ et TI, qui approuvent les mesures, sont du même avis. Quant au canton AG, il rejette les propositions en faisant valoir que les allocations prévues dans la LFA dépassent d'ores et déjà celles accordées par le canton pour les employés non agricoles et que, par ailleurs, il en résulterait des coûts supplémentaires pour les cantons. Le canton BL s'oppose également à une charge supplémentaire des cantons, tandis que le canton FR propose un réexamen du barème de financement et une augmentation de la part de la Confédération. S'agissant de la limite de revenu, le canton LU approuve sa suppression dans la région de montagne, mais souhaite qu'elle soit seulement relevée dans la région de plaine. Le canton OW, quant à lui, préconise une adaptation à la limite de revenu fixée pour les paiements directs. En ce qui concerne l'augmentation des allocations, le canton BL propose l'introduction d'allocations de formation. Le canton LU s'oppose à la différenciation des taux pour les régions de montagne et de plaine.

Parmi les partis, seuls le PDC et l'UDF se sont prononcés sur la LFA. Le premier salue en particulier la suppression de la limite de revenu, le second les améliorations concernant cette limite et les taux des allocations.

39 organisations ont donné leur avis; un tiers approuve le concept proposé et deux tiers sont d'accord sous certaines conditions. Elles revendiquent aussi principalement que les coûts supplémentaires ne grèvent pas les enveloppes financières de l'agriculture, en soulignant, comme par exemple l'USP, qu'on ne saurait transférer, aux allocations familiales, des fonds destinés à la production et à l'écoulement des produits. La suppression de la limite de revenu n'a pas suscité d'opposition majeure.

Selon l'USP et quelques autres organisations agricoles, elle ne doit cependant pas avoir pour conséquence de faire perdre aux bénéficiaires certains droits leur revenant en vertu de la législation cantonale (activité accessoire, droit de l'autre parent) et, partant, de déplacer la charge du système cantonal d'allocations familiales au système agricole.

2.5 Avis concernant la modification de la loi sur les denrées alimentaires

En tout premier lieu, il est à signaler qu'une majorité des cantons regrette que l'on n'introduise pas le droit à l'information comme il est décrit dans le règlement CE 178/2002. Quelques cantons, à l'instar de nombreuses organisations, suggèrent que l'on aborde dans cette révision l'idée d'introduire le principe de la déclaration positive en ce qui concerne les produits alimentaires. Par ailleurs, un nombre important de cantons s'opposent au système des émoluments tel qu'il est proposé, craignant une hausse des coûts pour l'économie ou l'hétérogénéité dans la perception des émoluments par les cantons, ou encore, soulignant le principe de la LDAI selon lequel les contrôles doivent être exempts de taxes. De manière générale, les cantons demandent à ce que tout soit entrepris pour limiter les coûts lors des contrôles et dans l'exécution des tâches légales. Ils souhaitent aussi que l'on profite du présent projet pour clarifier l'organisation de l'exécution de la loi, notamment en ce qui concerne les compétences des chimistes cantonaux et des vétérinaires cantonaux. Plusieurs cantons s'opposent à la suppression de la compétence cantonale en matière d'approbation des plans de construction et de transformation des abattoirs. Plusieurs cantons, tout comme quelques organisations proches des milieux cantonaux, estiment que la Confédération devrait créer un système d'enregistrement des données collectées dans les entreprises du secteur alimentaire, qui soit accessible aux autorités cantonales. Par ailleurs, plusieurs cantons exigent de ne pas prévoir d'exceptions à l'obligation de s'annoncer, en particulier dans le secteur de la production primaire.

Les partis politiques n'ont pratiquement pas fait de remarques sur le présent projet de révision. Seule l'UDC LU a pris position, en rejetant la proposition de percevoir de nouveaux émoluments pour les abattoirs et les entreprises de découpe.

Un très grand nombre parmi les organisations consultées approuvent de manière générale le projet de modification. Tout comme les cantons, plusieurs organisations auraient souhaité que la loi sur les denrées alimentaires et la loi sur l'agriculture intègrent la déclaration positive pour les denrées alimentaires suisses. Par ailleurs, certaines organisations requièrent que l'on trouve une solution en ce qui concerne l'unification du système des émoluments. A l'instar de quelques cantons, une grande partie des organisations s'opposent, d'une part, à ce que le contrôle des animaux de boucherie et de la viande, ainsi que celui des abattoirs et des entreprises de découpe, soit effectué dorénavant par des vétérinaires officiels et, d'autre part, à ce que l'on prélève des émoluments pour le contrôle des abattoirs et des entreprises de découpe. De manière générale, les organisations consultées demandent que tout soit entrepris afin de limiter au maximum l'augmentation des coûts et des charges que pourrait entraîner la présente modification de la loi. Par ailleurs, l'idée d'une collaboration accrue entre les offices, voire la création d'un seul et unique office fédéral compétent en matière de sécurité alimentaire et de protection des consommateurs a été soulevée par un canton et quelques organisations consultées. De même, tout comme

certains cantons le réclament, l'introduction du droit à l'information comme but de la loi est abordée par quelques organisations. Contrairement à la volonté de nombreux cantons et des organisations de défense des consommateurs, de nombreuses organisations, essentiellement du secteur agricole, exigent que les exploitations de la production primaire soient explicitement exemptées de l'obligation de s'annoncer.

2.6 Avis sur la modification de la loi sur les épizooties

Les cantons souscrivent dans leur majorité aux modifications proposées. Ils souhaiteraient que la terminologie de la loi soit adaptée à celle de la LDAI et demandent l'élargissement du contrôle des mouvements d'animaux. Ils approuvent le système d'information central exploité par la Confédération, tout en réclamant l'instauration d'un mode de financement moins lourd pour les cantons.

Les organisations approuvent elles aussi dans leur majorité les modifications. Un certain scepticisme s'exprime à l'encontre de la professionnalisation, par crainte d'une augmentation des coûts. Les cantons NW, FR, VD et JU ainsi que 18 organisations paysannes demandent le découplage entre les contributions incitatives liées à la BDTA et les contributions à l'élimination des sous-produits animaux. L'USP et 10 autres organisations voudraient voir inscrite dans la loi une obligation faite aux abattoirs de participer financièrement aux frais d'exploitation de la BDTA. Proposition est faite aussi d'élargir à toutes les épizooties les contributions aux frais d'élimination des sous-produits animaux actuellement limitées à l'ESB.

Le Syndicat suisse des marchands de bétail demande la radiation de la taxe commerciale à l'art. 56a et l'abolition du registre de contrôle du commerce du bétail. La Fédération suisse des sports équestres souhaite la création d'une base légale permettant de créer un registre central des équidés.

2.7 Avis sur la réduction des coûts et l'amélioration de la compétitivité

La partie spéciale du projet consacrée à la réduction des coûts et à l'amélioration de la compétitivité contenait les résultats d'une étude à grande échelle sur les mesures qui font augmenter les coûts. Les milieux consultés sont nombreux à demander que l'on prenne des dispositions afin de diminuer les coûts et mentionnent notamment l'admission d'importations parallèles et l'application du principe du Cassis de Dijon. Ils n'ont toutefois pas précisé les mesures qui, selon eux, font hausser les coûts et qui devraient dès lors être supprimées, hormis celles qui figuraient dans le projet de consultation (prescriptions, charges et instruments de la politique de la concurrence).

Dix cantons (AI, BE, BL, JU, NE, SG, SO, TG, VD, VS) plaident pour l'admission des importations parallèles et, en partie, explicitement pour l'épuisement régional des brevets. Les cantons BL et TG exigent la reconnaissance de normes d'homologation étrangères et la renonciation à des examens spéciaux. Le canton BS souhaite l'introduction de mesures appropriées pour l'acquisition de données sur les produits phytosanitaires et pour l'utilisation de ces produits. Les cantons LU, BS, BL et AG s'opposent à la manière dont les nouvelles installations sont définies à l'art. 2 de l'ordonnance sur la protection de l'air (OPair), en faisant valoir que cette définition mine le principe d'assainissement lors de transformations et d'agrandissements,

stipulé à l'art. 18 de la loi sur la protection de l'environnement (LPE). Ces mêmes cantons rejettent aussi la proposition de supprimer l'étude d'impact sur l'environnement pour de grandes étables, exigée par l'ordonnance pertinente (OEIE).

PEV, PES, PLS et PSS exigent également d'admettre les importations parallèles, d'examiner la possibilité d'accorder une certaine marge de manœuvre en faveur de l'agriculture et de présenter des mesures en ce sens dans le message (PDC). Le PSS et l'UDF proposent de reprendre dans toute la mesure du possible les prescriptions étrangères pour l'examen de moyens de production agricoles importés et, le cas échéant, d'analyser d'un œil critique les divergences entre les dispositions suisses et étrangères. Le PES exige que la Suisse garde la souveraineté de ses décisions, c'est-à-dire la possibilité de ne pas admettre des moyens de production homologués dans des pays membres de l'UE. Il demande en outre de renoncer aux modifications proposées de l'OPAir et de l'OEIE.

37 organisations, paysannes pour la plupart, ainsi que Migros et Coop, demandent l'admission des importations parallèles, l'introduction de l'épuisement régional ou international dans le droit des brevets pour les moyens de production agricoles et, certaines d'entre elles, de manière plus générale pour les consommations intermédiaires (y compris p. ex. les matériaux de construction).

Quinze organisations, ainsi que Migros et Coop, revendiquent l'harmonisation des prescriptions techniques avec celles de l'UE, ainsi que la renonciation aux examens spéciaux. Dix organisations et deux entreprises demandent une simplification de la procédure régissant l'homologation de moyens de production agricoles. Trois organisations et Migros exigent explicitement l'application du principe du Cassis de Dijon aux moyens de production agricoles. WWF et kagfreiland souhaitent que la Suisse garde la souveraineté de ses décisions, c'est-à-dire la possibilité de ne pas admettre des moyens de production homologués dans des pays membres de l'UE. La FSPC propose de supprimer les réserves obligatoires d'engrais azotés. La TSD et un de ses membres pensent que le potentiel d'économies de cette mesure est surestimé. Ils soutiennent la proposition, faite dans le projet, de réexaminer la nécessité d'entretenir ces réserves ainsi que leur volume dans le cadre du rapport sur les réserves obligatoires 2007. Les organisations environnementales s'opposent aux modifications proposées de l'OPair et de l'OEIE.

3 Consultation des dossiers

Selon l'art. 20 de l'ordonnance du 17 août 2005 sur la procédure de consultation (RS 172.062), les documents mis en consultation, les avis des organismes consultés et les résultats de la consultation ne sont pas soumis au secret de fonction.

Les documents suivants peuvent être consultés à l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG):

- | | |
|--|----------------------|
| – Avis complets | 8 classeurs fédéraux |
| – Evaluation des avis sous forme de tableaux | 1 classeur fédéral |

Le présent rapport sur les résultats de la consultation est mis à la disposition des médias et de tous les participants. En outre, il est publié sur le site Internet de la Chancellerie fédérale.

Autorités

Gouvernement du canton de Zurich	ZH
Gouvernement du canton de Berne	BE
Gouvernement du canton de Lucerne	LU
Gouvernement du canton d'Uri	UR
Gouvernement du canton de Schwytz	SZ
Gouvernement du canton d'Obwald	OW
Gouvernement du canton de Nidwald	NW
Gouvernement du canton de Glaris	GL
Gouvernement du canton de Zoug	ZG
Gouvernement du canton de Fribourg	FR
Gouvernement du canton de Soleure	SO
Gouvernement du canton de Bâle-Ville	BS
Gouvernement du canton de Bâle-Campagne	BL
Gouvernement du canton de Schaffhouse	SH
Service de l'agriculture du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures	AR
Service de l'agriculture du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures	AI
Gouvernement du canton de Saint-Gall	SG
Gouvernement du canton des Grisons	GR
Gouvernement du canton d'Argovie	AG
Gouvernement du canton de Thurgovie	TG
Gouvernement du canton du Tessin	TI
Gouvernement du canton de Vaud	VD
Gouvernement du canton du Valais	VS
Gouvernement du canton de Neuchâtel	NE
Gouvernement du canton de Genève	GE
Gouvernement du canton du Jura	JU
Office de l'agriculture du canton de Fribourg	OAFR

Partis politiques

Parti radical-démocratique suisse	PRD
Parti socialiste suisse	PSS
Union démocratique du centre	UDC
Parti démocrate-chrétien suisse	PDC
Parti écologiste suisse	PES
Parti libéral suisse	PLS
Parti évangéliste suisse	PEV
Union démocratique fédérale	UDF
Commission de l'agriculture PDC du canton de Lucerne	
Union Démocratique du Centre du canton de Vaud	UDC VD
Commission de l'agriculture UDC du canton de Lucerne	UDC LU
Parti radical démocratique du canton de Lucerne	PRD LU
Parti radical démocratique du canton de Soleure	PRD SO
Commission de l'agriculture UDC du canton de Thurgovie	UDC TG

Organisations paysannes et professionnelles

Organisations nationales

Union suisse des paysans	USP
Association des groupements et organisations romands de l'agriculture	AGORA
Association suisse des petits et moyens paysans	VKMB
Uniterre	Uniterre
Bäuerliches Zentrum Schweiz	BZS
Union suisse des paysannes et des femmes rurales	USPF
Schweizerische katholische Bauernvereinigung	
Communauté protestante suisse de travail église et agriculture	SRAKLA
Fédération des Eglises protestantes de Suisse	
Groupe suisse pour les régions de montagne	SAB
Société suisse d'économie alpestre	SSEA
Association suisse des fermiers	ASF
Schweizer Bergheimat	
Association suisse des organisations d'agriculture biologique	BIO-SUISSE
Association suisse des paysans et paysannes pratiquant la production intégrée	IP-Suisse
Vereinigung landwirtschaftlicher Betriebsleiter der schweizerischen Vollzugsanstalten	
Agro-Marketing Suisse	
Verein für biologisch-dynamische Landwirtschaft	

Organisations cantonales

Landwirtschaftliche Organisation Bern und angrenzende Gebiete	LOBAG
Association vaudoise de promotion des métiers de la terre	Prométerre
Bärner Bio Bure	
Bauernverband Aargau	
BIO-Grischun	
Bündner Bauernverband	
Chambre jurassienne d'agriculture	CJA
Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture	CNAV
Freiburger Bauernverband	
Glarner Bauernverband	
Kantonaler Landwirtschaftlicher Verein Appenzell Ausserrhoden	
Agricola-Pool	
Luzerner Bäuerinnen- und Bauernverband	
Sankt Gallischer Bauernverband	
Schaffhauser Bauernverband	
Bernisch Bäuerliche Komitees	BBK
Solothurnischer Bauernverband	
Thurgauer Bauernverband	
Walliser Landwirtschaftskammer	
Zentralschweizer Bauernbund	
Zuger Bauernverband	
Zürcher Bauernverband	
Groupe pour la production intégrée dans l'ouest de la Suisse	PIOCH
Bio Uri	

Bio-Ring Appenzellerland	
Bio Produzenten Verein Zürich Schaffhausen	
Verein Zuger Biobauern	
Bauernvereinigung des Kantons Schwyz	
Bio-Jura	
Bauernverband Uri	
Verein Ostschweizer Biobäuerinnen und -bauern	VOB
Coopérative PROGANA – Organisation romande des producteurs biologiques	
Freiburger Bio Produzenten	
Biofarm Genossenschaft Kleindietwil	
L'association faîtière de l'agriculture genevoise	Agri Genève
Association des producteurs biologiques valaisans	
Association fribourgeoise des agriculteurs pratiquant une agriculture respectueuse de l'environnement et des animaux	

Autres organisations

Chambre d'agriculture du jura bernois	CAJB
Association des Maîtres Agriculteurs de la Suisse Romande	AMASR
Landwirtschaftliche Vereinigung Saanenland	
Landwirtschaftliche Organisation Seeland	
Bauernvereinigung Amt Thun	
Oberwalliser Landwirtschaftskammer	
Unione Contadini Ticinesi	
Europäische Kooperative LONGO MAÏ	
Landwirtschaftsforum der UNESCO Biosphäre Entlebuch	
Pacage Franco-Suisse, Sections Vallorbe et la Côte	
Bauernvereinigung Obersimmental	
Waldnutzungsgemeinschaft Hilfern	

Moyens de production

fenaco	
Schweizerischer Saatgutproduzenten-Verband	swisssem
Association Suisse des Sélectionneurs	ASS
Union des maisons suisses de semences et jeunes plants	
Treuhandstelle der Schweizerischen Dünger-Pflichtlagerhalter	TSD
Association suisse des fabricants d'aliments fourragers	VSF
Agriclub (Club expérimental) de Landor SA	
Kali AG / Potasse SA	
LANDOR AG	

Economie laitière

Producteurs suisses de lait	PSL
Association suisse des producteurs de lait de non-ensilage	SVSM
Association de l'industrie laitière	AIL
Organisation sectorielle pour le beurre	OSB
Branchenorganisation Schweizer Milchpulver	BSM
Interprofession du lait de centrale	ILC
Fédération des producteurs de lait de Genève et environs	LRG
Fédération Laitière Neuchâteloise	FLN

Fédération Laitière Vaudoise-Fribourgeoise	ORLAIT
Milchverband Winterthur	MVW
OP PROLAIT SA	PROLAIT
Zentralschweizer Milchproduzenten	ZMP
Aargauer Milchverband	AMV
Fédération Laitière Valaisanne – Walliser Milchverband	FLV/WMV
Sortensektion Emmentaler Milchproduzenten der LOBAG	LOBAG E
Fédération des Sociétés Fribourgeoises de Laiterie	FSFL
Emmi Schweiz AG	Emmi
BAER AG	BAER
Hochdorf Nutritec AG	Hochdorf
Züger Frischkäse AG	Züger
Imlig Käserei Oberriet	Imlig
Alpgold / Walliser Raclette	Alpgold
Sortenorganisation Berner Alp- und Hobelkäse AOC	CASALP
Fromarte / Artisans suisses du fromage	FROMARTE
Interprofession du Gruyère	Gruyère
Interprofession du Vacherin Fribourgeois	Vacherin F
Interprofession Tête de Moine	Tête de Moine
Organisation fromagère suisse	OFS
Société coopérative des fabricants de fromage à pâte molle et mi-dure	SCM
Switzerland Cheese Marketing AG	SCM
Association de l'industrie suisse de fromage fondu	SESK
Syndicat des exportateurs suisses de fromage	VSKE
Strähl Käse AG Siegershausen	Strähl

Economie animale

Proviande	
Communauté d'intérêts des marchés publics du bétail de boucherie	CIMP
Syndicat suisse des marchands de bétail	OAS
Verein der LAMA- und ALPAKAhalter Schweiz	
Viehvermarktung B. Lüscher AG	
Union suisse des maîtres-bouchers	USMB
Communauté de travail éleveurs suisses de bovins	
Producteurs suisses de bétail bovin	PSBB
Fédération suisse d'élevage de la race Brune	
Fédération suisse d'élevage de la race tachetée rouge	
Association suisse des détenteurs de vaches nourrices et de vaches mères	
Fédération suisse des engraisseurs professionnels de veaux	
Swiss Beef CH	
Fédération des syndicats d'élevage de la race du Simmental	VSA
IG Schwyzer Vertragsaufzucht	
Branchenorganisation Viehexport Schweiz	
Bernischer Berufs-Kälbermästerverband	BBKMV
Suissepores	
Aviforum	
Association des producteurs suisses d'œufs	GalloSuisse
Association suisse des producteurs de volaille	ASPV

Association suisse des éleveurs de volaille	ASEV
Frifag Märwil AG	frifag
Verband Schweizerischer Pferdehändler	
Fédération suisse des sports équestres	
Fédération Suisse d'élevage de la race des Franches-Montagnes	
Fédération ovine suisse	
Fédération suisse d'élevage caprin	
Centrale de la laine indigène suisse SA	
Association Laines d'ici	
Verein Schafwollverwertung Riffenmatt	
Oberwalliser Schwarznasenschafzuchtverband	
Bündner Schafzuchtverband	
Schweizerische Milchschaftzucht Genossenschaft	SMG
IG pURI-Wullä	
Schafzuchtverein Schaffhausen und Umgebung	

Production végétale et économie viti-vinicole

swiss granum	
Fédération suisse des producteurs de céréales	FSPC
Association du commerce suisse du commerce de céréales et matières fourragères	VSGF
Association des centres collecteurs collectifs de céréales de Suisse	ACCCS
Fédération des meuniers suisses	DSM
Verband Schweizerischer Hersteller von Speiseölen, Speisefetten und Margarinen	SwissOlio
Eco Energie Etoy	
Association suisse des artisans boulangers-pâtisseries	ASBPB
Communauté d'intérêts pour l'épeautre	
Interprofession du sucre	
Fédération Suisse des Betteraviers	FSB
Sucreries Aarberg + Frauenfeld SA	
swisspatat	
Vereinigung Schweizer Kartoffelproduzenten	VSKP
Verband des Schweiz. Früchte-, Gemüse- und Kartoffelhandels	swisscofel
Centre betteravier suisse	
Arbeitsgemeinschaft zur Förderung des Futterbaus	
Interessengemeinschaft Miscanthus	IGM
Fruit-Union suisse	FUS
Union maraîchère suisse	UMS
Union des producteurs suisses de champignons	VSP
Association des Horticulteurs de la Suisse romande/Verband Schweizerischer Gärtnermeister	
Fédération suisse des associations de planteurs de tabac	SwissTabac
Interprofession Schnittblumen Schweiz	ISS
Association Romande des Fleuristes	
Vereinigung des schweizerischen Blumengrosshandels	
Biogärtnerei Zimmermann Emanuel & Co, Bioblumen	
Butietta Giardinaria Lehner, Ftan	
Association nationale des coopératives viti-vinicoles suisses	
Association suisse des vignerons-encaveurs	ASVE

Interprofession suisse du vin	ISV
Association Neuchâteloise des vigneron-encaveurs	
Vereinigung der Deutschschweizer Weineinkellerer	
Union des Vignerons-Encaveurs du Valais	
Commission fédérale du commerce des vins	CFCV
Fédération suisse des vignerons	FSV
Fédération suisse pour la production écologique en viticulture	VITISWISS
Fédération suisse du commerce des spiritueux	
Société des encaveurs de vins suisses	
Association suisse du commerce des vins	
VINIHARASS	
Scherer und Bühler AG	
Association des Organisations Viticoles Genevoises	
Interprofession viti-vinicole neuchâteloise	IVN
DeutschSchweizer WeinbauVerband	
Fédération Neuchâteloise des Vignerons	F.N.V.
Communauté Interprofessionnelle des Vins de Genève	
Domaine les Hutins, Pierre et Jean Hutins, Dardagny	
Association genevoise des vignerons Encaveurs Indépendants	
Maye Axel, vice-président vigneron-encaveurs du Valais	

Commerce de détail et consommation

Fédération des coopératives Migros	Migros
Coop Suisse	Coop
Association suisse des détaillants en alimentation	VELEDES
Swiss Retail Federation	
Konsumentenforum	kf
Fondation pour la protection des consommateurs	FPC
Fédération romande des consommateurs	FRC
Associazione consumatrici della Svizzera italiana	
Commission fédérale de la consommation	
Schweizerische Studiengruppe für Konsumentenfragen	
Association Suisse pour la promotion des AOC-IGP	
Commission pour les appellations d'origine contrôlée et les indications géographiques protégées	
Société pour la promotion des produits et services suisses	
Interessengruppe Schweizer Bergprodukte	
Organisme intercantonal de certification	
Qualinova AG	

Associations économiques et industrie alimentaire

Economiesuisse – Fédération des entreprises suisses	economie-suisse
Union suisse des arts et métiers	USAM
Gastrosuisse	
Union syndicale suisse	USS
Commission de la concurrence	Comco
Fédération des Entreprises Romandes	
Kantonaler Gewerbeverband Zürich	
Gewerbeverband des Kantons Luzern	

Hauseigentümerverband Schweiz	
Fédération Patronale Vaudoise	
Association suisse des installations de compostage et de méthanisation	ASIC
Allianz in den Alpen	
Centre Patronal	
Hôtellerie suisse	Hôtellerie suisse
Organisation nationale de la construction	construction-suisse
Fédération des industries alimentaires suisses	FIAL
Réservesuisse Nahrungsvorsorge Schweiz	
Association suisse Industrie et Agriculture	SVIL
Société des Produits Nestlé SA	Nestlé
Swiss Convenience Food Association	SCFA
Union suisse des patrons pâtisseries-confiseurs	Confiseur
Union des fabricants suisses de chocolat	Chocosuisse
Association suisse des industries de biscuits et de confiserie	Biscosuisse
Bell AG Basel	
Union der Salami Importeure der Schweiz	USIS
Association des fabricants suisses de glaces et crèmes glacées	
Association suisse des distributeurs de boissons	

Protection de l'environnement, de la nature et des animaux

WWF Suisse	WWF
Koordinationsstelle Agrarallianz	
Pro Natura	Pro Natura
Protection Suisse des Animaux	PSA
VIER PFOTEN Stiftung für Tierschutz	
Association suisse pour la protection des oiseaux – Birdlife Suisse	ASPO
kagfreiland, Für die Tiere auf dem Bauernhof	kagfreiland
Société suisse des responsables de l'hygiène de l'air	Cercl'Air
Bernische Fachorganisation für den ökologischen Leistungsnachweis und für tierfreundliche Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere	BFO
Commission fédérale de l'hygiène de l'air	CFHA
Bioterra	
Conférence des chefs des services et offices de la protection de l'environnement de Suisse	KVU
Station ornithologique suisse Sempach	
Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage	CDPNP
Association suisse pour une agriculture respectueuse du sol	
Forum national pour la compensation écologique	
Forum Biodiversité Suisse	
Commission intercantonale des pâturages boisés jurassiens	
Association suisse des professionnels de l'environnement	
Arbeitsgruppe Öko-Ausgleich im Ackerbau	
Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage	
Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage	
Arbeitsgruppe Bekämpfungsschwellen im Feldbau	

Recherche, formation et vulgarisation

Agroscope FAL Reckenholz	
Association suisse des ingénieurs-agronomes et des ingénieurs en technologie alimentaire	ASIAT
Hochschule Wädenswil, Fachabteilung Umwelt & Natürliche Ressourcen	
Service d'information agricole	
Sol-Conseil: Laboratoire et bureau d'études au service de l'agronomie et de la protection de l'environnement	
Association suisse pour le conseil en agriculture	ASCA
Service romand de vulgarisation agricole – Landwirtschaftliche Beratungszentrale Lindau	SRVA-LBL
Service romand de vulgarisation agricole	SRVA
LBBZ Hohenrain und Schüpfheim	
Association suisse des fiduciaires agricoles	
BeratungsForum Schweiz	
Solothurnische Landwirtschaftliche Kreditkasse	
Koordination Richtlinien Tessin und Deutschschweiz für den ökologischen Leistungsnachweis ÖLN	KIP

Domaine vétérinaire

Association suisse des vétérinaires cantonaux	ASVC
Association vétérinaire pour la sécurité alimentaire	
Veterinäramt Kanton Schaffhausen	

Domaine de la santé publique

Association des chimistes cantonaux de la Suisse	ACCS
--	------

Autres groupements

Landwirtschaft AG der ZRA	
Association pour la défense de la propriété rurale	VSLG
Fondation suisse pour la promotion de l'accession à la propriété du logement	
Association suisse pour les améliorations structurelles et les crédits agricoles	VSVAK
Seelandheim Worben	
Fédération Romande Immobilière, Association romande des propriétaires	
Plateforme pour une agriculture socialement durable	
Stiftung Tannenhof, Heim- und Wiedereingliederungsstätte	
Vorort Bernischer Pflegeheime	
Domus Antiqua Helvetica – Schweizerische Vereinigung der Eigentümer historischer Wohnbauten	
Fédération suisse des urbanistes	
Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux	SSIGE
Spycher-Handwerk AG, Schaukarderei	
Société suisse de géomatique et de gestion du territoire	geosuisse

Personnes (dans l'ordre de réception)

Herr Riem, Landwirt, Kiesen BE

Herr Hutzli, Landwirt, Boltigen BE

Herr Urs Nussbaumer, ehemaliger Bauernsekretär SO, Riedholz SO

Herr Matthias Moser und Frau Sandra Aebersold, Worben BE

Herr Willy Gerber, ehemaliger Landwirt, Lauperszdorf

Herr Sigmund von Wattenwyl, Landwirt, Oberdiessbach BE

Familie Gian Sonder-Hilfiker, Salouf GR

Herr Erwin Michel, Psychiatriepfleger, Brienz BE

M. Dr. Pierre-François Lavanchy, Ingénieur agronome EPFZ, Orzens VD

Frau und Herr Müller-Birrer, LandwirtIn, Sempach Station LU

Herr Kälin, Landwirt, Egg SZ

Herr Meier, Landwirt, Bühler AR

Herr Marcel Scherer, Nationalrat, Hünenberg ZG

Familie Viera, Monica und Dr. Rolf Schönenberger, Walchwil ZG

Mme Henrioud Frédérique, Encaveuse, Auvernier NE

Familie Stähli-Ansorg, Seewil BE

Message concernant l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2011)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2006
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	29
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	06.038
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.07.2006
Date	
Data	
Seite	6027-6288
Page	
Pagina	
Ref. No	10 139 792

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.